

REGIONE TOSCANA



Consiglio Regionale

Settori

Assistenza legislativa e consulenza giuridica in materia istituzionale, agricoltura, attività economiche-produttive, cultura e turismo, attività sanitaria e sociale, territorio e ambiente. Qualità della normazione. Biblioteca e documentazione

**SENTENZE DELLA CORTE COSTITUZIONALE DI
INTERESSE REGIONALE**

CON NOTE DI SINTESI

I semestre 2014

A cura di Enrico Righi (coordinatore del gruppo di lavoro), Cesare Belmonte, Francesca Casalotti, Ilaria Cirelli, Lucia De Siervo, Domenico Ferraro, Marianna Martini, Caterina Orione, Carla Paradiso, Beatrice Pieraccioli, Claudia Prina Racchetto, Anna Traniello Gradassi

Consiglio regionale della Toscana

Firenze, luglio 2014

INDICE

Trasporti - concorrenza

Sentenza 13 gennaio 2014, n. 2

articolo 2 della legge della Regione Toscana 24 novembre 2012, n. 64 (Modifiche alla l.r. 69/2008, alla l.r. 65/2010, alla l.r. 66/2011, alla l.r. 68/2011 e alla l.r. 21/2012)......

Pag. 1

Tutela della salute

Sentenza 15 gennaio 2014, n. 4

art. 8, comma 2, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 13 dicembre 2012, n. 25 (Riordino istituzionale e organizzativo del Servizio sanitario regionale)......

Pag. 7

Coordinamento della finanza pubblica

Sentenza 15 gennaio 2014, n. 8

art. 3 della legge della Regione Puglia 28 dicembre 2012, n. 45 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2013 e bilancio pluriennale 2013-2015 della Regione Puglia)......

Pag. 11

Professioni, acque e acquedotti - acque minerali e termali - edilizia - energia

Sentenza 15 gennaio 2014, n. 11

articoli 1, 2, 3, 17, 35 e 37 della legge della Regione Toscana 3 dicembre 2012, n. 69 (Legge di semplificazione dell'ordinamento regionale 2012)....

Pag. 16

Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia

Sentenza 28 gennaio 2014, n. 13

legge della Regione Campania del 1° luglio 2011, n. 11 (Disposizioni urgenti in materia di impianti eolici)......

Pag. 32

Coordinamento della finanza pubblica

Sentenza 28 gennaio 2014, n. 17

artt. 1, comma 1, e 2, commi 5, 6 e 7, della legge della Regione Abruzzo 28 dicembre 2012, n. 71 (Misure per il contenimento dei costi della selezione del personale nella Regione Abruzzo, modifica alla legge regionale n. 91/94 e disposizioni per il funzionamento della Struttura del Servizio di Cooperazione Territoriale - IPA)......

Pag. 39

Coordinamento della finanza pubblica, ordinamento civile, giustizia amministrativa

Sentenza 10 febbraio 2014, n. 19

legge della Provincia autonoma di Bolzano 17 gennaio 2011, n. 1 (Modifiche di leggi provinciali in vari settori e altre disposizioni) - artt. 5, comma 9, 7, comma 1, 8, 12, commi 1 e 2, e 15, comma 1......

Pag. 47

Coordinamento della finanza pubblica

Sentenza 10 febbraio 2014, n. 22

articolo 19, comma 1, lettere a), b), c), d), e), comma 3, comma 4 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione

<i>della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dell'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135. . .</i>	Pag.	54
<i>Contenimento della spesa pubblica limiti, autonomia finanziaria delle regioni a statuto speciale, coordinamento della finanza pubblica</i>		
Sentenza 10 febbraio 2014, n. 23		
<i>decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), art.2 commi 1,2, 3, 4, 5 convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 dicembre 2012, n. 213.</i>	Pag.	68
<i>Bilancio e contabilità pubblica – finanza regionale</i>		
Sentenza 10 febbraio 2014, n. 26		
<i>art. 1 commi da 1 a 8 e art. 2, commi 1 e 2 del decreto-legge 6 dicembre 2011 n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici) convertito in legge, con modificazioni, 22 dicembre 2011 n. 214.</i>	Pag.	81
<i>Pubblico impiego, coordinamento della finanza pubblica</i>		
Sentenza 24 febbraio 2014, n. 27		
<i>legge della Regione Molise 17 gennaio 2013, n. 4, artt. 12, comma 1, e 34, comma 1.</i>	Pag.	88
<i>Energia, concessioni di grande derivazione a scopo idroelettrico</i>		
Sentenza 24 febbraio 2014, n. 28		
<i>articolo 37, commi 4, 5, 6, 7 e 8 del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 134.</i>	Pag.	93
<i>Principi di coordinamento della finanza pubblica; numero dei consiglieri e assessori regionali</i>		
Sentenza 26 febbraio 2014, n. 35		
<i>delibera legislativa statutaria della Regione Calabria “Riduzione del numero dei componenti del Consiglio regionale e dei componenti della Giunta regionale. Modifiche alla legge regionale 19 ottobre 2004, n.25 Statuto della Regione Calabria.</i>	Pag.	100
<i>Coordinamento della finanza pubblica</i>		
Sentenza 26 febbraio 2014, n. 39		
<i>decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 dicembre 2012, n. 213. . . .</i>	Pag.	104
<i>Coordinamento della finanza pubblica</i>		
Sentenza n 26 febbraio 2014, n. 40		
<i>legge della Provincia autonoma di Bolzano 20 dicembre 2012, n. 22 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2013 e per il triennio 2013-2015 – Legge finanziaria 2013) - artt.</i>		

<i>1, commi 1, 2, 3, 4, 5 e 6, 2, comma 1, 12 e 23, commi 2 e 10.</i>	Pag.	152
Coordinamento della finanza pubblica		
Sentenza 10 marzo 2014, n. 44		
<i>articolo 16 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 14 settembre 2011, n. 148, articolo. 19, commi 2, 5 e 6 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135.</i>	Pag.	163
Governo del territorio		
Sentenza 10 marzo 2014, n. 46		
<i>art. 2 della legge della Regione autonoma della Sardegna 23 ottobre 2009, n. 4 (Disposizioni straordinarie per il sostegno dell'economia mediante il rilancio del settore edilizio e per la promozione di interventi e programmi di valenza strategica per lo sviluppo).</i>	Pag.	209
Tutela della concorrenza e del mercato		
Sentenza 10 marzo 2014, n. 49		
<i>articoli 4 e 16 della legge della Regione Veneto 31 dicembre 2012, n. 55 (Procedure urbanistiche semplificate di sportello unico per le attività produttive e disposizioni in materia urbanistica, di edilizia residenziale pubblica, di mobilità, di noleggio con conducente e di commercio itinerante). Articolo 5 della legge della Regione Veneto 14 maggio 2013, n. 8 (Disposizioni in materia di commercio su aree pubbliche. Modifica della legge regionale 6 aprile 2001, n. 10 "Nuove norme in materia di commercio su aree pubbliche" e successive modificazioni e della legge regionale 4 novembre 2002, n. 33 "Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo" e successive modificazioni).</i>	Pag.	219
Sportello Unico Attività Produttive (SUAP); pubblico impiego		
Sentenza 24 marzo 2014, n. 54		
<i>artt. 2, commi 1 e 8, 3, comma 37, 4, comma 68, 10, commi 68 e 69, 12, commi 30 e 31, e 14, commi 43 e 44, della legge della Regione Friuli Venezia Giulia 29 dicembre 2010, n. 22.</i>	Pag.	228
Coordinamento della finanza pubblica , ordinamento civile, ordinamento del personale		
Sentenza 24 marzo 2014, n. 61		
<i>art. 9, commi 1, 2, 2-bis, 3, 4, 28 e 29, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122.</i>	Pag.	236
Tutela della salute		
Sentenza 24 marzo 2014, n. 62		
<i>artt. 12, comma 1, lettera c), e 16), comma 1, lettera a), della legge della Regione Puglia 6 febbraio 2013, n. 7 (Norme urgenti in materia socio-</i>		

<i>assistenziale).</i>	Pag.	245
Acque pubbliche		
Sentenza 26 aprile 2014, n. 64 <i>articolo 29 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 8 aprile 2004, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2004 e per il triennio 2004-2006 e norme legislative collegate – legge finanziaria 2004).</i>	Pag.	250
Ambiente - garanzie finanziarie per la gestione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti		
Sentenza 26 marzo 2014, n. 67 <i>articolo 22, comma 2 della legge Regione Puglia 28 dicembre 2006, n. 39 (Norme relative all'esercizio provvisorio del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2007).</i>	Pag.	267
Bilancio		
Sentenza 26 marzo 2013, n. 68 <i>legge della Regione Abruzzo 10 dicembre 2012, n. 59 (Riconoscimento di Treglio paese dell'affresco) comma 3 dell'art. 5.</i>	Pag.	273
Ambiente (rifiuti, rocce da scavo)		
Sentenza 26 marzo 2014, n. 70 <i>art. 19 della legge della Provincia autonoma di Trento 27 marzo 2013, n. 4 (Modificazioni della legge provinciale sulle foreste e sulla protezione della natura, di disposizioni in materia urbanistica, del testo unico provinciale sulla tutela dell'ambiente dagli inquinamenti e della legge finanziaria provinciale 2013).</i>	Pag.	276
Principi di coordinamento della finanza pubblica		
Sentenza 26 marzo 2014, n. 72 <i>art.6 commi 3, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 13, 14 e 19, 20 primo periodo e 21 secondo periodo del decreto legge 31 maggio 2010, n.78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica) conv. con mod. dall'art.1 della l.122/2010.</i>	Pag.	280
Coordinamento della finanza pubblica		
Sentenza 7 aprile 2014, n. 79 <i>decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario) convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135 – art. 16, commi 1 e 2</i>	Pag.	286
Acque pubbliche, finanza pubblica		
Sentenza 7 aprile 2014, n. 85 <i>artt. 16, 1, comma 1, 6, commi 1 e 2, 42, comma 2, 44, 45, comma 2, e 46 della legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Abruzzo – Legge Finanziaria Regionale 2012); legge della Regione Abruzzo 29 ottobre 2012, n. 51 (Sospensione disposizioni di</i>		

<i>cui alla legge regionale 10 gennaio 2012, n. 1 “Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Abruzzo – Legge finanziaria regionale 2012”, in applicazione dell’art. 17, comma 4, del D.L. 6 luglio 2011, n. 98)</i>	Pag.	298
 Ambiente – fonti rinnovabili		
Sentenza 7 aprile 2014, n. 86 <i>numerosi articoli della legge della Provincia autonoma di Trento 4 ottobre 2012, n. 20 (Legge provinciale sull’energia e attuazione dell’articolo 13 della direttiva 2009/28/CE del 23 aprile 2009 del Parlamento europeo e del Consiglio sulla promozione dell’uso dell’energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione della direttiva 2001/77/CE e della direttiva 2003/30/CE)</i>	Pag.	307
 Coordinamento della finanza pubblica		
Sentenza 7 aprile 2014, n. 87 <i>art. 2 della legge della Regione autonoma Sardegna 21 febbraio 2013, n. 4 (Modifiche all’articolo 1 della legge regionale n. 1 del 2013, all’articolo 2 della legge regionale n. 14 del 2012 e disposizioni concernenti i cantieri comunali)</i>	Pag.	313
 Coordinamento della finanza pubblica, armonizzazione dei bilanci		
Sentenza 7 aprile 2014, n. 88 <i>articoli 9, commi 2 e 3, 10, commi 3, 4 e 5, 11 e 12 della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l’attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell’articolo 81, sesto comma, della Costituzione).</i>	Pag.	322
 Pubblico impiego, coordinamento della finanza pubblica		
Sentenza 7 aprile 2014, n. 89 <i>art. 14, comma 24 bis, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito in legge 30 luglio 2010, n. 122.</i>	Pag.	335
 Tutela della concorrenza, ordinamento civile		
Sentenza 9 aprile 2014, n. 97 <i>art. 10, comma 1, della legge della regione Umbria 8 febbraio 2013, n. 3 (Norme per la ricostruzione delle aree colpite dal sisma del 15 dicembre 2009).</i>	Pag.	340
 Economie di spesa negli apparati politici, coordinamento della finanza pubblica		
Sentenza 9 aprile 2014, n. 99 <i>decreto legge 31 maggio 2010, n.78 (Misure urgenti di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica) convertito, con modificazioni, dall’articolo 1 comma 1 della legge 30 luglio 2010, n.122 articolo 5 comma 5.</i>	Pag.	345
 Tutela della concorrenza		
Sentenza 14 aprile 2014, n. 104 <i>Legge della Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste 25 febbraio 2013, n. 5 (Modificazioni alla legge regionale 7 giugno 1999, n. 12 recante “Principi e direttive per l’esercizio dell’attività commerciale”) - artt. 2, 3, 4,</i>		

7, 11 e 18.	Pag.	350
Caccia		
Sentenza 14 aprile 2014, n. 107 <i>articolo 2 della legge della Regione Veneto 23 aprile 2013, n. 6 (Iniziativa per la gestione della fauna selvatica nel territorio regionale precluso all'esercizio della attività venatoria)</i>	Pag.	365
Coordinamento della finanza pubblica		
Sentenza 14 aprile 2014, n. 108 <i>artt. 2, 5 e 6 della legge della Regione Abruzzo 24 aprile 2013, n. 10, recante «Modifiche alla legge regionale 11 agosto 2011, n. 29 (Razionalizzazione e rideterminazione dei Servizi di Sviluppo Agricolo), alla legge regionale 10 gennaio 2013, n. 2 (Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Regione Abruzzo – Legge Finanziaria Regionale 2013), alla legge regionale 10 gennaio 2013, n. 3 (Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 – Bilancio pluriennale 2013-2015), alla legge regionale 11 marzo 2013, n. 6 (Misure urgenti per lo sviluppo del Settore dell'Agricoltura e della Pesca in Abruzzo), alla legge regionale 17 dicembre 1997, n. 143 (Norme in materia di riordino territoriale dei Comuni: Mutamenti delle circoscrizioni, delle denominazioni e delle sedi comunali. Istituzione di nuovi Comuni, Unioni e Fusioni) e altre disposizioni normative».</i>	Pag.	370
Tutela della salute		
Sentenza 16 aprile 2014, n. 110 <i>art. 1, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Calabria 29 marzo 2013, n. 12 (Provvedimenti per garantire la piena funzionalità del Servizio Sanitario regionale)</i>	Pag.	378
Bilancio e contabilità pubblica		
Sentenza 16 aprile 2014, n. 111 <i>legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 8 aprile 2013, n. 8 (Assestamento del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2013, modifiche a disposizioni legislative e variazioni al bilancio di previsione per il triennio 2013/2015), artt. 6, comma 1, 26, comma 1, e 28, comma 1.</i>	Pag.	383
Produzione, trasporto e distribuzione dell'energia		
Sentenza 5 maggio 2014, n. 119 <i>articolo 2 della legge Regione Abruzzo 7 giugno 2013, n. 14 (Interpretazione autentica dell'articolo 11, comma 1, lettera c, della legge regionale 30 marzo 2007, n. 5 “Disposizioni urgenti per la tutela e la valorizzazione della costa teatina” e modifiche alla legge regionale n. 2/2008 “Provvedimenti urgenti a tutela del territorio regionale” e alla legge regionale n. 41/2011 “Disposizioni per l'adeguamento delle infrastrutture sportive, ricreative e per favorire l'aggregazione sociale nella città di L'Aquila e degli altri Comuni del cratere”)</i>	Pag.	388
Livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali		
Sentenza 5 maggio 2014, n. 121 <i>articolo. 49, comma 4-ter, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure</i>		

urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122. Pag. 395

Tutela della concorrenza

Sentenza 7 maggio 2014, n. 125
legge della Regione Umbria 6 maggio 2013, n. 10 (Disposizioni in materia di commercio per l'attuazione del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 e del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27. Ulteriori modifiche ed integrazioni della legge regionale 3 agosto 1999, n. 24, della legge regionale 20 gennaio 2000, n. 6 e della legge regionale 23 luglio 2003, n. 13) – artt. 9, 43 e 44. Pag. 402

Tutela della salute – professioni

Sentenza 7 maggio 2014, n. 126
articolo 3 della legge della Regione Veneto 14 maggio 2013, n. 9 (Contratti di formazione specialistica aggiuntivi regionali) Pag. 411

Coordinamento della finanza pubblica

Sentenza 7 maggio 2014, n. 127
art. 22, comma 3, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214. Pag. 416

Controllo contabile

Sentenza 7 maggio 2014, n. 130
deliberazioni della Corte dei conti : sezione delle autonomie, 5 aprile 2013, n. 12, e 5 luglio 2013, n. 15; sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, 12 giugno 2013, n. 234, e 10 luglio 2013, n. 249; sezione regionale di controllo per il Veneto, 29 aprile 2013, n. 105, e 13 giugno 2013, n. 160; sezione regionale di controllo per il Piemonte, 10 luglio 2013, n. 263. Pag. 422

Pubblico impiego, governo del territorio

Sentenza 19 maggio 2014, n. 134
legge della Regione Basilicata 16 aprile 2013, n. 7 (Disposizioni nei vari settori di intervento della Regione Basilicata), art. 16 [nella parte in cui sostituisce l'art 27 della legge regionale della Basilicata 30 dicembre 2011, n. 26 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione annuale e pluriennale della Regione Basilicata – Legge finanziaria 2012)] e dell'art. 29, comma 6, lettera g) Pag. 428

Caccia

Sentenza 15 aprile 2014, n. 136
art. 2, comma 3, della legge della Regione Piemonte 25 giugno 2013, n. 11 (Disposizioni in materia di aree contigue alle aree protette. Modifiche alla legge regionale 29 giugno 2009, n. 19). Pag. 434

Servizi pubblici

Sentenza 19 maggio 2014, n. 137 <i>art. 3, comma 1, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 20 luglio 2012 (Individuazione delle funzioni dell’Autorità per l’energia elettrica ed il gas attinenti alla regolazione e al controllo dei servizi idrici, ai sensi dell’articolo 21, comma 19 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214).</i>	Pag.	437
Coordinamento della finanza pubblica; ambiente; servizi sociali; tutela della salute		
Sentenza 19 maggio 2014, n. 141 <i>-art. 1, commi 2, 26, 27, 34, 37, 44, 75, 78, lettera a), 123, 124, 131, da 135 a 138, da 142 a 154, da 163 a 204, 207, da 209 a 212, 215, 217, 218, 219, da 221 a 232, da 238 a 241, 243, 244, 245 e 263 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); -art. 1, comma 1, lettera c), e comma 2, della legge della Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 3 (Disposizioni per l’attuazione del Piano di Rientro del Settore Sanitario).</i>	Pag.	444
Zone a burocrazia zero		
Sentenza 19 maggio 2014, n. 144 <i>legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2012) articolo 14 commi da 1 a 6.</i>	Pag.	464
Finanze, tributi		
Sentenza 19 maggio 2014, n. 145 <i>art. 7-bis commi 3 e 5 del d.l. n. 43 del 2013 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell’area industriale di Piombino, di contrasto ad emergenze ambientali, in favore delle zone terremotate del maggio 2012 e per accelerare la ricostruzione in Abruzzo e la realizzazione degli interventi per Expo 2015).</i>	Pag.	472
Commercio; tutela della concorrenza		
Sentenza 11 giugno 2014, n. 165 <i>legge della Regione Toscana 28 settembre 2012, n. 52 (Disposizioni urgenti in materia di commercio per l’attuazione del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 e del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1. Modifiche alla legge regionale n. 28 del 2005 e alla legge regionale n. 1 del 2005) – artt. 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 39 e 41; legge della Regione Toscana 5 aprile 2013, n. 13 (Disposizioni in materia di commercio in sede fissa e di distribuzione di carburanti. Modifiche alla legge regionale n. 28 del 2005 e alla legge regionale n. 52 del 2012) – artt. 2, 3, 5, comma 2, 6, 16 e 18.</i>	Pag.	478
Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia		
Sentenza 11 giugno 2014, n. 166 <i>art. 2, comma 4, della legge della Regione Puglia 21 ottobre 2008, n. 31. . . .</i>	Pag.	494
Governo del territorio – edilizia		
Sentenza 11 giugno 2014, n. 167		

<i>articolo 10 della legge Regione Abruzzo 16 luglio 2013, n. 20 (Modifiche alla legge regionale 10 gennaio 2013, n. 2 recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Regione Abruzzo – Legge Finanziaria Regionale 2013», modifiche alla legge regionale 10 gennaio 2013, n. 3 recante «Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 – bilancio pluriennale 2013-2015» e ulteriori disposizioni normative).</i>	Pag.	499
Edilizia residenziale pubblica		
Sentenza 11 giugno 2014, n. 168 <i>art.19, comma 1, lettera b), della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 13 febbraio 2013, n. 3 (Disposizioni in materia di politiche abitative).</i>	Pag.	503
Protezione civile, governo del territorio		
Sentenza 11 giugno 2014, n. 169 <i>art. 43, comma 8, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214.</i>	Pag.	509
Finanze, tributi		
Sentenza 11 giugno 2014, n. 171 <i>artt. 1, 2 e 3 della legge Regione Piemonte della Regione Piemonte 25 gennaio 2013, n. 1 (Istituzione del Comune di Mappano).</i>	Pag.	514
Profilassi internazionale; tutela della salute		
Sentenza 11 giugno 2014, n. 173 <i>artt. 5 e 7, comma 2, della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 15 aprile 2013, n. 13 (Disposizioni per la semplificazione di procedure in materia sanitaria).</i>	Pag.	522
Bilancio e contabilità pubblica		
Sentenza 11 giugno 2014, n. 175 <i>legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge di stabilità 2012), art. 8, commi 3 e 4, e decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 216 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito, con modificazioni, in legge 14/2012, art. 27, comma 2, con il quale è stato introdotto il comma 2-bis dell'art. 8 della legge n. 183 del 2011.</i>	Pag.	529
Sistema tributario- imposta regionale sulle attività produttive		
Sentenza 11 giugno 2014, n. 177 <i>legge della Regione Lombardia 18 dicembre 2001, n. 27 (Legge finanziaria 2002), articolo 1, comma 5.</i>	Pag.	538
Professioni		
Sentenza 11 giugno 2014, n. 178 <i>artt. 62, comma 1, 63, commi 1, lettera b), e 2, 68 e 73 della legge della Regione Umbria 12 luglio 2013, n. 13 (Testo unico in materia di turismo).</i> . .	Pag.	542

Coordinamento della finanza pubblica

Sentenza 23 giugno 2014, n. 181

per intero la legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 8 aprile 2013, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di attività economiche, tutela ambientale, difesa del territorio, gestione del territorio, infrastrutture, lavori pubblici, edilizia e trasporti, attività culturali, ricreative e sportive, relazioni internazionali e comunitarie, istruzione, corregionali all'estero, ricerca, cooperazione e famiglia, lavoro e formazione professionale, sanità pubblica e protezione sociale, funzione pubblica, autonomie locali, affari istituzionali, economici e fiscali generali) e, in via subordinata, art. 3, comma 28, art. 7, commi 1, 2 e 3, art.10, commi 1, 2 e 5, della stessa legge.

Pag. 550

Espropriazione per pubblica utilità

Sentenza 23 giugno 2014, n. 187

articolo 13 della legge della Provincia autonoma di Trento 19 febbraio 1993, n. 6 (Norme sulla espropriazione per pubblica utilità), come modificato dall'art. 58, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Trento 29 dicembre 2006, n. 11 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2007 e pluriennale 2007-2009 della Provincia autonoma di Trento – legge finanziaria 2007).

Pag. 562

Finanza pubblica

Sentenza 23 giugno 2014, n. 188

art. 10, comma 3 [rectius: comma 2], della legge della Provincia autonoma di Bolzano 11 ottobre 2012, n. 18 (Approvazione del rendiconto generale della Provincia per l'esercizio finanziario 2011 e altre disposizioni).

Pag. 567

Energia

Sentenza 23 giugno 2014, n. 189

articolo 30 della legge della Regione Basilicata 8 agosto 2013, n. 18 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 e del bilancio pluriennale 2013/2015 della Regione Basilicata).

Pag. 575

Tutela della concorrenza e finanza pubblica

Sentenza 23 giugno 2014, n. 190

artt. 20, comma 2, e 21, commi 3 e 4, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 19 luglio 2013, n. 11 (Norme in materia di artigianato, industria, procedimento amministrativo, promozione delle attività economiche, trasporti, commercio, formazione professionale, esercizi pubblici, aree sciabili attrezzate, guide alpine – guide sciatori, rifugi alpini, amministrazione del patrimonio, trasporto pubblico di persone nonché agevolazioni per veicoli a basse emissioni e provvidenze in materia di radiodiffusione).

Pag. 579

Elenco delle sentenze di mero rito

Pag. 586

Sentenza: 13 gennaio 2014, n. 2

Materia: trasporti ; concorrenza

Parametri invocati: articolo 117 secondo comma, lettera e) della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: articolo 2 della legge della Regione Toscana 24 novembre 2012, n. 64 (Modifiche alla l.r. 69/2008, alla l.r. 65/2010, alla l.r. 66/2011, alla l.r. 68/2011 e alla l.r. 21/2012)

Esito: illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Toscana 24 novembre 2012, n. 64

Estensore nota: Anna Traniello Gradassi

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso – in riferimento all'art. 117, commi primo e secondo, lettera e), della Costituzione – questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Toscana 24 novembre 2012, n. 64 (Modifiche alla l.r. 69/2008, alla l.r. 65/2010, alla l.r. 66/2011, alla l.r. 68/2011 e alla l. r. 21/2012), nella parte in cui inserisce nell'art. 82 della legge della Regione Toscana 29 dicembre 2010, n. 65 (Legge finanziaria per l'anno 2011) il comma 1-bis.

La norma così modificata viene a disporre che “Nelle more dell'espletamento della procedura concorsuale per l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale su gomma al gestore unico [...] e fino al subentro dello stesso, gli enti locali competenti provvedono, nei limiti degli stanziamenti di bilancio, a garantire la continuità del servizio reiterando, anche oltre il primo biennio, i provvedimenti di emergenza emanati [...]”

La Regione, in sostanza, reitera la proroga dei contratti di affidamento in concessione relativi a servizi pubblici locali, in particolare al trasporto pubblico locale su gomma, senza peraltro stabilire un termine finale, contratti che erano stati già prorogati dal comma 1 dello stesso art. 82 , al fine di garantire la continuità del servizio fino all'espletamento della procedura concorsuale (in applicazione di quanto previsto dal comma 5 dell' art. 5 del Regolamento CE 23 ottobre 2007, n. 1370).

L'art. 5 del citato Regolamento CE disciplina le modalità di affidamento dei servizi di trasporto pubblico passeggeri su strada e su ferrovia, con efficacia precettiva vincolante per gli Stati membri dal 3 dicembre 2009.

In particolare, il comma 5 stabilisce che “L'autorità competente può prendere provvedimenti di emergenza in caso di interruzione del servizio o di pericolo imminente di interruzione. I provvedimenti di emergenza assumono la forma di un'aggiudicazione diretta di un contratto di servizio pubblico o di una proroga consensuale di un contratto di servizio pubblico oppure di un'imposizione dell'obbligo di fornire determinati servizi pubblici. [...] I contratti di servizio pubblico aggiudicati o prorogati con provvedimento di emergenza o le misure che impongono di stipulare un contratto di questo tipo hanno una durata non superiore a due anni”.

La Corte in primo luogo definisce la materia cui la norma è riconducibile, tenendo presente l'oggetto e la disciplina da essa prevista, nonché l'interesse tutelato, ed arriva a concludere che la norma censurata non è riconducibile solo alla materia del trasporto pubblico locale, materia di competenza legislativa regionale di tipo residuale, ai sensi del quarto comma dell'art. 117 Cost.. La disposizione in esame, pur avendo attinenza con detta materia, disciplina (peraltro in maniera

difforme dalla normativa nazionale) **modalità di affidamento della gestione di servizi pubblici locali di rilevanza economica**, ed è riconducibile, secondo consolidata giurisprudenza della Corte, alla materia “**tutela della concorrenza**”, di competenza esclusiva statale, tenuto conto della sua incidenza sul mercato.

Richiamandosi ad un consolidato proprio orientamento, la Corte precisa che le materie di competenza esclusiva e nel contempo “trasversali” dello Stato, come la tutela della concorrenza di cui all’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., stante il loro carattere finalistico, possono influire su altre materie attribuite alla competenza legislativa concorrente o residuale delle Regioni fino ad incidere sulla totalità degli ambiti materiali entro i quali si applicano, quale, appunto, nel caso in oggetto, quella della disciplina del trasporto pubblico locale.

La Corte inquadra la fattispecie nel più ampio ambito della disciplina delle modalità **dell’affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, riconducibile in pieno alla materia della tutela della concorrenza**, di competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi del comma secondo, lettera e), dell’art. 117 Cost..

Lo scrutinio di legittimità costituzionale viene pertanto effettuato con riferimento alla copiosa giurisprudenza relativa a questa materia.

Richiamato, in generale, il proprio orientamento in materia di rinnovi o proroghe automatiche di contratti di concessione ed affidamenti di servizi, nello specifico la Corte ricorda che con propria giurisprudenza ha reiteratamente affermato che non è consentito al legislatore regionale disciplinare il rinnovo o la proroga automatica delle concessioni alla loro scadenza, in contrasto con i principi di temporaneità e di apertura alla concorrenza, poiché, in tal modo, dettando vincoli all’entrata, verrebbe ad alterare il corretto svolgimento della concorrenza nel settore del trasporto pubblico locale, determinando una disparità di trattamento tra operatori economici ed invadendo la competenza esclusiva del legislatore statale di cui all’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. Ricorda inoltre che è stata dichiarata l’illegittimità costituzionale di disposizioni regionali, le quali prevedevano la possibilità di proroghe automatiche di contratti di trasporto pubblico locale, ovvero il mantenimento di affidamenti preesistenti in capo agli stessi concessionari di servizi di trasporto pubblico locale oltre il termine ultimo previsto dal legislatore statale per il passaggio al nuovo sistema di affidamento di tali servizi tramite procedure concorsuali.

E’ solo con l’affidamento dei servizi pubblici locali mediante procedure concorsuali che si viene ad operare una effettiva apertura di tale settore e a garantire il superamento di assetti monopolistici. In particolare, si è più volte sottolineato al riguardo che “la disciplina delle procedure di gara, la regolamentazione della qualificazione e selezione dei concorrenti, delle procedure di affidamento e dei criteri di aggiudicazione mirano a garantire che le medesime si svolgano nel rispetto delle regole concorrenziali e dei principi comunitari della libera circolazione delle merci, della libera prestazione dei servizi, della libertà di stabilimento, nonché dei principi costituzionali di trasparenza e parità di trattamento. La gara pubblica, dunque, costituisce uno strumento indispensabile per tutelare e promuovere la concorrenza”.

Venendo in particolare alla norma impugnata, la Corte agevolmente conclude, che “nello stabilire la possibilità, per gli enti locali, di reiterare la proroga dei contratti dei gestori dei servizi di trasporto pubblico locale, senza neppure che vi sia l’indicazione di un termine finale di cessazione delle medesime,” la norma “ha posto in essere una disciplina che opera una distorsione nel concetto di concorrenza ponendosi in contrasto con i principi generali, stabiliti dalla legislazione statale.”

La Corte inoltre ritiene non pertinente il contenuto della risposta che la Direzione generale della mobilità e dei trasporti della Commissione europea ha fornito al quesito, posto dalla Regione, relativo alla possibilità di reiterare, in situazioni emergenziali, anche oltre i due anni previsti dal comma 5 dell’art. 5 del Regolamento CE n.1370/2007, le misure consentite da tale disposizione, perchè, testualmente la Corte così si esprime, “pur prescindendo dalla circostanza che se il quesito fosse stato indirizzato anche alla Direzione generale per la concorrenza la risposta, in particolare con riferimento alla mancanza di qualsivoglia termine finale per l’attivazione delle procedure ad evidenza pubblica, forse sarebbe stata più completa, **in ogni caso, trattandosi di materia attinente**

alla tutela della concorrenza, è solo il legislatore statale che, in base all'ordinamento costituzionale italiano, deve farsi carico di eventuali problemi emergenziali.”

La Corte dichiara, quindi, l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Toscana 24 novembre 2012, n. 64 (Modifiche alla l.r. 69/2008, alla l.r. 65/2010, alla l.r. 66/2011, alla l.r. 68/2011 e alla l. r. 21/2012), nella parte in cui inserisce il comma 1-bis nell'articolo 82 della legge della Regione Toscana 29 dicembre 2010, n. 65 (Legge finanziaria per l'anno 2011).

Trasporto pubblico locale. - Legge della Regione Toscana 24 novembre 2012, n. 64 (Modifiche alla l.r. 69/2008, alla l.r. 65/2010, alla l.r. 66/2011, alla l.r. 68/2011 e alla l. r. 21/2012), art. 2. (GU 1^a Serie Speciale - Corte Costituzionale n.3 del 15-1-2014)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Toscana 24 novembre 2012, n. 64 (Modifiche alla l.r. 69/2008, alla l.r. 65/2010, alla l.r. 66/2011, alla l.r. 68/2011 e alla l.r. 21/2012), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 21-28 gennaio 2013, depositato in cancelleria il 24 gennaio 2013 ed iscritto al n. 8 del registro ricorsi 2013.

Visto l'atto di costituzione della Regione Toscana;

udito nell'udienza pubblica del 22 ottobre 2013 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

uditi l'avvocato dello Stato Stefano Varone 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 ha promosso – in riferimento all'art. 117, commi primo e secondo, lettera e), della Costituzione – questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Toscana 24 novembre 2012, n. 64 (Modifiche alla l.r. 69/2008, alla l.r. 65/2010, alla l.r. 66/2011, alla l.r. 68/2011 e alla l. r. 21/2012), nella parte in cui inserisce nell'art. 82 della legge della Regione Toscana 29 dicembre 2010, n. 65 (Legge finanziaria per l'anno 2011) il comma 1-bis.

Con tale disposizione, per il ricorrente, la Regione reitera la proroga dei contratti di affidamento in concessione relativi a servizi pubblici locali, in particolare al trasporto pubblico locale su gomma, senza peraltro stabilire un termine finale (revocando, tra l'altro, un bando di gara per le nuove concessioni, che doveva anche realizzare un sistema di trasporti regionali integrato), contratti che erano stati già prorogati dal comma 1 dello stesso art. 82 – al fine di garantire la continuità del servizio fino all'espletamento della procedura concorsuale – in applicazione di quanto previsto dal comma 5 dell' art. 5 del Regolamento CE 23 ottobre 2007, n. 1370 (Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai servizi pubblici di trasporto dei passeggeri su strada e per ferrovia e che abroga i regolamenti del Consiglio – CEE – n. 1191/69 e – CEE – n. 1107/70).

1.1.– L'art. 5 del citato Regolamento (recepito dall'art. 61 della legge 23 luglio 2009, n. 99, recante «Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia», il quale espressamente prevede che le Autorità competenti possano avvalersi per l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale di quanto stabilito dall'art. 5, paragrafi 2, 4, 5 e 6 di tale regolamento), infatti, disciplina le modalità di affidamento dei servizi di trasporto pubblico passeggeri su strada e su ferrovia, con efficacia precettiva vincolante per gli Stati membri dal 3 dicembre 2009.

In particolare, il comma 5 stabilisce – per fare fronte a situazioni di emergenza in caso di interruzione o possibilità d'interruzione del servizio – che gli enti locali competenti, «nelle more dell'espletamento della procedura concorsuale per l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale su gomma al gestore unico di cui all'articolo 90 e fino al subentro dello stesso», possano adottare provvedimenti di emergenza, i quali assumono la forma di un'aggiudicazione diretta di un contratto di servizio pubblico o di una proroga consensuale di un contratto di servizio pubblico oppure di un'imposizione dell'obbligo di fornire determinati servizi pubblici. La citata norma comunitaria precisa, altresì, che «i contratti di servizio pubblico aggiudicati o prorogati con provvedimento di emergenza o le misure che impongono di stipulare un contratto di questo tipo hanno una durata non superiore a due anni».

1.2.– Secondo il ricorrente, l'art. 2 della legge della Regione Toscana n. 64 del 2012, così stabilendo, nel rimettere «alla facoltà degli enti locali la possibilità di adottare un secondo provvedimento di proroga successivo al primo già disposto, senza peraltro circoscriverne nel tempo la durata», violerebbe sia il primo comma dell'art. 117, Cost., in quanto si porrebbe in contrasto con le finalità concorrenziali perseguite dal diritto europeo (in particolare, con l'art. 5 del Regolamento CE n. 1370 del 2007), sia il secondo comma, lettera e), del medesimo articolo della Costituzione, in quanto arrecherebbe un grave vulnus alla regole della libera concorrenza, venendo ad invadere la potestà legislativa esclusiva dello Stato in tale materia.

2.– In riferimento alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. la questione è fondata.

2.1.– È necessario, preliminarmente, individuare la materia, tra quelle contemplate dall'art. 117 Cost., alla quale ricondurre la disciplina in esame: in particolare, secondo quanto prescrive la costante giurisprudenza di questa Corte, tenendo presente l'oggetto e la disciplina da essa prevista, nonché l'interesse da essa tutelato, al fine di verificare se al legislatore regionale sia consentito di stabilire, come nel caso in esame, la proroga delle precedenti concessioni relativamente al trasporto pubblico locale, senza limiti di tempo.

Non può essere condivisa l'opinione espressa dalla difesa della Regione resistente, secondo la quale la norma censurata sarebbe riconducibile alla materia del trasporto pubblico locale, materia di competenza legislativa regionale di tipo residuale, ai sensi del quarto comma dell'art. 117 Cost. (sentenza n. 222 del 2005). La disposizione in esame – pur avendo attinenza con detta materia – disciplina (peraltro in maniera difforme dalla normativa nazionale) modalità di affidamento della gestione di servizi pubblici locali di rilevanza economica, ed è riconducibile «secondo consolidata giurisprudenza della Corte, [...] alla materia “tutela della concorrenza”, di competenza esclusiva statale, tenuto conto della sua incidenza sul mercato» (sentenza n. 46 del 2013).

Del resto, in numerose pronunce, questa Corte ha precisato che le materie di competenza esclusiva e nel contempo «trasversali» dello Stato, come la tutela della concorrenza di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. – stante il loro carattere «finalistico» – «possono influire su altre materie attribuite alla competenza legislativa concorrente o residuale delle Regioni fino ad incidere sulla totalità degli ambiti materiali entro i quali si applicano», quale, appunto, nel caso in oggetto, quella della disciplina del trasporto pubblico locale (sentenze n. 291 e n. 18 del 2012; n. 150 del 2011; n. 288 del 2010; n. 431, n. 430, n. 401, n. 67 del 2007 e n. 80 del 2006).

2.2.– La disciplina delle modalità dell'affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica è, quindi, da ricondurre alla materia della tutela della concorrenza, di competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi del comma secondo, lettera e), dell'art. 117 Cost., tenuto conto della sua diretta incidenza sul mercato e «perché strettamente funzionale alla gestione unitaria del servizio» (ex plurimis: sentenze n. 46 del 2013; n. 62 e n. 32 del 2012; n. 339, n. 320, n. 187 e n. 128 del 2011; n. 325 del 2010). Lo scrutinio di legittimità costituzionale va, pertanto, effettuato con riferimento alla copiosa giurisprudenza relativa a questa materia.

2.2.1.– Anche recentemente questa Corte, con la sentenza n. 173 del 2013 – dichiarando l'illegittimità costituzionale di una norma della Regione Liguria che prevedeva, in tema di demanio marittimo, una proroga automatica delle concessioni già esistenti senza fissazione di un termine di durata – ha ribadito che «il rinnovo o la proroga automatica delle concessioni viola l'art. 117, primo comma, Cost., per contrasto con i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario in tema di libertà di stabilimento e di tutela della concorrenza, determinando altresì una disparità di trattamento tra operatori economici, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), dal momento che coloro che in precedenza non gestivano il demanio marittimo non hanno la possibilità, alla scadenza della concessione, di prendere il posto del vecchio gestore se non nel caso in cui questi non chieda la proroga o la chieda senza un valido programma di investimenti. Al contempo, la disciplina regionale impedisce l'ingresso di altri potenziali operatori economici nel mercato, ponendo barriere all'ingresso, tali da alterare la concorrenza».

Ugualmente, con espresso riferimento a possibilità di rinnovi o proroghe automatiche di contratti in concessione relativi al trasporto pubblico locale, questa Corte ha reiteratamente affermato che non è consentito al legislatore regionale disciplinare il rinnovo o la proroga automatica delle concessioni alla loro scadenza – in contrasto con i principi di temporaneità e di apertura alla concorrenza – poiché, in tal modo, dettando vincoli all'entrata, verrebbe ad alterare il corretto svolgimento della concorrenza nel settore del trasporto pubblico locale, determinando una disparità di trattamento tra operatori economici ed invadendo la competenza esclusiva del legislatore statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

È stata, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale di disposizioni regionali, le quali prevedevano la possibilità di proroghe automatiche di contratti di trasporto pubblico locale (sentenza n. 123 del 2011), ovvero il mantenimento di affidamenti preesistenti in capo agli stessi concessionari di servizi di trasporto pubblico locale oltre il termine ultimo previsto dal legislatore statale per il passaggio al nuovo sistema di affidamento di tali servizi tramite procedure concorsuali (sentenza n. 80 del 2011).

2.2.2.– Di conseguenza, è solo con l'affidamento dei servizi pubblici locali mediante procedure concorsuali che si viene ad operare una effettiva apertura di tale settore e a garantire il superamento di assetti monopolistici. In particolare, si è più volte sottolineato al riguardo che «la disciplina delle procedure di gara, la regolamentazione della qualificazione e selezione dei concorrenti, delle procedure di affidamento e dei criteri di aggiudicazione mirano a garantire che le medesime si svolgano nel rispetto delle regole concorrenziali e dei principi comunitari della libera circolazione delle merci, della libera prestazione dei servizi, della libertà di stabilimento, nonché dei principi costituzionali di trasparenza e parità di trattamento. La gara pubblica, dunque, costituisce uno strumento indispensabile per tutelare e promuovere la concorrenza (sentenze n. 401 del 2007 e n. 1 del 2008)» (sentenza n. 339 del 2011).

2.3.– Anche nel caso di specie, la norma impugnata – nello stabilire la possibilità, per gli enti locali, di reiterare la proroga dei contratti dei gestori dei servizi di trasporto pubblico locale, senza neppure che vi sia l'indicazione di un termine finale di cessazione delle medesime – ha posto in essere una disciplina che opera una distorsione nel concetto di concorrenza ponendosi in contrasto con i principi generali, stabiliti dalla legislazione statale.

Né ha valore quanto affermato dalla Regione circa il, peraltro non univoco, contenuto della risposta che la Direzione generale della mobilità e dei trasporti della Commissione europea ha fornito al quesito relativo alla possibilità di reiterare, in situazioni emergenziali, anche oltre i due anni previsti dal comma 5 dell'art. 5 del Regolamento CE n.1370/2007, le misure consentite da tale disposizione. Infatti, pur prescindendo dalla circostanza che se il quesito fosse stato indirizzato anche alla Direzione generale per la concorrenza la risposta, in particolare con riferimento alla mancanza di qualsivoglia termine finale per l'attivazione delle procedure ad evidenza pubblica, forse sarebbe stata più completa, in ogni caso, trattandosi di materia attinente alla tutela della concorrenza, è solo il legislatore statale che, in base all'ordinamento costituzionale italiano, deve farsi carico di eventuali problemi emergenziali.

3.– Alla luce di tali considerazioni, l'art. 2 della legge della Regione Toscana n. 64 del 2012, deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Restano assorbite le censure sollevate nei confronti del medesimo art. 2 in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Toscana 24 novembre 2012, n. 64 (Modifiche alla l.r. 69/2008, alla l.r. 65/2010, alla l.r. 66/2011, alla l.r. 68/2011 e alla l. r. 21/2012), nella parte in cui inserisce il comma 1-bis nell'articolo 82 della legge della Regione Toscana 29 dicembre 2010, n. 65 (Legge finanziaria per l'anno 2011).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 gennaio 2014.

Gaetano SILVESTRI, Presidente
Paolo Maria NAPOLITANO, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 13 gennaio 2014.

Sentenza: 15 gennaio 2014, n. 4

Materia: tutela della salute

Parametri invocati: artt. 81, 97 e 117, terzo comma, della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 8, comma 2, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 13 dicembre 2012, n. 25 (Riordino istituzionale e organizzativo del Servizio sanitario regionale)

Esito: illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 2, della l.r. Friuli-Venezia Giulia 25/2012

Estensore nota: Cesare Belmonte

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 2, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 13 dicembre 2012, n. 25 (Riordino istituzionale e organizzativo del Servizio sanitario regionale), in riferimento agli artt. 81, 97 e 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica) e all'art. 1, comma 6, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 19 luglio 1995, n. 502 (Regolamento recante norme sul contratto del direttore generale, del direttore amministrativo e del direttore sanitario delle unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere).

L'art. 8, comma 2, della l.r. Friuli-Venezia Giulia 25/2012 stabilisce che ai direttori generali delle aziende sanitarie che decadono dall'incarico *viene corrisposto il compenso onnicomprensivo dovuto in caso di cessazione anticipata dell'incarico*.

La Regione Friuli-Venezia Giulia non si è costituita in giudizio.

In via preliminare, la Corte costituzionale rileva che la norma impugnata, in un primo momento abrogata dall'art. 8, comma 5, della legge regionale 8 aprile 2013, n. 5, è stata richiamata in vita dall'art. 14, comma 1, lettera c), della legge regionale 26 luglio 2013, n. 6, e per questo motivo permane l'interesse del ricorrente all'esame del ricorso.

Ancora in via preliminare, è dichiarata inammissibile la censura sollevata in riferimento all'art. 97 Cost., in ragione della mancata indicazione di tale doglianza nella determinazione governativa ad impugnare.

Quanto alla censura proposta in relazione al principio di copertura finanziaria, l'esame di costituzionalità va operato con riguardo al testo vigente dell'art. 81 Cost., giacché la revisione introdotta con la legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), si applica a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014.

Ciò premesso, la questione sollevata in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost. è fondata.

Il principio della previa copertura della spesa in sede legislativa è inderogabile e la sua forza espansiva *si sostanzia in una vera e propria clausola generale in grado di invalidare tutti gli enunciati normativi che non sono coerenti con i principi della sana gestione finanziaria e contabile*. Corollario di tale regola è che *l'esistenza di oneri nascenti dal contenuto della legge determina la necessità dell'indicazione dei mezzi finanziari per farvi fronte*.

Per contro, nella l.r. Friuli-Venezia Giulia 25/2012 non vi è alcuna disposizione che preveda la copertura della spesa derivante dalla norma regionale impugnata.

Peraltro, già con la sentenza n. 68 del 2011 la Corte aveva avuto modo di affermare, con riguardo all'incremento ed all'integrazione del trattamento economico dei direttori generali, dei direttori sanitari e dei direttori amministrativi degli enti ed istituti sanitari, che la mancata indicazione della copertura finanziaria comporta la violazione dell'art. 81 Cost.

L'art. 8, comma 2, della l.r. Friuli-Venezia Giulia 25/2012 è pertanto illegittimo in quanto viola la regola della previa determinazione della copertura finanziaria.

Restano assorbite le ulteriori questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.

Sanità pubblica - Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia. - Legge Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 13 dicembre 2012 n. 25, art. 8, comma 2 (Riordino istituzionale e organizzativo del Servizio sanitario regionale). (GU 1^a Serie Speciale - Corte Costituzionale n.5 del 29-1-2014)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 2, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 13 dicembre 2012, n. 25 (Riordino istituzionale e organizzativo del Servizio sanitario regionale), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 14-18 febbraio 2013, depositato in cancelleria il 19 febbraio 2013 ed iscritto al n. 23 del registro ricorsi 2013.

Udito nell'udienza pubblica del 3 dicembre 2013 il Giudice relatore Aldo Carosi;

udito l'avvocato dello Stato Maria Gabriella Mangia per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso in epigrafe il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 2, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 13 dicembre 2012, n. 25 (Riordino istituzionale e organizzativo del Servizio sanitario regionale), in riferimento agli artt. 81, 97 e 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica) ed all'art. 1, comma 6, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 19 luglio 1995, n. 502 (Regolamento recante norme sul contratto del direttore generale, del direttore amministrativo e del direttore sanitario delle unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere).

Il ricorrente assume che l'art. 8, comma 2, della legge regionale n. 25 del 2012, nella parte cui stabilisce che ai direttori generali che decadono dall'incarico venga corrisposto il compenso onnicomprensivo dovuto in caso di cessazione anticipata dello stesso, si porrebbe in contrasto con l'art. 1, comma 6, del d.P.C.m. n. 502 del 1995, secondo il quale «Nulla è dovuto, a titolo di indennità di recesso, al direttore generale nei casi di cessazione dell'incarico per decadenza, mancata conferma, revoca o risoluzione del contratto nonché per dimissioni».

Il Presidente del Consiglio dei ministri rileva inoltre che la norma regionale censurata, introducendo un trattamento economico di favore nei confronti della predetta figura di direttore

generale, in netto contrasto con quanto dispone la disciplina dettata dal legislatore statale, comporterebbe inevitabilmente una maggiore spesa priva di copertura finanziaria, con conseguente violazione dell'art. 81 Cost.

A tale proposito il ricorrente osserva che l'assoluta mancanza di ogni indicazione, che consenta di individuare le modalità di copertura degli oneri connessi alla citata disposizione regionale, riferiti ad una spesa collegata all'attribuzione di un vero e proprio diritto soggettivo in capo ai direttori generali delle Aziende sanitarie locali (ASL) decaduti dall'incarico, non terrebbe conto dei principi della vigente normativa contabile ed in particolare di quelli indicati all'art. 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), che, in attuazione dell'art. 81, quarto comma, Cost., prevede che ogni legge che comporti nuovi o maggiori oneri debba indicare espressamente le relative fonti di copertura.

La stessa norma regionale, quindi, si porrebbe in evidente contrasto con le vigenti disposizioni in materia di contenimento della spesa, nonché con i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, in violazione rispettivamente degli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost.

Successivamente alla proposizione del ricorso, la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha adottato la legge regionale 8 aprile 2013, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di attività economiche, tutela ambientale, difesa del territorio, gestione del territorio, infrastrutture, lavori pubblici, edilizia e trasporti, attività culturali, ricreative e sportive, relazioni internazionali e comunitarie, istruzione, corregionali all'estero, ricerca, cooperazione e famiglia, lavoro e formazione professionale, sanità pubblica e protezione sociale, funzione pubblica, autonomie locali, affari istituzionali, economici e fiscali generali), il cui art. 8, comma 5, ha espressamente abrogato l'art. 8, comma 2, della legge regionale n. 25 del 2012.

Infine, con l'art. 14, comma 1, lettera c), della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 26 luglio 2013, n. 6 (Assestamento del bilancio 2013 e del bilancio pluriennale per gli anni 2013-2015 ai sensi dell'articolo 34 della legge regionale n. 21/2007), è stato abrogato l'art. 8, comma 5, della legge regionale n. 5 del 2013.

2.- In via preliminare deve essere esaminata la questione relativa alle sopravvenienze normative intervenute dopo la proposizione del ricorso.

Con riguardo alla fattispecie in esame, è accaduto che, in un primo momento, l'art. 8, comma 5, della legge regionale n. 5 del 2013 ha espressamente abrogato l'impugnato art. 8, comma 2, della legge regionale n. 25 del 2012, mentre, in un secondo momento, l'art. 14, comma 1, lettera c), della legge regionale n. 6 del 2013 ha – con la medesima tecnica normativa – abrogato il citato art. 8, comma 5, il quale aveva soppresso la norma impugnata.

Si è in presenza, a ben vedere, di un'ipotesi di reviviscenza conseguente all'abrogazione di una norma meramente abrogatrice disposta dal legislatore, perché l'unica finalità di tale norma consiste nel rimuovere il precedente effetto abrogativo (sentenza n. 13 del 2012).

La norma impugnata deve essere pertanto considerata in vigore, in quanto richiamata in vita dall'art. 14, comma 1, lettera c), della legge regionale n. 6 del 2013 e per questo motivo permane l'interesse del ricorrente all'esame del ricorso.

3.- Ancora in via preliminare, la censura sollevata in riferimento all'art. 97 Cost. deve essere dichiarata inammissibile.

La relazione del Ministro per gli affari regionali, il turismo e lo sport, cui rinvia la deliberazione ad impugnare del Consiglio dei ministri, individua esclusivamente negli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost. i parametri violati dall'art. 8, comma 2, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 25 del 2012, non facendo nessuna menzione dell'art. 97 Cost., evocato nell'epigrafe del ricorso introduttivo del presente giudizio.

Pertanto, «considerato il carattere dispositivo dei giudizi di legittimità costituzionale in via principale, la mancata indicazione di tale doglianza nella determinazione dell'organo chiamato ad

esprimere la volontà dell'ente preclude a questa Corte l'esame nel merito della questione» (sentenza n. 7 del 2011), indipendentemente dall'ulteriore rilievo che nella parte motiva del ricorso non vi sia alcun richiamo all'art. 97 Cost.

4.– Quanto alla censura proposta in riferimento al principio di copertura finanziaria sancito dall'art. 81, quarto comma, Cost., è opportuno premettere che l'esame della stessa deve essere operato con riguardo al testo vigente del suddetto parametro poiché la revisione introdotta con la legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), si applica a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014 (art. 6, comma 1, legge cost. n. 1 del 2012).

4.1.– Ciò premesso, la questione sollevata in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost. è fondata. Questa Corte ha già avuto modo di affermare che il principio della previa copertura della spesa in sede legislativa è inderogabile e che la forza espansiva dell'art. 81, quarto comma, Cost., presidio degli equilibri di finanza pubblica, si sostanzia in una vera e propria clausola generale in grado di invalidare tutti gli enunciati normativi che non sono coerenti con i principi della sana gestione finanziaria e contabile (sentenza n. 192 del 2012).

Corollario di tale regola è che l'esistenza di oneri nascenti dal contenuto della legge determina la necessità dell'indicazione dei mezzi finanziari per farvi fronte. Verrebbe altrimenti «disatteso un obbligo costituzionale di indicazione al quale il legislatore, anche regionale (ex plurimis, sentenza n. 68 del 2011), non può sottrarsi, ogni qual volta esso preveda attività che non possano realizzarsi se non per mezzo di una spesa» (sentenza n. 51 del 2013).

Al contrario, nella legge regionale n. 25 del 2012 non si rinviene alcuna disposizione che preveda la copertura della spesa derivante dall'art. 8, comma 2. Già in precedenza, con riguardo all'incremento ed all'integrazione del trattamento economico dei direttori generali, dei direttori sanitari e dei direttori amministrativi degli enti ed istituti sanitari, è stato affermato che la mancata indicazione della copertura finanziaria comporta la violazione dell'art. 81 Cost. (sentenza n. 68 del 2011).

Dunque, l'art. 8, comma 2, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 25 del 2012, avendo violato la regola della previa determinazione della copertura finanziaria, deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo.

5.– Restano assorbite le ulteriori questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 2, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 13 dicembre 2012, n. 25 (Riordino istituzionale e organizzativo del servizio sanitario regionale).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 gennaio 2014.

Gaetano SILVESTRI, Presidente
Aldo CAROSI, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 23 gennaio 2014.

Sentenza: 15 gennaio 2014, n. 8

Materia: coordinamento della finanza pubblica

Parametri invocati: artt. 3, 53, 97 e 117, terzo comma, Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 3 della legge della Regione Puglia 28 dicembre 2012, n. 45 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2013 e bilancio pluriennale 2013-2015 della Regione Puglia)

Esito:

- 1) inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge indicata, promossa in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione;
- 2) non fondatezza della stessa questione, in riferimento agli artt. 53 e 117, terzo comma, Cost.

Estensore nota: Marianna Martini

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri solleva questione di legittimità costituzionale in relazione alla norma indicata in epigrafe.

A parere del Governo quest'ultima prevedendo l'applicazione - a decorrere dal primo gennaio 2013 - di un'unica aliquota (pari allo 0,5 per cento) per una fascia di redditi particolarmente estesa (dai 28 mila euro annui sino a quelli oltre i 75 mila euro), violerebbe i parametri costituzionali sopra citati e le norme statali in materia di rimodulazione delle aliquote dell'addizionale regionale IRPEF. In particolare, l'art. 6 del d.lgs. n. 68 del 2011 accorderebbe alle regioni la facoltà di variazione dell'aliquota dell'addizionale regionale solo a fronte di una differenziazione rispettosa del principio di progressività e imporrebbe l'applicazione integrale degli scaglioni fissati dal legislatore statale. Inoltre, lo stesso articolo 6, al comma 4, accorderebbe tale facoltà solo a decorrere dall'anno 2014.

La Corte rileva preliminarmente che la norma impugnata è stata modificata dall'art. 4, comma 1, lettere a) e b), della legge della Regione Puglia 7 agosto 2013, n. 26 (Assestamento e prima variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013), secondo la quale l'incremento dell'aliquota dell'addizionale regionale per gli ultimi tre scaglioni di reddito è stato diversificato con l'introduzione di aliquote differenziate in relazione ad ogni scaglione (pari, rispettivamente, allo 0,48 per cento; allo 0,49 per cento ed allo 0,5 per cento).

È rimasto invariato il comma 2 dell'impugnato art. 3, il quale prevede che, in caso di modifica degli scaglioni di reddito statali, rimangano ferme le addizionali, specificandone le aliquote negli stessi termini della versione originaria del comma 1.

La Corte precisa l'irrelevanza delle modifiche apportate rispetto all'oggetto del contendere che attiene, oltre all'osservanza del principio di progressività, l'esistenza dell'obbligo di applicare integralmente gli scaglioni statali. Quindi, in nome del principio di effettività della tutela costituzionale delle parti nei giudizi in via d'azione, la questione di legittimità costituzionale deve essere trasferita sulla nuova norma, poiché essa si pone nei medesimi termini.

La Corte dichiara l'inammissibilità della questione relativa ai parametri dettati dagli artt. 3 e 97 Cost., dal momento che il ricorso manca di ogni motivazione delle censure legate alle suddette norme costituzionali, che vengono semplicemente richiamate senza alcuna spiegazione su come esse risultino incise.

In riferimento ai restanti parametri invocati relativamente alla disciplina delle addizionali, i giudici ritengono la questione non fondata.

Le norme censurate innanzitutto non violano l'art. 53 Cost. Infatti, la progressività è principio che deve informare l'intero sistema tributario nel suo complesso e non il singolo tributo; inoltre, nel caso di specie è anche l'imposta specifica (l'IRPEF) a essere significativamente progressiva e tale qualità non è messa in discussione dalle modeste (rispetto alle aliquote statali) addizionali regionali, tanto nella versione originaria, quanto, e a maggior ragione, nella nuova.

La normativa regionale, nel suo complesso, risulta quindi pienamente rispettosa del principio di cui all'art. 53 Cost.

Parimenti non può ritenersi violato l'art. 117, terzo comma, Cost.

L'art. 6 del d.lgs. n. 68 del 2011, invocato come norma interposta, nel prevedere, al comma 1, la facoltà per le regioni a statuto ordinario di aumentare o diminuire l'aliquota dell'addizionale regionale all'IRPEF di base a decorrere dall'anno 2012, con il successivo comma 4 si limita a vietare aliquote delle addizionali disallineate rispetto agli scaglioni di reddito erariali. Essa, dunque, diversamente da quanto prospettato dal ricorrente, non impone l'obbligo di osservare integralmente tutti gli scaglioni statali, restando così affidati direttamente al principio costituzionale di progressività i limiti del potere regionale di differenziazione delle addizionali e della loro misura.

Tale vincolo risulta pertanto rispettato dal legislatore regionale in entrambe le disposizioni in esame.

Infine, anche la questione sollevata con riferimento alla disciplina temporale dettata dalla Regione non è fondata.

Si osserva in contrario che la norma si riferisce espressamente alle «disposizioni di cui ai commi 3, 4, 5 e 6» e non al comma 1, che – come si è avuto più volte modo di ricordare – è la sede normativa in cui viene disciplinata la facoltà per le regioni a statuto ordinario di aumentare o diminuire le aliquote dell'addizionale regionale all'IRPEF.

Tale facoltà trova nello stesso comma la propria specifica disciplina temporale, e questa fa riferimento all'anno 2012: non vi è dunque contrasto con la norma regionale destinata ad operare dall'anno finanziario 2013.

In definitiva la questione sollevata dal Governo non può che ritenersi inammissibile in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione e infondata in riferimento agli artt. 53 e 117, terzo comma, Cost.

Addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche - Norme della Regione Puglia. - Legge della Regione Puglia 28 dicembre 2012, n. 45 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2013 e bilancio pluriennale 2013-2015 della Regione Puglia), art. 3. (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.5 del 29-1-2014)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Puglia 28 dicembre 2012, n. 45 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2013 e bilancio pluriennale 2013-2015 della Regione Puglia), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 28 febbraio-4 marzo 2013, depositato in cancelleria il 7 marzo 2013 ed iscritto al n. 40 del registro ricorsi 2013.

Visto l'atto di costituzione della Regione Puglia;

udito nell'udienza pubblica del 19 novembre 2013 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

uditi l'avvocato dello Stato Massimo Massella Ducci Teri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita della legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Puglia 28 dicembre 2012, n. 45 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2013 e bilancio pluriennale 2013-2015 della Regione Puglia), per violazione: a) degli artt. 3 e 97 della Costituzione; b) del principio di progressività cristallizzato nell'art. 53 Cost.; c) dell'art. 117, terzo comma, Cost. sotto il profilo del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario e, quale norma interposta, dell'art. 6 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).

A parere del ricorrente, la norma, stabilendo l'applicazione di un'unica aliquota (pari allo 0,5 per cento) per una fascia di redditi particolarmente estesa (dai 28 mila euro annui sino a quelli oltre i 75 mila euro) e prevedendone l'applicazione a decorrere dal 1o gennaio 2013, violerebbe i parametri costituzionali citati e si porrebbe in contrasto con le norme statali in materia di rimodulazione delle aliquote dell'addizionale regionale IRPEF. In particolare, l'art. 6 del d.lgs. n. 68 del 2011 accorderebbe alle regioni la facoltà di variazione dell'aliquota dell'addizionale regionale solo a fronte di una differenziazione rispettosa del principio di progressività e imporrebbe l'applicazione integrale degli scaglioni fissati dal legislatore statale. Lo stesso articolo 6, al comma 4, come modificato dall'art. 1, comma 555, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2013), accorderebbe tale facoltà solo a decorrere dall'anno 2014.

2.– La Regione Puglia sostiene l'infondatezza delle questioni promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, evidenziando che, già prima dell'approvazione del d.lgs. n. 68 del 2011, la Corte costituzionale aveva riconosciuto la possibilità per le regioni di rimodulare l'addizionale regionale all'IRPEF in senso conforme al criterio di progressività, in quanto valore cardine del sistema tributario consacrato dal secondo comma dell'art. 53 Cost. (sentenza n. 2 del 2006).

Aggiunge, poi, che il vincolo fissato dal comma 4 dell'art. 6 del citato decreto legislativo si concreterebbe non nell'obbligo di prevedere l'addizionale per tutti gli scaglioni fissati dal legislatore statale ma unicamente nel divieto di adottare scaglioni di reddito diversi rispetto a questi ultimi. Quanto all'applicazione del principio contenuto nel medesimo comma, la Regione rileva come il limite temporale imposto dalla legge statale si riferirebbe non già alla facoltà regionale di assicurare progressività all'attuazione del prelievo, bensì unicamente al divieto di differenziare le aliquote dell'addizionale in spregio agli scaglioni di reddito erariali.

3.– Va preliminarmente rilevato che l'art. 3, comma 1, lettere c) e d), della impugnata legge regionale è stato modificato dall'art. 4, comma 1, lettere a) e b), della legge della Regione Puglia 7 agosto 2013, n. 26 (Assestamento e prima variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013), alla cui stregua l'incremento dell'aliquota dell'addizionale regionale per gli ultimi tre scaglioni di reddito è stato diversificato con l'introduzione di aliquote differenziate in

relazione ad ogni scaglione (pari, rispettivamente, allo 0,48 per cento; allo 0,49 per cento ed allo 0,5 per cento).

È rimasto invariato il comma 2 dell'impugnato art. 3, il quale prevede che, in caso di modifica degli scaglioni di reddito statali, rimangano ferme le addizionali, specificandone le aliquote negli stessi termini della versione originaria del comma 1.

4.– Secondo il ricorrente la nuova modulazione delle aliquote è sostanzialmente coincidente con quella oggetto di impugnazione, variandole in misura così trascurabile da mantenere ferma la struttura complessiva della norma.

In effetti, è evidente l'irrilevanza delle modifiche apportate rispetto al *thema decidendum* che, come emerge in particolare dalle difese regionali, attiene, oltre che all'osservanza del principio di progressività, all'esistenza dell'obbligo di applicare integralmente gli scaglioni statali, alla stregua dei parametri sia costituzionali che interposti invocati *ex adverso*.

Pertanto, in forza del principio di effettività della tutela costituzionale delle parti nei giudizi in via d'azione, la questione di legittimità costituzionale deve essere trasferita sulla nuova norma (sentenze n. 40 del 2012; n. 533 del 2002 e ordinanza n. 137 del 2004), poiché essa si pone nei medesimi termini, con riguardo sia alla formulazione originaria (che, del resto, riferendosi all'anno finanziario 2014, non ha trovato applicazione) sia a quella risultante dalle modifiche apportate dal comma 1 dell'art. 4 della legge reg. n. 26 del 2013.

5.– Con riferimento alla quantificazione delle addizionali può quindi procedersi all'esame della questione di costituzionalità in modo unitario sia per il comma 1 sia per il comma 2, il quale, essendo rimasto immutato, prevede una medesima aliquota per gli ultimi tre scaglioni.

5.1.– Va dichiarata l'inammissibilità della questione relativa ai parametri dettati dagli artt. 3 e 97 Cost.

Si deve ribadire la consolidata giurisprudenza di questa Corte secondo la quale la questione di legittimità costituzionale è inammissibile allorché manchi qualsivoglia argomentazione a supporto della stessa (*ex plurimis*: sentenze n. 114, n. 20 e n. 8 del 2013; n. 212 del 2012; n. 200, n. 119, n. 45 e n. 10 del 2010; n. 247 del 2009). Nel caso di specie, il ricorso manca di ogni motivazione delle censure legate a questi parametri costituzionali, atteso che si limita a richiamarli senza esporre in che modo essi risultino incisi.

5.2.– Quanto ai restanti parametri invocati in ordine alla disciplina delle addizionali, la questione non è fondata.

5.2.1.– Le norme censurate innanzitutto non violano il principio di progressività contenuto nell'art. 53 Cost.

Questa Corte ha più volte chiarito che la progressività è principio che deve informare l'intero sistema tributario nel suo complesso e non il singolo tributo (sentenze n. 223 del 2012; n. 2 del 2006; n. 263 del 1994; n. 159 del 1985; n. 62 del 1977 e ordinanze n. 341 del 2000; n. 128 del 1966). A ciò si aggiunga che nel caso di specie è anche l'imposta specifica (l'IRPEF) a essere significativamente progressiva e che tale qualità non è certo messa in discussione dalle modeste (rispetto alle aliquote statali) addizionali regionali, tanto nella versione originaria, quanto, e a maggior ragione, nella nuova.

La normativa regionale, nel suo complesso, risulta quindi pienamente rispettosa del principio di cui all'art. 53 Cost.

5.2.2.– Parimenti non può ritenersi violato l'art. 117, terzo comma, Cost.

L'art. 6 del d.lgs. n. 68 del 2011, invocato come norma interposta, nel prevedere, al comma 1, la facoltà per le regioni a statuto ordinario di aumentare o diminuire l'aliquota dell'addizionale

regionale all'IRPEF di base a decorrere dall'anno 2012, con il successivo comma 4 si limita a vietare aliquote delle addizionali disallineate rispetto agli scaglioni di reddito erariali.

Essa, dunque, contrariamente a quanto prospettato dal ricorrente, non impone l'obbligo di osservare integralmente tutti gli scaglioni statali, restando così affidati direttamente al principio costituzionale di progressività – nei sensi prima chiariti – i limiti del potere regionale di differenziazione delle addizionali e della loro misura.

Tale vincolo risulta pertanto rispettato dal legislatore regionale in entrambe le disposizioni in esame.

6.– Anche la questione sollevata con riferimento alla disciplina temporale dettata dalla Regione non è fondata.

6.1.– Secondo il ricorrente, tale disciplina sarebbe contrastante con il comma 7 dell'art. 6 del d.lgs. n. 68 del 2011, il quale fisserebbe un termine di applicazione «a decorrere dal 2014» per la introduzione delle addizionali.

Si osserva in contrario che la norma si riferisce espressamente alle «disposizioni di cui ai commi 3, 4, 5 e 6» e non al comma 1, che – come si è avuto più volte modo di ricordare – è la sede normativa in cui viene disciplinata la facoltà per le regioni a statuto ordinario di aumentare o diminuire le aliquote dell'addizionale regionale all'IRPEF.

Tale facoltà trova nello stesso comma la propria specifica disciplina temporale, e questa fa riferimento all'anno 2012: non vi è dunque contrasto con la norma regionale destinata ad operare dall'anno finanziario 2013.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

- 1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Puglia 28 dicembre 2012, n. 45 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2013 e bilancio pluriennale 2013-2015 della Regione Puglia), promossa, in riferimento agli artt. 3 e 97 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. 3 della legge della Regione Puglia n. 45 del 2012, promossa, in riferimento agli artt. 53 e 117, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 gennaio 2014.

Gaetano SILVESTRI, Presidente
Giancarlo CORAGGIO, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 23 gennaio 2014.

Sentenza: 15 gennaio 2014, n. 11

Materia: professioni, acque e acquedotti - acque minerali e termali - edilizia - energia

Parametri invocati: violazione dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto articoli 1, 2, 3, 17, 35 e 37 della legge della Regione Toscana 3 dicembre 2012, n. 69 (Legge di semplificazione dell'ordinamento regionale 2012)

Esito:

- Illegittimità costituzionale dell'art. 17 della legge della Regione Toscana 3 dicembre 2012, n. 69 (Legge di semplificazione dell'ordinamento regionale 2012);
- illegittimità costituzionale dell'art. 37 della legge reg. Toscana n. 69 del 2012 nella parte in cui modifica l'art. 17, comma 2, lettere a), b) ed f), della legge della Regione Toscana 24 febbraio 2005, n. 39 (Disposizioni in materia di energia);
- inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 35 della legge reg. Toscana n. 69 del 2012, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;
- non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2 e 3 della legge reg. Toscana n. 69 del 2012, promosse, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;
- non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 37 della legge reg. Toscana n. 69 del 2012, nella parte in cui modifica l'art. 17, commi 3, lettera a), 5, lettere a), b) e c), e 11, della legge reg. Toscana n. 39 del 2005, promosse, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Estensore nota: Domenico Ferraro

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso alcune questioni di legittimità costituzionale in relazione agli articoli 1, 2, 3, 17, 35 e 37 della legge della Regione Toscana 3 dicembre 2012, n. 69 (Legge di semplificazione dell'ordinamento regionale 2012). Con gli articoli 1, 2 e 3 della legge 69/2012 vengono modificate alcune previsioni della legge regionale 3/1995 e per effetto di tali modifiche nella Regione Toscana l'esercizio dell'attività di tassidermia ed imbalsamazione è subordinato alla presentazione, in luogo della denuncia di inizio attività (DIA) originariamente prevista, di una segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) nella quale viene attestata la frequenza ad un corso di formazione professionale obbligatoria.

Per la Corte la questione non è fondata in quanto, con orientamento ormai costante, ha affermato che *“la potestà legislativa regionale nella materia concorrente delle professioni deve rispettare il principio secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato, rientrando nella competenza delle Regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale; tale principio, al di là della particolare attuazione ad opera dei singoli precetti normativi, si configura infatti quale limite di ordine generale, invalicabile dalla legge regionale, da ciò derivando che non è nei poteri delle Regioni dar vita a nuove figure professionali”*.

La Regione Toscana aveva già dato attuazione a tali previsioni con la legge reg. n. 3 del 1995 ed alla luce di questo quadro normativo si può affermare che le modifiche introdotte dalla legge reg. n. 69 del 2012 non hanno istituito una nuova figura professionale, ma sono intervenute sulla disciplina regionale già vigente in materia, prevedendo una diversa modalità di accesso allo svolgimento dell'attività di imbalsamazione e tassidermia per la quale è richiesta obbligatoriamente la frequenza di un corso di formazione.

Le disposizioni impugnate, pertanto, costituiscono esercizio della potestà residuale delle Regioni in tema di formazione professionale.

Lo Stato ha poi impugnato l'art. 17 della l.r. 69/2012 il quale sostituisce l'art. 41 della legge della Regione Toscana 27 luglio 2004, n. 38 (Norme per la disciplina della ricerca, della coltivazione e dell'utilizzazione delle acque minerali, di sorgente e termali).

A seguito di tali modifiche, la nuova versione dell'art. 41 della legge reg. n. 38 del 2004 stabilisce che l'avvio dell'attività di utilizzazione dell'acqua minerale naturale e di sorgente è assoggettato a SCIA, attestante il possesso dei requisiti previsti dal regolamento (CE) 29 aprile 2004, n. 852/2004 (Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sull'igiene dei prodotti alimentari). Stabilisce, inoltre, che l'ASL può effettuare un sopralluogo di verifica entro 30 giorni.

Il ricorrente deduce la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. in quanto, prevedendo in luogo dell'autorizzazione (forma di controllo preventivo), la SCIA (che implica controlli successivi), la norma impugnata contrasterebbe con la disciplina di principio in materia di tutela della salute dettata dal decreto legislativo 8 ottobre 2011, n. 176 (Attuazione della direttiva 2009/54/CE, sull'utilizzazione e la commercializzazione delle acque minerali naturali).

Successivamente alla proposizione del ricorso, la Regione Toscana ha emanato la legge 9 agosto 2013, n. 47 (Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2013), la quale, all'art. 59, ha modificato l'art. 41 della legge reg. n. 38 del 2004 disponendo che l'avvio dell'attività di utilizzazione dell'acqua minerale naturale e di sorgente sia assoggettato al rilascio di autorizzazione, e non più a SCIA.

Secondo la Corte, le modifiche introdotte dalla l.r. 47/2013, recependo la normativa statale appaiono soddisfare le censure mosse dal ricorrente, non vi è, tuttavia, alcuna dimostrazione del fatto che la disposizione impugnata, la quale contiene previsioni dotate di immediata efficacia, non abbia avuto applicazione e pertanto non ricorrono le condizioni richieste dalla giurisprudenza della Corte perché possa essere dichiarata la cessazione della materia del contendere.

La Corte, nella sentenza 244/2010, esaminando le censure proposte proprio dalla Regione Toscana avverso tali disposizioni, ha affermato che *“Il legislatore comunitario, nell'esercizio della propria discrezionalità normativa, ha ritenuto prevalente, rispetto a quella della semplificazione amministrativa dei procedimenti, la finalità di assicurare la tutela della salute dei consumatori di acque minerali. Nell'ordinamento nazionale analoga finalità costituisce un interesse generale, costituzionalmente rilevante, in quanto species del più ampio genus della salute del singolo individuo e della collettività di cui all'art. 32 Cost. e, nel caso di specie, anche pienamente conforme alla regola introdotta dal legislatore comunitario [...]”*.

Le censure prospettate, sia con riferimento al primo che al terzo comma dell'art. 117 Cost., risultano fondate. La disposizione regionale impugnata, infatti, subordinando lo svolgimento dell'attività a semplice SCIA, anziché ad autorizzazione, viola un principio fondamentale della materia della tutela della salute, ed inoltre si pone in contrasto la normativa comunitaria. Il ricorrente ha impugnato l'art. 35 della l.r. 69/2012 il quale sostituisce l'art. 16 della legge della Regione Toscana 24 febbraio 2005, n. 39 (Disposizioni in materia di energia). L'art. 16, inserito nel Capo III della legge, concernente la disciplina delle attività energetiche, individua gli interventi soggetti a SCIA. Il Presidente del Consiglio sostiene che la disposizione impugnata violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost. con riguardo alla materia di governo del territorio e protezione civile nella parte in cui prevede il rispetto dell'art. 10 della l.r. 39/2005, il quale ha escluso talune opere dal rilascio delle autorizzazioni per l'inizio dei lavori nelle zone sismiche, laddove invece l'art. 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di

accesso ai documenti amministrativi), stabilisce che le disposizioni in materia di SCIA non si applicano ai casi previsti dalla normativa per le costruzioni in zone sismiche.

Per la Corte l'eccezione è fondata perché secondo la giurisprudenza costante della stessa, il ricorso in via principale deve anzitutto *“identificare esattamente la questione nei suoi termini normativi”*, indicando *“le norme costituzionali e ordinarie, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto della questione di costituzionalità”*.

Nel caso in esame, le argomentazioni svolte dal ricorrente a sostegno dell'impugnazione dell'art. 35 della l.r. 69/2012 sono formulate in termini confusi e non raggiungono quella soglia minima di chiarezza e completezza cui è subordinata l'ammissibilità delle impugnative in via principale. È impugnato l'art. 37 della l.r. 69/2012 il quale sostituisce l'art. 17 della l.r. 39/2005. A seguito delle modifiche introdotte, la citata disposizione individuerebbe, ai commi 2, lettere a), b), ed f), 3, lettera a), 5, lettere a), b) e c), e 11, una serie di interventi concernenti l'installazione di impianti da fonti rinnovabili che producono energia elettrica e termica per i quali non è necessario il titolo abilitativo.

In tal modo la disposizione censurata violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost. in quanto disciplinerebbe il regime abilitativo per i suddetti interventi in modo difforme rispetto a quanto previsto dalla normativa statale dettata dagli articoli 6 comma 11, e 7, commi 1, 2 e 5, del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 nonché dal decreto del Ministro dello sviluppo economico di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e con il Ministro per i beni e le attività culturali 10 settembre 2010 (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili). I regimi di abilitazione alla costruzione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili previsti dalle disposizioni richiamate costituirebbero infatti principio fondamentale della materia *“produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia”*.

La Regione nelle sue difese sostiene che le previsioni della norma statale che si ritiene violata sono pedissequamente recepite dall'art. 17 al comma 3, lettera b) e al comma 6 della l.r. 39/2005 ed inoltre che la disposizione censurata concerne interventi diversi da quelli suddetti. Questi sarebbero assoggettati ad attività libera in coerenza con la normativa statale che già sottopone al solo regime edilizio tali interventi (art. 6 del d.P.R. n. 380 del 2001 e art. 11, comma 4, del d.lgs. 115/2008) nonché della normativa comunitaria che prevede percorsi semplificati per l'installazione di impianti da fonti rinnovabili al fine di incentivarne l'utilizzo. Per la corte la censura è fondata.

La disposizione regionale impugnata ha ad oggetto due specifiche tipologie di impianti solari termici e cioè i pannelli solari di sviluppo uguale o inferiore a 20 metri quadrati e i pannelli solari per applicazioni nel settore florovivaistico. Questi impianti risultano diversi da quelli considerati dalla norma statale, potendo trattarsi di pannelli solari non collocati su edifici esistenti o che comunque non ne rispettino le dimensioni e le caratteristiche. Tali interventi sono, altresì, assoggettati dal legislatore regionale ad un regime ancora più semplificato rispetto a quello dettato dall'art. 7 del d.lgs. 28/2011 dal momento che, in luogo della comunicazione di cui all'art. 6 del d.P.R. 380/2001 prevede la mera comunicazione al Comune e cioè un regime analogo a quello dell'art. 11, comma 3, del d.lgs. 115/2008 riservato dal legislatore statale solo a particolari interventi, comunque diversi da quelli in oggetto.

La Corte, ricorda di aver già affermato che la normativa del d.lgs. n. 28 del 2011 *“è espressione della competenza statale in materia di energia, poiché detta il regime abilitativo per gli impianti non assoggettati all'autorizzazione unica, regime da applicarsi in tutto il territorio nazionale”*.

La Corte poi ricorda che nella sentenza 313/2010 (avente ad oggetto proprio la legge reg. n. 39 del 2005) ha dichiarato costituzionalmente illegittime quelle disposizioni che o assoggettavano a DIA o deregolamentavano, qualificando come attività libera, interventi che, ai sensi della normativa, statale avrebbero dovuto essere assoggettati ad autorizzazione unica. La ragione dell'illegittimità costituzionale di tali disposizioni è stata individuata nel fatto che le procedure previste dalla disciplina statale sono volte a consentire il vaglio dei molteplici interessi coinvolti. La

Regione, nell'estendere il regime semplificato della mera comunicazione ad interventi ulteriori rispetto a quelli previsti dalla normativa statale, ha violato il principio fondamentale nella materia dell'energia costituito dalla disciplina del regime dei titoli abilitativi dettata dall'art. 7 del d.lgs. 28/2011. L'art. 37 della l.r. 69/2012 è poi censurato nella parte in cui modifica l'art. 17, comma 2, lettera f), della l.r. 39/2005. La disposizione legislativa inserisce alla lettera f) *“l'installazione di impianti di produzione energetica alimentati a biomassa fino a 0,5 megawatt termici”* tra gli interventi che *“non necessitano di titolo abilitativo ai sensi della presente legge e della L.R. n. 1/2005, [...] laddove [essi siano] realizzati secondo le condizioni stabilite dal PAER e dai provvedimenti attuativi dello stesso”*.

Per la Corte la censura ora esposta è fondata. L'art. 6, comma 11, del d.lgs. n. 28 del 2011, di cui si lamenta la violazione, stabilisce che *“La comunicazione relativa alle attività in edilizia libera, di cui ai paragrafi 11 e 12 delle linee guida adottate ai sensi dell'articolo 12, comma 10 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 continua ad applicarsi, alle stesse condizioni e modalità, agli impianti ivi previsti. Le Regioni e le Province autonome possono estendere il regime della comunicazione di cui al precedente periodo ai progetti di impianti alimentati da fonti rinnovabili con potenza nominale fino a 50 kW, nonché agli impianti fotovoltaici di qualsivoglia potenza da realizzare sugli edifici, fatta salva la disciplina in materia di valutazione di impatto ambientale e di tutela delle risorse idriche”*.

Secondo la Corte, atti di normazione secondaria che, come le *“Linee guida”*, costituiscono, in un ambito esclusivamente tecnico, il completamento del principio contenuto nella disposizione legislativa. In determinati campi applicativi essi vengono ad essere un corpo unico con la disposizione legislativa che li prevede e che ad essi affida il compito di individuare le specifiche caratteristiche della fattispecie tecnica che, proprio perché frutto di conoscenze periferiche o addirittura estranee a quelle di carattere giuridico le quali necessitano di applicazione uniforme in tutto il territorio nazionale, mal si conciliano con il diretto contenuto di un atto legislativo poiché essi, come si è detto, fanno corpo con la disposizione legislativa che ad essi rinvia. Il loro mancato rispetto comporta la violazione della norma interposta e determina l'illegittimità costituzionale della norma censurata.

Esercizio dell'attività di tassidermia e imbalsamazione - Norme della Regione Toscana. - Legge della Regione Toscana 3 dicembre 2012, n. 69 (Legge di semplificazione dell'ordinamento regionale 2012), artt. 1, 2, 3, 17, 35 e 37. (GU 1^a Serie Speciale - Corte Costituzionale n.5 del 29-1-2014)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 3, 17, 35 e 37 della legge della Regione Toscana 3 dicembre 2012, n. 69 (Legge di semplificazione dell'ordinamento regionale 2012), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 5-8 febbraio 2013, depositato in cancelleria il 12 febbraio 2013 ed iscritto al n. 19 del registro ricorsi 2013.

Visto l'atto di costituzione della Regione Toscana;

udito nell'udienza pubblica del 20 novembre 2013 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

uditi l'avvocato dello Stato Paolo Grasso 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 ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 3, 17, 35 e 37 della legge della Regione Toscana 3 dicembre 2012, n. 69 (Legge di semplificazione dell'ordinamento regionale 2012).

2.– Il ricorrente impugna, innanzitutto, gli artt. 1, 2 e 3 della legge richiamata i quali modificano talune previsioni contenute nella legge della Regione Toscana 3 gennaio 1995, n. 3 (Norme sull'attività di tassidermia e imbalsamazione).

In particolare l'art. 1 della legge reg. n. 69 del 2012 modifica l'art. 2 della legge reg. n. 3 del 1995, mentre gli artt. 2 e 3 abrogano rispettivamente gli artt. 3 e 4 della legge reg. n. 3 del 1995.

Per effetto di tali modifiche nella Regione Toscana l'esercizio dell'attività di tassidermia ed imbalsamazione è subordinato alla presentazione, in luogo della denuncia di inizio attività (DIA) originariamente prevista, di una segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) nella quale viene attestata la frequenza ad un corso di formazione professionale obbligatoria.

Vengono, inoltre, abrogate le disposizioni della legge reg. n. 3 del 1995 che subordinavano l'esercizio di tale attività al superamento di un esame di abilitazione, prevedendosi, in sostituzione, la frequenza obbligatoria di un corso di formazione, i cui contenuti sono rimessi ad un atto del dirigente della competente struttura regionale.

Il ricorrente sostiene che tali disposizioni violerebbero l'art. 117, terzo comma, Cost. in quanto interverrebbero nella materia concorrente delle professioni senza rispettare il principio secondo il quale la individuazione delle figure professionali con i relativi profili e titoli abilitanti è riservata alla normativa dello Stato.

2.1.– La questione non è fondata.

Questa Corte, con orientamento ormai costante, ha affermato che «la potestà legislativa regionale nella materia concorrente delle “professioni” deve rispettare il principio secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato, rientrando nella competenza delle Regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale; tale principio, al di là della particolare attuazione ad opera dei singoli precetti normativi, si configura infatti quale limite di ordine generale, invalicabile dalla legge regionale, da ciò derivando che non è nei poteri delle Regioni dar vita a nuove figure professionali» (da ultimo, sentenza n. 98 del 2013).

Una volta, però, 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, 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» (sentenze n. 108 del 2012 e n. 271 del 2009).

Con riguardo all'attività di tassidermia e di imbalsamazione, le uniche disposizioni dettate dalla normativa statale sono contenute nell'art. 6 della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), il quale, al comma 1, stabilisce che «Le regioni sulla base di apposito regolamento disciplinano l'attività di tassidermia ed imbalsamazione e la detenzione o il possesso di preparazioni tassidermiche e trofei», e al comma 4 dispone che «Le regioni provvedono ad emanare, non oltre un anno dalla data di entrata in vigore

della presente legge, un regolamento atto a disciplinare l'attività di tassidermia ed imbalsamazione di cui al comma 1».

La Regione Toscana aveva già dato attuazione a tali previsioni con la legge reg. n. 3 del 1995 la quale, nella formulazione originaria, subordinava l'esercizio di questa attività alla presentazione di una DIA e al superamento di un apposito esame.

La legge impugnata ha eliminato la necessità di tale esame prevedendo, invece, la partecipazione obbligatoria ad un corso di formazione disciplinato dalla Regione stessa.

Alla luce di questo quadro normativo si può affermare che le modifiche introdotte dalla legge reg. n. 69 del 2012 non hanno istituito una nuova figura professionale, ma sono intervenute sulla disciplina regionale già vigente in materia, prevedendo una diversa modalità di accesso allo svolgimento dell'attività di imbalsamazione e tassidermia per la quale è richiesta obbligatoriamente la frequenza di un corso di formazione. Le disposizioni impugnate, pertanto, costituiscono esercizio della potestà residuale delle Regioni in tema di formazione professionale.

3.– Lo Stato ha poi impugnato l'art. 17 della legge reg. n. 69 del 2012 il quale sostituisce l'art. 41 della legge della Regione Toscana 27 luglio 2004, n. 38 (Norme per la disciplina della ricerca, della coltivazione e dell'utilizzazione delle acque minerali, di sorgente e termali).

A seguito di tali modifiche, la nuova versione dell'art. 41 della legge reg. n. 38 del 2004 stabilisce che l'avvio dell'attività di utilizzazione dell'acqua minerale naturale e di sorgente è assoggettato a SCIA, attestante il possesso dei requisiti previsti dal regolamento (CE) 29 aprile 2004, n. 852/2004 (Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sull'igiene dei prodotti alimentari). Stabilisce, inoltre, che l'ASL può effettuare un sopralluogo di verifica entro 30 giorni.

Il ricorrente deduce la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. in quanto, prevedendo in luogo dell'autorizzazione (forma di controllo preventivo), la SCIA (che implica controlli successivi), la norma impugnata contrasterebbe con la disciplina di principio in materia di tutela della salute dettata dal decreto legislativo 8 ottobre 2011, n. 176 (Attuazione della direttiva 2009/54/CE, sull'utilizzazione e la commercializzazione delle acque minerali naturali). Gli artt. 6 e 22 del citato decreto, infatti, subordinano l'inizio di tale attività ad autorizzazione, la quale è rilasciata previo accertamento che gli impianti destinati all'utilizzazione siano realizzati in modo da escludere ogni pericolo di inquinamento e da conservare all'acqua le proprietà, corrispondenti alla sua qualificazione, esistenti alla sorgente.

Ad avviso del ricorrente, la disposizione impugnata violerebbe, altresì, l'art. 117, primo comma, Cost. in quanto, disattendendo le previsioni della normativa comunitaria, la quale subordina ad autorizzazione l'utilizzazione di una sorgente d'acqua minerale naturale, si porrebbe in contrasto con i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario.

3.1.– Successivamente alla proposizione del ricorso, la Regione Toscana ha emanato la legge 9 agosto 2013, n. 47 (Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2013), la quale, all'art. 59, ha modificato l'art. 41 della legge reg. n. 38 del 2004 disponendo che l'avvio dell'attività di utilizzazione dell'acqua minerale naturale e di sorgente sia assoggettato al rilascio di autorizzazione, e non più a SCIA.

La resistente ha chiesto che sia dichiarata cessata la materia del contendere essendo dette modifiche soddisfattive delle censure mosse dallo Stato e non avendo avuto medio tempore applicazione la disposizione impugnata.

3.2.– Come noto, lo *ius superveniens* può determinare la cessazione della materia del contendere solo ove al contempo rivesta efficacia satisfattiva rispetto alle ragioni del ricorrente e la normativa censurata non abbia avuto medio tempore applicazione (*ex plurimis*, sentenze n. 73 e n. 18 del 2013, n. 300 e n. 193 del 2012).

Se nel caso in esame le modifiche introdotte dalla legge reg. n. 47 del 2013, recependo senz'altro la normativa statale appaiono soddisfare le censure mosse dal ricorrente, non vi è,

tuttavia, alcuna dimostrazione del fatto che la disposizione impugnata – la quale contiene previsioni dotate di immediata efficacia – non abbia avuto applicazione. Non ricorrono pertanto, nella specie, le condizioni richieste dalla giurisprudenza di questa Corte perché possa essere dichiarata la cessazione della materia del contendere.

3.3.– La disposizione censurata va pertanto sottoposta allo scrutinio di costituzionalità.

Gli artt. 6 e 22 del d.lgs. n. 176 del 2011, nel disciplinare l'utilizzazione e la commercializzazione delle acque minerali naturali in attuazione della direttiva 18 giugno 2009, n. 2009/54/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'utilizzazione e la commercializzazione delle acque minerali naturali), stabiliscono che l'utilizzazione delle acque minerali naturali e l'immissione in commercio delle acque di sorgente siano subordinate ad una previa autorizzazione rilasciata dopo aver accertato la ricorrenza delle condizioni ivi indicate.

Questa Corte, nella sentenza n. 244 del 2010, esaminando le censure proposte proprio dalla Regione Toscana avverso tali disposizioni, laddove subordinano lo svolgimento delle attività in parola ad una previa autorizzazione rilasciata dopo l'accertamento della sussistenza delle condizioni ivi indicate, ha affermato che «Il legislatore comunitario, nell'esercizio della propria discrezionalità normativa, ha ritenuto prevalente, rispetto a quella della semplificazione amministrativa dei procedimenti, la finalità di assicurare la tutela della salute dei consumatori di acque minerali. Nell'ordinamento nazionale analoga finalità costituisce un interesse generale, costituzionalmente rilevante, in quanto species del più ampio genus della salute del singolo individuo e della collettività di cui all'art. 32 Cost. e, nel caso di specie, anche pienamente conforme alla regola introdotta dal legislatore comunitario [...]. La normativa nazionale di recepimento, contenuta nel d.lgs. n. 176 del 2011 e censurata dalla Regione Toscana, proprio perché in larga misura pedissequamente riprodottrice delle previsioni comunitarie – sintetiche per definizione quanto ai loro enunciati – contenute nella direttiva 2009/54/CE, detta nella specie una disciplina di principio della materia, comunque non modificabile dalla fonte regionale, pena la mancata o incompleta attuazione dell'atto comunitario».

Alla luce di tale pronuncia le censure prospettate, sia con riferimento al primo che al terzo comma dell'art. 117 Cost., risultano fondate.

La disposizione regionale impugnata, infatti, subordinando lo svolgimento dell'attività a semplice SCIA, anziché ad autorizzazione, viola un principio fondamentale della materia della tutela della salute, ed inoltre si pone in contrasto la normativa comunitaria.

4.– Il ricorrente ha impugnato l'art. 35 della legge reg. n. 69 del 2012 il quale sostituisce l'art. 16 della legge della Regione Toscana 24 febbraio 2005, n. 39 (Disposizioni in materia di energia).

L'art. 16, inserito nel Capo III della legge, concernente la disciplina delle attività energetiche, individua gli interventi soggetti a SCIA.

Al comma 1 la citata disposizione stabilisce che gli interventi previsti ai commi 3 e 4 «sono soggetti a SCIA, ai fini degli adempimenti in materia edilizia e di energia, nel rispetto» tra le altre, delle disposizioni di cui all'art. 10 della stessa legge regionale.

Il Presidente del Consiglio sostiene che la disposizione impugnata violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost. con riguardo alla materia di governo del territorio e protezione civile nella parte in cui prevede il rispetto dell'art. 10 della legge reg. n. 39 del 2005, il quale ha escluso talune opere dal rilascio delle autorizzazioni per l'inizio dei lavori nelle zone sismiche, laddove invece l'art. 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), stabilisce che le disposizioni in materia di SCIA non si applicano ai casi previsti dalla normativa per le costruzioni in zone sismiche.

La difesa della Regione Toscana ha eccepito l'inammissibilità della censura in quanto essa difetterebbe dei requisiti di chiarezza e completezza necessari per sollevare una questione di legittimità costituzionale.

L'eccezione è fondata.

Secondo la giurisprudenza costante di questa Corte, il ricorso in via principale deve anzitutto «identificare esattamente la questione nei suoi termini normativi», indicando «le norme costituzionali e ordinarie, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto della questione di costituzionalità», e altresì «contenere una seppur sintetica argomentazione di merito a sostegno della richiesta declaratoria di incostituzionalità della legge» (ex plurimis, sentenze n. 41 del 2013 e n. 114 del 2011, nonché ordinanza n. 123 del 2012), ponendosi l'esigenza di una adeguata motivazione a supporto della impugnativa «in termini perfino più pregnanti nei giudizi diretti che in quelli incidentali» (ordinanza n. 123 del 2012, che menziona anche le sentenze n. 139 del 2006 e n. 450 del 2005).

Nel caso in esame, le argomentazioni svolte dal ricorrente a sostegno dell'impugnazione dell'art. 35 della legge reg. n. 69 del 2012 sono formulate in termini confusi e non raggiungono quella soglia minima di chiarezza e completezza cui è subordinata l'ammissibilità delle impugnative in via principale (ex plurimis, sentenza n. 312 del 2013).

5.– È impugnato l'art. 37 della legge reg. n. 69 del 2012 il quale sostituisce l'art. 17 della legge reg. n. 39 del 2005. A seguito delle modifiche introdotte, la citata disposizione individuerebbe, ai commi 2, lettere a), b), ed f), 3, lettera a), 5, lettere a), b) e c), e 11, una serie di interventi concernenti l'installazione di impianti da fonti rinnovabili che producono energia elettrica e termica per i quali non è necessario il titolo abilitativo.

In tal modo la disposizione censurata violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost. in quanto disciplinerebbe il regime abilitativo per i suddetti interventi in modo difforme rispetto a quanto previsto dalla normativa statale dettata dagli artt. 6 comma 11, e 7, commi 1, 2 e 5, 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), nonché dal decreto del Ministro dello sviluppo economico di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e con il Ministro per i beni e le attività culturali 10 settembre 2010 (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili). I regimi di abilitazione alla costruzione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili previsti dalle disposizioni richiamate costituirebbero infatti principio fondamentale della materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».

Il ricorrente evidenzia, analiticamente, diversi profili di contrasto della disposizione impugnata con i parametri interposti evocati.

Innanzitutto censura le modifiche introdotte dall'art. 37 della legge reg. n. 69 del 2012 all'art. 17, comma 2, lettere a) e b), della legge reg. n. 39 del 2005 le quali prevedono che «Non necessitano di titolo abilitativo, ai sensi della presente legge e della L.R. n. 1/2005, i seguenti interventi laddove realizzati secondo le condizioni stabilite dal PAER e dai provvedimenti attuativi dello stesso:

- a) l'installazione di pannelli solari termici di sviluppo uguale o inferiore a 20 metri quadrati;
- b) l'installazione di pannelli solari termici per applicazioni nel settore florovivaistico».

Tale disposizione violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost. in quanto disciplina il regime abilitativo per i suddetti interventi in modo difforme rispetto a quanto previsto dall'art. 7, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 28 del 2011. Le difformità sono individuate dal ricorrente nella mancata specificazione della tipologia di comunicazione alla quale gli interventi in esso previsti sono soggetti, vale a dire se a quella di cui al decreto legislativo 30 maggio 2008, n. 115 (Attuazione della direttiva 2006/32/CE relativa all'efficienza degli usi finali dell'energia e i servizi energetici e abrogazione della direttiva 93/76/CEE), ovvero a quella di cui all'art. 6, comma 2, lettera a), del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia). Inoltre la realizzazione degli impianti in parola non sarebbe subordinata alle condizioni previste dalla norma statale.

5.1.– Al fine di valutare la fondatezza delle censure proposte è necessario preliminarmente analizzare la disciplina dettata dall'art. 7, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 28 del 2011, evocato dall'Avvocatura a parametro interposto.

Tale disposizione ha ad oggetto il regime di autorizzazione degli impianti di produzione di energia termica da fonti rinnovabili.

Il comma 1 riguarda gli interventi di installazione di impianti solari termici. Essi sono considerati attività libera subordinata alla sola previa comunicazione di cui all'art. 11, comma 3, del d.lgs. n. 115 del 2008 alle seguenti congiunte condizioni: a) siano installati impianti aderenti o integrati nei tetti di edifici esistenti con la stessa inclinazione e lo stesso orientamento della falda e i cui componenti non modifichino la sagoma degli edifici stessi; b) la superficie dell'impianto non sia superiore a quella del tetto su cui viene realizzato; c) gli interventi non ricadano nel campo di applicazione del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al d.lgs. n. 42 del 2004 e successive modificazioni.

Laddove ricorrano tali condizioni, per la realizzazione degli impianti è richiesta la mera comunicazione preventiva, anche per via telematica, al Comune, secondo quanto previsto dall'art. 11, comma 3, del d.lgs. n. 115 del 2008.

Il comma 2 dell'art. 7 disciplina l'installazione di impianti solari termici per i quali ricorrano congiuntamente le seguenti condizioni: a) siano realizzati su edifici esistenti o su loro pertinenze, ivi inclusi i rivestimenti delle pareti verticali esterne agli edifici; b) gli impianti siano realizzati al di fuori della zona A), di cui al decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444. In questi casi gli impianti sono realizzati previa comunicazione secondo le modalità definite dagli artt. 6, comma 2, lettera a), e 123, comma 1, del d.P.R. n. 380 del 2001.

L'art. 6, in particolare, stabilisce che gli interventi di manutenzione straordinaria da essa previsti «possano essere eseguiti senza alcun titolo abilitativo» previa comunicazione al Comune dell'inizio dei lavori. Il comma 4 dello stesso art. 6, aggiunge che, unitamente a tale comunicazione, l'interessato deve trasmettere i dati identificativi dell'impresa cui saranno affidati i lavori e una relazione tecnica, provvista di data certa e corredata degli opportuni elaborati progettuali, a firma di tecnico abilitato, il quale assevera, sotto la propria responsabilità, che i lavori sono conformi agli strumenti urbanistici e che per essi la normativa statale e regionale non prevede il rilascio di un titolo abilitativo.

L'art. 123 del medesimo d.P.R. n. 380 del 2001 rinvia al richiamato art. 6 e al regime ivi previsto per l'installazione di impianti da fonti rinnovabili sugli edifici.

Il comma 5 dell'art. 7 del d.lgs. n. 28 del 2011, infine, prevede che gli impianti di produzione di energia termica diversi da quelli indicati sopra, i quali siano realizzati negli edifici esistenti e negli spazi liberi privati annessi e purché destinati unicamente alla produzione di acqua calda e aria per l'uso nei medesimi edifici, sono soggetti alla previa comunicazione di cui all'art. 6 del d.P.R. n. 380 del 2001.

5.2.– L'art. 17 della legge reg. n. 39 del 2005, al comma 2, stabilisce che sono considerati attività libera, e «non necessitano di titolo abilitativo ai sensi della presente legge e della L.R. n. 1/2005», tra gli altri: a) l'installazione di pannelli solari termici di sviluppo uguale o inferiore a 20 metri quadrati; b) l'installazione di pannelli solari termici per applicazioni nel settore florovivaistico.

Per questi interventi il comma 10 dell'art. 17 della legge reg. dispone che l'interessato dia «preventiva comunicazione al comune».

La Regione nelle sue difese sostiene che le previsioni della norma statale asseritamente violata sono pedissequamente recepite dall'art. 17 al comma 3, lettera b) e al comma 6 della legge reg. n. 39 del 2005; inoltre che la disposizione censurata concerne interventi diversi da quelli suddetti.

Questi sarebbero assoggettati ad attività libera in coerenza con la normativa statale che già sottopone al solo regime edilizio tali interventi (art. 6 del d.P.R. n. 380 del 2001 e art. 11, comma 4,

del d.lgs. n. 115 del 2008) nonché della normativa comunitaria che prevede percorsi semplificati per l'installazione di impianti da fonti rinnovabili al fine di incentivarne l'utilizzo.

La censura è fondata.

Per ciò che concerne la ricostruzione iniziale, è esatto quanto sostiene la resistente. La normativa regionale recepisce, infatti, le disposizioni dell'art. 7 del d.lgs. n. 28 del 2011 dal momento che l'art. 17, comma 3, lettera b), della legge reg. n. 39 del 2005 ha un disposto che richiama il contenuto dell'art. 7, comma 1, mentre il comma 6 recepisce il disposto dell'art. 7, comma 2, del d.lgs. n. 28.

Tuttavia, la disposizione regionale impugnata ha ad oggetto due specifiche tipologie di impianti solari termici e cioè i pannelli solari di sviluppo uguale o inferiore a 20 metri quadrati e i pannelli solari per applicazioni nel settore florovivaistico. Poiché questi impianti sono descritti unicamente con riferimento alle suddette caratteristiche, risultano diversi da quelli considerati dalla norma statale, potendo trattarsi di pannelli solari non collocati su edifici esistenti o che comunque non ne rispettino le dimensioni e le caratteristiche. Tali interventi sono, altresì, assoggettati dal legislatore regionale ad un regime ancora più semplificato rispetto a quello dettato dall'art. 7 del d.lgs. n. 28 del 2011 dal momento che, in luogo della comunicazione di cui all'art. 6 del d.P.R. n. 380 del 2001 – la quale, come si è detto sopra, richiede anche ulteriori adempimenti tra cui, in particolare, la presentazione di una relazione tecnica – prevede (art. 17, comma 10) la mera comunicazione al Comune e cioè un regime analogo a quello dell'art. 11, comma 3, del d.lgs. n. 115 del 2008 riservato dal legislatore statale solo a particolari interventi, comunque diversi da quelli in oggetto.

Questa Corte, occupandosi più volte della materia, ha affermato che la normativa del d.lgs. n. 28 del 2011 «è espressione della competenza statale in materia di energia, poiché detta il regime abilitativo per gli impianti non assoggettati all'autorizzazione unica, regime da applicarsi in tutto il territorio nazionale» (sentenza n. 272 del 2012).

Inoltre, nella sentenza n. 313 del 2010 (avente ad oggetto proprio la legge reg. n. 39 del 2005) ha dichiarato costituzionalmente illegittime quelle disposizioni che o assoggettavano a DIA o deregolamentavano, qualificando come attività libera, interventi che, ai sensi della normativa, statale avrebbero dovuto essere assoggettati ad autorizzazione unica. La ragione dell'illegittimità costituzionale di tali disposizioni è stata individuata nel fatto che le procedure previste dalla disciplina statale sono volte a consentire il vaglio dei molteplici interessi coinvolti (per la tutela dei quali è disposta la partecipazione di soggetti diversi alla conferenza di servizi prevista per il rilascio dell'autorizzazione).

Le medesime considerazioni possono svolgersi con riguardo al caso di specie. La Regione, nell'estendere il regime semplificato della mera comunicazione ad interventi ulteriori rispetto a quelli previsti dalla normativa statale, ha violato il principio fondamentale nella materia dell'energia costituito dalla disciplina del regime dei titoli abilitativi dettata dall'art. 7 del d.lgs. n. 28 del 2011.

6.– L'art. 37 della legge reg. n. 69 del 2012 è poi censurato nella parte in cui modifica l'art. 17, comma 2, lettera f), della legge reg. n. 39 del 2005. La disposizione legislativa inserisce alla lettera f) «l'installazione di impianti di produzione energetica alimentati a biomassa fino a 0,5 megawatt termici» tra gli interventi che «non necessitano di titolo abilitativo ai sensi della presente legge e della L.R. n. 1/2005, [...] laddove [essi siano] realizzati secondo le condizioni stabilite dal PAER e dai provvedimenti attuativi dello stesso».

L'Avvocatura dello Stato ha dedotto la violazione dell'art. 6, comma 11, del d.lgs. n. 28 del 2011 che consente alle Regioni di estendere il regime dell'attività libera agli impianti alimentati da fonti rinnovabili, purché aventi potenza nominale fino a 50 KW.

Secondo la difesa regionale, tali censure sarebbero prive di pregio dal momento che la norma statale, richiamando le "Linee guida" dettate dal d.m. 10 settembre 2010, si riferirebbe solo agli impianti di produzione di energia elettrica, mentre la norma regionale riguarderebbe gli impianti di produzione di energia termica.

6.1.– La censura è fondata.

L'art. 6, comma 11, del d.lgs. n. 28 del 2011, di cui si lamenta la violazione, stabilisce che «La comunicazione relativa alle attività in edilizia libera, di cui ai paragrafi 11 e 12 delle linee guida adottate ai sensi dell'articolo 12, comma 10 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 continua ad applicarsi, alle stesse condizioni e modalità, agli impianti ivi previsti. Le Regioni e le Province autonome possono estendere il regime della comunicazione di cui al precedente periodo ai progetti di impianti alimentati da fonti rinnovabili con potenza nominale fino a 50 kW, nonché agli impianti fotovoltaici di qualsivoglia potenza da realizzare sugli edifici, fatta salva la disciplina in materia di valutazione di impatto ambientale e di tutela delle risorse idriche».

Nel procedere all'esame di questa censura è necessario fare una premessa che precisi l'incidenza che, nel processo valutativo demandato a questa Corte, assumono atti di normazione secondaria che, come le "Linee guida", costituiscono, in un ambito esclusivamente tecnico, il completamento del principio contenuto nella disposizione legislativa. Se è ovvio che essi, qualora autonomamente presi, non possono assurgere al rango di normativa interposta, altra è la conclusione cui deve giungersi ove essi vengano strettamente ad integrare, in settori squisitamente tecnici, la normativa primaria che ad essi rinvia. In detti campi applicativi essi vengono ad essere un corpo unico con la disposizione legislativa che li prevede e che ad essi affida il compito di individuare le specifiche caratteristiche della fattispecie tecnica che, proprio perché frutto di conoscenze periferiche o addirittura estranee a quelle di carattere giuridico le quali necessitano di applicazione uniforme in tutto il territorio nazionale, mal si conciliano con il diretto contenuto di un atto legislativo. Non a caso per la loro definizione è prevista una procedura partecipativa estremamente ampia ed articolata. Poiché essi, come si è detto, fanno corpo con la disposizione legislativa che ad essi rinvia, il loro mancato rispetto comporta la violazione della norma interposta e determina, nel caso si verta nelle materie di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost. e qualora la norma interposta esprima principi fondamentali, l'illegittimità costituzionale della norma censurata.

Si tratta, peraltro, di principi già espressi da questa Corte, quando ha affermato (sentenza n. 275 del 2011) che: «Il d.m. 10 settembre 2010 contiene norme finalizzate a disciplinare, in via generale ed astratta, il procedimento di autorizzazione alla installazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, alle quali sono vincolati tutti i soggetti, pubblici e privati, coinvolti nell'attività in questione». O quando, con molteplici pronunce (ex multis: sentenze nn. 344 e 168 del 2010) si è affermato che in assenza delle suddette "Linee guida" era preclusa alle Regioni la possibilità di determinare l'individuazione dei parchi eolici «poiché l'indicazione da parte delle Regioni dei luoghi preclusi alla costruzione dei suddetti impianti può avvenire solo a seguito dell'approvazione delle linee guida nazionali per il corretto inserimento degli impianti eolici nel paesaggio da parte della Conferenza unificata ex art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003».

Si è in presenza, come si è detto, di un canone interpretativo di carattere generale, avendo questa Corte, anche recentemente (sentenza n. 62 del 2013) ribadito che «nelle materie di competenza concorrente, allorché vengono attribuite funzioni amministrative a livello centrale allo scopo di individuare norme di natura tecnica che esigono scelte omogenee su tutto il territorio nazionale improntate all'osservanza di standard e metodologie desunte dalle scienze, il coinvolgimento della Conferenza Stato Regioni può limitarsi all'espressione di un parere obbligatorio (sentenze n. 265 del 2011, n. 254 del 2010, n. 182 del 2006, n. 336 e n. 285 del 2005). In tali casi la disciplina statale costituisce principio generale della materia (sentenze n. 254 del 2010 e n. 182 del 2006)»

Ciò precisato, occorre osservare che le "Linee guida" dettate dal d.m. 10 settembre 2010 al paragrafo 12.3, lettera a), assoggettano a comunicazione la realizzazione di impianti alimentati a biomasse purché «operanti in assetto cogenerativo» e «aventi una capacità di generazione massima inferiore a 50 kWe».

Il paragrafo 12.4 assoggetta a DIA (oggi «procedura abilitativa semplificata» – PAS – ai sensi dell'art. 6 del d.lgs. n. 28 del 2011) gli impianti di generazione elettrica alimentati da

biomasse i quali abbiano una capacità di generazione massima inferiore a 1.000 kWe ovvero a 3.000 kWt.

Le “Linee guida”, pertanto, nell’individuare il diverso regime abilitativo degli impianti alimentati da biomasse, fanno riferimento tanto ad un limite di potenza espresso in kW elettrici, quanto ad un limite espresso in kW termici.

Tutto ciò considerato, si rileva che, mentre la normativa statale stabilisce che gli impianti alimentati da biomassa che hanno una capacità di generazione massima fino a 3.000 kWt sono assoggettati alla PAS (procedura abilitativa semplificata), la disposizione regionale invece assoggetta gli impianti, con capacità di produzione fino a 0,5 MWt (e cioè 500 kWt) ad un regime diverso rispetto a quello previsto dalle disposizioni statali, richiedendo per la loro realizzazione la semplice comunicazione (secondo quanto disposto dall’art. 17, commi 2, lettera f, e 10).

Tale intervento regionale contrasta, dunque, con quanto previsto dall’art. 6, comma 11, del d.lgs. n. 28 del 2011, il quale consente alle Regioni di estendere il regime semplificato soltanto limitatamente agli impianti con potenza nominale fino a 50 kW.

Pertanto la disposizione impugnata contrasta con la normativa statale concernente la disciplina dei titoli abilitativi di tal che essa, violando un principio fondamentale in materia della «produzione e trasporto di energia», deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima.

7.– L’art. 37 della legge reg. n. 69 del 2012 è poi censurato nella parte in cui modifica l’art. 17, comma 3, lettera a), della legge reg. n. 39 del 2005, assoggettando al regime della attività libera l’installazione di singoli generatori eolici con altezza complessiva non superiore ad 1,5 metri e diametro non superiore a 1 metro.

Ad avviso dell’Avvocatura, la disposizione contrasterebbe con il combinato disposto dell’art. 6, comma 11, del d.lgs. n. 28 del 2011 e del paragrafo 12.5, lettera a), del d.m. 10 settembre 2010, in quanto non rispetterebbe i limiti posti da tale disposizione la quale prevede il regime della comunicazione per i singoli generatori eolici purché collocati su edifici esistenti e aventi una potenza nominale massima di 50 KW.

7.1.– La censura non è fondata.

Come si è innanzi detto, l’art. 6, comma 11, del d.lgs. n. 28 del 2011 consente alle Regioni di estendere il regime della comunicazione di cui alle Linee guida ad impianti da fonti rinnovabili con potenza fino a 50 KW nonché agli impianti fotovoltaici di qualunque potenza da realizzare sugli edifici.

Il paragrafo 12.5, lettera a), delle “Linee guida” assoggetta a comunicazione la realizzazione degli impianti eolici installati sui tetti degli edifici esistenti purché si tratti di singoli generatori eolici con altezza complessiva non superiore a 1,5 metri e diametro non superiore ad un metro e purché gli interventi non ricadano nel campo di applicazione del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell’articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137).

Ciò posto, si osserva che l’art. 6, comma 11, del d.lgs. n. 28 del 2011, al primo periodo, stabilisce che il regime della comunicazione previsto dai paragrafi 11 e 12 delle “Linee guida” continua ad applicarsi alle stesse condizioni e modalità agli impianti ivi previsti. Ciò significa che la previsione del secondo periodo del comma 11 dell’art. 6, che consente alle Regioni di estendere il regime semplificato, concerne interventi diversi ed ulteriori rispetto a quelli già contemplati dalle Linee guida ed è pertanto solo ad essi che si applica il limite dei 50 KW.

La disposizione regionale, invece, è conforme a quanto statuito dal paragrafo 12.5, lettera a), delle “Linee guida”. Essa, inoltre, appare rispettosa di quanto previsto dall’art. 11, comma 3, del d.lgs. n. 115 del 2008 il quale dispone espressamente che «gli interventi di incremento dell’efficienza energetica che prevedano l’installazione di singoli generatori eolici con altezza complessiva non superiore a 1,5 metri e diametro non superiore a 1 metro [...] sono considerati

interventi di manutenzione ordinaria» e per essi è sufficiente una «comunicazione preventiva al Comune».

8.– Il Presidente del Consiglio impugna, inoltre, l'art. 17, comma 5, lettere a), b) e c), della legge reg. n. 39 del 2005, come modificato dall'art. 37 della legge reg. n. 69 del 2012, il quale stabilisce che «Nel rispetto di quanto disposto dall'articolo 80, comma 2, lettera a), e comma 5, della L.R. n. 1/2005, non necessitano di titolo abilitativo, anche ai sensi della presente legge, l'installazione degli impianti di produzione energetica aventi tutte le seguenti caratteristiche: a) realizzati in edifici esistenti sempre che non alterino i volumi e le superfici, non comportino modifiche delle destinazioni d'uso, non riguardino le parti strutturali dell'edificio, non comportino aumento del numero delle unità immobiliari e non implicino incremento dei parametri urbanistici; b) laddove vi sia produzione di energia elettrica, la relativa capacità di generazione sia compatibile con il regime di scambio sul posto; c) laddove vi sia produzione di calore, questo sia destinato alla climatizzazione o alla produzione di acqua calda sanitaria dell'edificio stesso».

Il ricorrente lamenta la violazione dell'art. 117, terzo comma Cost., perché la disposizione impugnata si porrebbe in contrasto con i principi fondamentali in materia di energia. Diversi sono i parametri interposti che si assumono violati dalla disposizione. In particolare: la lettera a) dell'art. 17, comma 5, contrasterebbe con l'art. 6, comma 11, del d.lgs. n. 28 del 2011 in quanto, nell'assoggettare al regime della comunicazione anche gli impianti di produzione di energia elettrica e termica alimentati da fonti rinnovabili, non fissa il limite di potenza fino a 50 KW stabilito dalla normativa statale; la lettera b) assoggetta a comunicazione di inizio lavori gli impianti che producono energia elettrica aventi una capacità di generazione compatibile con il regime di scambio sul posto (i quali sono quelli con capacità di generazione fino a 200 KW e in taluni casi superiore) in contrasto con quanto statuito dall'art. 6, comma 11, del d.lgs. n. 28 del 2011 il quale prevede per l'applicazione del regime della comunicazione il limite di potenza fino a 50 KW; la lettera c) contrasterebbe con l'art. 7, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 28 del 2011 in quanto assoggetta a comunicazione gli impianti solari senza richiamare le condizioni previste dalla legge statale ed in quanto non specifica a quale comunicazione la disposizione regionale faccia riferimento, se a quella di cui al d.P.R. n. 380 del 2001, ovvero a quella di cui al d.lgs. n. 115 del 2008.

La disposizione impugnata, inoltre, contrasterebbe con l'art. 7, comma 5, del d.lgs. n. 28 del 2011 perché consente la collocazione di detti impianti anche oltre i casi previsti dalla normativa statale (edifici e spazi liberi privati annessi).

8.1.– La censura non è fondata.

Il comma 5 dell'art. 17 individua le condizioni che devono sussistere congiuntamente perché gli interventi in esso previsti siano assoggettati al regime della libera attività.

La disposizione contempla due tipi di interventi. Innanzitutto quelli descritti dal combinato disposto delle lettere a) e b), vale a dire l'installazione di impianti di produzione di energia elettrica in edifici esistenti che non alterino i volumi e le superfici, non comportino modifiche delle destinazioni d'uso, non riguardino le parti strutturali dell'edificio, non comportino aumento del numero delle unità immobiliari e non implicino incremento dei parametri urbanistici, i quali, nel caso vi sia produzione di energia elettrica, abbiano capacità di generazione compatibile con il regime di scambio sul posto.

La disposizione regionale stabilisce che l'installazione di tali impianti, «nel rispetto di quanto disposto dall'art. 80, comma 2, lettera a), e comma 5», della legge della Regione Toscana 3 gennaio 2005, n. 1 (Norme per il governo del territorio), non necessita di titolo abilitativo.

Le disposizioni richiamate prevedono il regime della comunicazione, assoggettandolo ad una disciplina del tutto analoga a quella dettata dall'art. 6 del d.P.R. n. 380 del 2001, vale a dire, la previa comunicazione, anche per via telematica, dell'inizio dei lavori da parte dell'interessato all'amministrazione comunale e la trasmissione di una relazione tecnica provvista di data certa e corredata degli opportuni elaborati progettuali, a firma di un tecnico abilitato, il quale asseveri, sotto

la propria responsabilità, che i lavori sono conformi agli strumenti urbanistici approvati e ai regolamenti edilizi vigenti e che per essi le vigenti norme non prevedono la formazione di un titolo abilitativo.

Ciò posto, si osserva che gli interventi contemplati dall'art. 17, comma 5, lettere a) e b), corrispondono a quelli già previsti da disposizioni statali.

In particolare, le "Linee guida" al paragrafo 12.3, lettera b), assoggettano gli impianti alimentati da biomasse, gas di discarica ecc., al regime della comunicazione laddove si tratti di interventi che «non alterino i volumi e le superfici, non comportino modifiche delle destinazioni di uso, non riguardino parti strutturali dell'edificio, non comportino aumento del numero delle unità immobiliari e non implicino incremento dei parametri urbanistici» ed inoltre abbiano «una capacità di generazione compatibile con il regime di scambio sul posto».

Il paragrafo 12.7, lettera a), prevede le medesime condizioni per gli impianti idroelettrici e geotermici.

L'art. 123 del d.P.R. n. 380 del 2001 al secondo periodo del comma 1 stabilisce che gli interventi di utilizzo delle fonti di energia rinnovabili in edifici ed impianti industriali non sono soggetti ad autorizzazione specifica e sono assimilati alla manutenzione straordinaria di cui all'art. 3, comma 1, lettera a), dello stesso decreto. Il paragrafo 11.7 delle "Linee guida" precisa che tale disposizione deve intendersi riferita a «quegli interventi in edifici ed impianti industriali esistenti in cui gli impianti hanno una capacità di generazione compatibile con il regime di scambio sul posto».

Tali tipi di interventi sono assoggettati dall'art. 6, comma 2, lettera a), e comma 4, del d.P.R. n. 380 del 2001 alla previa comunicazione, sempre che «non riguardino le parti strutturali dell'edificio, non comportino aumento del numero delle unità immobiliari e non implicino incremento dei parametri urbanistici».

Dall'esame complessivo delle disposizioni richiamate, appare chiaro come la disciplina dettata dall'art. 17, comma 5, lettere a) e b), della legge reg. n. 39 del 2005 sia conforme alla normativa statale concernente i medesimi impianti, laddove invece, l'art. 6 del d.lgs. n. 28 del 2011, di cui lo Stato lamenta la violazione, concerne interventi ulteriori e diversi rispetto a quelli in oggetto.

8.2.– La seconda tipologia di interventi disciplinata dall'art. 17 risulta dal combinato disposto delle lettere a) e c). Si tratta dell'installazione degli impianti di produzione energetica realizzati in edifici esistenti, sempre che non alterino i volumi e le superfici, non comportino modifiche delle destinazioni d'uso, non riguardino le parti strutturali dell'edificio, non comportino aumento del numero delle unità immobiliari e non implicino incremento dei parametri urbanistici, i quali producano calore che sia destinato alla climatizzazione o alla produzione di acqua calda sanitaria dell'edificio stesso. Anche tali interventi sono assoggettati al medesimo regime semplificato visto sopra della comunicazione di cui all'art. 80 della legge reg. n. 1 del 2005.

Il ricorrente sostiene che tale disposizione contrasterebbe con l'art. 7, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 28 del 2011: a) in quanto prevede la comunicazione senza tuttavia richiamare le condizioni previste dalla legge statale; b) in quanto non specifica a quale comunicazione essa faccia riferimento, se a quella di cui al d.P.R. n. 380 del 2001, ovvero a quella del d.lgs. n. 115 del 2008. Inoltre violerebbe l'art. 7, comma 5, perché consentirebbe la collocazione di detti impianti anche oltre i casi previsti dalla normativa statale (edifici e spazi liberi privati annessi).

Anche tali censure non sono fondate.

Innanzitutto si rileva che il richiamo all'art. 7, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 28 del 2011, è inconferente in quanto esso disciplina interventi diversi da quelli contemplati dalla disposizione impugnata e per i quali la legge regionale detta una disciplina uguale a quella prevista dalla norma statale (cfr. art. 17, comma 3, lettera b, e comma 6).

La norma impugnata, a differenza di quanto sostenuto dal ricorrente, riproduce la disciplina statale risultante dal combinato disposto dell'art. 7, comma 5, del d.lgs. n. 28 del 2011 e dell'art. 6, comma 2, lettera a), e comma 4, del d.P.R. n. 380 del 2001.

Essa, infatti, contempla impianti di produzione di energia termica diversi da quelli previsti dai commi 1 e 2 dell'art. 7 del d.lgs. n. 28 del 2011. Mentre tale ultima disposizione ha ad oggetto gli impianti solari termici aderenti e integrati nei tetti di edifici esistenti, ovvero posti su tali edifici, la disposizione impugnata fa riferimento a impianti realizzati all'interno di edifici esistenti e destinati alla produzione di acqua calda e aria per gli edifici stessi. Essa, inoltre, richiede il rispetto dei parametri urbanistici e degli altri requisiti previsti dall'art. 6, comma 2, lettera a), dal d.P.R. n. 380 del 2001.

Non fondata è anche la censura relativa alla asserita mancata specificazione di quale tipologia di comunicazione troverebbe applicazione riguardo agli interventi in parola.

Infatti, come si è già detto, la norma regionale richiama l'art. 80, commi 2, lettera a), e 5, della legge reg. n. 1 del 2005 che prevede il medesimo regime di cui all'art. 6, comma 2, del d.P.R. n. 380 del 2001.

9.– Il Presidente del Consiglio ha, infine, impugnato l'art. 17, comma 11, della legge reg. n. 39 del 2005 come modificato dalla legge reg. n. 69 del 2012.

Tale disposizione stabilisce che «Non necessitano di titolo abilitativo, ai sensi della presente legge e della L.R. n. 1/2005, le modifiche e manutenzioni degli impianti di cui agli articoli 11, 13, 15, 16, comma 3, e 16-bis, comma 4, esistenti o in corso di realizzazione, salvo quanto previsto dall'articolo 16, comma 4 e dall'articolo 16-bis, comma 5».

Il ricorrente lamenta la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. in quanto la disposizione impugnata contrasterebbe con il principio fondamentale della materia «produzione trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» dettato dall'art. 5, comma 3, del d.lgs. n. 28 del 2011 il quale in via transitoria assoggetta alla procedura abilitativa semplificata (PAS) le sole modifiche non sostanziali e per i soli impianti esistenti, mentre per le modifiche sostanziali, in attesa della adozione di apposito decreto interministeriale, fa salvo il principio della identità di forma tra il provvedimento abilitativo originario e la sua variante.

In particolare, l'art. 5, comma 3, richiamato stabilisce che «Con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, previa intesa con la Conferenza unificata, di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono individuati, per ciascuna tipologia di impianto e di fonte, gli interventi di modifica sostanziale degli impianti da assoggettare ad autorizzazione unica, fermo restando il rinnovo dell'autorizzazione unica in caso di modifiche qualificate come sostanziali ai sensi del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152. Fino all'emanazione del decreto di cui al periodo precedente non sono considerati sostanziali e sono sottoposti alla disciplina di cui all'articolo 6 gli interventi da realizzare sugli impianti fotovoltaici, idroelettrici ed eolici esistenti, a prescindere dalla potenza nominale, che non comportano variazioni delle dimensioni fisiche degli apparecchi, della volumetria delle strutture e dell'area destinata ad ospitare gli impianti stessi, né delle opere connesse. Restano ferme, laddove previste, le procedure di verifica di assoggettabilità e valutazione di impatto ambientale di cui al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152. Per gli impianti a biomassa, bioliquidi e biogas non sono considerati sostanziali i rifacimenti parziali e quelli totali che non modificano la potenza termica installata e il combustibile rinnovabile utilizzato».

La questione non è fondata nei termini di seguito specificati.

Il ricorrente sostiene che la norma regionale assoggetterebbe tutte le modifiche impiantistiche, a prescindere dalla loro natura sostanziale, al regime della libera attività, in contrasto con quanto stabilito in via transitoria dall'art. 5, comma 3, del d.lgs. n. 28 del 2011.

In realtà, l'art. 17, comma 11, stabilisce che non necessitano di titolo abilitativo le manutenzioni e le modifiche di tutti gli impianti esistenti che non rientrino tra quelle per cui è prevista la PAS ai sensi dell'art. 16-bis, comma 5, o la SCIA, ai sensi dell'art. 16, comma 4. Nulla prevede invece con riguardo alle modifiche sostanziali.

La mancanza di un espresso richiamo a tale tipologia di modificazioni non può tuttavia essere interpretata nel senso che le medesime siano senz'altro assoggettate al regime della libera

attività, tanto più in presenza di una specifica disciplina per tipologie di modifiche meno incisive, dettata dagli art. 16, comma 4, e 16-bis, comma 5.

In realtà, le modifiche sostanziali devono ritenersi rientrare nell'art. 13 della legge reg. n. 39 del 2005 il quale, nel disciplinare l'autorizzazione per gli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, al comma 10 rinvia per quanto da esso non disciplinato alle norme di cui al d.lgs. n. 28 del 2011.

Pertanto, la norma regionale impugnata deve essere interpretata nel senso che essa sottopone al regime semplificato unicamente le modifiche non sostanziali. Per quelle sostanziali, invece, in forza del rinvio operato dall'art. 13 della legge reg., si applicano le disposizioni contenute nell'art. 5, comma 3, del d.lgs. n. 28 del 2011.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 17 della legge della Regione Toscana 3 dicembre 2012, n. 69 (Legge di semplificazione dell'ordinamento regionale 2012);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 37 della legge reg. Toscana n. 69 del 2012 nella parte in cui modifica l'art. 17, comma 2, lettere a), b) ed f), della legge della Regione Toscana 24 febbraio 2005, n. 39 (Disposizioni in materia di energia);

3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 35 della legge reg. Toscana n. 69 del 2012, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2 e 3 della legge reg. Toscana n. 69 del 2012, promosse, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 37 della legge reg. Toscana n. 69 del 2012, nella parte in cui modifica l'art. 17, commi 3, lettera a), 5, lettere a), b) e c), e 11, della legge reg. Toscana n. 39 del 2005, promosse, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 gennaio 2014.

Gaetano SILVESTRI, Presidente
Paolo Maria NAPOLITANO, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 27 gennaio 2014.

Sentenza: 28 gennaio 2014, n. 13

Materia: produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Limiti violati: articoli 3, 41, 77, 97, 117 Cost.

Ricorrenti: TAR Campania

Oggetto: legge della Regione Campania del 1° luglio 2011, n. 11 (Disposizioni urgenti in materia di impianti eolici)

Esito: illegittimità costituzionale della legge della Regione Campania del 1° luglio 2011, n. 11 (Disposizioni urgenti in materia di impianti eolici)

Estensore: Francesca Casalotti

Sintesi:

Il TAR Campania ha sollevato questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Campania del 1° luglio 2011, n. 11 (Disposizioni urgenti in materia di impianti eolici). Tale legge, composta da soli due articoli e successivamente abrogata, introduceva, all'art. 1, comma 2, l'obbligo di rispettare una distanza minima di 800 metri tra i nuovi impianti eolici e quelli già esistenti o autorizzati, mentre all'art. 2 dichiarava urgente la legge che, di conseguenza, entrava in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione nel Bollettino Ufficiale della Regione Campania.

Davanti al TAR era sta impugnato il diniego di autorizzazione per mancanza della suddetta distanza minima tra impianti da parte della Conferenza di servizi che si era pronunciata in merito alla richiesta di un privato di costruzione e di esercizio di un impianto di energia eolica. Peraltro la legge impugnata ha successivamente subito una serie di vicende prive però di rilievo ai fini della pronuncia in esame in quanto la stessa legge costituiva la normativa in vigore al momento dell'adozione del provvedimento impugnato davanti al TAR Campania.

La Corte ai fini dell'esame della questione ricostruisce il quadro normativo di riferimento in materia di produzione di energia eolica. L'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità) prevede che la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili sono soggetti ad una autorizzazione unica, rilasciata dalla Regione (o dalle Province delegate), che convoca apposita Conferenza dei servizi. In attuazione di tale articolo è stato adottato il decreto del Ministro dello sviluppo economico 10 settembre 2010, emanato di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e con il Ministro per i beni e le attività culturali (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili), ai fini del corretto inserimento degli impianti nel paesaggio. Sempre l'art. 12, al comma 10, riconosce poi alle Regioni un limitato margine di intervento, al solo fine di individuare «aree e siti non idonei all'installazione di specifiche tipologie di impianti», in attuazione delle stesse linee guida.

In particolare, l'allegato 3 delle linee guida prevede poi che l'individuazione delle aree e dei siti non idonei alla realizzazione degli impianti in questione «*deve essere differenziata con specifico riguardo alle diverse fonti rinnovabili e alle diverse taglie di impianto*» e che non può riguardare «*porzioni significative del territorio o zone genericamente soggette a tutela dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio storico-artistico, né tradursi nell'identificazione di fasce di rispetto di dimensioni non giustificate da specifiche e motivate esigenze di tutela*». Peraltro, il d.lgs. n. 387 del 2003 è stato successivamente modificato dal d.lgs. n. 28 del 2011, senza però che questo abbia

inciso sugli articoli richiamati e, in particolare, senza apportare alcuna variazione all'art. 12 e alle collegate linee guida.

In sintesi, in materia di localizzazione di impianti di produzione di energia rinnovabile, alle Regioni è consentito soltanto individuare, caso per caso, «*aree e siti non idonei*», avendo specifico riguardo alle diverse fonti e alle diverse taglie di impianto, in via di eccezione e solo qualora ciò sia necessario per proteggere interessi costituzionalmente rilevanti.

Così ricostruito il quadro normativo di riferimento, la Corte passa ad esaminare la questione anche con riferimento alla propria giurisprudenza. In particolare, si ricorda che il principio di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabile, derivante dalla normativa europea e recepito dal legislatore nazionale, «*trova attuazione nella generale utilizzabilità di tutti i terreni per l'inserimento di tali impianti, con le eccezioni, stabilite dalle Regioni, ispirate alla tutela di altri interessi costituzionalmente protetti nell'ambito delle materie di competenza delle Regioni stesse. Non appartiene invece alla competenza legislativa della stessa Regione la modifica, anzi il rovesciamento, del principio generale contenuto nell'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003. [...]*» (sentenza n. 224 del 2012). La Corte peraltro in questa materia si era già espressa con riferimento ad una precedente disposizione di legge della Regione Campania (art. 1, comma 25, l.r. 2/2010) affermando che «*[n]on è consentito alle Regioni, [neppure] in assenza di linee guida approvate in Conferenza unificata, porre limiti di edificabilità degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, su determinate zone del territorio regionale* (sentenze n. 119 e n. 344 del 2010; n. 166 e n. 382 del 2009)» (sentenza n. 44 del 2011). In conclusione, la giurisprudenza costituzionale ha già chiarito che il margine di intervento riconosciuto al legislatore regionale per individuare «*le aree e i siti non idonei*» alla installazione di impianti di produzione di energia rinnovabile ai sensi dell'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003 e del paragrafo 17 delle linee guida, non permette in alcun modo che le Regioni prescrivano limiti generali, valevoli sull'intero territorio regionale, specie nella forma di distanze minime, perché ciò contrasterebbe con il principio fondamentale di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili, stabilito dal legislatore statale in conformità alla normativa dell'Unione europea.

Pertanto, la legge reg. Campania n. 11 del 2011 eccede dai limiti stabiliti dal legislatore statale, perché, prescrivendo che la costruzione di nuovi aerogeneratori deve rispettare una distanza pari o superiore a 800 metri dall'aerogeneratore più vicino preesistente o già autorizzato, impone un vincolo ulteriore da applicarsi in via generale su tutto il territorio regionale, in violazione dei principi fondamentali della legislazione statale.

Energia - Impianti eolici - Norme della Regione Campania. - Legge della Regione Campania 1° luglio 2011, n. 11 (Disposizioni urgenti in materia di impianti eolici). (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.6 del 3-2-2014)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Campania 1° luglio 2011, n. 11 (Disposizioni urgenti in materia di impianti eolici), promosso dal Tribunale amministrativo regionale della Campania nel procedimento vertente tra L. Z. ed altra e la Provincia di Benevento con ordinanza del 13 febbraio 2013 iscritta al n. 79 del registro ordinanze 2013 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 18, prima serie speciale, dell'anno 2013.

Udito nella camera di consiglio del 4 dicembre 2013 il Giudice relatore Marta Cartabia.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Tribunale amministrativo regionale della Campania ha sollevato questione di legittimità costituzionale della «legge della Regione Campania del 1° luglio 2011, n. 11 (Disposizioni urgenti in materia di impianti eolici) in combinato rimando all'art. 52, comma 15, della legge della Regione Campania del 27 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni per la formazione del Bilancio Annuale 2012 e Pluriennale 2012-2014 della Regione Campania, legge finanziaria regionale 2012) ed all'art. 5 della legge della Regione Campania del 21 maggio 2012, n. 13 (Interventi per il sostegno e la promozione della castanicoltura e modifiche alla legge regionale 27 gennaio 2012, n. 1) con riferimento agli artt. 3, 41, 77, 97, 117 e seg. della Costituzione».

2.– Occorre preliminarmente delimitare i termini della questione sulla quale questa Corte è chiamata a decidere.

2.1.– A tale scopo è, anzitutto, necessario ripercorrere, secondo una sequenza cronologica, gli atti che precedono il presente giudizio.

Davanti al TAR rimettente è stato impugnato il diniego di autorizzazione alla costruzione e all'esercizio di un impianto di energia eolica, che era stata richiesta dal ricorrente in data 22 maggio 2009. In merito a tale domanda, la Conferenza di servizi si è pronunciata, in senso negativo, solo il 13 ottobre 2011, in applicazione della legge reg. Campania n. 11 del 2011, entrata in vigore nelle more del procedimento autorizzatorio.

La suddetta legge, composta da soli due articoli e oggetto del presente giudizio, introduceva, all'art. 1, comma 2, l'obbligo di rispettare una distanza minima di 800 metri tra i nuovi impianti eolici e quelli già esistenti o autorizzati, mentre all'art. 2 dichiarava urgente la legge che, di conseguenza, è entrata in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione nel Bollettino Ufficiale della Regione Campania.

Poiché nel caso di specie la suddetta distanza minima non sussisteva, la Conferenza dei servizi si è espressa in senso sfavorevole.

La deliberazione della Conferenza di servizi è intervenuta quando il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, aveva già proposto, in data 13 settembre 2011, questione di legittimità costituzionale, in via principale, dell'art. 1 della legge reg. n. 11 del 2011, proprio nella parte in cui stabilisce (segnatamente, al comma 2) che la «costruzione di nuovi aerogeneratori è autorizzata esclusivamente nel rispetto di una distanza pari o superiore a 800 metri dall'aerogeneratore più vicino preesistente o già autorizzato». Pertanto, la conformità a Costituzione della legge regionale, sulla cui base la Conferenza dei servizi si pronunciava negativamente, era già stata portata all'esame di questa Corte.

Successivamente, con l'art. 52, comma 15, della legge della Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni per la formazione del Bilancio Annuale 2012 e Pluriennale 2012-2014 della Regione Campania – legge finanziaria regionale 2012), la legge regionale censurata è stata abrogata, prima che questa Corte si pronunciasse sulla questione di legittimità costituzionale sollevata in via principale. Tuttavia, il legislatore regionale disponeva che l'abrogazione avesse effetto solo a far data dal 29 febbraio 2012. In seguito all'abrogazione della legge impugnata, l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato rinuncia al ricorso, accettata dalla Regione e, di conseguenza, questa Corte ha dichiarato estinto il giudizio con ordinanza n. 89 del 2012 del 2 aprile 2012.

Frattanto, però, l'autorità amministrativa competente continuava a fare applicazione della legge reg. Campania n. 11 del 2011: il 10 febbraio 2012 veniva formalizzato il resoconto della riunione della Conferenza di servizi del 13 ottobre 2011, recante la determinazione negativa in

merito alla richiesta di autorizzazione oggetto del giudizio a quo; mentre, il successivo 24 febbraio 2012 il resoconto veniva notificato all'interessato.

Infine, in data 10 aprile 2012, il provvedimento di diniego veniva impugnato, mediante ricorso al TAR Campania, instaurando il processo amministrativo da cui ha origine il presente giudizio.

Per quanto riguarda la legge impugnata, il legislatore regionale interveniva nuovamente con l'art. 5, comma 2, della legge della Regione Campania 21 maggio 2012, n. 13 (Interventi per il sostegno e la promozione della castanicoltura e modifiche alla legge regionale 27 gennaio 2012, n. 1), ripristinando la sua efficacia nel tempo, dato che il termine, già scaduto, della sua abrogazione – fissato con precedente legge regionale al 29 febbraio 2012 – veniva differito al 30 giugno 2012, facendo così rivivere la normativa del 2011, ormai abrogata. Il 14 agosto 2012 è poi entrata in vigore la legge della Regione Campania 9 agosto 2012, n. 26 (Norme per la protezione della fauna selvatica e disciplina dell'attività venatoria in Campania), il cui art. 42, comma 4, ha abrogato l'art. 5 della legge reg. n. 13 del 2012.

Questa Corte si è pronunciata su tale disposizione legislativa regionale, con la sentenza n. 70 del 2013, annullando l'art. 5, comma 2, della legge reg. n. 13 del 2012, per violazione dell'art. 97 Cost. (restando assorbite le questioni relative agli artt. 117 e 118, nonché 117, secondo comma, lettera l), Cost.). In tal modo la Corte ha rimosso ogni effetto di tale normativa, anche per il passato. La suddetta sentenza n. 70 del 2013 ha stigmatizzato l'intera vicenda legislativa sottolineando che «il legislatore regionale, dopo avere dettato una regola di azione per l'amministrazione regionale, l'ha prima abrogata; poi l'ha fatta rivivere, ma solo per un periodo di tempo limitato e attraverso la tecnica, di per sé dagli esiti incerti, del differimento di un termine abrogativo già interamente maturato; infine l'ha nuovamente abrogata». Nella medesima sentenza la Corte non ha mancato di osservare di essere stata chiamata a giudicare «della legittimità costituzionale proprio della fase più critica di tale manifestamente irrazionale esercizio della discrezionalità legislativa, segnata dalla presunta riviviscenza del divieto recato dalla legge reg. Campania n. 11 del 2011», sottolineando che «[i] procedimenti amministrativi che si sono svolti in questo periodo di tempo sono stati assoggettati ad una normativa difficilmente ricostruibile da parte dell'amministrazione, continuamente mutevole, e, soprattutto, non sorretta da alcun interesse di rilievo regionale degno di giustificare una legislazione così ondivaga». Da ciò deriva la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, della legge della Regione Campania 21 maggio 2012, n. 13.

2.2.– In base alla ricostruzione della legislazione regionale succedutasi nel tempo, appare chiaro che il giudice rimettente è chiamato a definire il giudizio a quo sulla base della originaria legge reg. Campania n. 11 del 2011, in forza della quale la richiesta di autorizzazione è stata respinta. Tanto ai fini del giudizio amministrativo, quanto nel presente giudizio, dunque, non assumono alcun rilievo le vicende successive della legge reg. Campania n. 11 del 2011, la quale soltanto costituisce la normativa in vigore al momento dell'adozione del provvedimento impugnato davanti al TAR Campania. Pertanto, in questa sede la Corte è chiamata a pronunciarsi soltanto sulle questioni aventi ad oggetto la suddetta legge reg. Campania n. 11 del 2011, ad esclusione, dunque, del «combinato rimando all'art. 52, comma 15, della legge della Regione Campania del 27 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni per la formazione del Bilancio Annuale 2012 e Pluriennale 2012-2014 della Regione Campania, legge finanziaria regionale 2012) ed all'art. 5 della legge della Regione Campania del 21 maggio 2012, n. 13 (Interventi per il sostegno e la promozione della castanicoltura e modifiche alla legge regionale 27 gennaio 2012, n. 1)», evocato nell'ordinanza di rimessione.

Né incide sulla rilevanza della questione di legittimità costituzionale della legge reg. Campania n. 11 del 2011 il fatto che nel frattempo essa sia stata abrogata dal legislatore regionale, con effetti, peraltro, solo per il futuro. È giurisprudenza consolidata di questa Corte, infatti, che i giudizi di legittimità costituzionale possano avere ad oggetto disposizioni di legge abrogate, se le medesime devono essere applicate per decidere la controversia oggetto del giudizio a quo (sentenza n. 134 del 2013, ordinanze n. 231 e 170 del 2009).

3.– Ciò premesso, la questione di legittimità costituzionale della legge regionale Campania n. 11 del 2011 proposta in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. è fondata.

3.1.– Per valutare la legittimità costituzionale della legge impugnata, occorre richiamare gli elementi essenziali del quadro normativo di riferimento in materia di produzione di energia eolica.

L'art. 12 del decreto legislativo 29 dicembre 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) disciplina il procedimento volto al rilascio dell'autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili. I commi 3 e 4 del suddetto art. 12 prevedono che la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, gli interventi di modifica, potenziamento, rifacimento totale o parziale e riattivazione, come definiti dalla normativa vigente, nonché le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio degli impianti stessi, sono soggetti ad una autorizzazione unica, rilasciata dalla Regione o dalle Province delegate dalla Regione, nel rispetto delle normative vigenti in materia di tutela dell'ambiente, di tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico, che costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico. A tal fine la Conferenza dei servizi è convocata dalla Regione entro trenta giorni dal ricevimento della domanda di autorizzazione. L'autorizzazione è rilasciata a seguito di un procedimento unico, al quale partecipano tutte le Amministrazioni interessate, svolto nel rispetto dei principi di semplificazione e con le modalità stabilite dalla legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi).

Il comma 10 del medesimo art. 12 dispone che le linee guida devono essere approvate in Conferenza unificata, su proposta del Ministro delle attività produttive (oggi Ministro per lo sviluppo economico), di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e del Ministro per i beni e le attività culturali. L'obiettivo delle linee guida, espressamente indicato, è quello di assicurare un corretto inserimento degli impianti, specie di quelli eolici, nel paesaggio.

La normativa statale (art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003) consente alle Regioni un limitato margine di intervento, al solo fine di individuare «aree e siti non idonei all'installazione di specifiche tipologie di impianti», in attuazione delle predette linee guida.

Queste ultime sono state adottate con il decreto del Ministro dello sviluppo economico 10 settembre 2010, emanato di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e con il Ministro per i beni e le attività culturali (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili). Nella Parte I, Disposizioni generali, le suddette linee guida stabiliscono che le Regioni possono porre limitazioni e divieti in atti di tipo programmatici o pianificatori per l'installazione di specifiche tipologie di impianti alimentati a fonti rinnovabili, esclusivamente nell'ambito e con le modalità di cui al paragrafo 17. Tale paragrafo indica i criteri e i principi che le Regioni devono rispettare al fine di individuare le zone nelle quali non è possibile realizzare gli impianti alimentati da fonti di energia alternativa. Le Regioni possono procedere alla individuazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti secondo le modalità di cui al suddetto punto e sulla base dei criteri di cui all'allegato 3. L'allegato 3 prevede, poi, che l'individuazione delle aree e dei siti non idonei alla realizzazione degli impianti in questione «deve essere differenziata con specifico riguardo alle diverse fonti rinnovabili e alle diverse taglie di impianto» e che non può riguardare «porzioni significative del territorio o zone genericamente soggette a tutela dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio storico-artistico, né tradursi nell'identificazione di fasce di rispetto di dimensioni non giustificate da specifiche e motivate esigenze di tutela».

Per completezza deve ancora essere rammentato il 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) che, nel

recepire la nuova 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), ha in parte modificato il d.lgs. n. 387 del 2003, senza però incidere sugli articoli sopra richiamati e, in particolare, senza apportare alcuna variazione all'art. 12 e alle collegate linee guida, appena esaminate.

3.2.– In sintesi, in materia di localizzazione di impianti di produzione di energia rinnovabile, alle Regioni è consentito soltanto individuare, caso per caso, «aree e siti non idonei», avendo specifico riguardo alle diverse fonti e alle diverse taglie di impianto, in via di eccezione e solo qualora ciò sia necessario per proteggere interessi costituzionalmente rilevanti.

Del resto, questa Corte ha già avuto modo di affermare che il principio di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabile, derivante dalla normativa europea e recepito dal legislatore nazionale, «trova attuazione nella generale utilizzabilità di tutti i terreni per l'inserimento di tali impianti, con le eccezioni, stabilite dalle Regioni, ispirate alla tutela di altri interessi costituzionalmente protetti nell'ambito delle materie di competenza delle Regioni stesse. Non appartiene invece alla competenza legislativa della stessa Regione la modifica, anzi il rovesciamento, del principio generale contenuto nell'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003. [...]» (sentenza n. 224 del 2012).

Inoltre, con specifico riferimento ad una precedente disposizione di legge della Regione Campania (art. 1, comma 25, della legge della Regione Campania 21 gennaio 2010, n. 2, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della regione Campania – Legge finanziaria anno 2010»), che prescriveva il rispetto di una distanza minima non inferiore a cinquecento metri lineari dalle aree interessate da coltivazioni viticole con marchio DOC e DOCG, e non inferiore a mille metri lineari da aziende agrituristiche ricadenti in tali aree, la Corte aveva già affermato che «[n]on è consentito alle Regioni, [neppure] in assenza di linee guida approvate in Conferenza unificata, porre limiti di edificabilità degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, su determinate zone del territorio regionale (sentenze n. 119 e n. 344 del 2010; n. 166 e n. 382 del 2009)» (sentenza n. 44 del 2011).

In conclusione, la giurisprudenza costituzionale ha già chiarito che il margine di intervento riconosciuto al legislatore regionale per individuare «le aree e i siti non idonei» alla installazione di impianti di produzione di energia rinnovabile ai sensi dell'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003 e del paragrafo 17 delle linee guida, non permette in alcun modo che le Regioni prescrivano limiti generali, valevoli sull'intero territorio regionale, specie nella forma di distanze minime, perché ciò contrasterebbe con il principio fondamentale di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili, stabilito dal legislatore statale in conformità alla normativa dell'Unione europea.

Pertanto, la legge reg. Campania n. 11 del 2011, oggetto del presente giudizio, eccede dai limiti stabiliti dal legislatore statale, perché, prescrivendo che la costruzione di nuovi aerogeneratori deve rispettare una distanza pari o superiore a 800 metri dall'aerogeneratore più vicino preesistente o già autorizzato, impone un vincolo ulteriore da applicarsi in via generale su tutto il territorio regionale, in violazione dei principi fondamentali della legislazione statale.

3.3. – Resta assorbito ogni altro profilo di illegittimità costituzionale.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Campania 1° luglio 2011, n. 11 (Disposizioni urgenti in materia di impianti eolici).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 28 gennaio 2014.

Luigi MAZZELLA, Presidente
Marta CARTABIA, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 30 gennaio 2014.

Sentenza: 28 gennaio 2014, n. 17

Materia: coordinamento della finanza pubblica

Parametri invocati: artt. 117, commi secondo, lettera l), e terzo, della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 1, comma 1, e 2, commi 5, 6 e 7, della legge della Regione Abruzzo 28 dicembre 2012, n. 71 (Misure per il contenimento dei costi della selezione del personale nella Regione Abruzzo, modifica alla legge regionale n. 91/94 e disposizioni per il funzionamento della Struttura del Servizio di Cooperazione Territoriale – IPA)

Esito:

- 1) illegittimità costituzionale (in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera l) Cost.) dell'art. 2, commi 5, 6 e 7, della legge della Regione Abruzzo suindicata;
- 2) inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della medesima legge regionale Abruzzo (promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione).

Estensore nota: Marianna Martini

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri solleva, innanzitutto, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della norma indicata in epigrafe.

Esso dispone la proroga dell'efficacia delle graduatorie dei concorsi pubblici fino al 31 dicembre 2014 e, pertanto, si porrebbe in contrasto con l'art. 1, comma 388, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2013), che fissa il predetto termine di scadenza al 30 giugno 2013; così facendo, inoltre, violerebbe l'articolo 117, terzo comma, Cost. relativamente al coordinamento della finanza pubblica.

Secondo il ricorrente, inoltre, sarebbero illegittime le disposizioni di cui ai commi 5, 6 e 7 dell'art. 2 della legge citata legge regionale.

In particolare, il comma 5 stabilisce che, in caso di mancato rinnovo o mancato conferimento dell'incarico, il personale dirigente presente nei ruoli delle aziende per il diritto allo studio universitario è considerato in esubero e transita direttamente nei ruoli regionali. Tale previsione sarebbe in contrasto con le procedure previste per le eccedenze di personale dall'art. 33 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), e, conseguentemente, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che riserva l'«ordinamento civile», compresi i rapporti di diritto privato regolabili dal codice civile e dai contratti collettivi, alla competenza esclusiva dello Stato.

Infine, il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale dei commi 6 e 7 dell'art. 2 della legge regionale in oggetto. Tali disposizioni prevedono che, in caso di assenza o impedimento del dirigente, le funzioni di quest'ultimo siano svolte, per tutto il tempo dell'assenza o impedimento, dal funzionario con il grado più elevato che abbia i requisiti per l'accesso alla qualifica dirigenziale, con riconoscimento al sostituto, per il periodo di svolgimento delle predette funzioni, del trattamento economico spettante al dirigente. In tal modo i suddetti commi violerebbero la normativa vigente in materia di pubblico impiego e, pertanto, il già richiamato art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.; infatti, l'attribuzione delle funzioni dirigenziali - come disciplinata dalla normativa regionale censurata - non sarebbe

riconducibile né alla “reggenza” (in base alla quale il “reggente” non dovrebbe avere diritto ad alcun incremento retributivo), né all’adibizione a mansioni superiori (nella specie preclusa dal passaggio dal livello del comparto a quello della dirigenza).

La Corte si esprime, in primo luogo, sul comma 1, sopracitato. Sottolinea che, successivamente alla proposizione del ricorso, la disciplina contenuta nella norma interposta richiamata dal Governo è stata modificata. Nello specifico, il termine del 30 giugno 2013, già previsto dalla legge di stabilità per il 2013, è stato prorogato prima della scadenza, in un primo momento sino al 31 dicembre 2013, dal d.P.C.m. 19 giugno 2013, indi, sino al 31 dicembre 2016, dall’art. 4, comma 4, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101 (Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni), convertito, con modificazioni dall’art. 1, comma 1, della legge 30 ottobre 2013, n. 125.

In definitiva, la questione di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 28 dicembre 2012, n. 71 è inammissibile per difetto sopravvenuto d’interesse a ricorrere; infatti, il censurato art. 1, comma 1, della legge reg. n. 71 del 2012, per effetto delle proroghe del termine di efficacia dei concorsi pubblici fissato dalla normativa statale, non ha mai potuto trovare applicazione in un periodo che non fosse stato nelle more coperto dallo ius superveniens incidente sulla norma statale interposta. Sicché non è più ravvisabile alcun interesse del Governo a coltivare il ricorso sul punto, con conseguente inammissibilità di esso in parte qua.

La questione di legittimità costituzionale dell’art. 2, comma 5, della legge reg. Abruzzo n. 71 del 2012 è, invece, fondata.

Infatti, la norma regionale impugnata, come visto, considera in esubero i dirigenti delle aziende per il diritto allo studio universitario, presenti nei ruoli di tali enti, ai quali l’incarico non sia stato rinnovato o conferito, e regola, con una propria disciplina, il passaggio diretto di personale dall’anzidetta azienda regionale alla Regione. Il predetto passaggio opera nell’ambito di una vicenda lavorativa unitaria che ininterrottamente continua alle dipendenze della Regione: alla modificazione soggettiva del rapporto di lavoro, oltre tutto coattiva, non si accompagna la costituzione di un nuovo rapporto di lavoro. Quindi, è evidente che la norma regionale impugnata incide sull’istituto della mobilità, che certamente afferisce alla disciplina del rapporto di lavoro pubblico (privatizzato). Essa invade, quindi, una sfera di competenza legislativa che l’art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. riserva esclusivamente allo Stato.

A ciò si aggiunge il fatto che la disciplina dettata dalla disposizione regionale censurata non è neppure coerente con il regime normativo di fonte statale e negoziale. Difatti, l’art. 33 del d.lgs. n. 165 del 2001 regola la mobilità d’ufficio cosiddetta obbligatoria e consente che, prima di essere collocati in disponibilità, come pure durante il relativo periodo di sospensione del rapporto di lavoro, i lavoratori dichiarati in eccedenza o in sovrannumero («in relazione alle esigenze funzionali o alla situazione finanziaria, anche in sede di ricognizione annuale») siano ricollocati presso la propria amministrazione (mediante mobilità “interna”) o altre amministrazioni (mediante mobilità collettiva), sempreché, ovviamente, sussista una posizione lavorativa dagli stessi alternativamente occupabile. Al contrario, la disposizione regionale in oggetto a fronte di una situazione, quella del dirigente di Azienda DSU sprovvisto d’incarico, che essa stessa definisce “in esubero”, dispone il passaggio diretto nei ruoli regionali di tale dirigente “eccedentario”, ma a prescindere dalla sussistenza, ed anzi anche in difetto, di una posizione lavorativa ivi effettivamente disponibile.

Ciò detto, l’inosservanza della disciplina di legge statale e di derivazione contrattuale collettiva in tema di esuberi e mobilità collettiva rende, dunque, ancora più evidente la violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. denunciata in capo alla disposizione in oggetto.

Deve ritenersi, altresì, fondata la questione di legittimità dei commi 6 e 7 dell’art. 2 della legge reg. n. 71 del 2012, che, come visto, dispongono l’assunzione temporanea delle relative funzioni, in caso di assenza o impedimento del dirigente, da parte del funzionario di grado più elevato con i requisiti per l’accesso alla qualifica dirigenziale, con attribuzione a quest’ultimo del trattamento economico spettante al dirigente. La normativa in oggetto regola una specifica ipotesi di assegnazione di personale ad altre mansioni (nella specie di rango dirigenziale), che tipicamente

attiene allo svolgimento del rapporto di lavoro. Ne concreta, cioè, una modificazione temporanea con riguardo al contenuto della prestazione lavorativa. Trattandosi di un mutamento provvisorio di mansioni, la relativa disciplina rientra, dunque, nella materia del rapporto di lavoro e, per esso, dell'ordinamento civile. Con la conseguenza che già per questa sola ragione sussiste la lesione denunciata dal Presidente del Consiglio dei ministri.

A ciò si aggiunte, peraltro, che neppure in questo caso la normativa regionale si conforma a quella statale, quale risulta dalle disposizioni dell'art. 52 del d.lgs. n. 165 del 2001 e dalle corrispondenti previsioni della contrattazione collettiva di riferimento. L'art. 52, comma 2, lettere a) e b), del citato decreto, recepito ed integrato dall'art. 8 del contratto collettivo nazionale di lavoro per il comparto Regioni ed Autonomie Locali, sottoscritto il 14 settembre 2000, consente l'assegnazione di mansioni superiori solamente in due ipotesi (vacanza di posti in organico e sostituzione di altro dipendente); in tutti gli altri casi la destinazione a mansioni superiori è nulla e comporta responsabilità dirigenziale. Tuttavia, in applicazione del principio della retribuzione proporzionata (alla quantità e qualità del lavoro prestato) di cui all'art. 36 Cost., da sempre ritenuto applicabile anche al pubblico impiego, il lavoratore illegittimamente preposto a mansioni superiori ha pur sempre diritto alla differenza di trattamento con la qualifica più elevata, purché le relative mansioni gli siano state attribuite in modo prevalente sotto il profilo quantitativo, qualitativo e temporale. La norma regionale impugnata, invece, non solo impone al funzionario di grado più elevato di assumere funzioni dirigenziali «in caso di assenza o impedimento del dirigente derivante da qualsiasi motivo», ma gli riconosce il più favorevole trattamento economico corrispondente indipendentemente dalla valutazione dell'impegno concreto, sotteso all'espletamento delle mansioni superiori, in termini di preminenza qualitativa, quantitativa e temporale. La nozione di assenza o impedimento, inoltre, si prospetta molto più ampia di quella di "assenza con diritto alla conservazione del posto" (per malattia, infortunio o altre cause tipiche di sospensione del rapporto) che in linea di principio giustifica il ricorso alla supplenza con altro personale di rango inferiore.

In conclusione, le disposizioni regionali in oggetto, regolando un aspetto specifico del mutamento di mansioni che interviene nel corso del rapporto di lavoro, e facendolo oltretutto in contrasto con l'anzidetta disciplina della legge statale e della contrattazione collettiva di comparto, sconfinano in un ambito, quello dell'«ordinamento civile», che è di competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Impiego pubblico - Proroga dell'efficacia delle graduatorie dei concorsi pubblici - Dirigenti delle Aziende regionali per il diritto allo studio universitario (ADSU). - Legge della Regione Abruzzo 28 dicembre 2012, n. 71 (Misure per il contenimento dei costi della selezione del personale nella Regione Abruzzo, modifica alla legge regionale n. 91/94 e disposizioni per il funzionamento della Struttura del Servizio di Cooperazione Territoriale - IPA), artt. 1, comma 1, e 2, commi 5, 6 e 7. - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.7 del 5-2-2014)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1 e 2, commi 5, 6 e 7, della legge della Regione Abruzzo 28 dicembre 2012, n. 71 (Misure per il contenimento dei costi della selezione del personale nella Regione Abruzzo, modifica alla legge regionale n. 91/94 e disposizioni per il funzionamento della Struttura del Servizio di Cooperazione Territoriale – IPA), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 26-28 febbraio 2013, depositato in cancelleria l'8 marzo 2013 ed iscritto al n. 42 del registro ricorsi 2013.

Udito nell'udienza pubblica del 14 gennaio 2014 il Giudice relatore Luigi Mazzella;

udito l'avvocato dello Stato Vincenzo Rago per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con ricorso notificato il 26-28 febbraio 2013 e depositato in cancelleria l'8 marzo 2013, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 117, commi secondo, lettera l), e terzo, della Costituzione, degli artt. 1, comma 1, e 2, commi 5, 6 e 7, della legge della Regione Abruzzo 28 dicembre 2012, n. 71 (Misure per il contenimento dei costi della selezione del personale nella Regione Abruzzo, modifica alla legge regionale n. 91/94 e disposizioni per il funzionamento della Struttura del Servizio di Cooperazione Territoriale – IPA).

1.1.– Il ricorrente ha dedotto, in primo luogo, l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della citata legge regionale. Esso, infatti, disponendo la proroga dell'efficacia delle graduatorie dei concorsi pubblici fino al 31 dicembre 2014, si porrebbe in contrasto con l'art. 1, comma 388, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2013), che fissa il predetto termine di scadenza al 30 giugno 2013, donde la denunciata violazione dell'articolo 117, terzo comma, Cost., nell'ottica del coordinamento della finanza pubblica asseritamente inderogabile da parte della Regione.

Successivamente alla proposizione del ricorso, tuttavia, la disciplina contenuta nella norma interposta richiamata dal Governo è stata modificata. In particolare, il termine del 30 giugno 2013, già previsto dalla legge di stabilità per il 2013, è stato prorogato prima della scadenza, in un primo momento sino al 31 dicembre 2013, dal d.P.C.m. 19 giugno 2013, recante «Proroga dei termini di scadenza e dei regimi giuridici, adottato in attuazione dell'articolo 1, comma 394, della 24 dicembre 2012, n. 228», che già prevedeva tale possibilità, indi, sino al 31 dicembre 2016, dall'art. 4, comma 4, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101 (Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni), convertito, con modificazioni dall'art. 1, comma 1, della legge 30 ottobre 2013, n. 125.

1.2.– Sarebbero, inoltre, illegittime le disposizioni di cui ai commi 5, 6 e 7 dell'art. 2 della legge reg. n. 71 del 2012, che ha sostituito l'art. 19 della legge della Regione Abruzzo 6 dicembre 1994, n. 91 (Norme sul diritto agli studi universitari in attuazione della legge 2 dicembre 1991, n. 390).

1.2.1.–La disposizione di cui al citato comma 5, perché stabilisce che, in caso di mancato rinnovo o mancato conferimento dell'incarico, il personale dirigente presente nei ruoli delle aziende per il diritto allo studio universitario è considerato in esubero e transita direttamente nei ruoli regionali. Tale previsione sarebbe difforme dalle procedure previste per le eccedenze di personale dall'art. 33 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche). Ne risulterebbe la lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che riserva l'«ordinamento civile», e quindi i rapporti di diritto privato regolabili dal codice civile e dai contratti collettivi, alla competenza esclusiva dello Stato.

1.2.2.– Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita, infine, della legittimità costituzionale dei commi 6 e 7 dell'art. 2 della legge regionale in oggetto. Tali disposizioni prevedono che, in caso di assenza o impedimento del dirigente, le funzioni di quest'ultimo siano svolte, per tutto il tempo dell'assenza o impedimento, dal funzionario con il grado più elevato che abbia i requisiti per l'accesso alla qualifica dirigenziale, con riconoscimento al sostituto, per il periodo di svolgimento

delle predette funzioni, del trattamento economico spettante al dirigente. In tal modo, però, la normativa vigente in materia di pubblico impiego e, pertanto, il già richiamato art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., sarebbero violati, in quanto l'attribuzione delle funzioni dirigenziali come disciplinata dalla normativa regionale censurata non sarebbe riconducibile né alla "reggenza", in base alla quale il "reggente" non dovrebbe avere diritto ad alcun incremento retributivo, né all'adibizione a mansioni superiori, nella specie, in tesi, preclusa dal passaggio dal livello del comparto a quello della dirigenza.

2.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 28 dicembre 2012, n. 71 è inammissibile per difetto sopravvenuto d'interesse a ricorrere. Infatti, il descritto mutamento della normativa statale interposta ha prodotto un sostanziale riallineamento alle indicazioni del legislatore statale del termine di scadenza delle graduatorie dei concorsi pubblici previsto dalla disposizione regionale impugnata.

In sostanza, il censurato art. 1, comma 1, della legge reg. n. 71 del 2012, per effetto delle proroghe del termine di efficacia dei concorsi pubblici fissato dalla normativa statale, non ha mai potuto trovare applicazione in un periodo che non fosse stato nelle more coperto dallo *ius superveniens* incidente sulla norma statale interposta.

Sicché, come già ritenuto da questa Corte in una fattispecie analoga (sentenza n. 32 del 2012), non è più ravvisabile alcun interesse del Governo a coltivare il ricorso sul punto, con conseguente inammissibilità di esso in parte qua.

3.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 5, della legge reg. Abruzzo n. 71 del 2012 è, invece, fondata.

Va premesso che, ai sensi dell'art. 18 della legge reg. Abruzzo n. 91 del 1994, ciascuna Azienda regionale per il diritto agli studi universitari (Azienda DSU) dispone di personale proprio in base alla rispettiva pianta organica, anche direttamente assunto «con le modalità e le procedure di cui alla vigente normativa regionale».

La norma regionale impugnata considera in esubero i dirigenti delle aziende per il diritto allo studio universitario, presenti nei ruoli di tali enti, ai quali l'incarico non sia stato rinnovato o conferito. Conseguentemente, essa regola, con una propria disciplina, il passaggio diretto di personale dall'anzidetta azienda regionale alla Regione. Realizza, cioè, una fattispecie che sarebbe, invece, da ascrivere alle eccedenze di personale delle pubbliche amministrazioni e alla mobilità collettiva regolate dal d.lgs. n. 165 del 2001. In particolare, dall'art. 33 – da ultimo novellato dall'art. 16, comma 1, della legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2012) – e dal successivo art. 34-bis, aggiunto dall'art. 7, comma 1, della legge 16 gennaio 2003, n. 3 (Disposizioni ordinamentali in materia di pubblica amministrazione).

Una tale ipotesi di trasferimento unilaterale del personale dirigente di ruolo dall'azienda regionale all'amministrazione regionale s'inquadra perfettamente nella dinamica del rapporto di lavoro e del relativo regime ed è, quindi, riconducibile in modo piano alla materia dell'«ordinamento civile». Il predetto passaggio, infatti, opera nell'ambito di una vicenda lavorativa unitaria che ininterrottamente continua alle dipendenze della Regione: alla modificazione soggettiva del rapporto di lavoro, oltre tutto coattiva, non si accompagna la costituzione di un nuovo rapporto di lavoro.

La norma regionale impugnata, in altre parole, incide su un istituto, quale è la mobilità, che certamente afferisce alla disciplina del rapporto di lavoro pubblico (privatizzato). Essa invade, quindi, una sfera di competenza legislativa che l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. riserva esclusivamente allo Stato. Questa Corte ha più volte ricondotto alla materia dell'«ordinamento civile» le diverse forme e procedure di mobilità nel lavoro pubblico (sentenze n. 68 del 2011 e n. 324 del 2010). Come pure ha escluso che la normativa statale sulla mobilità collettiva si ingerisca nelle scelte delle Regioni e degli enti locali circa le loro esigenze di munirsi di nuovo personale,

rilevando trattarsi, piuttosto, di «disciplina necessariamente di competenza dello Stato, in quanto solo lo Stato può emanarne una con efficacia vincolante per tutte le amministrazioni pubbliche, centrali e locali, e far sì in tal modo che gli elenchi del personale in mobilità (delle amministrazioni centrali e locali) non restino tra loro incomunicabili» (sentenza n. 388 del 2004).

Oltre tutto, la disciplina dettata dalla disposizione regionale censurata non è neppure coerente con il regime normativo di fonte statale e negoziale. Difatti, la mobilità d'ufficio cosiddetta obbligatoria – regolata dagli artt. 33 e seguenti del d.lgs. n. 165 del 2001, nonché dalle previsioni della pertinente contrattazione collettiva (per quanto qui rileva, dell'area della dirigenza regionale e, segnatamente, dall'art. 16 del contratto collettivo nazionale di lavoro sottoscritto il 22 febbraio 2006) – mira al riassorbimento delle eccedenze attraverso una procedura così articolata. In primo luogo, si verifica la possibilità di riutilizzare il personale in situazione di eccedenza o di sovrannumero presso l'ente pubblico di appartenenza o altro. In un secondo tempo – una volta appurato che il personale in esubero non possa essere impiegato diversamente nell'ambito della medesima o di altre amministrazioni – si provvede al collocamento di esso in disponibilità per la durata massima di ventiquattro mesi, decorsi i quali il rapporto di lavoro si intende definitivamente risolto. In altri termini, l'art. 33 del d.lgs. n. 165 del 2001 consente che, prima di essere collocati in disponibilità, come pure durante il relativo periodo di sospensione del rapporto di lavoro, i lavoratori dichiarati in eccedenza o in sovrannumero («in relazione alle esigenze funzionali o alla situazione finanziaria, anche in sede di ricognizione annuale») siano ricollocati presso la propria amministrazione (mediante mobilità “interna”) o altre amministrazioni (mediante mobilità collettiva), sempreché, ovviamente, sussista una posizione lavorativa dagli stessi alternativamente occupabile.

La disposizione regionale in oggetto, invece, a fronte di una situazione, quella del dirigente di Azienda DSU sprovvisto d'incarico, che essa stessa definisce “in esubero”, dispone il passaggio diretto nei ruoli regionali di tale dirigente “eccedentario”, ma a prescindere dalla sussistenza, ed anzi – è da ritenere – anche in difetto, di una posizione lavorativa ivi effettivamente disponibile. Ciò può desumersi agevolmente dall'affrancamento della prescritta mobilità automatica di siffatto personale dalla procedura di cui all'art. 33 del d.lgs. n. 165 del 2001 (intesa alla ricerca di ogni concreta possibilità di reimpiego presso l'amministrazione di provenienza o altre, prioritariamente nell'ambito della stessa Regione) e dalla destinazione di esso «tra il personale a disposizione della Direzione “Affari del Personale”».

L'inosservanza della disciplina di legge statale e di derivazione contrattuale collettiva in tema di esuberanti e mobilità collettiva rende, dunque, ancora più evidente la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. denunciata in capo alla disposizione in oggetto.

Sicché, dev'essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 5, della legge reg. n. 71 del 2012.

4.– Per ragioni analoghe è, altresì, fondata la questione di legittimità dei commi 6 e 7 dell'art. 2 della legge reg. n. 71 del 2012, che dispongono l'assunzione temporanea delle relative funzioni, in caso di assenza o impedimento del dirigente, da parte del funzionario di grado più elevato con i requisiti per l'accesso alla qualifica dirigenziale, con attribuzione a quest'ultimo del trattamento economico spettante al dirigente.

La normativa in oggetto regola una specifica ipotesi di assegnazione di personale ad altre mansioni (nella specie di rango dirigenziale), che tipicamente attiene allo svolgimento del rapporto di lavoro. Ne concreta, cioè, una modificazione temporanea con riguardo al contenuto della prestazione lavorativa. Trattandosi di un mutamento provvisorio di mansioni, la relativa disciplina rientra, dunque, nella materia del rapporto di lavoro e, per esso, dell'ordinamento civile. Con la conseguenza che già per questa sola ragione sussiste la lesione denunciata dal Presidente del Consiglio dei ministri (in tal senso, sentenze n. 213 del 2013 e n. 215 del 2012).

Neppure in questo caso, peraltro, la normativa regionale si conforma a quella statale, quale risulta dalle disposizioni dell'art. 52 del d.lgs. n. 165 del 2001 e dalle corrispondenti previsioni della contrattazione collettiva di riferimento.

L'art. 52, comma 2, lettere a) e b), del citato decreto, recepito ed integrato dall'art. 8 del contratto collettivo nazionale di lavoro per il comparto Regioni ed Autonomie Locali, sottoscritto il 14 settembre 2000, consente l'assegnazione di mansioni superiori solamente in due ipotesi: 1) vacanza di posti in organico e per soli sei mesi, massimo dodici, ove siano state avviate le procedure di copertura dei medesimi posti; 2) sostituzione di altro dipendente con diritto alla conservazione del posto (escluse le ferie) per la durata dell'assenza. In tutti gli altri casi la destinazione a mansioni superiori è nulla e comporta responsabilità dirigenziale. Tuttavia, in applicazione del principio della retribuzione proporzionata (alla quantità e qualità del lavoro prestato) di cui all'art. 36 Cost., da sempre ritenuto applicabile anche al pubblico impiego, il lavoratore illegittimamente preposto a mansioni superiori ha pur sempre diritto alla differenza di trattamento con la qualifica più elevata, purché le relative mansioni gli siano state attribuite in modo prevalente sotto il profilo quantitativo, qualitativo e temporale. E ciò, anche se si tratti di conferimento di mansioni dirigenziali a un funzionario, che è reso certamente illegittimo, secondo la giurisprudenza della Corte di cassazione, dalla diversità delle "carriere" e dalla considerazione delle specifiche caratteristiche delle posizioni organizzative di livello dirigenziale e delle relative attribuzioni regolate dal contratto di incarico (in tal senso, Cass., Sezione lavoro, sentenze n. 8529 del 2006, n. 10027 del 2007 e n. 16469 del 2007).

La norma regionale impugnata, invece, non solo impone al funzionario di grado più elevato di assumere funzioni dirigenziali «in caso di assenza o impedimento del dirigente derivante da qualsiasi motivo», ma gli riconosce il più favorevole trattamento economico corrispondente indipendentemente dalla valutazione dell'impegno concreto, sotteso all'espletamento delle mansioni superiori, in termini di preminenza qualitativa, quantitativa e temporale.

Inoltre, la stessa nozione di assenza o impedimento – che secondo la disposizione regionale impugnata dà luogo al subentro del funzionario di grado più elevato in possesso dei requisiti per l'accesso alla dirigenza – si prospetta molto più ampia di quella di "assenza con diritto alla conservazione del posto" (per malattia, infortunio o altre cause tipiche di sospensione del rapporto) che in linea di principio giustifica il ricorso alla supplenza con altro personale di rango inferiore. Espressioni come "assenza o impedimento", infatti, evocano multiformi situazioni contingenti di ostacolo fisico: temporanea lontananza dall'ufficio, l'assenza; svariate difficoltà di ordine pratico, l'impedimento. Ed a tali evenienze si potrebbe sopperire, per la breve durata del loro protrarsi, anche con l'esercizio di potestà vicarie, che non dà luogo al diritto alla retribuzione superiore per il tempo strettamente necessario alla reggenza dell'ufficio transitoriamente sprovvisto del dirigente preposto. La disposizione regionale impugnata risulta, quindi, ulteriormente incongrua anche per il diritto, di contro indiscriminatamente riconosciuto in capo al sostituto per tutta la durata dell'assenza del dirigente sostituito, alla retribuzione di quest'ultimo.

In conclusione, le disposizioni regionali in oggetto, regolando un aspetto specifico del mutamento di mansioni che interviene nel corso del rapporto di lavoro, e facendolo oltretutto in contrasto con l'anzidetta disciplina della legge statale e della contrattazione collettiva di comparto, sconfinano in un ambito, quello dell'«ordinamento civile», che è di competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Anche i commi 6 e 7 dell'art. 2 della legge reg. n. 71 del 2012 devono essere, dunque, dichiarati illegittimi.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 5, 6 e 7, della legge della Regione Abruzzo 28 dicembre 2012, n. 71 (Misure per il contenimento dei costi della selezione del personale nella Regione Abruzzo, modifica alla legge regionale n. 91/94 e disposizioni per il funzionamento della Struttura del Servizio di Cooperazione Territoriale – IPA);

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 71 del 2012, promossa, in riferimento all'art. 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 28 gennaio 2014.

Gaetano SILVESTRI, Presidente
Luigi MAZZELLA, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 31 gennaio 2014.

Sentenza: 10 febbraio 2014, n. 19

Materia: coordinamento della finanza pubblica, ordinamento civile, giustizia amministrativa

Parametri invocati: artt. 25, secondo comma, 97, 117, secondo comma, lettere l) ed s), e terzo comma, della Costituzione nonché agli artt. 8 e 9 dello statuto di autonomia.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: legge della Provincia autonoma di Bolzano 17 gennaio 2011, n. 1 (Modifiche di leggi provinciali in vari settori e altre disposizioni) – artt. 5, comma 9, 7, comma 1, 8, 12, commi 1 e 2, e 15, comma 1

Esito:

- 1) illegittimità costituzionale degli artt. 5, comma 9, 7, comma 1, e 12 della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 1/2011 (Modifiche di leggi provinciali in vari settori e altre disposizioni);
- 2) cessazione della materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 8 e 15, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 1/ 2011.

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto

Sintesi:

La prima delle disposizioni impugnate, ovvero l'articolo 5, comma 9, della legge in oggetto, aggiunge all'art. 26 della legge provinciale 23 aprile 1992, n. 10 (Riordinamento della struttura dirigenziale della Provincia Autonoma di Bolzano), il comma 12 che prescrive che *«per il personale svolgente funzioni dirigenziali a titolo di reggenza, la misura prevista per la trasformazione dell'indennità di funzione in assegno personale e pensionabile è raddoppiata con decorrenza dall'assunzione delle funzioni dirigenziali»*. Essa, a giudizio del Presidente del Consiglio dei Ministri, si porrebbe in contrasto con l'art. 9, comma 1, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, il quale impone che per gli anni 2011, 2012 e 2013 il trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti del pubblico impiego, anche di qualifica dirigenziale, compreso il trattamento accessorio, non possa superare il trattamento ordinariamente spettante nel 2010. Tale disposizione, eccedendo la competenza statutaria di cui agli artt. 8 e 9 e confliggendo con la normativa statale in materia di contenimento della spesa delle pubbliche amministrazioni e di coordinamento della finanza pubblica, violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost.

A giudizio della Corte, questa prima questione è fondata. La disposizione impugnata, infatti, si pone in evidente contrasto con l'art. 9, comma 1, del d.l. n. 78 del 2010, norma ricondotta dalla giurisprudenza della Corte nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica, in quanto riguarda il trattamento economico di tutti i dipendenti delle Regioni e degli enti regionali, con l'effetto finale di fissare, per gli anni del triennio 2011-2013, l'entità complessiva degli esborsi a carico delle Regioni a titolo di trattamento economico del personale in misura non superiore al trattamento economico ordinario, per l'anno 2010, così da imporre un limite generale ad una rilevante voce del bilancio regionale (sentenze n. 217 e n. 215 del 2012). Per la Corte non v'è inoltre dubbio che il vincolo del rispetto dei principi statali di coordinamento della finanza pubblica connessi ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, che grava sulle Regioni in base all'art. 119 della Costituzione, si impone anche alle Province autonome nell'esercizio dell'autonomia finanziaria di cui allo statuto speciale, sussistendo, sotto questo aspetto, una sostanziale coincidenza

tra limiti posti alla autonomia finanziaria delle Regioni di diritto comune dall'art. 119 Cost. e quelli stabiliti per le Province autonome dallo statuto speciale (sentenza n. 190 del 2008).

La seconda disposizione impugnata, ovvero l'art. 7, comma 1, della legge in oggetto, nell'introdurre il comma 3 nell'art. 1bis, della legge provinciale 22 ottobre 1993, n. 17 (Disciplina del procedimento amministrativo e del diritto di accesso ai documenti amministrativi), prevede che per gli enti pubblici di cui all'art. 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), la denuncia alla Corte dei conti relativamente ad ipotesi di responsabilità amministrative del personale pubblico non vada effettuata sino al raggiungimento della soglia valoriale prescritta in tale legge. A giudizio del ricorrente, tale disposizione, prevedendo un'ipotesi di esenzione di responsabilità amministrativa per effetto della mancata denuncia alla Corte dei conti della relativa violazione, si porrebbe in contrasto con il d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3 (Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato) che all'articolo 20, con riferimento ai dipendenti statali, individua i soggetti obbligati a tale denuncia e, all'art. 22, prevede che l'impiegato sia sempre personalmente obbligato a risarcire il danno ingiustamente cagionato a terzi. Essa sarebbe pertanto illegittima in quanto interferirebbe con le competenze statali in materia di "*ordinamento civile*" e "*giustizia amministrativa*", in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., sia con l'ordinamento della giurisdizione contabile, ledendone la necessaria uniformità su tutto il territorio nazionale (sentenza n. 340 del 2001), in violazione dei principi di ragionevolezza, buon andamento ed imparzialità ai sensi dell'art. 97 Cost. Successivamente alla proposizione del ricorso, la Provincia autonoma di Bolzano, con l'art. 11, comma 1, della legge provinciale 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) ha abrogato, fra le altre, il comma 3 dell'art. 1-bis della legge provinciale 22 ottobre 1993, n. 17 (Disciplina del procedimento amministrativo e del diritto di accesso ai documenti amministrativi), aggiunto proprio dall'art. 7, comma 1, della legge in oggetto. A seguito di tale abrogazione, la Corte ha dovuto pertanto valutare preliminarmente se sussistessero le condizioni, da essa considerate necessarie, per dichiarare cessata la materia del contendere. Nel caso di specie, la successiva abrogazione non è stata considerata sufficiente ad escludere che medio tempore un qualche effetto irreversibile si fosse determinato, non risultando che tale disposizione non avesse in concreto trovato applicazione.

La Corte si è dunque pronunciata sul merito della questione, ritenendola fondata. In particolare essa ha chiarito, con un ragionamento valevole anche per le Regioni ad autonomia speciale (sentenza n. 337 del 2009) che, con riferimento alla responsabilità amministrativa e contabile, nessuna fonte regionale potrebbe introdurre nuove cause di esenzione dalla responsabilità penale, civile o amministrativa, trattandosi di materia non disciplinata dagli statuti di autonomia speciale e riservata alla competenza esclusiva del legislatore statale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. La potestà della Provincia autonoma in materia di ordinamento dei propri uffici, se può esplicarsi nel senso di disciplinare il rapporto di impiego o di servizio dei propri dipendenti, prevedendo obblighi la cui violazione comporti responsabilità amministrativa, non può tuttavia incidere sul regime di quest'ultima (sentenza n. 345 del 2004), neppure sotto il profilo della modifica dei termini o degli obblighi attraverso i quali si consente la conoscibilità delle violazioni da parte del Procuratore regionale della Corte dei conti.

La terza disposizione impugnata, ovvero l'articolo 12, prevede, al primo comma, che nell'esercizio delle funzioni connesse con le iscrizioni tavolari il conservatore dei libri fondiari sia responsabile nei limiti in cui risponde il giudice tavolare e, al secondo comma, che anche nel caso di accertata colpa lieve e di compensazione delle spese per i procedimenti dinanzi alla Corte dei conti, le spese legali sostenute per la difesa in giudizio siano rimborsate dagli enti pubblici provinciali, nel caso di coinvolgimento del personale stesso nella fase istruttoria dei suddetti procedimenti, ove ritenuto congruo dall'avvocatura provinciale. A giudizio del ricorrente, la prima disposizione contemplerebbe una forma di limitazione patrimoniale della responsabilità del conservatore dei libri fondiari, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., perché

si porrebbe in contrasto con il sistema della responsabilità amministrativa, la cui disciplina deve essere ricondotta alla materia della “*giustizia amministrativa*”, di competenza esclusiva dello Stato, mentre la seconda disposizione violerebbe il medesimo parametro costituzionale, confliggendo con l’ordinamento della giurisdizione contabile nella parte in cui autorizza, in caso di accertata colpa lieve, la disapplicazione di un’eventuale statuizione di compensazione delle spese processuali.

Anche tali censure sono state ritenute fondate dalla Corte costituzionale, in considerazione della giurisprudenza sopra richiamata relativa al riparto delle competenze in materia di responsabilità amministrativa, poiché, per un verso, viene introdotta una limitazione della responsabilità del conservatore, per l’altro, incidendo sulla materia «ordinamento civile» e «giustizia amministrativa», si disciplina, peraltro in senso difforme dalla normativa statale, il regime delle condizioni alla presenza delle quali le spese legali sostenute dai soggetti sottoposti al giudizio della Corte dei conti sono rimborsate dall’amministrazione di appartenenza, eccedendo dalle competenze statutarie.

Per quanto concerne, infine, le ultime due disposizioni impugnate, ovvero gli artt. 8 e 15, comma 1, la Corte ha dichiarato cessata la materia del contendere rispetto ad essi in quanto, successivamente alla proposizione del ricorso, la Provincia autonoma di Bolzano, come accennato sopra in relazione all’articolo 7, comma 1, della legge in oggetto, è intervenuta con l’art. 11, comma 1, della legge prov. 4/2011 abrogando anche: a) il comma 4 dell’art. 9 della legge provinciale 12 maggio 2010, n. 6 (Legge di tutela della natura e altre disposizioni), aggiunto dall’art. 15, comma 1, della legge prov. n. 1 del 2011, che aveva autorizzato la Giunta provinciale ad emettere, in casi giustificati e fatti salvi i diritti dei proprietari, disposizioni in deroga ai precedenti commi 2 e 3 dello stesso art. 9 della legge prov. n. 6 del 2010; b) l’art. 8 della legge prov. n. 1 del 2011, innovativo dell’art. 4-bis della legge provinciale 7 gennaio 1977, n. 9 (Norme di procedura per l’applicazione delle sanzioni amministrative), con riguardo alle violazioni amministrative che non danno luogo a danni irreversibili. Rispetto all’art. 15, comma 1, la Corte ha ritenuto evidente che, in mancanza della predisposizione del provvedimento demandato alla Giunta di fissazione delle disposizioni in deroga, l’effetto derogatorio della norma non si fosse verificato. Per quanto concerne, invece, l’art. 8, il contenuto precettivo della norma invocata si limitava – con riguardo a violazioni amministrative – all’esperienza di una procedura finalizzata all’adeguamento al dettato della normativa violata, senza prevedere il venir meno dell’irrogazione delle sanzioni amministrative. Pertanto la Corte, dato anche il breve lasso di tempo di vigenza, ha ritenuto che nessun effetto irreversibile sotto il profilo sanzionatorio si fosse determinato con la vigenza della norma impugnata, con conseguente difetto di applicazione e cessazione della materia del contendere.

Impiego pubblico - Responsabilità amministrativa e contabile - Parchi naturali. - Legge della Provincia autonoma di Bolzano 17 gennaio 2011, n. 1 (Modifiche di leggi provinciali in vari settori e altre disposizioni), artt. 5, comma 9, 7, comma 1, 8, 12, commi 1 e 2, e 15, comma 1. - (GU 1^a Serie Speciale - Corte Costituzionale n.9 del 19-2-2014)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 5, comma 9, 7, comma 1, 8, 12, commi 1 e 2, e 15, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 17 gennaio 2011, n. 1 (Modifiche di leggi provinciali in vari settori e altre disposizioni), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 22-28 marzo 2011, depositato in cancelleria il 24 marzo 2011 ed iscritto al n. 29 del registro ricorsi 2011.

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

udito nell'udienza pubblica del 19 novembre 2013 il Giudice relatore Giuseppe Tesaro;

uditi l'avvocato dello Stato Paolo Grasso 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 artt. 5, comma 9, 7, comma 1, 8, 12, commi 1 e 2, e 15, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 17 gennaio 2011, n. 1 (Modifiche di leggi provinciali in vari settori e altre disposizioni), in riferimento agli artt. 25, secondo comma, 97, 117, secondo comma, lettere l) ed s), e terzo comma, della Costituzione nonché agli artt. 8 e 9 dello statuto di autonomia.

2.– In linea preliminare, occorre considerare che la Provincia autonoma di Bolzano, successivamente alla proposizione del ricorso, con l'art. 11, comma 1, della legge provinciale 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) ha abrogato: a) il comma 4 dell'art. 9 della legge provinciale 12 maggio 2010, n. 6 (Legge di tutela della natura e altre disposizioni), aggiunto dall'art. 15, comma 1, della legge prov. n. 1 del 2011, che aveva autorizzato la Giunta provinciale ad emettere, in casi giustificati e fatti salvi i diritti dei proprietari, disposizioni in deroga ai precedenti commi 2 e 3 dello stesso art. 9 della legge prov. n. 6 del 2010; b) il comma 3 dell'art. 1-bis della legge provinciale 22 ottobre 1993, n. 17 (Disciplina del procedimento amministrativo e del diritto di accesso ai documenti amministrativi), aggiunto dall'art. 7, comma 1, della legge prov. n. 1 del 2011, secondo il quale le denunce di cui all'art. 5 della legge provinciale 9 novembre 2001, n. 16 (Responsabilità amministrativa degli amministratori e del personale della Provincia e degli Enti provinciali), non erano da effettuarsi fino al raggiungimento della soglia valoriale, complessivamente considerata e annualmente rivalutata sulla base degli indici ISTAT, pari alla somma delle economie realizzate da ciascun ente con il venir meno degli obblighi assicurativi; c) l'art. 8 della legge prov. n. 1 del 2011, innovativo dell'art. 4-bis della legge provinciale 7 gennaio 1977, n. 9 (Norme di procedura per l'applicazione delle sanzioni amministrative), con riguardo alle violazioni amministrative che non danno luogo a danni irreversibili.

2.1.– È necessario, dunque, verificare se l'intervenuta abrogazione dei commi impugnati abbia carattere satisfattivo delle pretese avanzate con il ricorso e se ricorrano, nella specie, le condizioni richieste dalla giurisprudenza di questa Corte perché possa essere dichiarata la cessazione della materia del contendere, con riferimento specifico al fatto che la normativa impugnata non abbia avuto, medio tempore, applicazione (ex plurimis, sentenze n. 93 del 2013 e n. 245 del 2012).

2.2.– Quanto alla disposizione relativa all'art. 15, comma 1, della legge provinciale n. 1 del 2011, appare evidente che, in mancanza della predisposizione del provvedimento demandato alla Giunta di fissazione delle disposizioni in deroga, l'effetto derogatorio della norma non si è verificato, sicché all'abrogazione totale della norma censurata, per ciò stesso satisfattiva, consegue la richiesta pronuncia di cessazione della materia del contendere.

2.3.– Nel medesimo senso deve concludersi, poi, con riguardo all'art. 8 della più volte citata legge provinciale, in quanto il contenuto precettivo della norma invocata si limitava – con riguardo a violazioni amministrative – all'esperimento di una procedura finalizzata all'adeguamento al dettato della normativa violata, senza prevedere il venir meno dell'irrogazione delle sanzioni amministrative, sicché, dato anche il breve lasso di tempo di vigenza, nessun effetto irreversibile sotto il profilo sanzionatorio si è determinato con la vigenza della norma impugnata, con conseguente difetto di applicazione e cessazione della materia del contendere.

2.4.– Quanto, invece all'art. 7, comma 1, e all'effetto sospensivo verificatosi statim, con l'entrata in vigore della disposizione censurata, consegue che la successiva abrogazione non è sufficiente ad escludere che medio tempore un qualche effetto irreversibile si sia determinato, non risultando che non abbia in concreto trovato applicazione, con la conseguenza che non ricorrono, nella specie, le condizioni richieste dalla giurisprudenza di questa Corte perché possa essere dichiarata la cessazione della materia del contendere.

3.– Ciò posto, nel merito le censure possono essere scrutinate secondo l'ordine ad esse attribuito dal ricorrente.

4.– Il Presidente del Consiglio dei ministri assume, in primo luogo, che l'art. 5, comma 9, che aggiunge all'art. 26 della legge provinciale 23 aprile 1992, n. 10 (Riordinamento della struttura dirigenziale della Provincia Autonoma di Bolzano) il comma 12, prescrivendo che «per il personale che svolge le funzioni dirigenziali a titolo di reggenza la misura prevista per la trasformazione dell'indennità di funzione in assegno personale pensionabile [...] è raddoppiata con decorrenza dall'assunzione delle funzioni dirigenziali in atto», si porrebbe in contrasto con l'art. 9, comma 1, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, il quale impone che per gli anni 2011, 2012 e 2013 il trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, del pubblico impiego, compreso il trattamento accessorio, non possa superare il trattamento ordinariamente spettante per l'anno 2010.

4.1.– La questione è fondata.

4.2.– La disposizione impugnata si pone in evidente contrasto con l'art. 9, comma 1, del d.l. n. 78 del 2010, norma ricondotta dalla giurisprudenza di questa Corte nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica, in quanto riguarda il trattamento economico di tutti i dipendenti delle Regioni e degli enti regionali, con l'effetto finale di fissare, per gli anni del triennio 2011-2013, l'entità complessiva degli esborsi a carico delle Regioni a titolo di trattamento economico del personale in misura non superiore al trattamento economico ordinario, per l'anno 2010, così da imporre un limite generale ad una rilevante voce del bilancio regionale (sentenze n. 217 e n. 215 del 2012). Peraltro, non v'è dubbio che il vincolo del rispetto dei principi statali di coordinamento della finanza pubblica connessi ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, che grava sulle Regioni in base all'art. 119, Cost., si impone anche alle Province autonome nell'esercizio dell'autonomia finanziaria di cui allo statuto speciale, sussistendo, sotto questo aspetto, una sostanziale coincidenza tra limiti posti alla autonomia finanziaria delle Regioni di diritto comune dall'art. 119 Cost. e quelli stabiliti per le Province autonome dallo statuto speciale (sentenza n. 190 del 2008).

Nel caso di specie, la tesi della difesa provinciale, secondo cui il raddoppio dell'indennità di reggenza non comporterebbe la violazione del vincolo, in quanto costituirebbe soltanto un passo per la graduale trasformazione dell'indennità di funzione in assegno personale, di cui alla legge provinciale n. 10 del 1992 e alla legge provinciale 16 ottobre 1992, n. 36 (Riordinamento dello stato

giuridico del personale), compensando la diminuzione dell'indennità di funzione, è contraddittoria e priva di rilevanza. In primo luogo, infatti, la stessa Provincia autonoma afferma che, a distanza di 11 anni dalla prevista trasformazione, l'attuazione di quella norma non è ancora completata, sicché l'indennità di funzione, in difetto di altre previsioni, continua ad essere corrisposta. Inoltre, un'indennità come quella di reggenza, meramente accessoria ed eventuale rispetto al trattamento dirigenziale ordinario, non può entrare nel gioco economico compensativo prefigurato, dovendosi invece ritenere che per ciò stesso il risultato finanziario della disposizione in esame ecceda il vincolo statale in questione.

5.– Quanto al già citato art. 7, comma 1, della legge prov. Bolzano n. 1 del 2011, a giudizio del ricorrente, la previsione che, per gli enti pubblici di cui all'art. 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), la denuncia alla Corte dei conti relativa ad ipotesi di responsabilità amministrative del personale pubblico non vada effettuata, sino al raggiungimento della soglia valoriale prescritta in tale legge, introdurrebbe un'ipotesi di esenzione di responsabilità amministrativa per effetto della mancata denuncia. Tale precetto violerebbe, pertanto, gli artt. 97 e 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto inciderebbe sul regime giuridico della responsabilità amministrativa, interferendo direttamente sia con le competenze statali in materia di «ordinamento civile» che di «giustizia amministrativa», ledendone, in violazione dei principi di ragionevolezza, buon andamento ed imparzialità, la necessaria uniformità su tutto il territorio nazionale.

5.1.– La questione è fondata.

5.2.– Questa Corte ha chiarito, con un ragionamento valevole anche per le Regioni ad autonomia speciale (sentenza n. 337 del 2009), che, con riferimento alla responsabilità amministrativa e contabile, nessuna fonte regionale potrebbe introdurre nuove cause di esenzione dalla responsabilità penale, civile o amministrativa, trattandosi di materia non disciplinata dagli statuti di autonomia speciale e riservata alla competenza esclusiva del legislatore statale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

La disciplina della responsabilità amministrativa – nella quale i profili sostanziali sono strettamente intrecciati con i poteri che la legge attribuisce al giudice chiamato ad accertarla, ovvero fanno riferimento a situazioni soggettive riconducibili alla materia dell'«ordinamento civile» (sentenza n. 345 del 2004) – in quanto materia di competenza dello Stato non rientra tra le attribuzioni della Provincia autonoma di Bolzano, come del resto si ricava dall'art. 10-bis del d.P.R. 15 luglio 1988, n. 305 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige per l'istituzione delle sezioni di controllo della Corte dei conti di Trento e di Bolzano e per il personale ad esse addetto), aggiunto dall'art. 5 del decreto legislativo 14 giugno 1999, n. 212 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige recanti integrazioni e modifiche al d.P.R. 15 luglio 1988, n. 305, in materia di controllo e di sezioni giurisdizionali della Corte dei conti) norma a tenore della quale per l'attività giurisdizionale delle sezioni aventi sede a Trento e a Bolzano si applicano le leggi statali sulla disciplina dell'ordinamento e delle procedure della Corte dei conti.

In tale contesto, la norma impugnata, escludendo che sussista l'obbligo di denuncia in determinate ipotesi di responsabilità amministrativa e contabile del personale pubblico, rientra nell'ambito di competenza riservato allo Stato dall'art. 117, comma secondo, lettera l), Cost., relativamente alla disciplina della responsabilità amministrativa. La potestà della Provincia autonoma in materia di ordinamento dei propri uffici, se può esplicarsi nel senso di disciplinare il rapporto di impiego o di servizio dei propri dipendenti, prevedendo obblighi la cui violazione comporti responsabilità amministrativa, non può tuttavia incidere sul regime di quest'ultima (sentenza n. 345 del 2004), neppure sotto il profilo della modifica dei termini o degli obblighi

attraverso i quali si consente la conoscibilità delle violazioni da parte del Procuratore regionale della Corte dei conti.

6.– Il ricorrente censura, infine, l'art. 12 della legge prov. n. 1 del 2011, il quale prevede, al primo comma, che nell'esercizio delle funzioni connesse con le iscrizioni tavolari il conservatore dei libri fondiari sia responsabile nei limiti in cui risponde il giudice tavolare e, al secondo comma, che anche nel caso di accertata colpa lieve e di compensazione delle spese per i procedimenti dinanzi alla Corte dei conti, le spese legali sostenute per la difesa in giudizio siano rimborsate dagli enti pubblici provinciali, nel caso di coinvolgimento del personale stesso nella fase istruttoria dei suddetti procedimenti, ove ritenuto congruo dall'avvocatura provinciale. La prima disposizione contemplerebbe una forma di limitazione patrimoniale della responsabilità del conservatore dei libri fondiari, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., perché si porrebbe in contrasto con il sistema della responsabilità amministrativa, la cui disciplina deve essere ricondotta alla materia della «giustizia amministrativa», di competenza esclusiva dello Stato. La seconda disposizione violerebbe il medesimo parametro costituzionale, confliggendo con l'ordinamento della giurisdizione contabile nella parte in cui autorizza, in caso di accertata colpa lieve, la disapplicazione di un'eventuale statuizione di compensazione delle spese processuali.

6.1.– Anche tali censure sono fondate, in considerazione della medesima surrichiamata giurisprudenza di questa Corte relativa al riparto delle competenze in materia di responsabilità amministrativa, poiché, per un verso viene introdotta una limitazione della responsabilità del conservatore, per l'altro, incidendo sulla materia «ordinamento civile» e «giustizia amministrativa», si disciplina, peraltro in senso difforme dalla normativa statale, il regime delle condizioni alla presenza delle quali le spese legali sostenute dai soggetti sottoposti al giudizio della Corte dei conti sono rimborsate dall'amministrazione di appartenenza, eccedendo dalle competenze statutarie.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 5, comma 9, 7, comma 1, e 12 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 17 gennaio 2011, n. 1 (Modifiche di leggi provinciali in vari settori e altre disposizioni);

2) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 8 e 15, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 1 del 2011.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 febbraio 2014.

Gaetano SILVESTRI, Presidente
Giuseppe TESAURO, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'11 febbraio 2014.

Sentenza: 10 febbraio 2014, n. 22

Materia: coordinamento della finanza pubblica

Parametri invocati: articoli 117, secondo comma lettera p), terzo comma, quarto comma e 118 della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale.

Ricorrente: Regioni Lazio, Veneto, Campania, Puglia, Sardegna

Oggetto: articolo 19, comma 1, lettere *a), b), c), d), e)*, comma 3, comma 4 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dell'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135

Esito: non fondatezza dei ricorsi, legittimità costituzionale delle disposizioni impugnate

Estensore nota: Caterina Orione

Sintesi:

Le ricorrenti lamentano la violazione delle attribuzioni regionali in relazione all'articolo 19, commi 1, lettere *a), b), c), d), e)*, 2, 3, 4, 5 e 6 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95.

La Corte nel giudizio de quo, circoscrive l'ambito della pronuncia alle disposizioni dell'articolo 19, comma 1, lettere *a), b), c), d), e)*, commi 3 e 4.

Queste concernono:

- ✓ comma 1, lettera *a)*, nuovo testo del comma 27 dell'art. 14 del decreto-legge 31 maggio 2010 n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), ridefinisce le funzioni fondamentali dei Comuni ai sensi della lettera *p)* dell'art. 117, secondo comma, Cost.;
- ✓ comma 1, lettera *b)*, che sostituisce il comma 28 dello stesso art. 14, dispone, con riferimento ai Comuni con popolazione fino ai 5.000 abitanti, l'esercizio obbligatorio in forma associata delle funzioni fondamentali, mediante unione di Comuni o convenzioni di durata triennale;
- ✓ comma 1, lettera *c)*, che aggiunge il comma 28-*bis* al citato art. 14, prevede che alle unioni di Comuni di cui al riscritto precedente comma 28 si applichi la disciplina di cui all'art. 32 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali); e che ai Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti si applichi quanto previsto al comma 17, lettera *a)*, dell'art. 16 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), a norma del quale il Consiglio comunale è composto dal sindaco e da sei consiglieri;
- ✓ comma 1, lettera *d)*, che sostituisce il comma 30 dello stesso art. 14, dispone che le Regioni, nelle materie di cui all'art. 117, commi terzo e quarto, Cost., individuano le dimensioni territoriali ottimali per l'esercizio delle funzioni in forma obbligatoriamente associata, mediante unioni e convenzioni;
- ✓ comma 1, lettera *e)*, che sostituisce il comma 31 del medesimo art. 14 – individua il limite demografico minimo delle unioni di Comuni in 10.000 abitanti, salva diversa determinazione da parte della Regione;
- ✓ comma 3, che sostituisce l'art. 32 del citato d.lgs. n. 267 del 2000 – pone una disciplina articolata delle unioni di Comuni, con differenti profili, attinenti alle

procedure di istituzione ed alla struttura organizzativa delle unioni, nonché alla disciplina delle funzioni che queste ultime sono destinate a svolgere;

- ✓ comma 4 prevede, per i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, una facoltà di scelta tra i modelli organizzativi di cui ai precedenti commi 1 e 2.

Le Regioni ravvisano nell'insieme delle disposizioni sopraindicato una violazione delle loro prerogative costituzionali, in quanto le disposizioni statali sarebbero illegittime, violative del dettato degli articoli 117, secondo comma lettera p), terzo comma, quarto comma e 118 della Costituzione: Con il riconoscimento della sola funzione di *programmazione e coordinamento* e di mera individuazione, a seguito di concertazione con gli enti locali, delle dimensione territoriale ottimale per l'esercizio associato delle funzioni, si realizzerebbe una diminutio del potere regionale di disporre un assetto delle funzioni amministrative in materie di legislazione concorrente e residuale, e sostanzialmente si prospetterebbe una legislazione statale esorbitante dai limiti posti dall'articolo 117 secondo comma lettera p), in quanto tra le *funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città Metropolitane*, non può considerarsi da disciplinare l'esercizio associato di esse funzioni, che dovrebbe rimanere prerogativa legislativa regionale, ed esorbiterebbe dalla competenza statale, disciplinare in materia di unioni di comuni.

La Corte ricostruisce il quadro normativo in materia di *funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città Metropolitane*.

L'art. 2 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), conferiva al Governo la delega, da esercitare entro il 31 dicembre 2005, per la «*individuazione delle funzioni fondamentali, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, essenziali per il funzionamento di Comuni, Province e Città metropolitane nonché per il soddisfacimento di bisogni primari delle comunità di riferimento*», nel rispetto delle competenze legislative e costituzionali ai sensi degli artt. 114, 117 e 118 Cost., dei principi di sussidiarietà, di adeguatezza e di differenziazione nella allocazione delle funzioni fondamentali in modo da assicurarne l'esercizio da parte del livello di ente locale che, per le caratteristiche dimensionali e strutturali, ne garantisca l'ottimale gestione anche mediante l'indicazione dei criteri per la gestione associata tra i Comuni.

La delega non è stata esercitata, per cui una provvisoria individuazione delle funzioni fondamentali è stata fornita con l'art. 21 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), volta, secondo il comma 2, alla «*determinazione dell'entità e del riparto dei fondi perequativi degli enti locali in base al fabbisogno standard o alla capacità fiscale*» di Comuni e Province. l'art. 3 del decreto legislativo 26 novembre 2010, n. 216 (Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province), che, per i fini specifici dello stesso decreto legislativo, ha ribadito l'individuazione in via provvisoria delle funzioni fondamentali di cui all'art. 21 della legge n. 42 del 2009, precisando anch'esso che ciò avveniva fino alla data di entrata in vigore della legge statale di individuazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Città metropolitane e Province.

Successivamente, l'articolo 14, comma 27 del d.l. n. 78 del 2010; disposizione che viene sostituita da quella oggetto dell'attuale impugnazione (art.19, comma 1, lettera a)), richiama anch'esso il citato articolo 21 della legge 42/2009, per i fini «dei commi da 25 a 31» (cioè per l'esercizio associato delle funzioni fondamentali tramite convenzioni o unioni di Comuni) e, precisamente «*fino alla data di entrata in vigore della legge con cui sono individuate le funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione*», per cui con la norma sopradescritta, sono individuate in via definitiva le funzioni fondamentali dei Comuni.

La Corte richiama la propria giurisprudenza, secondo la quale l'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost. «*indica le componenti essenziali dell'intelaiatura dell'ordinamento degli enti locali, per loro natura disciplinate da leggi destinate a durare nel tempo e rispondenti ad esigenze sociali ed istituzionali di lungo periodo, secondo le linee di svolgimento dei principi costituzionali nel processo attuativo delineato dal legislatore statale ed integrato da quelli regionali*» (sentenza n.

220 del 2013). Anche il rapporto tra le «funzioni fondamentali» degli enti locali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera p), e le «funzioni proprie» di cui all'art. 118, secondo comma, Cost., in ogni caso «sarà sempre la legge, statale o regionale, in relazione al riparto delle competenze legislative, a operare la concreta collocazione delle funzioni, in conformità alla generale attribuzione costituzionale ai Comuni o in deroga ad essa per esigenze di “esercizio unitario”, a livello sovracomunale, delle funzioni medesime» (sentenza n. 43 del 2004).

La Corte richiama altresì la sentenza n. 148 del 2012, che ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 27, del d.l. n. 78 del 2010, sostituita dalla norma impugnata, per cui consegue che *allo Stato spetta l'individuazione delle funzioni fondamentali dei Comuni tra quelle che vengono a comporre l'intelaiatura essenziale dell'ente locale. La disciplina di dette funzioni è, invece, nella potestà di chi – Stato o Regione – è intestatario della materia cui la funzione stessa si riferisce. In definitiva, la legge statale è soltanto attributiva di funzioni fondamentali, dalla stessa individuate, mentre l'organizzazione della funzione rimane attratta alla rispettiva competenza materiale dell'ente che ne può disporre in via regolativa.* Da tale prospettazione non deriva pertanto alcuna lesione delle prerogative regionali costituzionalmente attribuite.

Quanto ai rilievi relativi all'esercizio associato delle funzioni fondamentali (articolo 19, lettere b), c), d), e)), anch'essi non sono fondati.

La Corte richiama anche qui la propria giurisprudenza (sentenze n. 151 del 2012, n. 91 del 2011, n. 326 del 2010, n. 27 del 2010 e n. 237 del 2009) secondo la quale *un titolo di legittimazione statale per intervenire nell'ambito anzidetto comunque si rinviene nei principi fondamentali di «coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., ove la disciplina dettata, nell'esercizio di siffatta potestà legislativa concorrente, sia indirizzata ad obiettivi di contenimento della spesa pubblica.....il legislatore statale può, con una disciplina di principio, legittimamente imporre alle Regioni e agli enti locali, 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 territoriali.* Per cui, la Corte ritiene che le disposizioni impugnate siano da considerare volte ad un contenimento della spesa pubblica, proprio in ragione di un sistema tendenzialmente virtuoso di gestione associata di funzioni (e, soprattutto, quelle fondamentali) tra Comuni, che mira ad un risparmio di spesa sia sul piano dell'organizzazione “amministrativa”, sia su quello dell'organizzazione “politica”, per cui l'esercizio della potestà legislativa statale nella disposizione impugnata è riconducibile all'articolo 117, terzo comma della Costituzione, materia concorrente coordinamento della finanza pubblica.

Allo stesso titolo devono essere ricondotte anche le disposizioni costituite dal comma 3 e 4 dell'articolo 19, relative all'unione dei comuni, essendo dettate *finalisticamente* ad un contenimento della spesa pubblica, in armonia con il complessivo riassetto del citato istituto.

Enti locali - Funzioni fondamentali dei Comuni - Gestione associata delle funzioni fondamentali - Unione di comuni montani. - Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 19, commi 1, 3 e 4. - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.9 del 19-2-2014)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 19 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini

nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135, promossi dalle Regioni Lazio, Veneto, Campania, dalla Regione autonoma Sardegna e dalla Regione Puglia con ricorsi notificati il 12-17, il 12, il 13-17, il 12 e il 15-18 ottobre 2012, depositati in cancelleria il 16, il 17, il 18, il 19 e il 24 ottobre 2012 e rispettivamente iscritti ai nn. 145, 151, 153, 160 e 172 del registro ricorsi 2012.

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

udito nell'udienza pubblica del 3 dicembre 2013 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

uditi gli avvocati Marcello Cecchetti per la Regione Puglia, Francesco Saverio Marini per la Regione Lazio, Luigi Manzi, Daniela Palumbo e Mario Bertolissi per la Regione Veneto, Beniamino Caravita di Toritto per la Regione Campania, Massimo Luciani per la Regione autonoma Sardegna e l'avvocato dello Stato Raffaele Tamiozzo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Sono state proposte dalle Regioni Lazio, Veneto, Campania e Puglia, e dalla Regione autonoma Sardegna varie questioni di legittimità costituzionale dell'art. 19 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135.

Segnatamente, le disposizioni denunciate – seppure in misura diversa da parte di ciascuna Regione – sono quelle di cui al comma 1, lettere a), b), c), d), e), ed ai commi da 2 a 6.

2.– In questa sede si avrà riguardo alle questioni che attengono ai commi 1, 3 e 4, essendo state riservate a separata trattazione, nella stessa udienza del 3 dicembre 2013, quelle relative ai commi 2, 5 e 6.

2.1.– L'art. 19, comma 1, lettera a), è specificamente censurato dalla Regione Campania «nella parte in cui, nel modificare la disciplina delle funzioni fondamentali dei comuni precedentemente recata» dall'art. 14, comma 27, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, «riconosce in materia alle Regioni le sole funzioni di programmazione e di coordinamento, spettanti nelle materie di cui all'art. 117, commi terzo e quarto, Cost., nonché quelle esercitate ai sensi dell'art. 118 Cost.».

Detta norma, ad avviso della ricorrente, violerebbe gli artt. 117, commi terzo e quarto, e 118 Cost., giacché, nel circoscrivere il ruolo delle Regioni a quello dell'esclusivo svolgimento dei compiti di programmazione e coordinamento, di fatto sottrarrebbe agli stessi enti «tutte le funzioni non espressamente richiamate, malgrado le stesse siano pacificamente [loro] spettanti ai sensi del chiaro disposto degli artt. 117 e 118 Cost.», così da ridimensionare in modo illegittimo il potere della Regione «di optare per un diverso sistema di riparto delle funzioni amministrative».

La stessa disposizione è denunciata dalla Regione Puglia nella parte in cui include tra le «funzioni fondamentali» dei Comuni anche funzioni amministrative ricadenti in materie di competenza legislativa concorrente o residuale regionale. Donde, la prospettata lesione degli art.

117, secondo comma, lettera p), terzo e quarto comma, e 118, secondo comma, Cost., essendo la potestà legislativa statale di cui alla citata lettera p) «per sua natura, limitata», non potendo lo Stato giungere a «qualificare liberamente» qualsiasi funzione amministrativa come «funzione fondamentale» dei Comuni o delle Province, così da poterne disporre l'integrale disciplina, tanto da privare di «contenuto precettivo gli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118, secondo comma, Cost., i quali prescrivono che sia la legge regionale ad allocare e disciplinare le funzioni amministrative nelle materie diverse da quelle di competenza legislativa statale»; con l'ulteriore conseguenza che dette funzioni fondamentali non possano identificarsi con quelle aventi la «cura concreta di interessi».

2.2.– Le disposizioni di cui alle lettere da b) a d) del comma 1 dell'art. 19, là dove stabiliscono l'esercizio obbligatorio delle funzioni fondamentali, mediante unione o convenzione, da parte dei Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti (3.000 se in comunità montane), sono accomunate in un'unica censura dalla Regione Campania, la quale si duole di un vulnus agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost., giacché il ruolo della Regione verrebbe limitato «alla mera individuazione, previa concertazione con gli enti locali interessati nell'ambito del C.A.L. [Consiglio delle autonomie locali], della dimensione territoriale ottimale e omogenea per area geografica per lo svolgimento associato delle funzioni suddette».

2.3.– La disposizione di cui alla lettera d) del citato comma 1 dell'art. 19 è impugnata anche dalla Regione Puglia, sia nella parte in cui si rivolge a funzioni amministrative ricadenti in ambiti materiali affidati, ex art. 117, quarto comma, Cost., alla potestà legislativa regionale residuale, sia nella parte in cui impone alla Regione di attivare una «concertazione con i comuni interessati nell'ambito del Consiglio delle autonomie locali».

Ad avviso della ricorrente sussisterebbe, quanto al primo profilo di censura, una lesione degli artt. 117, quarto comma, e 118, secondo comma, Cost., giacché, potendo le funzioni fondamentali essere solo quelle «ordinamentali» e, dunque, quelle essenziali attinenti «alla vita stessa e al governo degli enti locali», lo Stato non potrebbe che disciplinare funzioni amministrative «fondamentali» in materie di competenza esclusiva ovvero di competenza concorrente ex art. 117, terzo comma, Cost., ma non già investire le materie di competenza residuale delle Regioni.

In riferimento al secondo aspetto della doglianza, verrebbe poi in rilievo il contrasto con l'art. 123, primo e ultimo comma, Cost., che pone una riserva di potestà statutaria regionale in materia di organizzazione e di funzionamento della Regione, nonché sulla disciplina del Consiglio delle autonomie locali e delle sue funzioni «quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali».

La Regione Puglia denuncia, altresì, la lettera e) dello stesso comma 1 dell'art. 19, asserendo che violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera p), e quarto comma, Cost., «in quanto il legislatore statale ordinario non dispone di un titolo di legittimazione a regolare l'istituzione e l'organizzazione delle unioni di comuni, poiché, in materia di ordinamento degli enti locali, come ripetutamente affermato dalla giurisprudenza costituzionale, gode soltanto della competenza a stabilire norme in tema di legislazione elettorale, funzioni fondamentali e organi di governo di Province, Comuni e Città metropolitane».

2.4.– Le disposizioni di cui alle lettere da a) a d) del comma 1 dell'art. 19 sono unitariamente censurate dalla Regione Lazio, che adduce, a sua volta, un vulnus all'art. 117, secondo comma, lettera p), terzo e quarto comma, Cost., in combinato disposto tra loro, per lesione delle attribuzioni costituzionali regionali, nell'ambito delle quali andrebbe ricondotta «la regolazione delle associazioni degli enti locali», dovendo lo Stato «limitarsi a stabilire la disciplina in tema di “legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane”, restando evidentemente esclusi da tale “voce” tutti gli aspetti riguardanti l'associazionismo di tali enti».

2.5.– Le disposizioni di cui alle lettere da b) ad e) dello stesso comma 1 dell'art. 19 sono denunciate anche dalla Regione Veneto

Pure ad avviso di detta ricorrente, il citato art. 19 violerebbe, in parte qua, l'art. 117, quarto comma, Cost., essendo riservata alla potestà legislativa regionale la materia «forme associative tra gli enti locali»; nonché l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto le censurate disposizioni, ancorché qualificate come norme di «coordinamento della finanza pubblica», sarebbero ben lungi dal costituire principi fondamentali di siffatta materia, posto che, per un verso, non si limitano a porre obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, «intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente», e, per altro verso, prevedono «in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi».

Sussisterebbe, altresì, una lesione dell'art. 118, primo comma, Cost., il quale non fa riferimento alle unioni di Comuni o alle convenzioni tra Comuni, che, pertanto, «dovrebbero essere, soprattutto nel rispetto del fondamentale art. 114 Cost., libere forme associative cui il Comune può (non deve) ricorrere»; così come sarebbero vulnerati gli artt. 3 e 97 Cost., essendo i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti «obbligati tout court (e quindi in violazione del principio costituzionale di differenziazione) all'esercizio mediante unione di Comuni o convenzione delle loro funzioni fondamentali».

2.6.– Il comma 3, ed il connesso comma 4, dell'art. 19 sono impugnati da tutte le ricorrenti Regioni a statuto ordinario, che convergono nel prospettare la violazione degli artt. 117 e 118 Cost., posto che dette censurate disposizioni inciderebbero sulla competenza regionale riferita alla disciplina degli strumenti e delle modalità a disposizione dei Comuni per l'esercizio congiunto delle funzioni loro spettanti.

In particolare la Regione Puglia argomenta la dedotta illegittimità del comma 3 dell'art. 19 con distinto riferimento alle parti in cui esso sostituisce sia i commi 1, 2, 3 e 4, sia per altro verso il comma 7 dell'art. 32 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali).

Sotto il primo profilo di censura, la norma violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera p), e quarto comma, Cost., giacché lo Stato non potrebbe far valere una competenza legislativa diversa da quella inerente alla legislazione elettorale, alle funzioni fondamentali e agli organi di governo di Province, Comuni e Città metropolitane, per cui non avrebbe titolo alcuno «per disciplinare l'istituzione e l'organizzazione di enti locali differenti da quelli appena menzionati, quali le unioni di comuni, tanto più e a maggior ragione se la suddetta disciplina pretende di assumere – come nel caso di specie – natura vincolante e conformativa delle potestà normative e amministrative della Regione e dei comuni interessati», così da incidere su un ambito affidato alla potestà regionale residuale.

In relazione all'altro profilo della doglianza, sussisterebbe un contrasto sia con l'art. 119, primo, secondo e sesto comma, Cost., che impedisce che la legge statale possa sottrarre autonomia impositiva e di entrata, nonché risorse patrimoniali ai suddetti enti autonomi costitutivi della Repubblica, attribuendole in titolarità a nuovi e diversi enti territoriali e cioè alle unioni di Comuni; sia con l'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., esorbitando dai principi fondamentali in materia di «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» e invadendo perciò gli spazi costituzionalmente affidati alla potestà legislativa regionale concorrente e residuale.

2.7.– La Regione autonoma Sardegna – nell'impugnare, in forza di censure sostanzialmente indistinte, l'intero art. 19 – ha, con più specifica attinenza al suo comma 3, prospettato, anzitutto, la violazione dell'art. 3, primo comma, lettera b), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), sul rilievo che la normativa denunciata, nell'istituire obbligatoriamente unioni di Comuni, e nel ridurre contestualmente i consigli comunali a puri organi di partecipazione e il sindaco a semplice ufficiale di Governo, provocherebbe, di fatto, «la soppressione dei comuni che partecipano a questa forma associativa e la loro sostituzione con un

nuovo tipo di ente territoriale», con conseguente contrasto con le norme che garantiscono alla Regione Sardegna una sfera di autonomia legislativa esclusiva in materia di «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni».

Sarebbe leso, altresì, secondo la ricorrente, anche l'art. 117, quarto comma, Cost., posto che la competenza esclusiva dello Stato di cui alla lettera p) dell'art. 117, secondo comma, Cost., così come non può riguardare le comunità montane (la cui disciplina rientra in quella residuale regionale, siccome garantita, per il tramite dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 «Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione», anche alla Regione autonoma Sardegna), così del pari non potrebbe attenersi alle unioni di Comuni.

3.– Possono essere scrutinate preliminarmente le questioni proposte dalla Regione autonoma Sardegna, giacché queste, rispetto alle altre impugnazioni, presentano un profilo peculiare, derivante dalla connotazione di ente ad autonomia speciale della ricorrente.

Va, infatti, evidenziato che il d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, ha previsto all'art. 24-bis, la seguente «Clausola di salvaguardia»: «Fermo restando il contributo delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano all'azione di risanamento così come determinata dagli articoli 15 e 16, comma 3, le disposizioni del presente decreto si applicano alle predette regioni e province autonome secondo le procedure previste dai rispettivi statuti speciali e dalle relative norme di attuazione, anche con riferimento agli enti locali delle autonomie speciali che esercitano le funzioni in materia di finanza locale, agli enti ed organismi strumentali dei predetti enti territoriali e agli altri enti o organismi ad ordinamento regionale o provinciale».

Su tale clausola di salvaguardia questa Corte si è già pronunciata (sentenze n. 236, n. 225 e n. 215 del 2013), ponendo in rilievo che essa «ha la precisa funzione di rendere applicabili le disposizioni del decreto agli enti ad autonomia differenziata solo a condizione che, in ultima analisi, ciò avvenga nel «rispetto» degli statuti speciali» (segnatamente, sent. n. 236 del 2013), derivandone la non fondatezza della questione sollevata sulla norma del d.l. n. 95 del 2012 anche là dove questa sia in contrasto con la normativa statutaria.

Sicché, interferendo le disposizioni censurate con la potestà esclusiva in materia di «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni», di cui all'art. 3 dello statuto per la Sardegna, viene, nella specie, appunto, ad operare la clausola di salvaguardia di cui all'art. 24-bis del d.l. n. 95 del 2012, con conseguente declaratoria di non fondatezza della questione sollevata dalla Regione Sardegna.

4.– Vengono ora in esame le impugnative delle altre Regioni ricorrenti, con distinto riferimento alle varie disposizioni oggetto di censura.

4.1.– Le questioni che investono la lettera a) del comma 1 dell'art. 19 non sono fondate.

4.1.1.– Per meglio cogliere la portata delle censure, giova premettere una sintetica ricognizione del quadro normativo entro il quale si colloca il thema decidendum, rammentando anzitutto che l'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost. riserva allo Stato la potestà legislativa in materia di «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane».

Quanto alle «funzioni fondamentali di Comuni» – che interessano in questa sede – l'art. 2 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), modificato dall'art. 1 della legge 28 maggio 2004, n. 140 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 marzo 2004, n. 80, recante disposizioni urgenti in materia di enti locali. Proroga di termini di deleghe legislative) e, successivamente, dall'art. 5 della legge 27 dicembre 2004, n. 306 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 9 novembre 2004, n. 266, recante proroga o differimento di termini

previsti da disposizioni legislative. Disposizioni di proroga di termini per l'esercizio di deleghe legislative), assegnava al Governo la delega, da esercitare entro il 31 dicembre 2005, per la «individuazione delle funzioni fondamentali, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, essenziali per il funzionamento di Comuni, Province e Città metropolitane nonché per il soddisfacimento di bisogni primari delle comunità di riferimento».

Tra i principi e criteri direttivi della delega, oltre al rispetto delle competenze legislative e costituzionali ai sensi degli artt. 114, 117 e 118 Cost., era annoverata (comma 4, lettera b) l'individuazione delle funzioni fondamentali dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane «in modo da prevedere, anche al fine della tenuta e della coesione dell'ordinamento della Repubblica, per ciascun livello di governo locale, la titolarità di funzioni connaturate alle caratteristiche proprie di ciascun tipo di ente, essenziali e imprescindibili per il funzionamento dell'ente e per il soddisfacimento di bisogni primari delle comunità di riferimento, tenuto conto, in via prioritaria, per Comuni e Province, delle funzioni storicamente svolte».

Peraltro, si prevedeva, anche una valorizzazione dei «principi di sussidiarietà, di adeguatezza e di differenziazione nella allocazione delle funzioni fondamentali in modo da assicurarne l'esercizio da parte del livello di ente locale che, per le caratteristiche dimensionali e strutturali, ne garantisca l'ottimale gestione anche mediante l'indicazione dei criteri per la gestione associata tra i Comuni» (comma 4, lettera c); la previsione di «strumenti che garantiscano il rispetto del principio di leale collaborazione tra i diversi livelli di governo locale nello svolgimento delle funzioni fondamentali che richiedono per il loro esercizio la partecipazione di più enti, allo scopo individuando specifiche forme di consultazione e di raccordo tra enti locali, Regioni e Stato» (comma 4, lettera d); nonché la valorizzazione delle «forme associative anche per la gestione dei servizi di competenza statale affidati ai comuni» (comma 4, lettera n).

La delega anzidetta non è stata esercitata, sicché la prima, provvisoria, individuazione delle funzioni fondamentali si è avuta, nell'ambito del processo di attuazione del cosiddetto "federalismo fiscale", con l'art. 21 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), orientata, in particolare, secondo il comma 2, alla «determinazione dell'entità e del riparto dei fondi perequativi degli enti locali in base al fabbisogno standard o alla capacità fiscale» di Comuni e Province.

In attesa dell'emanazione della legislazione delegata, il comma 3 dello stesso art. 21 ha «provvisoriamente» individuato per i Comuni le seguenti funzioni: «a) funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70 per cento delle spese come certificate dall'ultimo conto del bilancio disponibile alla data di entrata in vigore della presente legge; b) funzioni di polizia locale; c) funzioni di istruzione pubblica, ivi compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica; d) funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti; e) funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, fatta eccezione per il servizio di edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia nonché per il servizio idrico integrato; f) funzioni del settore sociale».

Nell'esercizio della anzidetta delega è poi intervenuto l'art. 3 del decreto legislativo 26 novembre 2010, n. 216 (Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province), che, per i fini specifici dello stesso decreto legislativo, ha ribadito l'individuazione «in via provvisoria» delle funzioni fondamentali di cui all'art. 21 della legge n. 42 del 2009, precisando anch'esso che ciò avveniva «fino alla data di entrata in vigore della legge statale di individuazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Città metropolitane e Province».

Un richiamo espresso all'art. 21 della legge n. 42 del 2009 si rinveniva nell'art. 14, comma 27 del d.l. n. 78 del 2010; disposizione che è stata poi sostituita da quella denunciata e sottoposta all'attuale esame. Anche in questo caso, il rinvio era per i fini «dei commi da 25 a 31» (cioè per l'esercizio associato delle funzioni fondamentali tramite convenzioni o unioni di Comuni) e, segnatamente, «fino alla data di entrata in vigore della legge con cui sono individuate le funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione».

È, dunque, con la censurata disposizione della lettera a) del comma 1 dell'art. 19 del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, che, nel riscrivere il comma 27 dell'art. 14 citato, vengono individuate, non più in via dichiaratamente provvisoria, né con espressa limitazione od orientamento verso specifici fini, le funzioni fondamentali dei Comuni, tramite una elencazione più ampia di quella che recavano i citati artt. 21 della legge n. 42 del 2009 e 3 del d.lgs. n. 216 del 2010.

La nuova disposizione appare ispirata da quanto previsto dall'art. 2 del d.d.l. n. 2259 (attualmente all'esame del Senato), noto come "Carta delle autonomie", sebbene quest'ultimo rechi un numero ancor più ampio di funzioni fondamentali dei Comuni.

4.1.2.– Questa Corte ha ritenuto, in linea più generale, che l'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost. «indica le componenti essenziali dell'intelaiatura dell'ordinamento degli enti locali, per loro natura disciplinate da leggi destinate a durare nel tempo e rispondenti ad esigenze sociali ed istituzionali di lungo periodo, secondo le linee di svolgimento dei principi costituzionali nel processo attuativo delineato dal legislatore statale ed integrato da quelli regionali» (sentenza n. 220 del 2013).

Peraltro, al di là di quale possa essere la configurazione del rapporto tra le «funzioni fondamentali» degli enti locali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera p), e le «funzioni proprie» di cui all'art. 118, secondo comma, Cost., in ogni caso «sarà sempre la legge, statale o regionale, in relazione al riparto delle competenze legislative, a operare la concreta collocazione delle funzioni, in conformità alla generale attribuzione costituzionale ai Comuni o in deroga ad essa per esigenze di "esercizio unitario", a livello sovracomunale, delle funzioni medesime» (sentenza n. 43 del 2004). Sicché, in tale prospettiva, si è escluso (sentenze n. 325 del 2010 e n. 272 del 2004) che la disciplina concernente le modalità dell'affidamento della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica possa ascrivarsi all'ambito delle «funzioni fondamentali dei Comuni, delle Province e Città metropolitane», perché «la gestione dei predetti servizi non può certo considerarsi esplicazione di una funzione propria ed indefettibile dell'ente locale».

Tale assunto è stato fatto proprio anche dalla sentenza n. 307 del 2009, la quale però ha ritenuto, con specifico riferimento al servizio idrico integrato, che la non separabilità tra la gestione della rete e la gestione di detto servizio costituisca principio riconducibile alla competenza esclusiva dello Stato in materia di funzioni fondamentali dei Comuni, posto che «le competenze comunali in ordine al servizio idrico sia per ragioni storico-normative sia per l'evidente essenzialità di questo alla vita associata delle comunità stabilite nei territori comunali devono essere considerate quali funzioni fondamentali degli enti locali», restando la competenza regionale nella materia di servizi pubblici locali «in un certo senso limitata dalla competenza statale suddetta», potendo «continuare ad essere esercitata negli altri settori, nonché in quello dei servizi fondamentali, purché non sia in contrasto con quanto stabilito dalle leggi statali». Diversamente si è invece opinato quanto, per l'appunto, alle modalità di affidamento dei servizi pubblici locali a rilevanza economica, per cui non può essere evocata la lettera p) del secondo comma dell'art. 117 Cost., giacché «la regolamentazione di tali modalità non riguarda un dato strutturale del servizio né profili funzionali degli enti locali ad esso interessati (come, invece, la precedente questione relativa alla separabilità tra gestione della rete ed erogazione del servizio idrico), bensì concerne l'assetto competitivo da dare al mercato di riferimento».

Sin d'ora giova inoltre rammentare che la competenza legislativa esclusiva statale di cui alla citata lettera p) non è invocabile in riferimento alle "comunità montane", atteso che il richiamo limitato a Comuni, Province e Città metropolitane, ivi presente, «deve ritenersi tassativo» (sentenze n. 237 del 2009, n. 397 del 2006, n. 456 del 2005 e n. 244 del 2005).

Specifico e peculiare rilievo assume, inoltre, la sentenza n. 148 del 2012 di questa Corte, che ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 27, del d.l. n. 78 del 2010, su cui è intervenuta la norma denunciata.

Si trattava, invero, di censure mosse dalla Regione Puglia in forza di argomentazioni che, in parte, sono riproposte in questa sede. La Regione allora sosteneva, infatti, che il richiamo all'art. 21, comma 3, della legge n. 42 del 2009 avrebbe consentito di estendere la qualifica di "funzioni fondamentali dei Comuni" – con conseguente attribuzione allo Stato della relativa competenza legislativa esclusiva – «anche a funzioni "amministrativo-gestionali", o comunque, più in generale, a funzioni volte alla cura concreta di interessi». Sicché, la norma impugnata sarebbe stata in contrasto con «i limiti che caratterizzano la potestà legislativa attribuita allo Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost., ledendo gravemente l'autonomia legislativa della Regione, riconosciuta dai commi terzo e quarto dell'art. 117 Cost. e richiamata dal comma secondo dell'art. 118 Cost., in riferimento alla disciplina ed alla allocazione delle funzioni amministrative dei Comuni».

La Corte ha ritenuto, invece, che le questioni muovessero «da un erroneo presupposto interpretativo, in quanto il richiamo operato dalla norma impugnata alla generica elencazione di cui all'art. 21, comma 3, della legge n. 42 del 2009 non è, di per sé, lesivo di competenze legislative e amministrative delle Regioni», rispondendo esso «all'esigenza di sopperire, sia pure transitoriamente ed ai limitati fini indicati nella stessa norma impugnata, alla mancata attuazione della delega contenuta nell'art. 2 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3)».

4.1.3.– Superata, con la norma denunciata, la provvisorietà e la settorialità degli interventi normativi precedenti in materia, ne deve, quindi, conseguire che allo Stato spetta l'individuazione delle funzioni fondamentali dei Comuni tra quelle che vengono a comporre l'intelaiatura essenziale dell'ente locale, cui, però, anche storicamente, non sono estranee le funzioni che attengono ai servizi pubblici locali; sicché l'elencazione di cui alla norma denunciata non si discosta da siffatto criterio elettivo.

La disciplina di dette funzioni è, invece, nella potestà di chi – Stato o Regione – è intestatario della materia cui la funzione stessa si riferisce.

In definitiva, la legge statale è soltanto attributiva di funzioni fondamentali, dalla stessa individuate, mentre l'organizzazione della funzione rimane attratta alla rispettiva competenza materiale dell'ente che ne può disporre in via regolativa.

La competenza regionale, nelle materie – di carattere concorrente o residuale – ad essa riservate, non viene, dunque, incisa dalla disposizione in esame, per cui perdono di consistenza tutte le censure proposte.

4.2.– Le questioni relative all'art. 19, comma 1, lettere b), c), d) ed e), non sono fondate.

4.2.1.– Le doglianze attengono, in via generale, alla disciplina sulla gestione associata delle funzioni fondamentali.

Il comma 1, lettera b), dell'art. 19, sostituendo il previgente comma 28 dell'art. 14 del d.l. n. 78 del 2010, ha previsto che tutti i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, ovvero fino a 3.000 abitanti se appartengono o sono appartenuti a comunità montane, esercitino obbligatoriamente in forma associata, mediante unioni di Comuni (art. 32 del d.lgs. n. 267 del 2000) o convenzione (art. 30 dello stesso d.lgs. n. 267 del 2000), la quasi totalità delle funzioni fondamentali, con esclusione della tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali e statistici, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale.

Rispetto alle previgente disciplina, non sussiste più la divisione tra Comuni sopra e sotto i 1000 abitanti.

La disposizione in esame ricomprende, infatti, anche i Comuni sotto i 1.000 abitanti, ai quali, tuttavia, il comma 2 dello stesso art. 19 riserva la facoltà di accedere ad un modello di unione derogatorio, regolato dall'art. 16 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti

per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 14 settembre 2011, n. 148, come sostituito dal citato comma 2 dell'art. 19, e non già quella dell'art. 32 del d.lgs n. 267 del 2000, inciso dal comma 3 del medesimo art. 19, che invece, a mente della denunciata lettera c) del comma 1, si applica alle unioni di cui al comma 28 dell'art. 14 del d.l. n. 78 del 2010, come modificato dalla lettera b) citata.

Le lettere d) ed e) del comma 1 introducono modifiche ai commi 30 e 31 dell'art. 14 del d.l. n. 78 del 2010, concernenti sia il termine entro il quale la Regione può determinare un limite demografico minimo dell'unione dei Comuni diverso da quello pari a 10.000, sia i termini (già prorogati dal decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 216 «Proroga di termini previsti da disposizioni legislative», convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 febbraio 2012, n. 14) entro i quali i Comuni attuano le novellate disposizioni in tema di obbligo di esercizio associato di funzioni.

In particolare:

- il limite demografico minimo delle unioni è confermato in 10.000 abitanti, salvo diverso limite determinato dalla Regione entro il 1° ottobre 2012 con riguardo ad almeno tre delle funzioni fondamentali ed entro il 1° ottobre 2013 per le altre. Le Regioni, infatti, nelle materie di competenza concorrente e residuale, potranno individuare, previa concertazione con i Comuni da svolgersi nell'ambito del Consiglio delle autonomie locali (CAL), limiti diversi;
- la durata minima delle convenzioni per l'esercizio obbligatorio delle funzioni in forma associata è fissata in tre anni. Al termine di tale periodo, qualora non si dimostri l'efficacia e l'efficienza nella gestione, i Comuni sono obbligati ad esercitare le funzioni mediante unione;
- sono stati ridefiniti i termini per dare attuazione alla gestione associata tra piccoli Comuni secondo un procedimento articolato in due fasi:
 - a) entro il 1° gennaio 2013 i Comuni interessati devono svolgere in forma associata almeno tre delle funzioni fondamentali;
 - b) entro il 1° gennaio 2014 l'obbligo di esercizio associato coinvolge anche le altre sette funzioni.

Rispetto ai termini di attuazione stabiliti, la nuova disciplina prevede che, qualora i Comuni non ottemperino, il prefetto assegna loro un termine perentorio, decorso il quale si attiva il potere sostitutivo del Governo ai sensi dell'art. 8 della legge n. 131 del 2003.

4.2.2.– La giurisprudenza di questa Corte in tema di forme associative di enti locali ha riguardato, segnatamente, le comunità montane, che rappresentano «un caso speciale di unioni di Comuni, create in vista della valorizzazione delle zone montane, allo scopo di esercitare, in modo più adeguato di quanto non consentirebbe la frammentazione dei comuni montani, “funzioni proprie”, “funzioni conferite” e funzioni comunali» (così la citata sentenza n. 244 del 2005).

Si è già detto, peraltro, come la competenza statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost. sia, in tale ambito, inconferente, giacché l'ordinamento delle comunità montane è riservato alla competenza legislativa residuale delle Regioni, di cui al quarto comma dell'art. 117 Cost., pur in presenza della qualificazione di dette comunità come enti locali contenuta nel d.lgs. n. 267 del 2000, in quanto le stesse non sono contemplate dall'art. 114 Cost. (oltre che, come detto, dalla citata lettera p).

La Corte, ha, quindi, ritenuto (sentenze n. 237 del 2009 e n. 456 del 2005) che non possono venire in rilievo neppure i principi fondamentali desumibili dal Testo unico sugli enti locali (d.lgs. n. 267 del 2000) e, dunque, non può trovare applicazione la disposizione di cui all'art. 117, terzo comma, ultima parte, Cost., «la quale presuppone, invece, che si verta nelle materie di legislazione concorrente».

Tuttavia, si è pure affermato (sentenze n. 151 del 2012, n. 91 del 2011, n. 326 del 2010, n. 27 del 2010 e n. 237 del 2009) che un titolo di legittimazione statale per intervenire nell'ambito anzidetto comunque si rinviene nei principi fondamentali di «coordinamento della finanza pubblica», ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., ove la disciplina dettata, nell'esercizio di

siffatta potestà legislativa concorrente, sia indirizzata ad obiettivi di contenimento della spesa pubblica.

A questi fini, come messo in rilievo in molteplici occasioni da questa Corte (tra le tante, sentenze n. 236 del 2013, n. 193 del 2012, n. 151 del 2012, n. 182 del 2011, n. 207 del 2010, n. 297 del 2009), il legislatore statale può, con una disciplina di principio, legittimamente imporre alle Regioni e agli enti locali, 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 territoriali. Vincoli che possono considerarsi rispettosi dell'autonomia delle Regioni e degli enti locali quando stabiliscano un «limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa»; e siano rispettosi del canone generale della ragionevolezza e proporzionalità dell'intervento normativo rispetto all'obiettivo prefissato.

4.2.3.– Nel caso in esame, le norme denunciate risultano, appunto, decisamente orientate ad un contenimento della spesa pubblica, creando un sistema tendenzialmente virtuoso di gestione associata di funzioni (e, soprattutto, quelle fondamentali) tra Comuni, che mira ad un risparmio di spesa sia sul piano dell'organizzazione "amministrativa", sia su quello dell'organizzazione "politica", lasciando comunque alle Regioni l'esercizio contiguo della competenza materiale ad esse costituzionalmente garantita, senza, peraltro, incidere in alcun modo sulla riserva del comma quarto dell'art. 123 Cost. In definitiva, si tratta di un legittimo esercizio della potestà statale concorrente in materia di «coordinamento della finanza pubblica», ai sensi del terzo comma dell'art. 117 Cost.

4.3.– Le questioni che investono i commi 3 e 4 dell'art. 19 non sono fondate.

4.3.1.– Le doglianze riguardano l'istituzione e disciplina delle «Unioni di comuni», di cui all'art. 32 del d.lgs. n. 267 del 2000, come modificato dal comma 3, e si estendono, di riflesso e senza specifica motivazione, al comma 4, del predetto art. 19. La disciplina impugnata prevede, anzitutto, un'unione di Comuni costituita in prevalenza da Comuni montani, che è detta «unione di comuni montani» e può esercitare anche le specifiche competenze di tutela e di promozione della montagna (ex art. 44, secondo comma, Cost.) e delle leggi in favore dei territori montani.

Stabilisce poi che ogni Comune può partecipare ad una sola unione ed è previsto che le unioni di Comuni possono stipulare apposite convenzioni tra loro o con singoli Comuni.

Individua, inoltre, nel dettaglio gli organi dell'unione e le modalità della loro costituzione. Stabilisce che lo statuto individui le funzioni svolte dall'unione e le corrispondenti risorse e non più la disciplina degli organi dell'unione; riconosce in via generale la potestà regolamentare e statutaria.

All'unione sono conferite dai Comuni le risorse umane e strumentali necessarie all'esercizio delle funzioni ad essa attribuite e vengono, quindi, introdotti nuovi vincoli in materia di spesa di personale: infatti, fermi restando i vincoli previsti dalla normativa vigente, la spesa sostenuta per il personale dell'unione non può comportare, in sede di prima applicazione, il superamento della somma delle spese di personale sostenute precedentemente dai singoli Comuni partecipanti; inoltre, si dispone che, attraverso specifiche misure di razionalizzazione organizzativa e una rigorosa programmazione dei fabbisogni, devono essere assicurati progressivi risparmi di spesa in materia di personale.

È, inoltre, confermato che all'unione competono gli introiti derivanti da tasse, tariffe e dai contributi sui servizi ad essa affidati.

4.3.2.– Le argomentazioni che sono state già sviluppate in precedenza (segnatamente, punti 4.2.2. e 4.2.3.) sono riferibili anche al denunciato comma 3, e si riflettono sul connesso comma 4, considerato che tale disposizione è orientata finalisticamente al contenimento della spesa pubblica, siccome posta da un provvedimento di riesame delle condizioni di spesa e con contenuti armonici rispetto all'impianto complessivo della rimodulazione delle «unioni di comuni».

Dunque, opera anche in questo caso il titolo legittimante della competenza in materia di «coordinamento della finanza pubblica», di cui al comma terzo dell'art. 117 Cost., esercitata dallo Stato attraverso previsioni che si configurano come principi fondamentali e non si esauriscono in una disciplina di mero dettaglio.

Né può ravvisarsi la dedotta violazione dell'art. 119 Cost., giacché non solo è legittimo incidere con una manovra finanziaria sulle risorse degli enti territoriali, purché non siano tali da determinare uno squilibrio incompatibile con le complessive esigenze di spesa e pregiudizievole per l'esercizio delle funzioni ad essi riservate (sentenze n. 298 del 2009, n. 381 del 2004 e n. 437 del 2001), ma rileva anche il fatto che l'attribuzione alle unioni di Comuni di «introiti derivanti dalle tasse, dalle tariffe e dai contributi» riguarda i «servizi ad esse affidati», sicché non verrebbero sottratte risorse per l'esercizio di funzioni da parte di enti che non fanno parte dell'unione stessa.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione sulle ulteriori questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto altre disposizioni del decreto-legge oggetto di impugnazione;
riuniti i giudizi;

1) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 1, lettera a), del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135, promossa, in riferimento agli artt. 117, commi terzo e quarto, e 118 della Costituzione, dalla Regione Campania con il ricorso in epigrafe;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 1, lettera a), promossa in riferimento agli art. 117, secondo comma, lettera p), terzo e quarto comma, e 118, secondo comma, Cost., dalla Regione Puglia con il ricorso in epigrafe;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 1, lettere da a) a d), del d.l. n. 95 del 2012, promosse, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera p), terzo e quarto comma, Cost., dalla Regione Lazio con il ricorso in epigrafe;

4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 1, lettere da b) a d), del d.l. n. 95 del 2012, promosse, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost., dalla Regione Campania con il ricorso in epigrafe;

5) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 1, lettere d) ed e), del d.l. n. 95 del 2012, promosse, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera p), e quarto comma, 118 e 123, primo e quarto comma, Cost., dalla Regione Puglia con il ricorso in epigrafe;

6) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 19, commi 1, lettere da b) ad e), e 3, del d.l. n. 95 del 2012, promosse, in riferimento agli artt. 3, 97, 117, terzo e quarto comma, e 118, primo comma, Cost., dalla Regione Veneto con il ricorso in epigrafe;

7) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 19, commi 3 e 4, del d.l. n. 95 del 2012, promosse, in riferimento agli artt. 117, e 118 Cost., dalle Regioni Lazio, Veneto e Campania con i ricorsi in epigrafe;

8) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 3, del d.l. n. 95 del 2012, promossa, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera p), terzo e quarto comma, e 119, primo, secondo e sesto comma Cost., dalla Regione Puglia con il ricorso in epigrafe;

9) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 19 del d.l. n. 95 del 2012, promosse, in riferimento all'art. 3, primo comma, lettera b), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna) ed all'art. 117, quarto comma, Cost., dalla Regione autonoma Sardegna con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 febbraio 2014.

Gaetano SILVESTRI, Presidente
Mario Rosario MORELLI, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'11 febbraio 2014.

Sentenza: 10 febbraio 2014, n. 23

Materia: contenimento della spesa pubblica limiti, autonomia finanziaria delle regioni a statuto speciale, coordinamento della finanza pubblica

Parametri invocati: gli artt. 3, con riferimento ai principi di eguaglianza e ragionevolezza, 116, 117, terzo comma, 119 e 126 Cost.; gli artt. 12, 13, comma 2, 19, 41 48, 49, 54, 63 e 65 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia); 3) gli artt. 3, 4, 5, 6, 7, 8, 15, 16, 26, 35, 50 e 54 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna); 4) gli artt. 1, comma 152, della legge 13 dicembre 2010, n. 220 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2011), e 27, comma 7, della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’articolo 119 della Costituzione)

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e Regione autonoma Sardegna

Oggetto: decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), art.2 commi 1,2, 3, 4, 5 convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 7 dicembre 2012, n. 213

Esito:

1) non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell’art. 2, comma 4, del medesimo d.l. n. 174 del 2012, promosse, dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, in riferimento all’art. 116 della Costituzione ed agli artt. 12, 13, comma 2, 19, 41 48, 49, 54, 63 e 65 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), e dalla Regione autonoma Sardegna, in riferimento agli artt. 3, 116, 117, 119 e 126 Cost., e agli artt. 3, 4, 5, 6, 7, 8, 15, 16, 26, 35, 50 e 54 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna);

2) non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell’art. 2, commi 1 e 2, del d.l. n. 174 del 2012, nella parte relativa alle spettanze finanziarie previste dagli statuti speciali, promosse, in riferimento agli artt. 48, 49, 54 e 63, quinto comma, della legge cost. n. 1 del 1963, anche in relazione agli artt. 1, comma 152, della legge 13 dicembre 2010, n. 220 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2011), e 27, comma 7, della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’articolo 119 della Costituzione), dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, e, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., nonché agli artt. 3, 4, 5, 7 e 8 della legge cost. n. 3 del 1948, dalla Regione autonoma Sardegna;

3) non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell’art. 2, commi 1, lettere a), b), c), d), e), f), g), h), l), m) ed n), e 2, del d.l. n. 174 del 2012, promosse, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., nonché agli artt. 7 e 8 della legge cost. n. 3 del 1948, dalla Regione autonoma Sardegna, e, in riferimento all’art. 3 Cost., dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia;

4) non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell’art. 2, commi 2 e 4, del d.l. n. 174 del 2012, promosse, in riferimento all’art. 116 Cost. e agli artt. 12, 13, comma 2, 19, 41, 48, 49, 54, 63 e 65 della legge cost. n. 1 del 1963, dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, nonché in riferimento agli artt. 3, 4, 5, 7, 8, 15, 16 e 26, primo comma, lettera b), della legge cost. n. 3 del 1948, dalla Regione autonoma Sardegna;

5) non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 5, del d.l. n. 174 del 2012, promossa, in riferimento agli artt. 3 e 126 Cost., nonché agli artt. 15, 35 e 50 della legge cost. n. 3 del 1948, dalla Regione autonoma Sardegna

Estensore nota: Ilaria Cirelli

Sintesi:

Le Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna hanno promosso questioni di legittimità costituzionale di alcune disposizioni del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 dicembre 2012, n. 213, ed in particolare dell'art. 2, commi da 1 a 5.

Tale articolo prevede, al comma 1, il taglio dei trasferimenti erariali nella misura dell'ottanta per cento, fatta eccezione per quelli destinati al finanziamento del Servizio sanitario nazionale, e ad altre politiche, laddove le Regioni non adottino, nei termini ivi indicati, tutta una serie di provvedimenti relativi alla riduzione dei costi della politica; al comma 2, quale ulteriore sanzione, è previsto un taglio pari alla metà delle somme destinate per l'esercizio 2013 al trattamento economico complessivo spettante ai membri del Consiglio e della Giunta regionali; al comma 3, si stabilisce l'obbligo di comunicazione, alla Presidenza del Consiglio dei ministri e al Ministero dell'economia e delle finanze, del rispetto di quanto previsto al comma 1; al comma 4 è prevista l'operatività, per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome, delle disposizioni del comma 1 compatibilmente con i propri statuti e le relative norme di attuazione; al comma 5, l'assegnazione alle Regioni, in caso di mancato adeguamento nei termini previsti, di un ulteriore termine di novanta giorni, il cui mancato rispetto è considerato grave violazione di legge ai sensi dell'art. 126, primo comma, della Costituzione.

La Corte preliminarmente procede ad esaminare l'applicabilità delle norme impugnate alle regioni a statuto speciale, applicabilità che è stata prospettata in termini dubitativi; ciò infatti costituisce il presupposto interpretativo da cui muovono le censure delle regioni ricorrenti.

La Corte giudica rilevante per affermare l'applicabilità delle norme impugnate alle regioni autonome la clausola di salvaguardia di cui al comma 4 dell'articolo 2 (*Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano attuano le disposizioni di cui al presente decreto nelle forme stabilite dai rispettivi statuti di autonomia e dalle relative norme di attuazione*) nel senso che tale clausola ha la funzione di rendere queste ultime applicabili agli enti ad autonomia differenziata solo a condizione che ciò avvenga nel rispetto degli statuti speciali. La clausola di salvaguardia fa sì che i parametri statutari evocati assumano la funzione di *generale limite* per l'applicazione delle disposizioni di cui al comma 1.

Né ha rilievo l'eccezione della Sardegna secondo cui la clausola non sarebbe idonea a tutelare le prerogative regionali perché differirebbe dall'articolo 19-bis del d.l. 138/2011 conv. in l. 148/2011 che richiama il percorso procedurale consensualistico dell'articolo 27 della l. 42/2009 ed in quanto tale porrebbe le autonomie speciali al riparo da qualsiasi intervento autoritativo del legislatore nazionale. Infatti secondo la Corte tale articolo 19-bis pur ponendo una riserva di competenza alle norme di attuazione degli statuti speciali per la modifica della disciplina finanziaria delle regioni a statuto speciale, ha pur sempre rango di legge ordinaria ed è in quanto tale derogabile da una legge successiva come quella in esame.

La Corte inoltre precisa che nonostante il comma 4 dell'articolo 2 faccia riferimento solo al comma 1, deve ritenersi che la clausola di salvaguardia presidi anche i successivi commi 2 e 3.

Venendo alle rimanenti censure promosse dalla ricorrente, la Corte considera che esse, sebbene formalmente dirette contro la clausola di salvaguardia di cui al comma 4, sono in realtà rivolte avverso le disposizioni sostanziali da tale clausola rese applicabili, con la conseguenza che è rispetto a queste ultime che vanno esaminate.

A tale proposito entrambe le ricorrenti lamentano infatti che i tagli previsti ai commi 1 e 2 dell'art. 2 impugnato sarebbero in contrasto con i parametri costituzionali, statutari e interposti, invocati a garanzia della loro autonomia finanziaria (artt. 117, terzo comma, e 119 Cost.; artt. 48, 49, 54 e 63, quinto comma, della legge cost. n. 1 del 1963; artt. 3, 4, 5, 7 e 8 della legge cost. n. 3 del 1948; artt. 1, comma 152, della legge n. 220 del 2010 e 27, comma 7, della legge n. 42 del 2009).

Innanzitutto, secondo la Corte, un'interpretazione costituzionalmente conforme del comma 1 dell'articolo 2 impone di ritenere che per trasferimenti erariali non s'intenda anche le somme devolute alle regioni autonome a titolo di compartecipazione ai tributi erariali e previste in sede statutaria; ciò sarebbe infatti sarebbe costituzionalmente illegittimo, dal momento che il legislatore ordinario non può imporre limiti o condizioni ad una fonte di rango costituzionale e richiama in proposito la propria sentenza n. 198 del 2012.

Così circoscritto l'ambito operativo dei meccanismi sanzionatori di cui alla disposizione, la Corte esclude che essa contrasti con gli statuti speciali di entrambe le regioni ricorrenti.

In particolare non sono fondate le censure della Sardegna rivolta al comma 1 dell'art. 2 impugnato, per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., nonché 7 e 8 dello statuto, e la censura del Friuli-Venezia Giulia, rivolta ai commi 1 e 2 dell'art. 2, per violazione dell'art. 3 Cost.: lo Stato, secondo le ricorrenti, avrebbe esorbitato dalle sue attribuzioni nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica, non essendosi limitato a dettare disposizioni di principio, ma essendo arrivato, con prescrizioni irragionevoli e prive di significato finanziario, a definire il più minuto dettaglio.

In proposito, la Corte ricorda la propria giurisprudenza ai sensi della quale lo Stato deve limitarsi a porre obiettivi di contenimento senza prevedere in modo esaustivo strumenti e modalità per il loro perseguimento, in modo che rimanga uno spazio aperto all'esercizio dell'autonomia regionale; che i vincoli possono considerarsi rispettosi dell'autonomia delle Regioni quando stabiliscono un "limite complessivo," che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa; e ancora che la disciplina dettata dal legislatore non deve ledere il canone generale della ragionevolezza e proporzionalità dell'intervento normativo rispetto all'obiettivo prefissato. Tuttavia, sempre secondo la Corte occorre tenere presente che la norma censurata è ispirata alla logica premiale e sanzionatoria già delineata dal legislatore all'art. 2, comma 2, lettera z), della legge n. 42 del 2009, quale criterio direttivo generale nell'esercizio della delega al Governo in materia di federalismo fiscale. L'art. 2, comma 1, infatti, pur contenendo alcune previsioni puntuali, le configura *non* come *obblighi bensì come oneri* che lasciano alle Regioni la scelta se adeguarsi o meno, prevedendo, in caso negativo, la conseguenza sanzionatoria del taglio dei trasferimenti erariali.

Dunque, le norme censurate non esorbitano dai limiti propri della competenza statale concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica.

Le norme impuginate non possono inoltre considerarsi una irragionevole compressione dell'autonomia finanziaria regionale e non violano l'art. 3 Cost.

Il comma 1 censurato, infatti, introdotto nel notorio quadro di necessario rispetto dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'appartenenza all'Unione europea e dell'equilibrio di bilancio, prevede innanzitutto una serie di risparmi relativi al funzionamento del sistema politico che possono essere senza dubbio ricondotti ad un principio di coordinamento della finanza pubblica, e ancora *possono essere ricondotti nell'ambito dei principi di coordinamento della finanza pubblica "norme puntuali adottate dal legislatore per realizzare in concreto la finalità del coordinamento finanziario, che per sua natura eccede le possibilità di intervento dei livelli territoriali sub-statali"*.

Né infine la censura rivolta all'articolo 2 comma 5, per contrasto con gli articoli 3 e 126 Cost. nonché con gli artt. 15, 35 e 50 dello statuto della Sardegna, non è fondata secondo la Corte poiché si basa su un erroneo presupposto interpretativo poiché la disposizione impugnata richiama l'articolo 126 Cost. che è pacificamente applicabile alle sole regioni ordinarie, mentre la disciplina dello scioglimento dei consigli regionali delle autonomie speciali è contenuta nei rispettivi statuti.

Finanza regionale - Misure volte al contenimento della spesa - Sanzioni a carico delle Regioni che non adottano i provvedimenti richiesti - Clausola di salvaguardia per le autonomie speciali. - Decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, nella legge 7 dicembre 2012, n. 213, art. 2, commi 1, 2, 3, 4 e 5. - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.9 del 19-2-2014)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1, 2, 3, 4 e 5, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 dicembre 2012, n. 213, promossi dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e dalla Regione autonoma Sardegna, con ricorsi notificati il 5 febbraio 2013, rispettivamente depositati in cancelleria l'8 e il 15 febbraio 2013, ed iscritti ai nn. 17 e 20 del registro ricorsi 2013.

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

udito nell'udienza pubblica del 3 dicembre 2013 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

uditi gli avvocati Giandomenico Falcon per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, Tiziana Ledda per la Regione autonoma Sardegna e l'avvocato dello Stato Maria Gabriella Mangia per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Le Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna hanno promosso questioni di legittimità costituzionale di numerose disposizioni del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 dicembre 2012, n. 213.

L'esame di questa Corte è qui limitato alle questioni relative all'art. 2, commi da 1 a 5, restando riservata a separate pronunce la decisione di quelle riguardanti altre disposizioni del decreto.

L'articolo impugnato prevede, per quanto rileva in questa sede: al comma 1, il taglio dei trasferimenti erariali nella misura dell'ottanta per cento, fatta eccezione per quelli destinati al finanziamento del Servizio sanitario nazionale, delle politiche sociali e per le non autosufficienze e al trasporto pubblico locale, laddove le Regioni non adottino, nei termini ivi indicati, tutta una serie di provvedimenti elencati dalla lettera a) alla lettera m); al comma 2, quale ulteriore sanzione, un taglio pari alla metà delle somme destinate per l'esercizio 2013 al trattamento economico complessivo spettante ai membri del Consiglio e della Giunta regionali; al comma 3, l'obbligo di comunicazione, alla Presidenza del Consiglio dei ministri e al Ministero dell'economia e delle finanze, del rispetto delle condizioni previste dal comma 1; al comma 4, l'operatività, per le Regioni

a statuto speciale e le Province autonome, delle disposizioni del comma 1 compatibilmente con i propri statuti e le relative norme di attuazione; al comma 5, l'assegnazione alle Regioni, in caso di mancato adeguamento nei termini previsti, di un ulteriore termine di novanta giorni, il cui mancato rispetto è considerato grave violazione di legge ai sensi dell'art. 126, primo comma, della Costituzione.

Il comune presupposto interpretativo di tutte le censure risiede nella ritenuta applicabilità, prospettata in termini dubitativi, delle norme impugnate alle Regioni autonome ricorrenti.

I parametri invocati sono: 1) gli artt. 3, con riferimento ai principi di eguaglianza e ragionevolezza, 116, 117, terzo comma, 119 e 126 Cost.; 2) gli artt. 12, 13, comma 2, 19, 41, 48, 49, 54, 63 e 65 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia); 3) gli artt. 3, 4, 5, 6, 7, 8, 15, 16, 26, 35, 50 e 54 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna); 4) gli artt. 1, comma 152, della legge 13 dicembre 2010, n. 220 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2011), e 27, comma 7, della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione).

2.– In considerazione della parziale identità delle norme denunciate e delle censure proposte, i giudizi devono essere riuniti per essere decisi congiuntamente.

3.– In via preliminare va esaminata, d'ufficio, l'ammissibilità delle questioni sollevate con riferimento al comma 1 dell'art. 2, essendo stato il suo primo alinea modificato dall'art. 10, comma 7, del decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76 (Primi interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, della coesione sociale, nonché in materia di Imposta sul valore aggiunto "IVA" e altre misure finanziarie urgenti), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 9 agosto 2013, n. 99, che ha introdotto, quale ulteriore ambito di esclusione dai tagli dei trasferimenti, quello relativo alle politiche sociali e per le non autosufficienze.

Questa Corte «ha costantemente ritenuto che, nell'ipotesi in cui le modifiche normative non siano soddisfattive rispetto alle censure, la questione di costituzionalità vada trasferita sulla nuova disposizione, salvo che quest'ultima appaia dotata di un contenuto radicalmente innovativo rispetto alla norma originaria (ex plurimis, sentenze n. 193 e n. 30 del 2012)» (sentenza n. 219 del 2013). Ebbene, la natura «marginale» della modifica normativa (sentenza n. 219 del 2013), specie in relazione al perimetro e al tenore delle censure delle ricorrenti, rispetto a cui può dirsi solo minimamente soddisfattiva, rende necessario operare il trasferimento della questione di costituzionalità sulla nuova formulazione del testo dell'art. 2.

4.– Prima di procedere all'esame delle censure, occorre vagliare il presupposto interpretativo, da cui muovono le ricorrenti, dell'effettiva applicabilità delle norme impugnate alle Regioni autonome: la sua prospettazione in termini dubitativi nei giudizi in via principale non comporta, infatti, l'inammissibilità delle questioni sollevate (sentenze n. 62 del 2012, n. 412 del 2001, n. 244 del 1997).

A tal fine rileva il comma 4 dell'art. 2 in esame, secondo cui «Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano provvedono ad adeguare i propri ordinamenti a quanto previsto dal comma 1 compatibilmente con i propri statuti di autonomia e con le relative norme di attuazione». È questa la clausola di salvaguardia invocata dalle ricorrenti e che in effetti è applicabile per specialità, come si desume dalla stessa collocazione nell'art. 2 censurato.

Non assume rilievo, al contrario, la clausola generale contenuta nell'art. 11-bis – peraltro richiamata solo dalla difesa erariale e non dalle Regioni interessate – posta a chiusura del decreto-legge e alla cui stregua «Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano attuano le disposizioni di cui al presente decreto nelle forme stabilite dai rispettivi statuti di autonomia e dalle relative norme di attuazione». Con la disposizione impugnata, infatti, non si pone

un problema di recepimento, che è appunto regolato dall'art. 11-bis, limitandosi essa a prevedere una sanzione in mancanza dell'eventuale adeguamento.

Ebbene, a mezzo della clausola di salvaguardia di cui all'art. 2, comma 4, gli evocati parametri di rango statutario assumono «la funzione di generale limite» (sentenze n. 241 e n. 64 del 2012, n. 152 del 2011) per l'applicazione delle disposizioni del comma 1, nel senso che la prima ha la funzione di rendere queste ultime applicabili agli enti ad autonomia differenziata, «solo a condizione che, in ultima analisi, ciò avvenga nel “rispetto” degli statuti speciali» (sentenza n. 215 del 2013).

Sempre con riguardo al comma 4, va poi precisato che nonostante esso faccia riferimento solo al comma 1, deve ritenersi che la clausola di salvaguardia presidi anche i successivi commi 2 e 3; difatti, se le prescrizioni del primo comma dovessero ritenersi non operanti nei confronti delle Regioni ad autonomia speciale, non potrebbe darsi luogo neanche alle ulteriori sanzioni previste dal secondo comma, né ai conseguenti obblighi di comunicazione previsti dal terzo.

5.– Le ricorrenti contestano, allora, la legittimità costituzionale della clausola in esame poiché renderebbe applicabili le disposizioni impugnate alle autonomie speciali, in violazione della loro autonomia finanziaria e di numerose disposizioni degli statuti (artt. 3, 116, 117, 119 e 126 Cost.; artt. 12, 13, comma 2, 19, 41, 48, 49, 54, 63 e 65 della legge cost. n. 1 del 1963; artt. 3, 4, 5, 6, 7, 8, 15, 16, 26, 35, 50 e 54 della legge cost. n. 3 del 1948).

Aggiunge la Regione autonoma Sardegna che la clausola non sarebbe idonea a tutelare le proprie prerogative, poiché, nel limitarsi a richiamare il rispetto degli statuti e delle norme di attuazione, differirebbe dall'art. 19-bis del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 14 settembre 2011, n. 148, che, richiamando il percorso procedurale consensualistico previsto dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009, porrebbe le autonomie speciali al riparo da qualsiasi intervento autoritativo del legislatore nazionale.

5.1.– Quest'ultima censura non è fondata.

L'invocato art. 27 della legge n. 42 del 2009, di attuazione del federalismo fiscale previsto dall'art. 119 Cost., pur ponendo «una vera e propria “riserva di competenza alle norme di attuazione degli statuti” speciali per la modifica della disciplina finanziaria degli enti ad autonomia differenziata (sentenza n. 71 del 2012), così da configurarsi quale autentico presidio procedurale della specialità finanziaria di tali enti» (sentenza n. 241 del 2012), ha il rango di legge ordinaria, in quanto tale derogabile da atto successivo avente la medesima forza normativa.

Deve, allora, ritenersi che, specie in un contesto di grave crisi economica, quale quello in cui si è trovato ad operare il legislatore, esso possa discostarsi dal modello consensualistico nella determinazione delle modalità del concorso delle autonomie speciali alle manovre di finanza pubblica (sentenza n. 193 del 2012), fermo restando il necessario rispetto della sovraordinata fonte statutaria (sentenza n. 198 del 2012).

La clausola di salvaguardia in esame, dunque, non può essere considerata lesiva delle prerogative autonomistiche solo perché non prevede una procedura concertata, dal momento che quest'ultima non è costituzionalmente necessitata.

5.2.– Quanto alle rimanenti censure, esse, sebbene formalmente dirette contro la clausola di salvaguardia, sono in realtà rivolte avverso le disposizioni sostanziali da essa rese applicabili, con la conseguenza che è rispetto a queste ultime che vanno esaminate.

6.– Entrambe le ricorrenti lamentano che i tagli previsti ai commi 1 e 2 dell'art. 2 impugnato sarebbero in contrasto con i parametri costituzionali, statutari e interposti, invocati a garanzia della loro autonomia finanziaria (artt. 117, terzo comma, e 119 Cost.; artt. 48, 49, 54 e 63, quinto comma,

della legge cost. n. 1 del 1963; artt. 3, 4, 5, 7 e 8 della legge cost. n. 3 del 1948; artt. 1, comma 152, della legge n. 220 del 2010 e 27, comma 7, della legge n. 42 del 2009).

La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia prospetta la questione in via alternativa, a seconda che l'espressione «trasferimenti erariali» venga intesa come ricomprensiva o meno delle spettanze finanziarie previste in sede statutaria: nel primo caso, si inciderebbe sulla sua autonomia finanziaria e sulle relative norme statutarie (artt. 48 e 49) che prevedono diverse quote di compartecipazione al gettito dei tributi ivi indicati; nel secondo, sull'autonomia finanziaria e sul principio consensualistico che reggerebbe il federalismo fiscale.

Secondo la Regione autonoma Sardegna, invece, il taglio dell'ottanta per cento dei trasferimenti erariali determinerebbe la compressione della sua autonomia finanziaria, impedendole di svolgere le funzioni ad essa affidate dallo statuto e dalla Costituzione.

6.1.– Quanto alla prospettazione della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, in effetti le norme impugnate non specificano di quali trasferimenti erariali si tratti, se non in negativo e solo parzialmente, per escludere dal “taglio” quelli relativi al trasporto pubblico locale, al servizio sanitario e alle politiche sociali e per le non autosufficienze. L'espressione utilizzata dal legislatore, dunque, anche avuto riguardo al suo impiego nella redazione del bilancio dello Stato, può ingenerare il dubbio che si sia inteso fare riferimento a qualsiasi passaggio di denaro alle Regioni, e quindi anche alle somme devolute alle autonomie speciali a titolo di compartecipazioni ai tributi erariali.

È noto, tuttavia, «il costante insegnamento di questa Corte – espresso soprattutto nei giudizi incidentali, ma che vale, per ciò che attiene alla decisione di merito, anche nei giudizi in via principale (sentenza n. 21 del 2013, ordinanze n. 255 del 2012, n. 287 del 2011 e n. 110 del 2010) – che di una disposizione legislativa non si pronuncia l'illegittimità costituzionale quando se ne potrebbe dare un'interpretazione in violazione della Costituzione, ma quando non se ne può dare un'interpretazione conforme a Costituzione» (sentenza n. 46 del 2013). Ebbene, un'interpretazione costituzionalmente conforme impone di ritenere che la locuzione in esame non abbia riguardo anche alle compartecipazioni previste in sede statutaria per le Regioni ad autonomia speciale, il che sarebbe costituzionalmente illegittimo, dal momento che il legislatore ordinario non può imporre limiti o condizioni ad una fonte di rango costituzionale (sentenza n. 198 del 2012).

Così circoscritto l'ambito operativo dei meccanismi sanzionatori previsti dal legislatore, deve escludersi che esso contrasti con gli statuti e quindi, in questi termini, la questione non è fondata.

6.2.– Ferma, per le ragioni già chiarite, la non fondatezza della dedotta violazione del principio consensualistico, la restante parte della censura, comune a entrambe le Regioni autonome e relativa ai trasferimenti erariali diversi dalle spettanze finanziarie previste dagli statuti speciali, è inammissibile per genericità e indeterminatezza dell'oggetto (sentenza n. 241 del 2012).

L'assunto che i tagli incidono sull'autonomia finanziaria delle ricorrenti, sottraendo ad esse risorse indispensabili per l'esercizio delle rispettive funzioni, non è sorretto da qualsivoglia sforzo argomentativo (sentenze n. 184 del 2012; n. 185, n. 129, n. 114 e n. 68 del 2011; n. 278 e n. 45 del 2010), volto a chiarire, quanto meno, l'incidenza della disposizione impugnata sui rispettivi bilanci.

6.3.– Per le stesse ragioni è inammissibile la censura rivolta dalla Regione autonoma Sardegna ai commi 2, 3 e 5 dell'art. 2, nella parte in cui ricolleggerebbero all'inottemperanza alle condizioni imposte dal comma 1 effetti lesivi delle proprie competenze e dell'autonomia finanziaria (artt. 117 e 119 Cost., nonché artt. 3, 4, 5, 7 e 8 della legge cost. n. 3 del 1948), determinando l'impossibilità di svolgimento delle funzioni ad essa affidate.

7.– Sono invece specifiche ma non fondate la censura della Regione autonoma Sardegna rivolta al comma 1 dell'art. 2 impugnato, per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., nonché 7 e

8 dello statuto, e la connessa censura della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, rivolta ai commi 1 e 2 dell'art. 2, per violazione dell'art. 3 Cost.: lo Stato, secondo le ricorrenti, avrebbe esorbitato dalle sue attribuzioni nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica, non essendosi limitato a dettare disposizioni di principio, ma essendo arrivato, con prescrizioni irragionevoli e prive di significato finanziario, «a definire il più minuto dettaglio».

7.1.– È pur vero, in proposito, che nell'esercitare tale funzione lo Stato deve limitarsi a porre obiettivi di contenimento senza prevedere in modo esaustivo strumenti e modalità per il loro perseguimento, in modo che rimanga uno spazio aperto all'esercizio dell'autonomia regionale (sentenza n. 182 del 2011); che i vincoli imposti con tali norme 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; n. 169 del 2007)» (sentenza n. 236 del 2013); e che la disciplina dettata dal legislatore non deve ledere il canone generale della ragionevolezza e proporzionalità dell'intervento normativo rispetto all'obiettivo prefissato (sentenze n. 236 del 2013 e n. 326 del 2010).

Occorre, però, tenere presente la struttura della norma censurata, che è ispirata alla logica premiale e sanzionatoria già delineata dal legislatore all'art. 2, comma 2, lettera z), della legge n. 42 del 2009, quale criterio direttivo generale nell'esercizio della delega al Governo in materia di federalismo fiscale. Il censurato art. 2, comma 1, infatti, pur contenendo alcune previsioni puntuali, le configura non come obblighi bensì come oneri. Esso non utilizza, dunque, la tecnica tradizionale d'imposizione di vincoli alla spesa ma un meccanismo indiretto che lascia alle Regioni la scelta se adeguarsi o meno, prevedendo, in caso negativo, la conseguenza sanzionatoria del taglio dei trasferimenti erariali.

Né inficia tale ricostruzione, come pure prospettato dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, l'ulteriore conseguenza dello scioglimento del Consiglio regionale prevista dal comma 5 dell'art. 2, dal momento che essa non è applicabile alle Regioni ricorrenti, come si dirà in seguito.

Il meccanismo così delineato realizza il duplice obiettivo di indurre a tagli qualitativamente determinati e di garantire il contenimento della spesa pubblica secondo la tradizionale logica quantitativa: in linea di principio, dunque, le norme censurate non esorbitano dai limiti propri della competenza statale concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica.

8.– Rimane da verificare se esse violino l'art. 3 Cost., nella misura in cui l'imposizione degli oneri in esame costituirebbe una irragionevole compressione dell'autonomia finanziaria delle Regioni ad autonomia speciale.

Il comma 1 censurato, introdotto nel notorio quadro di necessario rispetto dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'appartenenza all'Unione europea e dell'equilibrio di bilancio, prevede innanzitutto una serie di risparmi relativi al funzionamento del sistema politico che possono essere senza dubbio ricondotti ad una «scelta di fondo» (sentenza n. 151 del 2012) del legislatore nazionale.

Ebbene, tale scelta può essere considerata un principio di coordinamento della finanza pubblica, poiché, secondo la giurisprudenza di questa Corte, «la stessa nozione di principio fondamentale non può essere cristallizzata in una formula valida in ogni circostanza, ma deve tenere conto del contesto, del momento congiunturale in relazione ai quali l'accertamento va compiuto e della peculiarità della materia» (sentenza n. 16 del 2010); di guisa che «la specificità delle prescrizioni, di per sé, neppure può escludere il carattere di principio di una norma, qualora essa risulti legata al principio stesso da un evidente rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione (sentenze n. 237 del 2009 e n. 430 del 2007)» (sentenza n. 16 del 2010); in quest'ottica, «possono essere ricondotti nell'ambito dei principi di coordinamento della finanza pubblica “norme puntuali adottate dal legislatore per realizzare in concreto la finalità del coordinamento finanziario, che per sua natura eccede le possibilità di intervento dei livelli

territoriali sub-statali” (sentenza n. 237 del 2009 e già sentenza n. 417 del 2005)» (sentenza n. 52 del 2010).

Pertanto, le prescrizioni dell’art. 2, comma 1, che costituiscono espressione di tale principio, nonché le conseguenze del mancato adeguamento, essendo legate al principio medesimo da un «evidente rapporto di coesistenza e di necessaria integrazione» (sentenze n. 16 del 2010, n. 237 del 2009 e n. 430 del 2007), non possono considerarsi una irragionevole limitazione dell’autonomia finanziaria regionale.

Si tratta, in particolare, delle disposizioni relative alla fissazione del numero massimo dei consiglieri e degli assessori regionali, alla commisurazione del trattamento economico dei primi all’effettiva partecipazione ai lavori del Consiglio, alla definizione dell’importo delle indennità di funzione e di carica, nonché delle spese di esercizio del mandato, alla regolamentazione dell’assegno di fine mandato, al divieto di cumulo di indennità o emolumenti, alla gratuità per i consiglieri della partecipazione alle commissioni, all’obbligo di introdurre modalità di pubblicità e trasparenza dello stato patrimoniale dei titolari di cariche pubbliche elettive e di governo, alla definizione dell’importo dei contributi in favore dei gruppi consiliari e delle spese per il relativo personale, al passaggio al sistema previdenziale contributivo dei consiglieri regionali e all’esclusione dell’erogazione del vitalizio in favore di chi sia stato condannato in via definitiva per delitti contro la pubblica amministrazione [rispettivamente, lettera a), nella parte in cui richiama l’art. 14, comma 1, lettere a), b) e d), del d.l. n. 138 del 2011, nonché lettere b), c), d), e), f), g), h), m) e n)].

9.– Le stesse censure rivolte all’art. 2, comma 1, lettera i), che richiama numerosi articoli di legge [artt. 6 e 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica) convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni; artt. 22, commi da 2 a 4, 23-bis, commi 5-bis, 5-ter, e 23-ter del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l’equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214; artt. 3, commi 4, 5, 6 e 9; 4, 5, comma 6, e 9, comma 1, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini, nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese nel settore bancario), convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135], sono invece inammissibili per genericità.

Si tratta di una vasta congerie di disposizioni ispirate da successive manovre finanziarie e accomunate solo dall’esigenza di contenimento della spesa pubblica. Esse presentano tecniche e contenuti precettivi differenti, incidendo su svariati settori pubblici e su materie non omogenee (a titolo esemplificativo: dalla riduzione del numero delle società sottoposte a controllo pubblico, all’entità dei gettoni di presenza, alla gratuità della partecipazione a commissioni, all’acquisto, la manutenzione, il noleggio e l’esercizio di autovetture, all’acquisto di buoni taxi, all’imposizione di limiti nell’assunzione di personale, alla soppressione e/o riduzione di enti, agenzie e organismi), sicché è impossibile procedere allo scrutinio della loro legittimità costituzionale in assenza di argomentazioni specifiche delle ricorrenti.

10.– Le restanti prescrizioni non possono, poi, considerarsi irragionevolmente lesive dell’autonomia finanziaria delle Regioni ricorrenti, in quanto risultano poste dal legislatore nazionale in attuazione di altri precetti costituzionali ovvero nell’esercizio di una potestà legislativa esclusiva.

10.1.– Quanto all’istituzione di un Collegio di revisori dei conti in raccordo con la Corte dei conti, questa Corte, con la già citata sentenza n. 198 del 2012, ha affermato, in relazione alle Regioni ordinarie e con riferimento proprio all’art. 14, comma 1, lettera e), del d.l. n. 138 del 2011 richiamato dalla disposizione impugnata, che il controllo esterno così configurato, sul modello già sperimentato per gli enti locali, «è “ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità”, e

che esso concorre “alla formazione di una visione unitaria della finanza pubblica, ai fini della tutela dell’equilibrio finanziario e di osservanza del patto di stabilità interno” (sentenza n. 179 del 2007)». Si è ivi ritenuto, poi, che tale attribuzione trovi «diretto fondamento nell’art. 100 Cost., il quale “assegna alla Corte dei conti il controllo successivo sulla gestione del bilancio, come controllo esterno ed imparziale” e che il riferimento dello stesso art. 100 Cost. al controllo “sulla gestione del bilancio dello Stato” debba intendersi oggi esteso ai bilanci di tutti gli enti pubblici che costituiscono, nel loro insieme, il bilancio della finanza pubblica allargata».

In altri termini e conclusivamente, «l’art. 14, comma 1, lettera e), del decreto-legge n. 138 del 2011 consente alla Corte dei conti, organo dello Stato-ordinamento (sentenze n. 267 del 2006 e n. 29 del 1995), il controllo complessivo della finanza pubblica per tutelare l’unità economica della Repubblica (art. 120 Cost.) ed assicurare, da parte dell’amministrazione controllata, il “riesame” (sentenza n. 179 del 2007) diretto a ripristinare la regolarità amministrativa e contabile» (sentenza n. 198 del 2012).

10.2.– L’istituzione di un sistema informativo, al quale affluiscono i dati relativi al finanziamento dell’attività dei gruppi politici, da pubblicarsi sul sito istituzionale e resi disponibili per via telematica al sistema informativo della Corte dei conti, al Ministero dell’economia e delle finanze, nonché alla Commissione per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti (art. 2, comma 1, lettera l), è invece riconducibile alla materia del coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell’amministrazione statale, regionale e locale (art. 117, secondo comma, lettera r, Cost.), di competenza esclusiva dello Stato.

11.– Le ricorrenti sollevano, poi, nei confronti di alcune specifiche previsioni dell’art. 2, comma 1, impugnato (e, come si è detto sopra, del comma 4 che ne consentirebbe l’applicazione), la censura di violazione dell’art. 116 Cost. e di diverse disposizioni dei rispettivi statuti (artt. 12, 13, comma 2, 19, 41, 48, 49, 54, 63 e 65 della legge cost. n. 1 del 1963; artt. 3, 4, 5, 7, 8, 15, 16 e 26, della legge cost. n. 3 del 1948).

11.1.– Quanto alla fissazione del numero massimo dei consiglieri prevista dall’art. 2, comma 1, lettera a), nella parte in cui richiama l’art. 14, comma 1, lettera a), del d.l. n. 138 del 2011, si deduce, rispettivamente, la violazione degli artt. 13 dello statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e 16 dello statuto speciale della Regione autonoma Sardegna.

La materia è in effetti regolata dagli articoli invocati: il primo prevede che «il numero dei consiglieri regionali è determinato in ragione di uno ogni 20.000 abitanti o frazioni superiori a 10.000 abitanti, secondo i dati ufficiali dell’ultimo censimento». Il secondo, invece, fissa direttamente in sessanta il numero dei consiglieri regionali.

Ne consegue che nei confronti della disposizione censurata opera la clausola di salvaguardia e pertanto la questione non è fondata.

11.2.– La censura è poi rivolta all’art. 2, comma 1, lettera a), nella parte in cui richiama l’art. 14, comma 1, lettera b), del citato d.l. n. 138 del 2011, secondo il quale il numero degli assessori regionali deve essere pari o inferiore ad un quinto del numero dei componenti del Consiglio regionale, con arrotondamento all’unità superiore.

Entrambi gli statuti speciali, al riguardo, rinviano ad una legge (cosiddetta statutaria) regionale rinforzata, in quanto approvata dalla maggioranza assoluta dei componenti il Consiglio regionale, avente ad oggetto la determinazione della forma di governo (così gli artt. 12 dello statuto della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e 15 dello statuto della Regione autonoma Sardegna); legge che, in quanto integrante lo statuto nella definizione degli aspetti fondamentali dell’organizzazione interna della Regione, deve ritenersi, con riferimento al suo contenuto necessario, ricompresa nell’ambito della salvaguardia prevista dal comma 4.

11.2.1.– La legge statutaria del Friuli-Venezia Giulia 18 giugno 2007, n. 17 (Determinazione della forma di governo della Regione Friuli-Venezia Giulia e del sistema elettorale regionale, ai sensi dell'articolo 12 dello Statuto di autonomia), all'art. 15, comma 1, secondo periodo, prevede che «Il numero minimo e massimo degli assessori è stabilito dalla legge regionale».

Il legislatore regionale ha, dunque, collocato fuori dalla legge statutaria la disciplina del numero degli assessori, così affidando a maggioranze semplici un assetto che evidentemente non viene considerato come qualificante la «forma di governo».

La censura, dunque, non è fondata.

11.2.2.– La legge statutaria della Regione autonoma Sardegna 10 luglio 2008, n. 1 (Disciplina riguardante la forma di governo e i rapporti fra gli organi, i principi fondamentali di organizzazione e di funzionamento della Regione, l'esercizio del diritto di iniziativa legislativa popolare e i referendum regionali, i casi di ineleggibilità e incompatibilità alla carica di Presidente della Regione, consigliere e assessore regionale) dal canto suo, all'art. 19, comma 1, stabiliva che la Giunta è composta da «non meno di otto e non più di dieci assessori».

Con la sentenza n. 149 del 2009 questa Corte, decidendo in sede di conflitto di attribuzione sollevato dallo Stato nei confronti della Regione autonoma Sardegna, ha dichiarato che non spettava al Presidente della Regione stessa procedere alla promulgazione della suddetta legge statutaria e, per l'effetto, ha annullato la promulgazione medesima.

Il numero degli assessori, pertanto, risulta allo stato essere fissato dalla legge regionale 7 gennaio 1977, n. 1 (Norme sull'organizzazione amministrativa della Regione sarda e sulle competenze della Giunta, della Presidenza e degli Assessorati regionali).

Valgono, dunque, le medesime considerazioni svolte al punto che precede, con la conseguenza che, anche con riferimento alla Regione autonoma Sardegna, la censura non è fondata.

11.3.– Non fondata è anche la censura di violazione delle norme statutarie riferita alle disposizioni relative alla determinazione del trattamento economico dei consiglieri e alla percezione di indennità o altri emolumenti comunque denominati [art. 2, comma 1, lettera a), nella parte in cui richiama l'art. 14, comma 1, lettera d), del d.l. n. 138 del 2011, nonché, lettere b), c), d), e), n)].

Gli statuti, infatti, si limitano a prevedere la fissazione, mediante legge regionale, di una indennità di carica (art. 26 dello statuto della Sardegna) o di presenza (art. 19 dello statuto del Friuli-Venezia Giulia), tacendo sulla loro misura e su altre eventuali spettanze. Valgono in proposito le stesse considerazioni sopra svolte al punto 11.2.1.

11.4.– È egualmente non fondata la censura di violazione dell'art. 12 dello statuto, sollevata dalla sola Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, con riferimento tanto alla disposizione che disciplina le modalità di pubblicità e trasparenza dello stato patrimoniale dei titolari di cariche elettive e di governo (art. 2, comma 1, lettera f), quanto a quelle relative ai rimborsi e alle spese dei gruppi politici (art. 2, comma 1, lettere g ed h).

Difatti, né l'art. 12 invocato, né la legge statutaria cui esso rimanda, si occupano di queste materie, con la conseguenza che anche su tale punto deve escludersi la lamentata violazione dello statuto.

12.– Una censura specifica, infine, viene rivolta avverso l'art. 2, comma 5, nella parte in cui prevede che il mancato adeguamento delle Regioni alle disposizioni dell'intero art. 2 citato determina «una grave violazione di legge ai sensi dell'art. 126, primo comma, della Costituzione», con conseguente scioglimento del Consiglio regionale e contestuale rimozione del Presidente della Regione, laddove ritenuto applicabile anche alle Regioni ad autonomia speciale.

La norma contrasterebbe con gli artt. 3 e 126 Cost., nonché con gli artt. 15, 35 e 50 dello statuto, ove sono disciplinati i rapporti tra gli organi regionali, e, fra l'altro, i casi di scioglimento

del Consiglio e della Giunta regionale, nonché di fine anticipata del mandato del Presidente della Regione.

La questione non è fondata per erroneità del presupposto interpretativo, dal momento che la disposizione censurata richiama l'art. 126 Cost., che è pacificamente applicabile alle sole Regioni ordinarie (sentenza n. 219 del 213), mentre la disciplina dello scioglimento dei Consigli regionali delle autonomie speciali è contenuta nei rispettivi statuti.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale riguardanti le ulteriori disposizioni contenute nel decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 dicembre 2012, n. 213;

riuniti i giudizi,

1) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 4, del medesimo d.l. n. 174 del 2012, promosse, dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, in riferimento all'art. 116 della Costituzione ed agli artt. 12, 13, comma 2, 19, 41, 48, 49, 54, 63 e 65 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), e dalla Regione autonoma Sardegna, in riferimento agli artt. 3, 116, 117, 119 e 126 Cost., e agli artt. 3, 4, 5, 6, 7, 8, 15, 16, 26, 35, 50 e 54 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), con i ricorsi indicati in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1 e 2, del d.l. n. 174 del 2012, nella parte relativa alle spettanze finanziarie previste dagli statuti speciali, promosse, in riferimento agli artt. 48, 49, 54 e 63, quinto comma, della legge cost. n. 1 del 1963, anche in relazione agli artt. 1, comma 152, della legge 13 dicembre 2010, n. 220 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2011), e 27, comma 7, della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, e, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., nonché agli artt. 3, 4, 5, 7 e 8 della legge cost. n. 3 del 1948, dalla Regione autonoma Sardegna, con i ricorsi indicati in epigrafe;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1, lettere a), b), c), d), e), f), g), h), l), m) ed n), e 2, del d.l. n. 174 del 2012, promosse, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., nonché agli artt. 7 e 8 della legge cost. n. 3 del 1948, dalla Regione autonoma Sardegna, e, in riferimento all'art. 3 Cost., dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, con i ricorsi indicati in epigrafe;

4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 2 e 4, del d.l. n. 174 del 2012, promosse, in riferimento all'art. 116 Cost. e agli artt. 12, 13, comma 2, 19, 41, 48, 49, 54, 63 e 65 della legge cost. n. 1 del 1963, dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, nonché in riferimento agli artt. 3, 4, 5, 7, 8, 15, 16 e 26, primo comma, lettera b), della legge cost. n. 3 del 1948, dalla Regione autonoma Sardegna, con i ricorsi indicati in epigrafe;

5) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 5, del d.l. n. 174 del 2012, promossa, in riferimento agli artt. 3 e 126 Cost., nonché agli artt. 15, 35 e 50 della legge cost. n. 3 del 1948, dalla Regione autonoma Sardegna, con il ricorso indicato in epigrafe;

6) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1 e 2, del d.l. n. 174 del 2012, nella parte relativa ai trasferimenti erariali diversi dalle spettanze finanziarie previste dagli statuti speciali, promosse, in riferimento agli artt. 48, 49, 54 e 63, quinto comma, della legge cost. n. 1 del 1963, anche in relazione agli artt. 1, comma 152, della legge n. 220 del 2010, e 27, comma 7, della legge n. 42 del 2009, dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, e, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., nonché agli artt. 3, 4, 5, 7 e 8 della legge cost. n. 3 del 1948, dalla Regione autonoma Sardegna, con i ricorsi indicati in epigrafe;

7) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 2, 3 e 5, del d.l. n. 174 del 2012, promosse, in riferimento agli artt. 117 e 119 Cost., nonché agli artt. 3, 4, 5, 7 e 8 della legge cost. n. 3 del 1948, dalla Regione autonoma Sardegna, con il ricorso indicato in epigrafe;

8) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera i), del d.l. n. 174 del 2012, promosse, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., nonché agli artt. 7 e 8 della legge cost. n. 3 del 1948, dalla Regione autonoma Sardegna, e, in riferimento all'art. 3 Cost., dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, con i ricorsi indicati in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 febbraio 2014.

Gaetano SILVESTRI, Presidente
Giancarlo CORAGGIO, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 13 febbraio 2014.

Sentenza: 10 febbraio 2014, n. 26

Materia: bilancio e contabilità pubblica – finanza regionale

Parametri invocati: art. 3, primo comma, art. 119, quarto comma, Cost e principio di leale collaborazione; art. 49, e art. 63 legge costituzionale 1/1963 (Statuto speciale della Regione Friuli Venezia Giulia)

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Regione Friuli Venezia Giulia

Oggetto: art. 1, commi da 1 a 8, e art. 2, commi 1 e 2, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici) convertito in legge, con modificazioni, 22 dicembre 2011, n. 214

Esito: questione di legittimità non fondata

Estensore nota: Carla Paradiso

Sintesi:

La Regione Friuli Venezia Giulia ha impugnato, tra gli altri, gli artt. 1, commi da 1 a 8, e 2, commi 1 e 2, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214.

Le norme censurate prevedono deduzioni che vanno ad abbassare la base imponibile delle imposte IRES, IRPEF ed IRAP, con l'effetto di diminuirne il gettito, destinato pro quota o interamente alla Regione, incidendo negativamente sui meccanismi di compartecipazione che rappresentano la forma di finanziamento fondamentale per la Regione, senza, tra l'altro prevedere meccanismi di compensazione.

La Regione Friuli Venezia Giulia non contesta la previsione delle deduzioni, ma la mancata compensazione a favore delle regioni speciali e ritiene che le norme impuginate si pongano in contrasto con:

- l'articolo 3, primo comma, della Costituzione, poiché, da un lato, la Regione Friuli Venezia Giulia partecipa al peso della riduzione delle imposte dirette in misura più rilevante del resto della comunità nazionale; dall'altro lato, tale aumento di entrata non si traduce in un corrispondente aumento della capacità di spesa della Regione;
- l'articolo 63 dello statuto speciale (che prevede che le disposizioni finanziarie di cui al Titolo IV «*possono essere modificate con leggi ordinarie, su proposta di ciascun membro delle Camere, del Governo e della Regione*» ma, «*in ogni caso, sentita la Regione*») e con il principio di leale collaborazione, in quanto (pur non apportando una formale modificazione delle disposizioni statutarie), il loro effetto equivale ad una riduzione della quota di partecipazione, che determina un'alterazione del rapporto tra finanza statale e finanza regionale quale fissato dall'articolo 49 dello statuto, senza alcuna attivazione di una procedura di consultazione;
- il principio di corrispondenza tra entrate e funzioni, implicito nel sistema statutario (art. 50) d'espreso nell'articolo 119, comma quarto, della Costituzione, essendo evidente come la dimensione quantitativa delle entrate regionali sia correlata all'ampiezza delle funzioni proprie della stessa Regione, e come un "taglio" delle risorse a sua disposizione comporti lo squilibrio tra queste e le funzioni.

La Corte rileva innanzitutto che la Regione Friuli Venezia Giulia, con il ricorso oggetto della sentenza, ripropone le medesime argomentazioni già proposte in passato e sulle quali la Corte stessa si era già pronunciata con la sentenza n. 155 del 2006.

I profili di censura evocati dalla ricorrente si possono riassumere in un unico motivo comune e cioè che le norme oggetto di denuncia hanno alterato il rapporto tra finanza statale e finanza regionale con conseguente lesione dell'autonomia regionale.

Nel rilevare che la Regione Friuli Venezia Giulia non contesta che la disciplina dei tributi su cui incidono le norme denunciate appartenga alla competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione, quanto il fatto che non siano state previste misure compensative, la Corte precisa che, in virtù della citata competenza, il legislatore può non solo variare la disciplina, ma può anche sopprimere dei tributi, e cita la propria sentenza n. 97 del 2013. E, continua la Corte, non può ritenersi che ogni volta che lo Stato interviene su un tributo diminuendo il gettito per le Regioni, tale intervento debba *«essere accompagnato da misure compensative per la finanza regionale, la quale – diversamente – verrebbe ad essere depauperata»* (così la sentenza n. 431 del 2004).

Deve escludersi, invece, da un lato, che possa essere effettuata una atomistica considerazione di isolate disposizioni incidenti sul tributo, senza valutare nel suo complesso la manovra fiscale entro la quale esse trovano collocazione, ben potendosi verificare che, per effetto di plurime disposizioni, contenute nella stessa legge oggetto di impugnazione principale, o in altre leggi dirette a governare la medesima manovra finanziaria, il gettito complessivo destinato alla finanza regionale non subisca riduzioni (sentenze n. 298 del 2009, n. 155 del 2006 e n. 431 del 2004).

Dall'altro lato non si può ritenere che dalle disposizioni statutarie (art. 49 in particolare) sia desumibile un principio di invarianza del gettito per la Regione in caso di modifica di tributi erariali, che si traduca in una rigida garanzia "quantitativa" di disponibilità di entrate tributarie non inferiori a quelle ottenute in passato (sentenza n. 241 del 2012).

Infine, in relazione alla dedotta violazione dell'articolo 63, quinto comma, dello statuto e del principio di leale collaborazione, proposto in ragione della mancata attivazione della procedura di consultazione, prevista dalla norma citata, allorché si debba provvedere alla modificazione delle disposizioni finanziarie di cui al Titolo IV dello statuto medesimo, la Corte ritiene di per sé dirimente la considerazione che, nella specie, nessuna delle norme statutarie è stata oggetto di alcuna modificazione, né formale, né sostanziale, da parte delle disposizioni impugnate, che hanno per oggetto la determinazione della base imponibile di tributi erariali, di competenza esclusiva del legislatore statale.

D'altronde, la Corte ha ripetutamente e costantemente escluso che le procedure collaborative fra Stato e Regioni (salvo che l'osservanza delle stesse sia imposta direttamente o indirettamente da norme costituzionali) trovino applicazione nell'attività legislativa esclusiva dello Stato, per cui non vi è concorso di competenze diversamente allocate, né ricorrono i presupposti per la chiamata in sussidiarietà (sentenze n. 121 e n. 8 del 2013, n. 207 del 2011); e che l'esclusione della rilevanza di tali procedure, che è formulata in riferimento al procedimento legislativo ordinario, *«vale a maggior ragione per una fonte come il decreto-legge, la cui adozione è subordinata, in forza del secondo comma dell'art. 77 Cost., alla mera occorrenza di "casi straordinari di necessità e d'urgenza"»* (sentenze n. 79 del 2011 e n. 298 del 2009).

Alla luce di quanto sopra esposto la Corte dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi da 1 ad 8, e 2, commi 1 e 2, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, promossa – in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 119, quarto comma, della Costituzione, nonché agli artt. 49 e 63 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia) ed al principio di leale collaborazione.

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi da 1 ad 8, 2, commi 1 e 2, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, promosso dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia con ricorso notificato il 25 febbraio 2012, depositato in cancelleria il 5 marzo 2012 ed iscritto al n. 50 del registro ricorsi 2012.

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

udito nell'udienza pubblica del 28 gennaio 2014 il Giudice relatore Paolo Grossi;

udito l'avvocato Giandomenico Falcon per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha impugnato numerose norme del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, tra le quali l'art. 1, commi da 1 ad 8, e l'art. 2, commi 1 e 2.

1.1.– I commi da 1 ad 8 dell'art. 1 prevedono quanto segue: «1. In considerazione della esigenza di rilanciare lo sviluppo economico del Paese e fornire un aiuto alla crescita mediante una riduzione della imposizione sui redditi derivanti dal finanziamento con capitale di rischio, nonché per ridurre lo squilibrio del trattamento fiscale tra imprese che si finanziano con debito ed imprese che si finanziano con capitale proprio, e rafforzare, quindi, la struttura patrimoniale delle imprese e del sistema produttivo italiano, ai fini della determinazione del reddito complessivo netto dichiarato dalle società e dagli enti indicati nell'articolo 73, comma 1, lettere a) e b), del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, è ammesso in deduzione un importo corrispondente al rendimento nozionale del nuovo capitale proprio, secondo le disposizioni dei commi da 2 a 8 del presente articolo. Per le società e gli enti commerciali di cui all'articolo 73, comma 1, lettera d), del citato testo unico le disposizioni del presente articolo si applicano relativamente alle stabili organizzazioni nel territorio dello Stato.»; «2. Il rendimento nozionale del nuovo capitale proprio è valutato mediante applicazione dell'aliquota percentuale individuata con il provvedimento di cui al comma 3 alla variazione in aumento del capitale proprio rispetto a quello esistente alla chiusura dell'esercizio in corso al 31 dicembre 2010.»; «3. Dal settimo periodo di imposta l'aliquota percentuale per il calcolo del rendimento nozionale del nuovo capitale proprio è determinata con decreto del Ministro

dell'economia e delle finanze da emanare entro il 31 gennaio di ogni anno, tenendo conto dei rendimenti finanziari medi dei titoli obbligazionari pubblici, aumentabili di ulteriori tre punti percentuali a titolo di compensazione del maggior rischio. In via transitoria, per il primo triennio di applicazione, l'aliquota è fissata al 3 per cento; per il periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2014, al 31 dicembre 2015 e al 31 dicembre 2016 l'aliquota è fissata, rispettivamente, al 4 per cento, al 4,5 per cento e al 4,75 per cento.»; «4. La parte del rendimento nozionale che supera il reddito complessivo netto dichiarato è computata in aumento dell'importo deducibile dal reddito dei periodi d'imposta successivi.»; «5. Il capitale proprio esistente alla chiusura dell'esercizio in corso al 31 dicembre 2010 è costituito dal patrimonio netto risultante dal relativo bilancio, senza tener conto dell'utile del medesimo esercizio. Rilevano come variazioni in aumento i conferimenti in denaro nonché gli utili accantonati a riserva ad esclusione di quelli destinati a riserve non disponibili; come variazioni in diminuzione: a) le riduzioni del patrimonio netto con attribuzione, a qualsiasi titolo, ai soci o partecipanti; b) gli acquisti di partecipazioni in società controllate; c) gli acquisti di aziende o di rami di aziende.»; «6. Gli incrementi derivanti da conferimenti in denaro rilevano a partire dalla data del versamento; quelli derivanti dall'accantonamento di utili a partire dall'inizio dell'esercizio in cui le relative riserve sono formate. I decrementi rilevano a partire dall'inizio dell'esercizio in cui si sono verificati. Per le aziende e le società di nuova costituzione si considera incremento tutto il patrimonio conferito.»; «7. Il presente articolo si applica anche al reddito d'impresa di persone fisiche, società in nome collettivo e in accomandita semplice in regime di contabilità ordinaria, con le modalità stabilite con il decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze di cui al comma 8 in modo da assicurare un beneficio conforme a quello garantito ai soggetti di cui al comma 1.»; «8. Le disposizioni di attuazione del presente articolo sono emanate con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto. Con lo stesso provvedimento possono essere stabilite disposizioni aventi finalità antielusiva specifica».

A loro volta, i commi 1 e 2 dell'art. 2 prevedono che: «1. A decorrere dal periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2012 è ammesso in deduzione ai sensi dell'articolo 99, comma 1, del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con il decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e successive modificazioni, un importo pari all'imposta regionale sulle attività produttive determinata ai sensi degli articoli 5, 5-bis, 6, 7 e 8 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, relativa alla quota imponibile delle spese per il personale dipendente e assimilato al netto delle deduzioni spettanti ai sensi dell'articolo 11, commi 1, lettera a), 1-bis, 4-bis, 4-bis.1 del medesimo decreto legislativo n. 446 del 1997.»; «2. All'articolo 11, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, sono apportate le seguenti modificazioni: a) al numero 2), dopo le parole "periodo di imposta" sono aggiunte le seguenti: " , aumentato a 10.600 euro per i lavoratori di sesso femminile nonché per quelli di età inferiore ai 35 anni"; b) al numero 3), dopo le parole "Sardegna e Sicilia" sono aggiunte le seguenti: " , aumentato a 15.200 euro per i lavoratori di sesso femminile nonché per quelli di età inferiore ai 35 anni".».

1.2.– Tali disposizioni sono state censurate in quanto (senza che sia previsto alcun meccanismo compensativo) stabiliscono deduzioni che vanno ad abbassare la base imponibile delle imposte IRES, IRPEF ed IRAP, con l'effetto di diminuirne il gettito, destinato pro quota o interamente ad essa Regione, in virtù di quanto disposto dalla legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), che (all'art. 49) prevede la spettanza di determinate quote fisse di entrate tributarie erariali (quali quelle in esame) riscosse nel territorio della Regione stessa.

Secondo la ricorrente, che non contesta la previsione di deduzioni in sé, ma la mancata compensazione a favore delle Regioni speciali, le norme impugnate si pongono in contrasto: a) con l'art. 3, primo comma, della Costituzione, poiché, da un lato, l'istituzione rappresentativa della comunità regionale del Friuli-Venezia Giulia "partecipa" al peso della riduzione delle imposte dirette in misura più rilevante del resto della comunità nazionale; e, dall'altro lato (nonostante i

cittadini della Regione paghino, come tutti gli altri, il previsto aumento delle imposte), tale aumento di entrata non si traduce affatto in un corrispondente aumento della capacità di spesa della Regione; b) con l'art. 63 dello statuto speciale (che prevede che le disposizioni finanziarie di cui al Titolo IV «possono essere modificate con leggi ordinarie, su proposta di ciascun membro delle Camere, del Governo e della Regione» ma, «in ogni caso, sentita la Regione») e con il principio di leale collaborazione, in quanto (pur non apportando una formale modificazione delle disposizioni statutarie), il loro effetto equivale ad una riduzione della quota di partecipazione, che determina un'alterazione del rapporto tra finanza statale e finanza regionale quale fissato dall'art. 49 dello statuto, senza alcuna attivazione di una procedura di consultazione; c) con il principio di corrispondenza tra entrate e funzioni, implicito nel sistema statutario (art. 50) ed espresso nell'art. 119, quarto comma, Cost., essendo evidente come la dimensione quantitativa delle entrate regionali sia correlata all'ampiezza delle funzioni proprie della stessa Regione, e come un "taglio" delle risorse a sua disposizione comporti lo squilibrio tra queste e le funzioni.

2.– La trattazione della suddetta questione di legittimità costituzionale va affrontata in modo distinto rispetto a quella delle altre questioni proposte con il medesimo ricorso, riservate a separate pronunce.

3.– La questione non è fondata.

3.1.– La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ripropone (mutuandone, finanche letteralmente, le medesime proposizioni argomentative) altra questione già proposta e decisa, nel senso della non fondatezza, dalla sentenza n. 155 del 2006 sulla base di argomentazioni motivazionali che vanno integralmente ribadite in questa sede, data la sostanziale identità del thema decidendum.

Ora come allora, gli evocati profili di censura sono tra loro essenzialmente collegati da un unico e comune motivo di doglianza e cioè dal rilievo che le norme oggetto di denuncia abbiano alterato il rapporto tra finanza statale e finanza regionale, con conseguente lesione dell'autonomia regionale – garantita dagli artt. 49 e seguenti dello statuto speciale di cui alla legge costituzionale n. 1 del 1963 – quanto alla capacità di finanziare i propri compiti. Ed, in tal senso, è da apprezzarsi anche la dedotta violazione dell'art. 3, primo comma, Cost.: la quale non assume autonomo rilievo rispetto alle altre censure e si palesa ammissibile proprio perché la prospettazione che la sorregge intende evidenziare e far valere (non già, o non solo, una mera diversità di trattamento rispetto alla Regioni ordinarie) bensì un vulnus alla sfera di competenza della ricorrente in ambito finanziario.

La tesi che sostanzia dette censure è nuovamente, in sintesi, quella per cui il legislatore statale, nell'esercizio della sua potestà esclusiva in materia tributaria, in forza dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., avrebbe dovuto contemplare – a fronte di misure, quali quelle dettate dalle disposizioni denunciate, che riducono il gettito fiscale derivante dalle imposte dirette oggetto dell'intervento legislativo – anche misure compensative in favore della Regione che su quel gettito fa affidamento per finanziare la realizzazione dei propri compiti. Pertanto, anche nell'odierno giudizio, è alla luce di tale premessa che va letto il petitum sottoposto alla Corte, avente ad oggetto la dichiarazione di illegittimità costituzionale delle norme denunciate proprio a causa della mancata previsione, diversamente da quanto disposto in favore delle Regioni ordinarie, di un riequilibrio della finanza regionale.

3.2.– Ciò premesso, va sottolineato che, anche nel presente giudizio, la ricorrente non contesta che la disciplina dei tributi su cui incidono le norme denunciate appartenga alla competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., la quale consente al legislatore statale di variarne la disciplina, incidendo sulle aliquote, e persino di sopprimerli (sentenza n. 97 del 2013).

Orbene, nell'esercizio di tale potestà esclusiva (e dunque, come nel caso di specie, nella modulazione del prelievo fiscale), non può reputarsi che ogni intervento su un tributo che, in

ragione di siffatta modificazione, comporti un minor gettito per le Regioni, debba «essere accompagnato da misure compensative per la finanza regionale, la quale – diversamente – verrebbe ad essere depauperata» (così la citata sentenza n. 431 del 2004). Ciò in quanto deve escludersi, da un lato, che possa essere effettuata una atomistica considerazione di isolate disposizioni incidenti sul tributo, senza valutare nel suo complesso la manovra fiscale entro la quale esse trovano collocazione, ben potendosi verificare che, per effetto di plurime disposizioni, contenute nella stessa legge oggetto di impugnazione principale, o in altre leggi dirette a governare la medesima manovra finanziaria, il gettito complessivo destinato alla finanza regionale non subisca riduzioni (sentenze n. 298 del 2009, n. 155 del 2006 e n. 431 del 2004). E dall'altro lato, che, dalla evocata previsione statutaria (art. 49) di spettanza alla Regione di quote fisse di entrate tributarie erariali riscosse nel territorio della stessa, sia desumibile un principio di invarianza del gettito per la Regione in caso di modifica di tributi erariali, che si traduca in una rigida garanzia “quantitativa” di disponibilità di entrate tributarie non inferiori a quelle ottenute in passato (sentenza n. 241 del 2012).

E va nuovamente ribadito come, a seguito di manovre di finanza pubblica, ben possano anche determinarsi riduzioni nella disponibilità finanziaria delle Regioni, purché esse non siano tali da comportare uno squilibrio incompatibile con le complessive esigenze di spesa regionale e, in definitiva, rendano insufficienti i mezzi finanziari dei quali la Regione stessa dispone per l'adempimento dei propri compiti (sentenze n. 97 del 2013, n. 241 del 2012, n. 298 del 2009 e n. 256 del 2007). Evenienza, questa, che non è possibile verificare, giacché – al di là di una generica contestazione in ordine al fatto che, quella richiesta alla Regione, sarebbe una *probatio diabolica* – l'assunto riguardante l'inadeguatezza finanziaria della manovra non è stato oggetto neppure di un tentativo di dimostrazione da parte della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, la quale non ha fornito alcun dato quantitativo concreto, dal quale poter desumere l'effettiva incidenza negativa della diminuzione del gettito derivante dalle norme impuginate rispetto allo svolgimento delle sue funzioni costituzionali di ente dotato di autonomia speciale.

3.3.– Altrettanto infondato risulta, infine, il correlato profilo di doglianza riguardante la dedotta violazione dell'art. 63, quinto comma, dello statuto (secondo cui «Le disposizioni contenute nel titolo IV possono essere modificate con leggi ordinarie, su proposta di ciascun membro delle Camere, del Governo e della Regione, e, in ogni caso, sentita la Regione») e del principio di leale collaborazione, proposto in ragione della mancata attivazione, nella specie, della procedura di consultazione, prevista dalla citata norma, allorquando si debba provvedere alla modificazione delle disposizioni finanziarie di cui al Titolo IV dello statuto medesimo.

In merito a tale censura risulta, di per sé, dirimente la considerazione che, nella specie, nessuna delle norme statutarie è stata oggetto di alcuna modificazione, né formale, né sostanziale, da parte delle disposizioni impugnate, che, come detto, hanno per oggetto la determinazione della base imponibile di tributi erariali, di competenza esclusiva del legislatore statale. D'altronde, questa Corte ha ripetutamente e costantemente escluso che le procedure collaborative fra Stato e Regioni (salvo che l'osservanza delle stesse sia imposta direttamente o indirettamente da norme costituzionali) trovino applicazione nell'attività legislativa esclusiva dello Stato, per cui non vi è concorso di competenze diversamente allocate, né ricorrono i presupposti per la chiamata in sussidiarietà (sentenze n. 121 e n. 8 del 2013, n. 207 del 2011); e che l'esclusione della rilevanza di tali procedure, che è formulata in riferimento al procedimento legislativo ordinario, «vale a maggior ragione per una fonte come il decreto-legge, la cui adozione è subordinata, in forza del secondo comma dell'art. 77 Cost., alla mera occorrenza di “casi straordinari di necessità e d'urgenza”» (sentenze n. 79 del 2011 e n. 298 del 2009).

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi da 1 ad 8, e 2, commi 1 e 2, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, promossa – in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 119, quarto comma, della Costituzione, nonché agli artt. 49 e 63 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia) ed al principio di leale collaborazione – dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia con il medesimo ricorso.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 febbraio 2014.

Gaetano SILVESTRI, Presidente
Paolo GROSSI, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 13 febbraio 2014.

Sentenza: 24 febbraio 2014, n. 27

Materia: pubblico impiego, coordinamento della finanza pubblica

Parametri invocati: artt. 97, 117, secondo comma, lett. l), e terzo comma, Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: legge della Regione Molise 17 gennaio 2013, n. 4, artt. 12, comma 1, e 34, comma 1

Esito:

- 1) illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 1, L.R. Molise 17 gennaio 2013, n. 4;
- 2) illegittimità costituzionale dell'art. 34, comma 1, L.R. Molise 17 gennaio 2013, n. 4, nella parte in cui non esclude gli incarichi di funzionale dirigenziale di cui all'art. 3 bis del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'art. 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421)

Estensore nota: Enrico Righi

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri solleva questione di legittimità costituzionale in relazione alle norme indicate in epigrafe.

La Regione Molise non si è costituita.

La prima delle disposizioni censurate consente a determinati enti strumentali della Regione di procedere ad assunzione di nuovo personale senza rispettare il vincolo del patto di stabilità, espresso, a livello di legge ordinaria, dall'art. 1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

Il ragionamento della Corte si sostanzia nel ricordare il valore di norma di principio della disposizione del 2006, appena citata, costante nella propria giurisprudenza (sentenze 69 e 108 del 2011, ma anche 169/2007), la cui violazione comporta l'applicazione dell'art. 1, comma 557 *ter*, della medesima legge, ovvero il divieto di procedere a qualsiasi assunzione di personale.

Ricordato come, a termini delle medesime proprie pronunce, la voce di spesa per il personale non sia da qualificarsi come voce di dettaglio, bensì come macroaggregato, parte integrante del vincolo del patto di stabilità, rileva dunque il contrasto con il principio di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. e giunge alla declaratoria di illegittimità costituzionale della norma.

L'art. 34, comma 1, della legge impugnata contempla un'ipotesi molto ampia, invero radicale, di applicazione del cosiddetto *spoils system*, in virtù del quale tutte le figure tecnico amministrative nominate dagli organi politici regionali decadrebbero al termine della legislatura.

In tale meccanismo rimarrebbero coinvolti anche i direttori generali delle aziende sanitarie.

La Corte ricostruisce brevemente, anche sulla base di alcuni precedenti, la figura del direttore generale in sanità come quella di un professionista collegato solo indirettamente ai vertici politici della Regione.

In relazione all'art. 34, comma 1, della L. R. Molise n. 4/2013, con particolare riferimento alla lamentata violazione dell'art. 97 Cost., la Corte rileva che, per la figura professionale del direttore generale delle Asl, la disposizione impugnata si pone in contrasto con il dettato costituzionale sotto quattro distinti profili:

- 0) per il fatto che il meccanismo predisposto dal legislatore regionale determina interruzioni nella continuità della funzione, con riverbero sul buon andamento dell'azione amministrativa;

- 1) per il fatto che si prescinde da una valutazione oggettiva dell'operato del direttore, con ciò non osservando dunque i principi di efficacia ed efficienza;
- 2) per il fatto che la decisione unilaterale dell'organo politico comporta un *vulnus* al principio di imparzialità dell'azione amministrativa;
- 3) per l'impossibilità del funzionario (*rectius*: dirigente) di intervenire nel procedimento che conduce alla sua decadenza, con ciò appalesandosi una violazione anche del cosiddetto principio del giusto procedimento.

Ancora una volta dunque la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale della norma, limitatamente però alla parte in cui non fa salva la categoria dei direttori generali delle aziende sanitarie.

Impiego pubblico - Modalità di copertura della dotazione organica e del fabbisogno di personale di alcuni enti tabellati - Decadenza automatica dei direttori generali delle aziende e degli enti del servizio sanitario regionale al termine della legislatura. - Legge della Regione Molise 17 gennaio 2013, n. 4 (Legge finanziaria regionale 2013), artt. 12, comma 1, e 34, comma 1. - (GU 1^a Serie Speciale - Corte Costituzionale n.11 del 5-3-2014)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 12, comma 1, e 34, comma 1, della legge della Regione Molise 17 gennaio 2013, n. 4 (Legge finanziaria regionale 2013), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 19-21 marzo 2013, depositato in cancelleria il 25 marzo 2013 ed iscritto al n. 51 del registro ricorsi 2013.

Udito nell'udienza pubblica del 14 gennaio 2014 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

udito l'avvocato dello Stato Vincenzo Rago per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 12, comma 1, e 34, comma 1, della legge della Regione Molise 17 gennaio 2013, n. 4 (Legge finanziaria regionale 2013), in riferimento agli artt. 97, 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, della Costituzione.

1.1.– Secondo la parte ricorrente l'art. 12, comma 1, della legge reg. n. 4 del 2013 nella parte in cui prevede che «gli Enti inseriti nella Sezione II della Tabella A1, allegata alla medesima legge regionale n. 2/2012, sono transitoriamente autorizzati a procedere alla copertura della dotazione organica e del relativo fabbisogno triennale di personale con le modalità indicate dalle leggi istitutive» contrasterebbe con l'art. 117, terzo comma, Cost. perché, prevedendo la possibilità di nuove assunzioni, violerebbe il principio fondamentale in materia di «coordinamento della finanza pubblica» stabilito dall'art. 1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), come modificato dall'art. 14, comma 7, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni,

dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, secondo il quale gli enti sottoposti al patto di stabilità interno assicurano la riduzione delle spese di personale con azioni rivolte ai seguenti ambiti: a) riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti; b) razionalizzazione e snellimento delle strutture burocratico-amministrative; c) contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa. La medesima norma regionale violerebbe anche il principio fondamentale in materia di «coordinamento della finanza pubblica» di cui all'art. 1, comma 557-ter, della medesima legge n. 296 del 2006 secondo il quale: «In caso di mancato rispetto del comma 557, si applica il divieto di cui all'art. 76, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133», che vieta di procedere ad assunzioni di personale.

1.2.– La questione è fondata.

In primo luogo, deve affermarsi che l'interpretazione data alla disposizione da parte del ricorrente è corretta. L'art. 12, comma 1, della legge reg. n. 4 del 2013, infatti, consente agli enti di cui alla Sezione II della Tabella A1 allegata alla legge della Regione Molise 26 gennaio 2012, n. 2 (Legge finanziaria regionale 2012), di procedere a nuove assunzioni senza alcun riferimento ai limiti di spesa per esse previsti, contenuti nella normativa nazionale in materia di personale delle pubbliche amministrazioni.

Come si è detto, il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta la violazione dell'art. 1, comma 557, della legge n. 296 del 2006 come modificato dall'art. 14, comma 7, del d.l. n. 78 del 2010, e dell'art. 1, comma 557-ter, della medesima legge.

I commi 557 e 557-ter dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006 (come risultanti a seguito delle modifiche introdotte dall'art. 14, comma 7, del d.l. n. 78 del 2010) sono già stati qualificati da questa Corte come principi generali di «coordinamento della finanza pubblica» che le Regioni devono rispettare. In particolare con la sentenza n. 108 del 2011 si è detto che: «Tali norme statali, ispirate alla finalità del contenimento della spesa pubblica, costituiscono principi fondamentali nella materia del coordinamento della finanza pubblica, in quanto pongono obiettivi di riequilibrio, senza, peraltro, prevedere strumenti e modalità per il perseguimento dei medesimi. Invero, come ha chiarito questa Corte, "... la spesa per il personale, per la sua importanza strategica ai fini dell'attuazione del patto di stabilità interna (data la sua rilevante entità), costituisce non già una minuta voce di dettaglio, ma un importante aggregato della spesa di parte corrente, con la conseguenza che le disposizioni relative al suo contenimento assurgono a principio fondamentale della legislazione statale» (sentenza n. 69 del 2011, che richiama la sentenza n. 169 del 2007)».

In altra occasione si è ulteriormente ribadita la natura di principio fondamentale in materia di «coordinamento della finanza pubblica» dell'art. 1, comma 557-ter, della legge n. 296 del 2006, introdotto dall'art. 14, comma 7, del d.l. n. 78 del 2010, in quanto diretto ad assicurare il rispetto dei limiti di spesa mediante la previsione di sanzioni nel caso di inosservanza delle prescrizioni di contenimento (sentenza n. 148 del 2012).

A sua volta l'art. 76, comma 4, del d.l. n. 112 del 2008 sopra citato prevede che «In caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno nell'esercizio precedente è fatto divieto agli enti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione continuata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto. È fatto altresì divieto agli enti di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della presente disposizione».

La norma impugnata, dunque, consente agli enti di cui alla Sezione II della Tabella A1 allegata alla legge reg. n. 2 del 2012 di procedere a nuove assunzioni in assenza, tuttavia, di un piano per il raggiungimento degli obiettivi di cui all'art. 1, comma 557, della legge n. 296 del 2006, in particolare con riferimento alla riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti ed alla razionalizzazione ed allo snellimento delle strutture burocratico-amministrative, anche attraverso accorpamenti di uffici.

Come si è ricordato, l'art. 1, comma 557-ter, nel caso di mancato rispetto di quanto previsto dal comma 557 dell'art. 1, prevede che si applichi il divieto tassativo di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale ex art. 76, comma 4, del d.l. n. 112 del 2008.

Risulta, quindi, palese la violazione dei principi di «coordinamento della finanza pubblica» e di conseguenza dell'art. 117, terzo comma, Cost.

2.– La seconda questione ha ad oggetto l'art. 34 della legge reg. n. 4 del 2013.

Secondo il ricorrente la norma impugnata, nella parte in cui prevede, al comma 1, che «al termine della legislatura decadono tutte le figure nominate a vario titolo, ragione o causa dal Presidente della Giunta, dalla Giunta regionale e dal Consiglio regionale», applicandosi anche alle nomine dei direttori generali delle aziende e degli enti del Servizio sanitario regionale, violerebbe il principio di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost.

Inoltre, risulterebbe violato anche l'art. 117, terzo comma, Cost. perché la norma si porrebbe in contrasto con la normativa statale in materia di incarichi dei direttori generali e in particolare con il principio fondamentale in materia di «tutela della salute» stabilito dall'art. 3-bis, comma 8, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), secondo cui «Il rapporto di lavoro del direttore generale, del direttore amministrativo e del direttore sanitario è esclusivo ed è regolato da contratto di diritto privato, di durata non inferiore a tre e non superiore a cinque anni, rinnovabile, stipulato in osservanza delle norme del titolo terzo del libro quinto del codice civile [...]».

Infine, il Presidente del Consiglio lamenta la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. perché l'art. 34, comma 1, impugnato inciderebbe su rapporti contrattuali vigenti, determinandone la decadenza, con invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile».

2.1.– La questione è fondata.

Il legislatore regionale individua un'ipotesi di decadenza di tutte le figure nominate a vario titolo, ragione o causa dal Presidente della Giunta, dalla Giunta regionale e dal Consiglio regionale. In questa definizione estremamente ampia e generica rientrano certamente anche le nomine dei direttori generali delle aziende sanitarie. Questa Corte più volte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di norme regionali che prevedevano la decadenza automatica dei direttori generali delle aziende sanitarie locali (sentenze n. 152 del 2013; n. 228 del 2011; n. 304, n. 224 e n. 34 del 2010; n. 104 del 2007).

In particolare, da ultimo si è ribadito che i direttori generali delle ASL costituiscono «una figura tecnico-professionale che ha il compito di perseguire, nell'adempimento di un'obbligazione di risultato (oggetto di un contratto di lavoro autonomo), gli obiettivi gestionali e operativi definiti dal piano sanitario regionale (a sua volta elaborato in armonia con il piano sanitario nazionale), dagli indirizzi della Giunta, dal provvedimento di nomina e dal contratto di lavoro con l'amministrazione regionale» (sentenze n. 152 del 2013 e n. 104 del 2007).

Le funzioni svolte dai direttori sono di carattere tecnico-gestionale, come confermato anche dai requisiti che la legge richiede per la loro nomina ai sensi dell'art. 3 del d.lgs. n. 502 del 1992 e delle relative norme regionali di dettaglio (sentenza n. 34 del 2010).

Sotto il profilo organizzativo, tra l'organo politico e i predetti direttori generali «non vi è un rapporto istituzionale diretto e immediato», ma vi è «una molteplicità di livelli intermedi lungo la linea di collegamento che unisce l'organo politico ai direttori generali delle Asl» (sentenze n. 34 del 2010 e n. 104 del 2007).

La disposizione impugnata, trovando applicazione nei confronti della tipologia di figure dirigenziali appena descritta – che esercita funzioni di carattere gestionale e non è legata all'organo politico da un rapporto diretto –, viola l'art. 97 Cost. sotto più profili.

Innanzitutto, essa è in contrasto con il principio di buon andamento, perché il meccanismo di decadenza automatica incide sulla continuità dell'azione amministrativa (sentenze n. 228 del 2011, n. 304 e n. 224 del 2010). Come questa Corte ha statuito nella sentenza n. 124 del 2011, infatti, «il rapporto di lavoro instaurato con l'amministrazione che attribuisce l'incarico deve essere [...] connotato da specifiche garanzie, le quali presuppongono che esso sia regolato in modo da assicurare la tendenziale continuità dell'azione amministrativa [...]».

In secondo luogo, il carattere automatico della decadenza dall'incarico del direttore, previsto dalla disposizione impugnata, viola i principi di efficienza e di efficacia dell'azione amministrativa, perché esclude una valutazione oggettiva dell'operato del funzionario (sentenze n. 224 e n. 34 del 2010).

In terzo luogo, la disposizione impugnata viola il principio di imparzialità dell'azione amministrativa, perché introduce un'ipotesi di cessazione anticipata e automatica dall'incarico del direttore generale dipendente da un atto dell'organo politico (sentenze n. 228 del 2011 e n. 224 del 2010).

Infine, la disposizione impugnata viola il principio del giusto procedimento, perché non prevede «il diritto del funzionario di intervenire nel corso del procedimento che conduce alla sua rimozione e di conoscere la motivazione di tale decisione» (sentenze n. 34 del 2010 e n. 390 del 2008).

Restano assorbite le ulteriori censure formulate dal ricorrente.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 1, della legge della Regione Molise 17 gennaio 2013, n. 4 (Legge finanziaria regionale 2013);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 34, comma 1, della legge della Regione Molise n. 4 del 2013 nella parte in cui non esclude gli incarichi di funzione dirigenziale di cui all'art. 3-bis del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 febbraio 2014.

Gaetano SILVESTRI, Presidente
Paolo Maria NAPOLITANO, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 25 febbraio 2014.

Sentenza: 24 febbraio 2014, n. 28

Materia: energia, concessioni di grande derivazione a scopo idroelettrico

Parametri invocati: artt. 116, primo e secondo comma, 117, terzo comma, della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Provincia autonoma di Bolzano e Provincia autonoma di Trento

Oggetto: articolo 37, commi 4, 5, 6, 7 e 8 del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 134

Esito:

- 1) inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 37, commi 4, 5, 6, 7 e 8, del d.l. n. 83 del 2012, in riferimento ai principi di leale collaborazione e dell'art. 1 della legge 21 dicembre 2001, n. 443 (Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive)
- 2) inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 37, commi 4, 5, 6, 7 e 8, del decreto-legge n. 83 del 2012, in riferimento ai principi di ragionevolezza e di certezza del diritto, dalla Provincia autonoma di Trento;
- 3) non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 37, commi 4, 5, 6, 7 e 8, del decreto-legge n. 83 del 2012, in riferimento agli artt. 116, primo e secondo comma, 117, terzo comma, della Costituzione
- 4) non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 37, commi 4, 5, 6, 7 e 8, del decreto-legge n. 83 del 2012, in riferimento agli artt. 117 e 118 Cost.

Estensore nota: Beatrice Pieraccioli

Sintesi:

La Provincia autonoma di Bolzano e la Provincia autonoma di Trento hanno sollevato questione di legittimità costituzionale in relazione alle norme indicate in epigrafe.

L'art. 37 del decreto-legge n. 83 del 2012 è inserito nel Capo IV, intitolato «Misure per lo sviluppo e il rafforzamento del settore energetico», del Titolo III. I commi impugnati disciplinano le gare per il servizio idroelettrico.

L'art. 37 del decreto-legge n. 83 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 134 del 2012, disciplina le «gare per la distribuzione di gas naturale e nel settore idroelettrico». Di tale articolo, le Province autonome censurano, in particolare, i commi 4, 5, 6, 7 e 8 perché invaderebbero la competenza legislativa provinciale in materia di concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico, prevista dal d.P.R. n. 235 del 1977, come modificato dal decreto legislativo 7 novembre 2006 n. 289 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, recanti modifiche al d.P.R. 26 marzo 1977, n. 235, in materia di concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico).

Nel merito, le questioni non sono fondate.

L'art 1-bis, comma 2, del d.P.R. n. 235 del 1977, così come modificato nel 2006, stabilisce che le grandi derivazioni di acque pubbliche a scopo idroelettrico sono disciplinate con legge provinciale «nel rispetto degli obblighi derivanti dall'ordinamento comunitario e degli accordi

internazionali, dell'articolo 117, secondo comma, della Costituzione, nonché dei principi fondamentali delle leggi dello Stato». Il successivo comma 16 ribadisce che «le concessioni di grande derivazione a scopo idroelettrico, ivi compresi i canoni demaniali di concessione, sono disciplinati con legge provinciale nel rispetto dell'art. 117, secondo comma della Costituzione, nonché dei principi fondamentali delle leggi dello Stato e degli obblighi comunitari».

Da una interpretazione sistematica delle norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige sulla disciplina delle grandi derivazioni di acque pubbliche a scopo idroelettrico, dunque, discende che in tale materia, da un lato, spetta allo Stato intervenire in via esclusiva sugli aspetti riconducibili agli ambiti di cui all'art. 117, secondo comma, Cost. (come per le procedure di assegnazione delle concessioni, che rientrano nella tutela della concorrenza: sentenza n. 1 del 2008), nonché stabilire i principi fondamentali (come per la produzione, il trasporto e la distribuzione nazionale dell'energia: sentenza 383 del 2005); dall'altro, compete alle Province autonome regolare tutti gli altri profili, quali, ad esempio, l'uso delle acque, la trasparenza delle concessioni e la disciplina delle funzioni amministrative.

In base alla ricostruzione del quadro normativo, perciò, assume rilievo decisivo stabilire se i censurati commi 4, 5, 6, 7 e 8 dell'art. 37 del d.l. n. 83 del 2012, siano riconducibili ad una materia spettante alla potestà legislativa statale.

Tali disposizioni, nel regolare le gare per l'affidamento di concessioni nel settore idroelettrico, disciplinano i tempi di indizione delle procedure di evidenza pubblica, la durata delle concessioni, le condizioni e i criteri di ammissione alla gara, le procedure di affidamento e i criteri di valutazione dell'offerta (comma 4). Inoltre, esse stabiliscono che il «bando di gara» debba prevedere, per garantire la continuità gestionale, il trasferimento dal concessionario uscente al nuovo concessionario della titolarità del ramo d'azienda relativo all'esercizio della concessione, comprensivo di tutti i relativi rapporti giuridici (comma 5); che al concessionario uscente spetti, per il trasferimento del ramo d'azienda, un «corrispettivo [...] reso noto nel bando di gara» (comma 6); e che «[a] fine di assicurare un'omogenea disciplina sul territorio nazionale delle attività di generazione idroelettrica e parità di trattamento tra gli operatori economici», siano definiti con decreto interministeriale – peraltro coinvolgendo le Regioni e le Province autonome tramite apposita intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano – «i criteri generali per la determinazione secondo criteri di economicità e ragionevolezza, da parte delle regioni, di valori massimi dei canoni di concessione ad uso idroelettrico» (comma 7). Infine, il comma 8 abroga la previgente disciplina in materia di trasferimento della titolarità del ramo d'azienda.

Queste disposizioni mirano ad agevolare l'accesso degli operatori economici al mercato dell'energia secondo condizioni uniformi sul territorio nazionale, regolando le relative procedure di evidenza pubblica con riguardo alla tempistica delle gare e al contenuto dei relativi bandi (commi 4, 5, 6 e 8), nonché all'onerosità delle concessioni messe a gara (comma 7). Tali norme – al pari di quelle che disciplinano «l'espletamento della gara ad evidenza pubblica» per i casi di scadenza, decadenza, rinuncia o revoca di concessione di grande derivazione d'acqua per uso idroelettrico (sentenza n. 1 del 2008) – rientrano nella materia «tutela della concorrenza», di competenza esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.): a detto ambito va ricondotta l'intera disciplina delle procedure di gara pubblica (sentenze n. 46 e n. 28 del 2013, n. 339 del 2011 e n. 283 del 2009), in quanto quest'ultima costituisce uno strumento indispensabile per tutelare e promuovere la concorrenza in modo uniforme sull'intero territorio nazionale (sentenze n. 339 del 2011, n. 1 del 2008 e n. 401 del 2007). In conclusione, le disposizioni impugnate intervengono in una materia di esclusiva competenza statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, Cost., ossia in uno degli ambiti che la stessa normativa di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige indica espressamente quale limite della legislazione provinciale sulle grandi derivazioni di acque pubbliche a scopo idroelettrico e sulle relative concessioni (art. 1-bis, commi 2 e 16, del d.P.R. n. 235 del 1977).

L'art. 37, commi 4, 5, 6, 7 e 8, del d.l. n. 83 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 134 del 2012, dunque, non produce alcuna lesione delle competenze provinciali. Ne discende la non fondatezza delle censure prospettate dalle Province autonome in relazione sia all'art. 2 del decreto legislativo n. 266 del 1992, il quale non trova applicazione nelle ipotesi in cui venga in rilievo una materia di competenza legislativa esclusiva dello Stato (sentenze n. 183 del 2012, n. 112 del 2011, n. 45 del 2010 e n. 308 del 2003), sia a tutti gli altri parametri costituzionali e interposti invocati.

Energia - Gare per l'affidamento di concessioni di grandi derivazioni di acque pubbliche a scopo idroelettrico. - Decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134, art. 37, commi 4, 5, 6, 7 e 8. - (GU 1^a Serie Speciale - Corte Costituzionale n.11 del 5-3-2014)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo 37, commi 4, 5, 6, 7 e 8 del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 134, promossi dalle Province autonome di Bolzano e di Trento con ricorsi notificati il 9 e il 10 ottobre 2012, depositati in cancelleria il 17 ottobre 2012 ed iscritti ai nn. 150 e 152 del registro ricorsi dell'anno 2012.

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

udito nell'udienza pubblica del 24 settembre 2013 il Giudice relatore Alessandro Criscuolo, sostituito per la redazione della decisione dal Giudice Sabino Cassese;

uditi gli avvocati Renate Von Guggenberg e Michele Costa per la Provincia autonoma di Bolzano, Giandomenico Falcon e Luigi Manzi per la Provincia autonoma di Trento e l'avvocato dello Stato Giovanni Palatiello per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con ricorsi notificati il 9 e il 10 ottobre 2012, depositati in cancelleria il 17 ottobre 2012 e iscritti ai nn. 150 e 152 del registro ricorsi dell'anno 2012, la Provincia autonoma di Bolzano e la Provincia autonoma di Trento hanno impugnato, fra l'altro, l'articolo 37, commi 4, 5, 6, 7 e 8 del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 134.

1.1.– Entrambe le Province autonome lamentano la violazione degli articoli 116, primo e secondo comma, 117, terzo comma, della Costituzione – in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) – degli artt. 8, numeri 3), 5), 6), 13), 15), 17), 21) e 24), 9, numeri 9) e 10), 12, 13, 14, 16, 104 e 107 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), del d.P.R. 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), del d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di urbanistica ed opere pubbliche), del d.P.R. 26 marzo 1977, n. 235 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige in materia di energia), degli artt. 2, 3 e 4 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), nonché del principio di leale collaborazione e dell'art. 1 della legge 21 dicembre 2001, n. 443 (Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive). La Provincia autonoma di Trento lamenta altresì la violazione degli artt. 117 e 118 Cost., degli artt. 8, numero 18), 79, 80, 81 e 103, dello statuto speciale di autonomia, 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), del d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526 (Estensione alla regione Trentino-Alto Adige ed alle province autonome di Trento e Bolzano delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616), nonché dei principi di ragionevolezza e di certezza del diritto.

1.2.– L'art. 37 del decreto-legge n. 83 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 134 del 2012, disciplina le «gare per la distribuzione di gas naturale e nel settore idroelettrico». Di tale articolo, le Province autonome censurano, in particolare, i commi 4, 5, 6, 7 e 8 perché invaderebbero la competenza legislativa provinciale in materia di concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico, prevista dal d.P.R. n. 235 del 1977, come modificato dal decreto legislativo 7 novembre 2006 n. 289 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, recanti modifiche al d.P.R. 26 marzo 1977, n. 235, in materia di concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico).

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 devono essere riservate ad altre pronunce.

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

3.– Va preliminarmente dichiarata la manifesta inammissibilità per assoluto difetto di motivazione delle censure formulate dalle due ricorrenti in relazione ai principi di leale collaborazione e all'art. 1 della legge n. 443 del 2001 e di quelle prospettate dalla sola Provincia autonoma di Trento in riferimento ai principi di ragionevolezza e di certezza del diritto.

Tali censure sono manifestamente inammissibili perché del tutto prive di un percorso logico argomentativo idoneo a collegare le norme impugnate ai parametri invocati (sentenze n. 250 e n. 221 del 2013).

4.– Nel merito, le questioni non sono fondate.

4.1.– L'art 1-bis, comma 2, del d.P.R. n. 235 del 1977, così come modificato nel 2006, stabilisce che le grandi derivazioni di acque pubbliche a scopo idroelettrico sono disciplinate con legge provinciale «nel rispetto degli obblighi derivanti dall'ordinamento comunitario e degli accordi internazionali, dell'articolo 117, secondo comma, della Costituzione, nonché dei principi fondamentali delle leggi dello Stato». Il successivo comma 16 ribadisce che «le concessioni di grande derivazione a scopo idroelettrico, ivi compresi i canoni demaniali di concessione, sono disciplinati con legge provinciale nel rispetto dell'art. 117, secondo comma della Costituzione, nonché dei principi fondamentali delle leggi dello Stato e degli obblighi comunitari».

Da una interpretazione sistematica delle norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige sulla disciplina delle grandi derivazioni di acque pubbliche a scopo idroelettrico, dunque, discende che in tale materia, da un lato, spetta allo Stato intervenire in via esclusiva sugli aspetti riconducibili agli ambiti di cui all'art. 117, secondo comma, Cost. (come per le procedure di assegnazione delle concessioni, che rientrano nella tutela della concorrenza: sentenza n. 1 del 2008), nonché stabilire i principi fondamentali (come per la produzione, il trasporto e la distribuzione nazionale dell'energia: sentenza 383 del 2005); dall'altro, compete alle Province autonome regolare tutti gli altri profili, quali, ad esempio, l'uso delle acque, la trasparenza delle concessioni e la disciplina delle funzioni amministrative.

4.2.– In base alla ricostruzione del quadro normativo, perciò, assume rilievo decisivo stabilire se i censurati commi 4, 5, 6, 7 e 8 dell'art. 37 del d.l. n. 83 del 2012, siano riconducibili ad una materia spettante alla potestà legislativa statale.

Tali disposizioni, nel regolare le gare per l'affidamento di concessioni nel settore idroelettrico, disciplinano i tempi di indizione delle procedure di evidenza pubblica, la durata delle concessioni, le condizioni e i criteri di ammissione alla gara, le procedure di affidamento e i criteri di valutazione dell'offerta (comma 4). Inoltre, esse stabiliscono che il «bando di gara» debba prevedere, per garantire la continuità gestionale, il trasferimento dal concessionario uscente al nuovo concessionario della titolarità del ramo d'azienda relativo all'esercizio della concessione, comprensivo di tutti i relativi rapporti giuridici (comma 5); che al concessionario uscente spetti, per il trasferimento del ramo d'azienda, un «corrispettivo [...] reso noto nel bando di gara» (comma 6); e che «[a]l fine di assicurare un'omogenea disciplina sul territorio nazionale delle attività di generazione idroelettrica e parità di trattamento tra gli operatori economici», siano definiti con decreto interministeriale – peraltro coinvolgendo le Regioni e le Province autonome tramite apposita intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano – «i criteri generali per la determinazione secondo criteri di economicità e ragionevolezza, da parte delle regioni, di valori massimi dei canoni di concessione ad uso idroelettrico» (comma 7). Infine, il comma 8 abroga la previgente disciplina in materia di trasferimento della titolarità del ramo d'azienda.

Queste disposizioni mirano ad agevolare l'accesso degli operatori economici al mercato dell'energia secondo condizioni uniformi sul territorio nazionale, regolando le relative procedure di evidenza pubblica con riguardo alla tempistica delle gare e al contenuto dei relativi bandi (commi 4, 5, 6 e 8), nonché all'onerosità delle concessioni messe a gara (comma 7). Tali norme – al pari di quelle che disciplinano «l'espletamento della gara ad evidenza pubblica» per i casi di scadenza, decadenza, rinuncia o revoca di concessione di grande derivazione d'acqua per uso idroelettrico (sentenza n. 1 del 2008) – rientrano nella materia «tutela della concorrenza», di competenza esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.): a detto ambito va ricondotta l'intera disciplina delle procedure di gara pubblica (sentenze n. 46 e n. 28 del 2013, n. 339 del 2011 e n. 283 del 2009), in quanto quest'ultima costituisce uno strumento indispensabile per tutelare e promuovere la concorrenza in modo uniforme sull'intero territorio nazionale (sentenze n. 339 del 2011, n. 1 del 2008 e n. 401 del 2007).

4.3 – In conclusione, le disposizioni impugnate intervengono in una materia di esclusiva competenza statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, Cost., ossia in uno degli ambiti che la stessa normativa di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige indica espressamente quale limite della legislazione provinciale sulle grandi derivazioni di acque pubbliche a scopo idroelettrico e sulle relative concessioni (art. 1-bis, commi 2 e 16, del d.P.R. n. 235 del 1977).

L'art. 37, commi 4, 5, 6, 7 e 8, del d.l. n. 83 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 134 del 2012, dunque, non produce alcuna lesione delle competenze provinciali. Ne discende la non fondatezza delle censure prospettate dalle Province autonome in relazione sia

all'art. 2 del decreto legislativo n. 266 del 1992, il quale non trova applicazione nelle ipotesi in cui venga in rilievo una materia di competenza legislativa esclusiva dello Stato (sentenze n. 183 del 2012, n. 112 del 2011, n. 45 del 2010 e n. 308 del 2003), sia a tutti gli altri parametri costituzionali e interposti invocati.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse dalle Province autonome di Bolzano e di Trento nei confronti del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 134, con i ricorsi indicati in epigrafe;

riuniti i giudizi;

1) dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 37, commi 4, 5, 6, 7 e 8, del d.l. n. 83 del 2012, promosse, in riferimento ai principi di leale collaborazione e dell'art. 1 della legge 21 dicembre 2001, n. 443 (Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive), dalle Province autonome di Bolzano e di Trento con i ricorsi indicati in epigrafe;

2) dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 37, commi 4, 5, 6, 7 e 8, del decreto-legge n. 83 del 2012, promossa, in riferimento ai principi di ragionevolezza e di certezza del diritto, dalla Provincia autonoma di Trento con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 37, commi 4, 5, 6, 7 e 8, del decreto-legge n. 83 del 2012, promosse, in riferimento agli artt. 116, primo e secondo comma, 117, terzo comma, della Costituzione – in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) – agli artt. 8, numeri 3), 5), 6), 13), 15), 17), 21) e 24), 9, numeri 9) e 10), 12, 13, 14, 16, 104 e 107 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), al d.P.R. 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), al d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di urbanistica ed opere pubbliche), al d.P.R. 26 marzo 1977, n. 235 (Norme di attuazione dello statuto speciale), e agli artt. 2, 3 e 4 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), dalle Province autonome di Bolzano e di Trento con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 37, commi 4, 5, 6, 7 e 8, del decreto-legge n. 83 del 2012, promossa, in riferimento agli artt. 117 e 118 Cost., agli artt. 8, numero 18), 79, 80, 81 e 103, del d.P.R. n. 670 del 1972, al decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale) e al d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526 (Estensione alla regione Trentino-Alto Adige ed alle province autonome di Trento e Bolzano delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616), dalla Provincia autonoma di Trento con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 febbraio 2014.

Gaetano SILVESTRI, Presidente
Sabino CASSESE, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 25 febbraio 2014.

Sentenza: 26 febbraio 2014, n. 35

Materia: principi di coordinamento della finanza pubblica; numero dei consiglieri e assessori regionali

Parametri invocati: articolo 117 terzo comma e 127 Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: delibera legislativa statutaria della Regione Calabria “Riduzione del numero dei componenti del Consiglio regionale e dei componenti della Giunta regionale. Modifiche alla legge regionale 19 ottobre 2004, n.25 Statuto della Regione Calabria

Esito:

- 1) illegittimità costituzionale degli articoli 1 e 2 della delibera legislativa statutaria in oggetto con riferimento all’articolo 117 terzo comma Cost.;
- 2) inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale con riferimento all’articolo 127 Cost.

Estensore nota: Ilaria Cirelli

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna la delibera legislativa della Regione Calabria che apporta modifiche allo statuto regionale, riducendo, all’articolo 1, il numero dei consiglieri da 50 a 40 e, all’articolo 2, il numero degli assessori che, si stabilisce, non debbano essere superiori ad otto.

Secondo l’avvocatura dello Stato tali disposizioni sarebbero lesive del d.l.138/2011 conv. in legge 148/2011, che all’articolo 14 comma 1 lettere a) e b) prevede, ai fini del contenimento della spesa pubblica, che nelle regioni con popolazione fino a 2 milioni di abitanti il numero massimo di consiglieri regionali sia uguale o inferiore a trenta mentre il numero massimo di assessori sia pari o inferiore ad un quinto dei componenti il Consiglio con arrotondamento all’unità superiore. Tali disposizioni costituirebbero principi di coordinamento della finanza pubblica e, in quanto tali, la loro violazione darebbe luogo alla lesione dell’articolo 117 terzo comma della Costituzione.

La Corte ritiene fondata la questione di legittimità sollevata, riaffermando quanto già rilevato nella propria giurisprudenza che in passato ha già individuato come principio di coordinamento della finanza pubblica (ex multis sent. 198/2013) l’articolo 14 del d.l. 138/2011, articolo 14 le cui previsioni stabiliscono, in coerenza con il principio di uguaglianza, criteri di proporzione tra elettori, eletti e nominati (cfr. sent.198/2012) e garantiscono il principio in base al quale tutti i cittadini hanno il diritto di essere egualmente rappresentati.

Secondo le rilevazioni ISTAT, la Calabria aveva nel periodo 2010-2013 una popolazione inferiore ai due milioni di abitanti, e quindi, ai sensi del citato d.l.138/2011, il numero dei consiglieri regionali non dovrebbe essere superiore a trenta e quello degli assessori a sei. Secondo la Corte dunque, le previsioni della delibera legislativa impugnata, che stabiliscono rispettivamente agli articoli 1 e 2 il numero massimo di quaranta consiglieri e un numero di assessori non superiori ad otto, ledono i principi di coordinamento della finanza pubblica stabiliti dall’articolo 14 e conseguentemente l’articolo 117 terzo comma della Costituzione.

Consiglio regionale - Modifiche statutarie - Disciplina del numero dei consiglieri e degli assessori regionali. - Delibera legislativa statutaria della Regione Calabria «Riduzione del numero dei componenti del Consiglio regionale e dei componenti della Giunta regionale. Modifiche alla legge regionale 19 ottobre 2004, n. 25 "Statuto

della Regione Calabria"», approvata in prima lettura dal Consiglio regionale con deliberazione n. 230 del 9 ottobre 2012 e in seconda lettura con deliberazione n. 279 del 18 marzo 2013. - (GU 1^a Serie Speciale - Corte Costituzionale n.12 del 12-3-2014)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della delibera legislativa statutaria della Regione Calabria «Riduzione del numero dei componenti del Consiglio regionale e dei componenti della Giunta regionale. Modifiche alla legge regionale 19 ottobre 2004, n. 25 “Statuto della Regione Calabria”», approvata in prima lettura dal Consiglio regionale con deliberazione n. 230 del 9 ottobre 2012 e in seconda lettura con deliberazione n. 279 del 18 marzo 2013, promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 23-29 aprile 2013, depositato in cancelleria il 24 aprile 2013 ed iscritto al n. 58 del registro ricorsi 2013.

Visto l’atto di intervento, fuori termine, del Consiglio regionale della Calabria;

udito nell’udienza pubblica dell’11 febbraio 2014 il Giudice relatore Sabino Cassese;

udito l’avvocato dello Stato Maria Gabriella Mangia per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 23-29 aprile 2013, depositato in cancelleria il 24 aprile 2013 e iscritto al n. 58 del registro ricorsi 2013, ha impugnato la delibera legislativa statutaria della Regione Calabria «Riduzione del numero dei componenti del Consiglio regionale e dei componenti della Giunta regionale. Modifiche alla legge regionale 19 ottobre 2004, n. 25 “Statuto della Regione Calabria”», approvata in prima lettura dal Consiglio regionale con deliberazione n. 230 del 9 ottobre 2012 e in seconda lettura con deliberazione n. 279 del 18 marzo 2013. La delibera legislativa statutaria impugnata riguarda la disciplina del numero dei consiglieri e degli assessori regionali.

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, gli artt. 1 e 2 della delibera legislativa statutaria sarebbero in contrasto, rispettivamente, con le lettere a) e b) dell’art. 14, comma 1, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 14 settembre 2011, n. 148, che costituirebbero principi di coordinamento della finanza pubblica, con conseguente violazione dell’art. 117, terzo comma, della Costituzione. Le norme impuginate violerebbero, inoltre, l’art. 127 Cost.

2.– In via preliminare, deve essere dichiarata l’inammissibilità delle censure riferite all’art. 127 Cost. per carenza assoluta di motivazione, non avendo il Presidente del Consiglio dei ministri svolto alcuna argomentazione in merito alla violazione del predetto parametro costituzionale (da ultimo, sentenze n. 255 e n. 46 del 2013).

3.– Nel merito, le questioni sono fondate.

3.1.– L'art 14, comma 1, del d.l. n. 138 del 2011 stabilisce, tra le varie misure, quella della riduzione del numero dei consiglieri e assessori regionali al fine del contenimento della spesa pubblica, disponendo che le Regioni adeguano, nell'esercizio dell'autonomia statutaria e legislativa, i rispettivi ordinamenti ad alcuni parametri.

Tale disposizione, come già rilevato da questa Corte, detta un principio di coordinamento della finanza pubblica (sentenze n. 23 del 2014, n. 198 del 2012; ordinanze n. 258 e n. 31 del 2013) e «non viola gli artt. 117, 122 e 123 Cost., in quanto, nel quadro della finalità generale del contenimento della spesa pubblica, stabilisce, in coerenza con il principio di eguaglianza, criteri di proporzione tra elettori, eletti e nominati» (sentenza n. 198 del 2012). In particolare, la norma statale «fissando un rapporto tra il numero degli abitanti e quello dei consiglieri, e quindi tra elettori ed eletti (nonché tra abitanti, consiglieri e assessori), mira a garantire proprio il principio in base al quale tutti i cittadini hanno il diritto di essere egualmente rappresentati. In assenza di criteri posti dal legislatore statale, che regolino la composizione degli organi regionali, può verificarsi – come avviene attualmente in alcune Regioni, sia nell'ambito dei Consigli che delle Giunte regionali – una marcata diseguaglianza nel rapporto elettori-eletti (e in quello elettori-assessori): i seggi (nel Consiglio e nella Giunta) sono ragguagliati in misura differente alla popolazione e, quindi, il valore del voto degli elettori (e quello di scelta degli assessori) risulta diversamente ponderato da Regione a Regione» (sentenza n. 198 del 2012). Inoltre, «[...] il principio relativo all'equilibrio rappresentati-rappresentanti non riguarda solo il rapporto tra elettori ed eletti, ma anche quello tra elettori e assessori (questi ultimi nominati) [...] sia perché, in base all'art. 123 Cost., “forma di governo” e “principi fondamentali di organizzazione e funzionamento” debbono essere “in armonia con la Costituzione”, sia perché l'art. 51 Cost. subordina al rispetto delle “condizioni di eguaglianza” l'accesso non solo alle “cariche elettive”, ma anche agli “uffici pubblici” (non elettivi)» (sentenza n. 198 del 2012).

3.2.– L'art. 14, comma 1, del d.l. n. 138 del 2011 stabilisce che, per le Regioni la cui popolazione sia inferiore a due milioni di abitanti, il numero di consiglieri regionali non deve essere superiore a 30 (lettera a), mentre il numero degli assessori regionali non deve essere superiore ad un quinto del numero dei componenti del Consiglio regionale (lettera b), quindi a 6. Considerato che, secondo le rilevazioni ISTAT nel periodo 2010-2013, la popolazione della Regione Calabria è stata inferiore a due milioni di abitanti, l'art. 1 della delibera legislativa statutaria impugnata è in contrasto con la lettera a) del comma 1 del citato art. 14, nella parte in cui sostituisce il numero «50» con quello di «40», anziché con quello di «30»; il successivo art. 2 è in contrasto con la lettera b) del medesimo comma 1, nella parte in cui prevede «un numero di Assessori non superiore a otto» anziché «un numero di Assessori non superiore a sei». Le disposizioni censurate, dunque, ledono i principi di coordinamento della finanza pubblica stabiliti dal citato art. 14 del d.l. n. 138 del 2011, con conseguente violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della delibera legislativa statutaria della Regione Calabria «Riduzione del numero dei componenti del Consiglio regionale e dei componenti della Giunta regionale. Modifiche alla legge regionale 19 ottobre 2004, n. 25 “Statuto della Regione Calabria”», approvata in prima lettura dal Consiglio regionale con deliberazione n. 230 del 9 ottobre 2012 e in seconda lettura con deliberazione n. 279 del 18 marzo 2013, nella parte in cui sostituisce il numero «50» con quello di «40», anziché con quello di «30»;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della medesima delibera legislativa statutaria della Regione Calabria, nella parte in cui prevede «un numero di Assessori non superiore a otto» anziché «un numero di Assessori non superiore a sei»;

3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale della medesima delibera legislativa statutaria della Regione Calabria, promossa, in riferimento all'art. 127 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 26 febbraio 2014.

Gaetano SILVESTRI, Presidente
Sabino CASSESE, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 6 marzo 2014.

Sentenza: 26 febbraio 2014, n. 39

Materia: coordinamento della finanza pubblica

Parametri invocati: dalla Regione Friuli Venezia Giulia: artt. 3, 24, 113, 116, 117, 118, 119, 127 e 134 della Costituzione; dalla Regione Sardegna: 3, 116, 117, 118, 119 e 127 Cost.; la Provincia autonoma di Trento lamenta la violazione di una serie di norme del proprio statuto

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Regione Friuli Venezia Giulia, Provincia autonoma di Trento, Regione Sardegna

Oggetto: decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 dicembre 2012, n. 213.

Esito:

1) illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 7, del decreto-legge n. 174 del 2012, limitatamente alla parte in cui si riferisce al controllo dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi delle Regioni;

2) illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 10, primo periodo, del decreto-legge n. 174 del 2012, limitatamente alle parole «che lo trasmette al presidente della Regione»;

3) illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 10, secondo periodo, del decreto-legge n. 174 del 2012, limitatamente alle parole «al presidente della regione per il successivo inoltrato»;

4) illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 11, primo periodo, nella parte in cui prevede il «presidente della regione», anziché il «presidente del consiglio regionale»;

5) illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 11, terzo periodo, del decreto-legge n. 174 del 2012;

6) illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 11, quarto periodo, del decreto-legge n. 174 del 2012, nella parte in cui prevede che l'obbligo di restituire le somme ricevute a carico del bilancio del consiglio regionale e non rendicontate consegue alla «decadenza di cui al presente comma», anziché all'omessa regolarizzazione di cui allo stesso comma 11;

7) illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 12, del decreto-legge n. 174 del 2012, là dove prevede che «La decadenza e l'obbligo di restituzione di cui al comma 11 conseguono» anziché prevedere che «L'obbligo di restituzione di cui al comma 11 consegue»;

8) illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 16, del decreto-legge n. 174 del 2012, nella parte in cui impone alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano di adeguare il proprio ordinamento alle disposizioni dei commi 7, limitatamente alla parte in cui si riferisce al controllo dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi delle Regioni; 10, primo periodo, limitatamente alle parole «che lo trasmette al presidente della Regione»; 10, secondo periodo, limitatamente alle parole «al presidente della regione per il successivo inoltrato»; 11, primo periodo, nella parte in cui prevede il «presidente della regione», anziché il «presidente del consiglio regionale»; 11, terzo periodo; 11, quarto periodo, nella parte in cui prevede che l'obbligo di

restituire le somme ricevute a carico del bilancio del consiglio regionale e non rendicontate consegue alla «decadenza di cui al presente comma», anziché all'omessa regolarizzazione di cui allo stesso comma 11; 12, là dove prevede che «La decadenza e l'obbligo di restituzione di cui al comma 11 conseguono» anziché prevedere che «L'obbligo di restituzione di cui al comma 11 consegue»;

9) illegittimità costituzionale dell'art. 148, commi 2 e 3, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), come modificati dall'art. 3, comma 1, lettera e), del d.l. n. 174 del 2012, con efficacia nei confronti delle Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna;

10) inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale riferite all'art. 1, commi da 1 a 8, del decreto-legge n. 174 del 2012, in riferimento agli articoli 117, terzo comma, e 119 della Costituzione;

11) inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 16, del decreto-legge n. 174 del 2012,

12) inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 148, comma 4, del d.lgs. n. 267 del 2000, come modificato dall'art. 3, comma 1, lettera e), del d.l. n. 174 del 2012, promossa dalla Regione autonoma Sardegna, in riferimento agli artt. 3, comma 1, lettera b), 6 e 46 della legge cost. n. 3 del 1948;

13) sono state dichiarate non fondate le altre questioni di legittimità

Estensore nota: Carla Paradiso

Sintesi:

Le Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna e la Provincia autonoma di Trento hanno promosso questioni di legittimità costituzionale relative a diverse disposizioni del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 dicembre 2012, n. 213.

Tra le norme impugnate rientrano: l'articolo 1, commi da 1 a 8 (aventi ad oggetto il rafforzamento della partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria delle Regioni), il comma 9 e i commi da 10 a 12 (aventi ad oggetto i controlli sui gruppi consiliari dei consigli regionali), il comma 16 (riguardante le modalità di adeguamento degli ordinamenti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome alle disposizioni introdotte dall'art. 1); l'articolo 3, comma 1, lettera e) (avente ad oggetto i controlli esterni sugli enti locali); l'articolo 6 (avente ad oggetto controlli sulla gestione economico-finanziaria finalizzati all'applicazione della revisione della spesa pubblica degli enti locali); l'articolo 11-bis (relativo alla clausola di salvaguardia per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome).

La Corte, in via preliminare, identifica la materia nella quale si collocano le norme impugnate. In base alla propria costante giurisprudenza le disposizioni censurate sono ascrivibili all'ambito dell' "armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica" (art. 117, terzo comma, Cost.) nel quale tocca al legislatore statale porre i principi fondamentali di riferimento (ex plurimis, sentenze n. 60 del 2013, n. 229 del 2011, n. 179 del 2007, n. 267 del 2006 e n. 29 del 1995). La Corte specifica che la *"disciplina posta dal legislatore statale in materia di controlli sugli enti territoriali ha assunto maggior rilievo a seguito dei vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, tra cui, in particolare, l'obbligo imposto agli Stati membri di rispettare un determinato equilibrio complessivo del bilancio nazionale. A tali*

vincoli, si riconnette essenzialmente la normativa nazionale sul “patto di stabilità interno”, il quale coinvolge Regioni ed enti locali nella realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica scaturenti, appunto, dai richiamati vincoli europei, diversamente modulati negli anni in forza di disposizioni legislative, costantemente qualificate come «principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione» (sentenza n. 267 del 2006).»

Il rispetto dei vincoli europei discende direttamente, oltre che dai principi di coordinamento della finanza pubblica, dall'articolo 117, primo comma, della Costituzione e dall'articolo 2, comma 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), che, nel comma premesso all'art. 97 Cost., richiama il complesso delle pubbliche amministrazioni, ad assicurare in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico (sentenza n. 60 del 2013).

Da ciò consegue che i controlli di regolarità e legittimità contabile, attribuiti alla Corte dei conti al fine di prevenire squilibri di bilancio, sono strumentali al rispetto degli obblighi che lo Stato ha assunto nei confronti dell'Unione europea in ordine alle politiche di bilancio.

In questa prospettiva, funzionale ai principi di coordinamento e di armonizzazione dei conti pubblici, essi possono essere accompagnati anche da misure atte a prevenire pratiche contrarie ai principi della previa copertura e dell'equilibrio di bilancio (sentenze n. 266 e n. 60 del 2013), che ben si giustificano in ragione dei caratteri di neutralità e indipendenza del controllo di legittimità della Corte dei conti (sentenza n. 226 del 1976). *Detti controlli* si risolvono in un esito alternativo, nel senso che *devono decidere se i bilanci preventivi e successivi degli enti territoriali siano o meno rispettosi del patto di stabilità e del principio di equilibrio* (sentenze n. 60/2013 e n. 179/2007). Essi sono mirati unicamente a garantire la sana gestione finanziaria, prevenendo o contrastando pratiche non conformi ai richiamati principi costituzionali.

La Corte richiamando la propria costante giurisprudenza ribadisce che i principi fondamentali fissati dal legislatore statale in materia di “coordinamento della finanza pubblica” sono applicabili anche alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome. Ciò anche in riferimento alla necessità di preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche in riferimento a parametri costituzionali (artt. 81, 119 e 120 Cost.) e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.).

Inoltre, afferma la Corte, è naturale che da un intervento legislativo statale di coordinamento della finanza pubblica riferito alle Regioni, e soprattutto nell'ambito di una materia di tipo concorrente, da tale intervento derivi una, per quanto parziale, compressione degli spazi entro cui possano esercitarsi le competenze legislative ed amministrative di Regioni e Province autonome, nonché della stessa autonomia di spesa loro spettante (fra le molte, sentenze 159/2008, 169/2007, 162/2007, 353/2004 e 6/2004).

Nell'esaminare le norme censurate, in primo luogo, la Corte fa salva la legittimità del comma 2 dell'articolo 1 del decreto legge 174/2012 che prevede la trasmissione semestrale ai Consigli regionali da parte delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti di una relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali approvate nel semestre precedente.

La Corte, invece, dichiara l'illegittimità costituzionale del comma 7 dell'articolo 1 del decreto-legge n. 174 del 2012 che disciplina gli interventi che le Regioni sono tenute a porre in essere in séguito alla pronuncia del giudizio di controllo operato dalla Corte dei conti ai sensi dei commi 3 e 4 nonché le conseguenze della mancata adozione degli stessi.

In particolare, in base a tale disposizione, dalla pronuncia di accertamento adottata dalla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti può conseguire l'«*obbligo di adottare i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio*», cioè, gli enti interessati hanno l'obbligo di modificare la legge di approvazione del bilancio o del rendiconto mediante i provvedimenti, anch'essi legislativi, necessari per la rimozione

delle irregolarità e il ripristino degli equilibri di bilancio. La disposizione impugnata attribuisce, dunque, alle pronunce di accertamento e di verifica delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti l'effetto, da un canto, di vincolare il contenuto della produzione legislativa delle Regioni, obbligate a modificare le proprie leggi di bilancio, dall'altro, di inibire l'efficacia di tali leggi in caso di inosservanza del suddetto obbligo (per la mancata trasmissione dei provvedimenti modificativi o per la inadeguatezza degli stessi).

Tali effetti non possono essere fatti discendere da una pronuncia della Corte dei conti, le cui funzioni di controllo non possono essere spinte sino a vincolare il contenuto degli atti legislativi o a privarli dei loro effetti. Le funzioni di controllo della Corte dei conti trovano infatti un limite nella potestà legislativa dei Consigli regionali che, in base all'assetto dei poteri stabilito dalla Costituzione, la esercitano in piena autonomia politica, senza che organi a essi estranei possano né vincolarla né incidere sull'efficacia degli atti che ne sono espressione (fatto salvo il sindacato di costituzionalità delle leggi regionali spettante alla Corte costituzionale).

La disposizione impugnata ha introdotto una nuova forma di controllo di legittimità costituzionale delle leggi che illegittimamente si aggiunge a quello effettuato dalla Corte costituzionale, alla quale l'articolo 134 Cost. affida in via esclusiva il compito di garantire la legittimità costituzionale della legislazione (anche regionale) attraverso pronunce idonee a determinare la cessazione dell'efficacia giuridica delle leggi dichiarate illegittime.

La dichiarazione di illegittimità costituzionale del comma 7 dell'articolo 1 del decreto-legge 174/2012 limitatamente alla parte in cui si riferisce al controllo dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi delle Regioni, essendo fondata anche sulla violazione di disposizioni della Costituzione, ha efficacia, con riguardo all'applicazione di detta norma, per tutte le Regioni, a statuto ordinario e a statuto speciale, nonché per le Province autonome di Trento e di Bolzano.

La Corte ritiene non fondate le censure avanzate nei confronti del comma 9 dell'art. 1 del citato decreto-legge, che disciplina il rendiconto di esercizio annuale dei gruppi consiliari e la relativa articolazione, prevedendo che ciascun gruppo consiliare approvi un rendiconto di esercizio annuale, strutturato secondo le linee-guida deliberate in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, ciò al fine di assicurare la corretta rilevazione dei fatti di gestione e la regolare tenuta della contabilità (con l'indicazione delle risorse trasferite e dei titoli in base ai quali sono effettuati i trasferimenti).

La Corte non ritiene la disposizione censurata lesiva dei parametri costituzionali e statuari posti a presidio dell'autonomia regionale, di cui il consiglio costituisce la principale espressione rappresentativa.

Al riguardo, occorre premettere che il rendiconto delle spese dei gruppi consiliari costituisce parte necessaria del rendiconto regionale, nella misura in cui le somme da tali gruppi acquisite e quelle restituite devono essere conciliate con le risultanze del bilancio regionale. A tal fine, il legislatore ha predisposto questa analisi obbligatoria di tipo documentale che, pur non scendendo nel merito dell'utilizzazione delle somme stesse, ne verifica la prova dell'effettivo impiego, senza ledere l'autonomia politica dei gruppi interessati al controllo. Il sindacato della Corte dei conti assume infatti, come parametro, la conformità del rendiconto al modello predisposto in sede di Conferenza, e deve pertanto ritenersi documentale, non potendo addentrarsi nel merito delle scelte discrezionali rimesse all'autonomia politica dei gruppi, nei limiti del mandato istituzionale.

In relazione all'impugnazione dei commi 10 e 11 dell'art. 1 del decreto-legge sopra indicato, nella parte in cui attribuiscono competenze al Presidente della Giunta regionale circa la trasmissione dei rendiconti dei gruppi consiliari alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti, la questione è ritenuta parzialmente fondata in quanto il legislatore statale non può individuare l'organo della Regione titolare di determinate funzioni, ancorché, nel caso in esame, al solo fine di raccolta e trasmissione degli atti in parola (ex plurimis, sentenze n. 22 del 2012, punto 6. del Considerato in diritto, nonché n. 201 del 2008 e n. 387 del 2007).

La Corte, pertanto, dichiara l'illegittimità costituzionale:

- del comma 10, primo periodo, nella parte in cui prevede il coinvolgimento del Presidente della Giunta nella procedura relativa alla trasmissione dei rendiconti dei gruppi consiliari alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti, limitatamente alle parole «che lo trasmette al presidente della Regione»;
- del comma 10, secondo periodo, nella parte in cui prevede il coinvolgimento del Presidente della Giunta nella procedura relativa alla trasmissione delle delibere sugli effettuati controlli della sezione regionale della Corte dei conti ai gruppi consiliari, limitatamente alle parole «al presidente della regione per il successivo inoltro» (conformemente, tra le tante, sentenze n. 50 del 2013; n. 52 del 2012; n. 217 del 2011; n. 269 del 2007; n. 85 del 1990).

In riferimento alle censure rivolte al comma 11, primo periodo, nella parte in cui individua nel Presidente della Giunta il destinatario degli eventuali rilievi formulati dalla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti in esito ai riscontri sui rendiconti dei gruppi consiliari, occorre rilevare che le fonti di autonomia e gli evocati parametri statutari, nonché le norme dei regolamenti consiliari, espressamente richiamati dalle ricorrenti, individuano nel Presidente del Consiglio regionale l'unico organo legittimato alla rappresentanza dell'assemblea elettiva, tra l'altro quale garante dell'autonomia consiliare. Ne consegue che il legislatore statale ben può legittimamente individuare il Presidente del Consiglio regionale quale organo titolare di funzioni inerenti alla trasmissione del rendiconto di ciascun gruppo alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti.

Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale del comma 11, primo periodo, nella parte in cui individua il "presidente della regione", anziché il "presidente del consiglio regionale", quale destinatario della comunicazione affinché, in caso di riscontrate irregolarità, si provveda alla regolarizzazione del rendiconto di esercizio del gruppo consiliare precedentemente trasmesso.

Per ultimo, la Corte esamina il comma 11 limitatamente al terzo periodo, dell'articolo 1 del decreto legge 174/2012, il quale prevede che, in caso di riscontrate irregolarità da parte della sezione regionale di controllo della Corte dei conti, il gruppo consiliare che non provveda alla regolarizzazione del rendiconto entro il termine fissato decada, per l'anno in corso (quindi per l'esercizio successivo a quello rendicontato), dal diritto all'erogazione di risorse da parte del consiglio regionale. In questo caso, la Corte evidenzia come tale parte del comma *introduce una misura repressiva di indiscutibile carattere sanzionatorio che consegue ex lege, senza neppure consentire che la Corte dei conti possa graduare la sanzione stessa in ragione del vizio riscontrato nel rendiconto, né che gli organi controllati possano adottare misure correttive. Ciò non consente di preservare quella necessaria separazione tra funzione di controllo e attività amministrativa degli enti sottoposti al controllo stesso che la giurisprudenza di questa Corte ha posto a fondamento della conformità a Costituzione delle norme istitutive dei controlli attribuiti alla Corte dei conti (tra le tante, sentenza n. 179 del 2007).*

I gruppi consiliari sono stati qualificati dalla giurisprudenza dalla a Corte stessa come organi del consiglio e proiezioni dei partiti politici in assemblea regionale (sentenze n. 187 del 1990 e n. 1130 del 1988), ovvero come uffici comunque necessari e strumentali alla formazione degli organi interni del consiglio (sentenza n. 1130 del 1988). Introducendo una sanzione che, precludendo qualsiasi finanziamento, rischia potenzialmente di compromettere le funzioni pubbliche affidate ai gruppi consiliari, la norma impugnata rischia di pregiudicare il fisiologico funzionamento dell'assemblea regionale stessa, pur in assenza di un utilizzo scorretto dei contributi assegnati. Ne consegue la lesione dei parametri costituzionali posti a presidio dell'autonomia legislativa e finanziaria delle Regioni ricorrenti (artt. 117 e 119 Cost.).

La Corte costituzionale dichiara, di conseguenza, costituzionalmente illegittimi:

- l'articolo 1, comma 11, terzo periodo, del decreto-legge 174/2012;
- l'articolo 1, comma 11, quarto periodo, del citato decreto-legge, nella parte in cui prevede che l'obbligo di restituire le somme ricevute a carico del bilancio del consiglio regionale e non rendicontate consegue alla «decadenza di cui al presente comma», anziché all'omessa regolarizzazione di cui allo stesso comma 11;

– l’art. 1, comma 12, del medesimo decreto-legge, là dove prevede che «La decadenza e l’obbligo di restituzione di cui al comma 11 conseguono» anziché prevedere che «L’obbligo di restituzione di cui al comma 11 consegue» (conformemente, tra le tante, sentenze n. 222 e n. 93 del 2013).

La dichiarazione di illegittimità costituzionale di cui sopra, essendo fondata sulla violazione di disposizioni della Costituzione, ha efficacia con riguardo all’applicazione di detta norma a tutte le Regioni, a statuto ordinario e a statuto speciale, nonché alle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Finanza pubblica - Controllo sulla gestione finanziaria delle Regioni - Strumenti per la revisione della spesa presso gli enti locali - Attribuzioni della Corte dei conti. - Decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio del 2012), convertito, con modificazioni, nella legge 7 dicembre 2012, n. 213, artt. 1, commi 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12 e 16, 3, comma 1, lettera e), 6, commi 1, 2 e 3, e 11-bis. - (GU 1^a Serie Speciale - Corte Costituzionale n.12 del 12-3-2014)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12 e 16, 3, comma 1, lettera e), 6, commi 1, 2 e 3, e 11-bis del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio del 2012), convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 7 dicembre 2012, n. 213, promossi dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, dalla Provincia autonoma di Trento e dalla Regione autonoma Sardegna con ricorsi notificati il 5 febbraio 2013, depositati in cancelleria l’8, il 12 e il 15 febbraio 2013 e rispettivamente iscritti ai nn. 17, 18 e 20 del registro ricorsi 2013.

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

udito nell’udienza pubblica del 3 dicembre 2013 il Giudice relatore Sergio Mattarella;

uditi gli avvocati Giandomenico Falcon per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e per la Provincia autonoma di Trento, Tiziana Ledda per la Regione autonoma Sardegna e l’avvocato dello Stato Maria Gabriella Mangia per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con tre ricorsi (rispettivamente registrati ai nn. 17, 20 e 18 del 2013), le Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna e la Provincia autonoma di Trento hanno promosso questioni di legittimità costituzionale relative a diverse disposizioni del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 7 dicembre 2012, n. 213.

Tra le norme impugnate rientrano: l’art. 1, commi da 1 a 8 (aventi ad oggetto il rafforzamento della partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria delle Regioni), 9 e da 10 a 12 (aventi ad oggetto i controlli sui gruppi consiliari dei consigli regionali), e

16 (riguardante le modalità di adeguamento degli ordinamenti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome alle disposizioni introdotte dall'art. 1); l'art. 3, comma 1, lettera e) (avente ad oggetto i controlli esterni sugli enti locali); l'art. 6 (avente ad oggetto controlli sulla gestione economico-finanziaria finalizzati all'applicazione della revisione della spesa pubblica degli enti locali); l'art. 11-bis (relativo alla clausola di salvaguardia per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome).

La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia si duole della lesione degli artt. 3, 24, 113, 116, 117, 118, 119, 127 e 134 della Costituzione, degli artt. 4, numeri 1) e 1-bis), 12, 13, 16, 18, 21, da 48 a 57, 41, 63 e 65 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), degli artt. 33 e 36 del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975, n. 902 (Adeguamento ed integrazione delle norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia) e degli artt. 3, 4, 6 e 9 del decreto legislativo 2 gennaio 1997, n. 9 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Friuli-Venezia Giulia in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni), nonché per contrasto con l'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione) e con l'art. 1, commi 154 e 155, della legge 13 dicembre 2010, n. 220 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2011).

La Provincia autonoma di Trento lamenta la violazione degli artt. 54, numero 5), da 69 a 86, 103, 104, 107, 108 e 109 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 degli artt. 2 del decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 1975, n. 473 (Norme di attuazione dello Statuto per la regione Trentino-Alto Adige in materia di finanza locale), 2 e 4 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), 16 e 17 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), 2 e 6 del decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 305 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige per l'istituzione delle sezioni di controllo della Corte dei conti di Trento e di Bolzano e per il personale ad esse addetto), come modificato dal decreto legislativo 14 settembre 2011, n. 166 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige recanti modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 305, in materia di controllo della Corte dei conti).

La Regione Sardegna lamenta la lesione degli articoli 3, 116, 117, 118, 119 e 127 Cost., degli artt. 3, 4, 5, 6, 7, 8, 15, 16, 19, 23, 24, 26, 33, 34, 35, 37, 46, 50, 54 e 56 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), nonché degli articoli 1, 4, 5, 10 del decreto del Presidente della Repubblica 16 gennaio 1978, n. 21 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna concernente il controllo sugli atti della Regione).

Il presente giudizio ha ad oggetto unicamente l'impugnazione delle disposizioni del d.l. n. 174 del 2012 ora indicate, mentre la trattazione delle questioni promosse dalle stesse ricorrenti nei confronti di ulteriori disposizioni dello stesso d.l. n. 174 del 2012 è riservata ad altre pronunce.

Stante l'evidente connessione esistente tra i tre ricorsi, aventi ad oggetto la stessa materia ed affidati a motivi identici, i relativi giudizi, come sopra delimitati, vanno riuniti per essere decisi con un'unica pronuncia.

2.– La risoluzione delle questioni come sopra individuate presuppone che, in via preliminare, si identifichi la materia nella quale le impuginate disposizioni si collocano. Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, le norme censurate sono ascrivibili all'ambito materiale dell'«armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica» (art. 117, terzo comma, Cost.), nel quale spetta al legislatore statale porre i principi fondamentali di riferimento (ex

plurimis, sentenze n. 60 del 2013, n. 229 del 2011, n. 179 del 2007, n. 267 del 2006 e n. 29 del 1995).

Questa Corte ha infatti più volte affermato che la disciplina posta dal legislatore statale in materia di controlli sugli enti territoriali ha assunto maggior rilievo a seguito dei vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, tra cui, in particolare, l'obbligo imposto agli Stati membri di rispettare un determinato equilibrio complessivo del bilancio nazionale. A tali vincoli, si riconnette essenzialmente la normativa nazionale sul "patto di stabilità interno", il quale coinvolge Regioni ed enti locali nella realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica scaturenti, appunto, dai richiamati vincoli europei, diversamente modulati negli anni in forza di disposizioni legislative, costantemente qualificate come «principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione» (sentenza n. 267 del 2006).

Ai fini della risoluzione di una parte delle questioni prospettate dalle Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna e dalla Provincia autonoma di Trento, occorre premettere alcune considerazioni sui rapporti tra le modalità del rispetto degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea e del patto di stabilità interno, in relazione al quale si pongono in connessione di strumentalità alcune delle norme contenute nel decreto-legge n. 174 del 2012.

Il rispetto dei vincoli europei discende direttamente, oltre che dai principi di coordinamento della finanza pubblica, dall'art. 117, primo comma, Cost. e dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), che, nel comma premesso all'art. 97 Cost., richiama il complesso delle pubbliche amministrazioni, ad assicurare in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico (sentenza n. 60 del 2013). Da ciò consegue la differenza tra i controlli di regolarità e legittimità contabile, attribuiti alla Corte dei conti al fine di prevenire squilibri di bilancio, e i controlli istituiti dalle autonomie speciali sulla contabilità degli enti insistenti sul loro territorio e, più in generale, sulla finanza pubblica di interesse regionale. Mentre questi ultimi sono resi nell'interesse della Regione stessa e delle Province autonome, quelli affidati alla Corte dei conti sono strumentali al rispetto degli obblighi che lo Stato ha assunto nei confronti dell'Unione europea in ordine alle politiche di bilancio. In questa prospettiva, funzionale ai principi di coordinamento e di armonizzazione dei conti pubblici, essi possono essere accompagnati anche da misure atte a prevenire pratiche contrarie ai principi della previa copertura e dell'equilibrio di bilancio (sentenze n. 266 e n. 60 del 2013), che ben si giustificano in ragione dei caratteri di neutralità e indipendenza del controllo di legittimità della Corte dei conti (sentenza n. 226 del 1976). Detti controlli si risolvono in un esito alternativo, nel senso che devono decidere se i bilanci preventivi e successivi degli enti territoriali siano o meno rispettosi del patto di stabilità e del principio di equilibrio (sentenze n. 60 del 2013 e n. 179 del 2007). Cionondimeno, essi non impingono nella discrezionalità propria della particolare autonomia di cui sono dotati gli enti territoriali destinatari, ma sono mirati unicamente a garantire la sana gestione finanziaria, prevenendo o contrastando pratiche non conformi ai richiamati principi costituzionali.

In questo quadro, occorre anzitutto stabilire se le norme statali impugnate esprimano principi fondamentali idonei a vincolare il legislatore regionale e provinciale, anche se trattasi di enti ad autonomia speciale. Al riguardo, va richiamata la costante giurisprudenza di questa Corte, la quale ha chiarito che i principi fondamentali fissati dalla legislazione statale in materia di «coordinamento della finanza pubblica» – funzionali anche ad assicurare il rispetto del parametro dell'unità economica della Repubblica (sentenze n. 104, n. 79, n. 51, n. 28 del 2013, n. 78 del 2011) e a prevenire squilibri di bilancio (sentenza n. 60 del 2013) – sono applicabili anche alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome (ex plurimis, sentenze n. 229 del 2011; n. 120 del 2008, n. 169 del 2007). Ciò in riferimento alla necessità di preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche in riferimento a parametri costituzionali (artt. 81, 119 e 120 Cost.) e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.): equilibrio e vincoli oggi ancor più pregnanti – da cui consegue la

conferma dell'estensione alle autonomie speciali dei principi di coordinamento della finanza pubblica – nel quadro delineato dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale n. 1 del 2012, che nel comma premesso all'art. 97 Cost., richiama, come già osservato, il complesso delle pubbliche amministrazioni ad assicurare, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico (sentenza n. 60 del 2013).

Dinanzi ad un intervento legislativo statale di coordinamento della finanza pubblica riferito alle Regioni, e cioè nell'ambito di una materia di tipo concorrente, è naturale che da esso derivi una, per quanto parziale, compressione degli spazi entro cui possano esercitarsi le competenze legislative ed amministrative di Regioni e Province autonome, nonché della stessa autonomia di spesa loro spettante (fra le molte, sentenze n. 159 del 2008, n. 169 e n. 162 del 2007, n. 353 e n. 36 del 2004). In base alla richiamata giurisprudenza di questa Corte, vanno preliminarmente accolti i rilievi dell'Avvocatura generale dello Stato circa la qualificazione delle disposizioni impugnate quali norme di «coordinamento della finanza pubblica, in particolare tra i livelli di governo statale e regionale», specie con riguardo al «rispetto dei vincoli finanziari derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea».

3.– Ai fini della presente decisione, è inoltre opportuno osservare che le censure delle ricorrenti muovono da due presupposti fondamentali:

1) i controlli disciplinati dalle norme degli statuti speciali e dalle relative norme di attuazione esaurirebbero la tipologia dei controlli attribuiti alla Corte dei conti negli ordinamenti delle autonomie speciali;

2) tutte le tipologie dei controlli sugli enti territoriali disciplinati dal legislatore statale devono avere comunque natura collaborativa, ancorché quest'ultimo sia libero di assegnare alla Corte dei conti qualsiasi altra forma di controllo, purché tale controllo abbia un suo fondamento costituzionale (ex plurimis, sentenze n. 29 del 1995; nonché n. 179 del 2007, n. 267 del 2006).

Il primo assunto da cui muovono le ricorrenti deve ritenersi errato. Questa Corte ha infatti precisato che controlli attribuiti alla Corte dei conti, disciplinati da norme statali analoghe a quelle denunciate, non si sovrappongono alle funzioni e ai compiti riservati alle autonomie speciali dalle norme statutarie e di attuazione evocate a parametro, atteso che le prime – come del resto quelle impugnate nell'odierno giudizio – disciplinano controlli, dichiaratamente finalizzati ad assicurare la sana gestione finanziaria degli enti territoriali, a prevenire squilibri di bilancio e a garantire il rispetto del patto di stabilità interno e del vincolo in materia di indebitamento posto dall'ultimo comma dell'art. 119 Cost. (tra le tante, sentenze n. 60 del 2013 e n. 179 del 2007), anche in vista della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica.

Il secondo assunto da cui muovono le ricorrenti deve ritenersi, in linea di massima, condivisibile, con la precisazione – secondo quanto già affermato da questa Corte, anche in espresso riferimento a taluni dei controlli attribuiti alla Corte dei conti dalle norme impugnate – che la natura dei controlli sugli enti locali e sulle aziende sanitarie non produce, in sé, l'interferenza dei suddetti controlli con il piano dei controlli riservati alle amministrazioni degli enti dotati di autonomia speciale, atteso che «l'art. 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266 del 2005 e l'art. 148-bis del d.lgs. n. 267 del 2000, introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e), del d.l. n. 174 del 2012, hanno istituito ulteriori tipologie di controllo, estese alla generalità degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale, piuttosto ascrivibili a controlli di natura preventiva finalizzati ad evitare danni irreparabili all'equilibrio di bilancio, che si collocano pertanto su un piano distinto rispetto al controllo sulla gestione amministrativa, almeno per quel che riguarda gli esiti del controllo spettante alla Corte dei conti sulla legittimità e la regolarità dei conti» (sentenza n. 60 del 2013). E ciò in forza del diverso interesse alla legalità costituzionale-finanziaria e alla tutela dell'unità economica della Repubblica perseguito dai suddetti controlli – non soltanto in riferimento all'art. 100 Cost., ma anche agli artt. 81, 119 e 120 Cost. – rispetto a quelli spettanti alle autonomie speciali. Da questi ultimi infatti si differenziano, quanto a parametro e finalità perseguite, i controlli della Corte dei conti, attribuiti ad un organo di garanzia terzo e indipendente, a fini di tutela degli

obiettivi di coordinamento della finanza pubblica (sentenza n. 29 del 1995; nonché sentenze n. 60 del 2013; n. 179 del 2007; n. 267 del 2006).

4.– È pertanto alla stregua dei richiamati orientamenti della giurisprudenza di questa Corte che occorre procedere allo scrutinio di costituzionalità delle norme impugnate.

4.1.– Devono essere in primo luogo esaminate, in ordine logico, le censure – prospettate dalle Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna – aventi ad oggetto l'art. 11-bis del decreto-legge n. 174 del 2012. Tale articolo, infatti, stabilendo che «Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano attuano le disposizioni di cui al presente decreto nelle forme stabilite dai rispettivi statuti di autonomia e dalle relative norme di attuazione», prevede una clausola di salvaguardia degli enti ad autonomia speciale che disciplina, in via generale, il rapporto tra tali enti e il d.l. in esame.

4.2.– Le ricorrenti lamentano, in particolare, che l'impugnato art. 11-bis, omettendo di richiamare, oltre alle «forme», i limiti che gli statuti speciali e le relative norme di attuazione pongono all'attuazione delle disposizioni del decreto-legge da parte degli enti ad autonomia differenziata, nonché prevedendo che questi ultimi attuino le «disposizioni» anziché i principi del medesimo decreto (Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia), o di prevedere «espressamente [...] che gli ambiti di competenza delle Regioni a statuto speciale si intendevano comunque fatti salvi dall'applicazione del d.l. n. 174 del 2012» (Regione autonoma Sardegna), disporrebbe che l'attuazione delle disposizioni del decreto-legge deve avvenire anche nel caso in cui le stesse contrastino con gli statuti delle Regioni ricorrenti o con le relative norme di attuazione. Da ciò l'inidoneità dell'impugnata clausola a salvaguardare effettivamente la particolare autonomia delle due Regioni ricorrenti e la conseguente violazione dell'art. 116, primo comma, Cost., che detta autonomia riconosce (Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia), nonché dei parametri costituzionali e statutari che sarebbero lesi dall'attuazione delle disposizioni del decreto-legge nelle due Regioni (rispettivamente, per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, gli artt. 4, numeri 1 e 1-bis, 12, 13, 19, 41, del Titolo IV, e 65 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, recante «Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia», e, per la Regione autonoma Sardegna, gli artt. 3, 4, 5, 6, 7, 8, 15, 16, 19, 33, 34, 35, 46, 50 e 54 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, recante «Statuto speciale per la Sardegna», gli artt. 3, 117, 118 e 119 Cost. e il principio di ragionevolezza).

4.3.– Le questioni non sono fondate.

Questa Corte ha infatti recentemente chiarito, con la sentenza n. 219 del 2013 – con la quale si è pronunciata sulla legittimità di altre disposizioni dello stesso decreto-legge, che erano state impugnate dalle tre odierne ricorrenti (oltre che dalla Regione autonoma Valle d'Aosta) con i medesimi ricorsi registrati ai nn. 17, 18 e 20 del 2013 – che l'impugnato art. 11-bis stabilisce l'inapplicabilità delle disposizioni del citato decreto-legge agli enti ad autonomia speciale, fatta eccezione per i soli casi in cui singole disposizioni dello stesso decreto statuiscono espressamente in senso contrario. Tale interpretazione, col sancire la piena idoneità dell'art. 11-bis in esame a tutelare le prerogative degli enti ad autonomia differenziata, esclude che esso imponga alle ricorrenti Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna di attuare disposizioni dello stesso decreto che contrastino con i loro rispettivi statuti speciali o con le relative norme di attuazione e comporta l'infondatezza delle questioni proposte dalle stesse ricorrenti sulla base dell'opposto erroneo presupposto interpretativo.

5.– Di conseguenza, l'esame delle questioni aventi ad oggetto le altre disposizioni del d.l. in esame impugnate va condotto verificando, in via preliminare, se tale generale clausola di salvaguardia operi effettivamente con riguardo a dette disposizioni – ciò che imporrebbe il rigetto, in limine, delle questioni proposte in quanto le norme impugnate sarebbero inapplicabili ai ricorrenti enti ad

autonomia differenziata – oppure se siano previste, rispetto alla suddetta clausola, delle deroghe che stabiliscano espressamente che le stesse disposizioni sono invece applicabili alle Regioni e alle Province ad autonomia speciale. Siffatte deroghe sono, in effetti, previste con riguardo a tutte le altre disposizioni impugnate dalle ricorrenti.

6.– Le Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna e la Provincia autonoma di Trento hanno impugnato, anzitutto, diversi commi dell'art. 1 del decreto-legge in esame che – come indicato dalla rubrica di tale articolo – ha rafforzato i controlli della Corte dei conti sulla gestione finanziaria delle Regioni. Le ricorrenti hanno censurato, in particolare: a) la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, i commi da 2 a 7, 9, 10, 11, 12 e 16; b) la Regione autonoma Sardegna, i commi da 1 a 8, 9, 10, 11, 12 e 16; c) la Provincia autonoma di Trento, il solo comma 16.

6.1.– Tale comma 16 – secondo cui: «Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano adeguano il proprio ordinamento alle disposizioni del presente articolo entro un anno dalla data di entrata in vigore del presente decreto» – disciplina il rapporto tra gli enti ad autonomia differenziata e le disposizioni dell'art. 1 del d.l. n. 174 del 2012 in modo specifico rispetto alla generale clausola di salvaguardia dell'art. 11-bis dello stesso decreto.

Tale comma, infatti, prevedendo l'obbligo delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di adeguare il proprio ordinamento alle disposizioni dell'art. 1 in esame (entro un anno dall'entrata in vigore dello stesso), presuppone logicamente che tali disposizioni – contrariamente a quanto previsto in linea generale dall'art. 11-bis dello stesso decreto-legge – si applichino agli enti ricorrenti.

Va inoltre precisato, sempre a tale proposito, che l'adeguamento previsto nel comma 16 («adeguano») consiste nella predisposizione – da parte, evidentemente, degli enti destinatari dell'obbligo di adeguarsi – delle fonti legislative o regolamentari, regionali o provinciali, che siano eventualmente necessarie per l'attuazione delle disposizioni dell'art. 1 del decreto-legge (siano esse conformi o no agli statuti speciali e alle relative norme di attuazione) negli enti ad autonomia speciale.

Da quanto esposto discende che la generale clausola di salvaguardia dell'art. 11-bis del d.l. n. 174 del 2012 non opera con riguardo alle disposizioni dell'art. 1 dello stesso decreto.

Va infine chiarito che l'obbligo di adeguamento alle disposizioni dell'art. 1 in esame sorge, evidentemente, solo quando l'ordinamento dell'ente ad autonomia differenziata non debba ritenersi già pienamente conforme ad esse, ciò che avverrebbe, precisamente, nel caso in cui controlli, in tutto equipollenti a quelli introdotti da detto articolo, fossero già previsti dallo statuto dell'ente o dalla relativa normativa di attuazione. In tali casi non nascerebbe alcun obbligo di adeguamento, atteso che i controlli si svolgerebbero già (e potrebbero continuare a svolgersi) in applicazione delle disposizioni previste da dette fonti di autonomia.

6.2.– Tutte e tre le ricorrenti hanno, come si è detto, impugnato il comma 16 dell'art. 1 del d.l. n. 174 del 2012.

La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e la Provincia autonoma di Trento lamentano che tale disposizione sarebbe «lesiva delle [rispettive] prerogative costituzionali». Anzitutto perché impone loro di adeguare il proprio ordinamento a disposizioni statali che non possono costituire l'oggetto di un tale obbligo, atteso che esse istituiscono un controllo di natura vincolante – come risulta dalla previsione degli obblighi di regolarizzazione e delle «sanzioni» indicati ai commi 7, 11 e 12 dell'art. 1 – sulla gestione finanziaria della Regione e della Provincia che non è previsto dai rispettivi statuti speciali né dalle norme di attuazione degli stessi. In via subordinata, perché, anche ad ammettere che i propri ordinamenti debbano essere adeguati a disposizioni che prevedono forme di controllo come quelle introdotte dall'art. 1 del decreto-legge in esame, il comma 16 impugnato non dispone che detto adeguamento debba avvenire tramite l'adozione di norme di attuazione dello statuto (o con le procedure previste per la modificazione dello stesso), unica fonte idonea a integrare

la disciplina dei controlli della Corte dei conti sulla gestione della Regione e della Provincia, dettata, rispettivamente, dal decreto legislativo 15 maggio 2003, n. 125 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia recanti modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975, n. 902, in materia di funzioni di controllo della sezione regionale della Corte dei conti) e dal d.P.R. 15 luglio 1988, n. 305 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige per l'istituzione delle sezioni di controllo della Corte dei conti di Trento e di Bolzano e per il personale ad esse addetto). Inoltre, «se pure rinviasse alle norme di attuazione», sarebbe «rivolto a vincolarle sia in termini di contenuto sostanziale [...], sia in quanto pone [...] un termine che risulterebbe illegittimo, dato che le procedure di concertazione che portano alle norme di attuazione non possono essere sottoposte ad un termine dal legislatore ordinario». Le stesse ricorrenti deducono, in secondo luogo, che, anche qualora si reputasse che le disposizioni dell'art. 1 del d.l. n. 174 del 2012 attengono non alla «materia dei rapporti Stato-Regione [o Stato-Province] e, in particolare, [alla] materia dei controlli» – come da esse ritenuto – ma a quella del «coordinamento della finanza pubblica», l'impugnato comma 16 violerebbe, comunque, anzitutto il principio – che risulta, per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, dal Titolo IV e dall'art. 65, comma 5, del suo statuto speciale, e, per la Provincia autonoma di Trento, dal Titolo VI e dagli artt. 79 e 104 del suo statuto speciale e dal 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, per entrambe, dall'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione) – secondo cui la disciplina dei rapporti finanziari tra lo Stato e le Regioni o le Province ad autonomia differenziata spetta allo statuto speciale, oppure alle norme di attuazione statutaria o, comunque, all'accordo tra lo Stato e detti enti ad autonomia differenziata. Violerebbe, inoltre, non precisati parametri perché, anche a volere escludere che la disciplina dei controlli introdotti dall'art. 1 del decreto-legge in esame rientri nella competenza delle norme di attuazione, non potrebbe ammettersi un vincolo della Regione e della Provincia ad adeguare il proprio ordinamento alle «disposizioni» dettate da detto articolo ma solo ai principi dallo stesso risultanti.

Secondo la Regione autonoma Sardegna, l'impugnato comma 16 si pone in contrasto con gli artt. 54 e 56 dello proprio statuto speciale: con il primo, perché questo riserva alla legge costituzionale le modificazioni dello statuto (o, quando si tratti del Titolo III dello stesso, alla legge ordinaria «su proposta del Governo o della Regione, in ogni caso sentita la Regione»), e, con il secondo, perché questo stabilisce un particolare procedimento per l'adozione delle norme di attuazione dello stesso. La ricorrente deduce anche il contrasto con l'art. 116 Cost., perché, considerato che il previsto adeguamento dell'ordinamento della Regione alle disposizioni dell'art. 1 del d.l. in esame comporterebbe necessariamente, se non la revisione dello statuto speciale per la Regione, quantomeno la revisione delle norme di attuazione dello stesso e, in particolare, del d.P.R. 16 gennaio 1978, n. 21 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la Sardegna concernente il controllo sugli atti della Regione), e, quindi, imporrebbe limiti e condizioni a tale fonte di attuazione statutaria. La norma denunciata violerebbe poi, «indirettamente», gli artt. 7, 8, 15, 19, 26, 33 e 35 dello statuto speciale per la Sardegna e gli artt. 117 e 119 Cost., in quanto costringerebbe la Regione a subire le lesioni delle proprie attribuzioni costituzionali e statutarie garantite da detti parametri messe in luce nelle censure promosse avverso le altre disposizioni dell'art. 1 dello stesso d.l. n. 174 del 2012 alle quali l'ordinamento regionale deve essere adeguato.

6.2.1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha eccepito l'inammissibilità delle questioni promosse dalla Provincia autonoma di Trento nei confronti dell'art. 1, comma 16, del decreto-legge in esame, «perché la ricorrente avrebbe dovuto impugnare anche le altre disposizioni contenute nell'art. 1 (ovvero quelle a cui la provincia è chiamata ad adeguarsi) in quanto il lamentato pregiudizio alle sue prerogative costituzionali non deriva [...] dalla sola clausola di salvaguardia bensì dal combinato disposto della medesima con le norme a cui essa si riferisce, [...] essendo tali

disposizioni – e non la clausola di salvaguardia che nella sua neutralità è favorevole alla Provincia – ad invadere le competenze statutarie, secondo la prospettazione della [stessa] ricorrente».

L'eccezione è fondata.

Infatti, una norma che, come l'impugnato comma 16 dell'art. 1 del decreto-legge in esame, impone a un ente di adeguare il proprio ordinamento ad altre disposizioni può essere lesiva delle attribuzioni di quell'ente non di per sé, ma soltanto in quanto lo siano le altre disposizioni alle quali esso si deve adeguare. Ciò trova conferma – come osservato dalla difesa dello Stato – nello stesso ricorso della Provincia autonoma di Trento, che, dopo avere dichiarato, con riguardo alle disposizioni alle quali il comma 16 dell'art. 1 le impone di adeguare il proprio ordinamento, che «non ne fa oggetto di impugnazione», motiva poi le censure nei confronti di tale comma proprio in relazione al contenuto delle disposizioni alle quali lo stesso le impone di adeguarsi. Ne consegue che la Provincia autonoma di Trento non poteva limitarsi a impugnare il solo comma 16 dell'art. 1, ma avrebbe dovuto impugnarlo unitamente agli altri commi dello stesso articolo ai quali il comma 16 le imponeva di adeguarsi. Da ciò l'inammissibilità delle questioni promosse dalla Provincia autonoma di Trento nei confronti dell'art. 1, comma 16, in esame.

6.2.2.– Diversamente dalla Provincia autonoma di Trento, le Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna hanno impugnato non solo il citato comma 16 dell'art. 1, ma anche numerose disposizioni dello stesso articolo alle quali tale comma imponeva di adeguare i loro ordinamenti. Da ciò l'ammissibilità delle questioni promosse da tali Regioni autonome nei confronti del suddetto comma 16.

Anche tali Regioni autonome (come la Provincia autonoma di Trento) hanno dedotto l'illegittimità dell'obbligo di adeguamento imposto loro dall'impugnato comma 16 non in sé, ma in relazione al contenuto delle disposizioni degli altri commi dell'art. 1 in esame da esse impugnati alle quali il comma 16 le obbliga ad adeguarsi. Del resto, come visto al punto 6.2.1., una violazione delle attribuzioni regionali potrebbe derivare non dalla mera previsione di un obbligo di adeguamento a determinate norme, in sé neutro, ma soltanto in funzione del contenuto di queste. Pertanto, dette questioni vanno scrutinate solo dopo aver esaminato quelle aventi ad oggetto gli altri commi di tale articolo.

6.3.– Tanto chiarito, si deve passare a esaminare le questioni promosse dalle Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna nei confronti dei commi da 2 a 7, 9, 10, 11 e 12 (Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia) e da 1 a 8, 9, 10, 11 e 12 (Regione autonoma Sardegna) dell'art. 1 del d.l. n. 174 del 2012.

6.3.1.– In via preliminare, deve essere verificata, d'ufficio, l'ammissibilità delle questioni promosse dalla Regione autonoma Sardegna nei confronti dei commi da 1 a 8 dell'art. 1 del decreto-legge sotto il profilo che tali censure investono in modo indifferenziato tutti gli otto commi suddetti – cioè disposizioni che prevedono controlli della Corte dei conti sulla gestione finanziaria delle Regioni, eterogenei quanto all'oggetto, al parametro e all'esito – senza specificare i termini nei quali ciascuno di essi avrebbe singolarmente violato i parametri invocati (nel senso dell'inammissibilità di questioni prospettate con riguardo a norme di contenuto eterogeneo in carenza di ogni collegamento fra le argomentazioni svolte nel ricorso e le singole disposizioni impugnate, ex plurimis, sentenza n. 249 del 2009).

6.3.1.1.– Con la prima di tali questioni, la Regione autonoma Sardegna ha lamentato che i commi da 1 a 8 dell'art. 1 del citato decreto-legge violano gli artt. 7 e 8 del proprio statuto speciale e l'art. 119 Cost., perché, istituendo «un nuovo controllo preventivo e successivo di legittimità sul bilancio», suscettibile di portare a «gravi conseguenze di contenuto sostanzialmente sanzionatorio», escludono l'effettiva autonomia delle scelte di bilancio, che costituisce un «elemento cardine» dell'autonomia finanziaria riconosciuta alla Regione dagli invocati parametri.

La questione è inammissibile. La ricorrente ha infatti genericamente censurato i commi da 1 a 8 dell'art. 1 del d.l. in esame senza specificare né quali di essi abbiano istituito i contestati controlli preventivi e successivi di legittimità sul bilancio cui possono conseguire le lamentate «gravi conseguenze di contenuto sostanzialmente sanzionatorio», né come ciascuno dei tali commi impugnati contrasti con i parametri statutari e costituzionali invocati.

6.3.1.2.– Con la seconda di tali questioni, la Regione autonoma Sardegna ha dedotto che la lesione dell'autonomia finanziaria lamentata con la prima questione si traduce anche nella compressione della competenza legislativa spettante alla Regione, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., nella materia «coordinamento della finanza pubblica», in quanto tale competenza è la «logica conseguenza» del riconoscimento di detta autonomia finanziaria.

Anche tale questione – con la quale la ricorrente si limita ad affermare che il vulnus denunciato con la prima questione comporta la violazione anche di un altro parametro costituzionale – è inammissibile per genericità, per le stesse ragioni indicate con riguardo all'inammissibilità della prima questione.

6.3.1.3.– Con la terza delle questioni promosse avverso i commi da 1 a 8 dell'art. 1 del medesimo decreto-legge, la Regione autonoma Sardegna deduce che essi violano: gli artt. 3, 4 e 5 del proprio statuto speciale, che enumerano le competenze legislative, rispettivamente, esclusiva, concorrente e integrativa/attuativa della Regione; l'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., commi che, «in ragione della clausola di cui all'art. 10 della l. cost. n. 3 del 2001», conferiscono alla Regione ulteriori competenze legislative in via concorrente o residuale; nonché l'art. 6 dello stesso statuto speciale, che stabilisce che la Regione esercita le funzioni amministrative nelle materie nelle quali ha potestà legislativa, e l'art. 118 Cost., anch'esso «in riferimento all'art. 10 della l. cost. n. 3 del 2001», in quanto «l'impedimento alla “attuazione dei programmi di spesa”», previsto come sanzione per il caso di inottemperanza agli obblighi introdotti a carico della Regione, «si traduce nell'impossibilità di svolgere le funzioni pubbliche attribuite alla Regione dallo Statuto e dalla Costituzione ai sensi delle disposizioni [...] invocate».

Dalla lettura di tale censura, emerge che la stessa, pur se dichiaratamente diretta a tutti i commi da 1 a 8 dell'art. 1 del d.l. n. 174 del 2012, si riferisce, in realtà, al solo comma 7 di tale articolo. A tale conclusione induce, inequivocabilmente, l'esplicito riferimento della doglianza della ricorrente all'impedimento dell'attuazione dei programmi di spesa, preclusione che è prevista, appunto, da detto comma 7. Così delimitata nell'oggetto, la questione deve ritenersi ammissibile.

6.3.1.4.– Con la quarta delle questioni in considerazione, la Regione autonoma Sardegna ha dedotto che i commi impugnati, prevedendo un controllo ulteriore sulla legge regionale di approvazione del bilancio, alterano il «regime della legge regionale» definito dall'art. 33 del proprio statuto speciale – che prevede, quale unica forma di controllo preventivo delle leggi della Regione autonoma Sardegna, la comunicazione della legge approvata dal Consiglio regionale al Governo della Repubblica prima della sua promulgazione – e l'art. 127 Cost., che, «in forza dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001», ha «ormai superato» detto controllo preventivo, con la conseguenza che «anche e soprattutto tale parametro [...] è violato».

Anche per tale questione, risulta evidente, dalla lettura della stessa, che l'impugnazione della ricorrente si riferisce non a tutti i commi da 1 a 8 dell'art. 1 del d.l. in esame – come pure affermato – ma, di fatto, esclusivamente ai commi 3, 4 e 7 di tale articolo, cioè alle disposizioni che introducono il denunciato controllo sulla legge regionale di approvazione del bilancio e ne disciplinano gli esiti (limitatamente, peraltro, alla parte di tali disposizioni che si riferisce al controllo sui documenti di bilancio della Regione, non essendo le censure della ricorrente riferite ai controlli, pure introdotti da detti commi 3, 4 e 7, sui documenti di bilancio degli enti che compongono il Servizio sanitario nazionale). Anche la presente questione, così circoscritta nell'oggetto, deve ritenersi ammissibile.

6.3.1.5.– Con la quinta delle questioni promosse avverso i commi da 1 a 8 dell’art. 1 del d.l. in esame, la Regione autonoma Sardegna ha dedotto che le disposizioni impugnate, prevedendo forme di controllo sulla gestione finanziaria della Regione e, in particolare, sul bilancio regionale, ulteriori e diverse rispetto a quelle stabilite dalle norme del proprio statuto e dalle relative norme di attuazione, senza ricorrere alle procedure né di modificazione dello statuto né di adozione delle norme di attuazione dello stesso, cioè alle uniche fonti con le quali detti controlli potrebbero essere disciplinati, violano gli artt. 54 e 56 del proprio statuto speciale – il primo, che riserva alla legge costituzionale le modificazioni dello statuto, e il secondo, che stabilisce il procedimento per l’adozione delle norme di attuazione dello stesso – in combinato disposto con l’art. 10 del d.P.R. n. 21 del 1978, che contiene le norme di attuazione dello statuto sardo che disciplinano il controllo della Corte dei conti sul bilancio regionale, nonché con l’art. 116 Cost.

Tale censura – affermando l’impossibilità per lo Stato di introdurre unilateralmente, senza ricorrere alle procedure di modificazione dello statuto o di adozione delle norme di attuazione dello stesso, un qualsiasi controllo sulla gestione finanziaria della Regione che sia ulteriore e diverso rispetto a quelli previsti dal proprio statuto e dalle relative norme di attuazione – è indirizzata indifferentemente a tutte le forme di controllo introdotte dai commi da 1 a 8 dell’art. 1 del suddetto decreto-legge. Essa va, quindi, esaminata nel merito.

6.3.1.6.– Infine, con la sesta delle questioni all’esame, la Regione autonoma Sardegna deduce che gli impugnati commi da 1 a 8 dell’art. 1 del decreto-legge n. 174 del 2012, stabilendo, con norme di dettaglio, un controllo di natura non collaborativa ma suscettibile di determinare conseguenze «sanzionatorie e repressive» – quali la trasmissione delle relazioni delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti da essi previste alla Presidenza del Consiglio dei ministri e al Ministero dell’economia e delle finanze «per le determinazioni di competenza» e la preclusione dell’attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l’insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria (per di più esercitato, nel primo dei due casi citati, da soggetti non terzi ma appartenenti «all’apparato burocratico-ministeriale dello Stato», e in grado, nel secondo di tali casi, di compromettere le funzioni pubbliche affidate alla Regione), – violerebbero: a) gli artt. 7 e 8 del proprio statuto speciale e l’art. 119 Cost., i quali «assicurano alla Regione un’autonomia finanziaria qualificata»; b) l’art. 117, terzo comma, Cost., in relazione alla materia «coordinamento della finanza pubblica», atteso che «la fonte statale va ben al di là della fissazione dei principi fondamentali di tale coordinamento, per abbandonarsi all’introduzione di [...] norme di dettaglio»; c) l’art. 116 Cost., gli artt. 54 e 56 del proprio statuto speciale e l’art. 10 del d.P.R. n. 21 del 1978, «che prevedono la maggiore autonomia economico-finanziaria della Regione Sardegna (almeno) attraverso la previsione dello speciale procedimento di attuazione statutaria»; d) gli artt. 3, 4, 5 e 6 del proprio statuto speciale e l’art. 117 Cost., «che affidano alla Regione funzioni pubbliche che sarebbero compromesse dal blocco dei programmi di spesa».

Quanto a tale questione, risulta evidente che l’impugnazione della ricorrente si riferisce, nella realtà, esclusivamente ai commi 7 e 8 dell’art. 1 del d.l. in esame, cioè alle disposizioni che prevedono le lamentate conseguenze «sanzionatorie e repressive» della trasmissione delle relazioni delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti alla Presidenza del Consiglio dei ministri e al Ministero dell’economia e delle finanze «per le determinazioni di competenza» (comma 8) e della preclusione dell’attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l’insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria (comma 7, ultimo periodo). Anche tale questione, così delimitata nell’oggetto, deve ritenersi ammissibile.

6.3.2.– Venendo al merito delle questioni riguardanti le disposizioni dell’art. 1 del decreto-legge in esame alle quali le Regioni autonome ricorrenti debbono, a norma del comma 16 dello stesso articolo, adeguare il proprio ordinamento, va scrutinata, in primo luogo, la censura con la quale la Regione autonoma Sardegna ha dedotto (come visto al punto 6.3.1.5.) che i commi da 1 a 8 dell’art. 1 del medesimo decreto-legge violano gli artt. 54 e 56 del proprio statuto speciale, in combinato

disposto con l'art. 10 del d.P.R. n. 21 del 1978 e con l'art. 116 Cost., perché prevedono forme di controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria della Regione che, essendo «ulteriori e diverse» rispetto a quelle disciplinate dallo statuto e dalle relative norme di attuazione, potrebbero essere stabilite soltanto mediante una modificazione statutaria o con la normativa di attuazione dello statuto, entrambe da porre in essere secondo le procedure rispettivamente definite dagli invocati artt. 54 e 56 della legge cost. n. 3 del 1948.

La questione non è fondata.

Con gli impugnati commi da 2 a 8 dell'art. 1 del decreto-legge in esame (oltre che con i commi 9, 10, 11 e 12 dello stesso articolo), il legislatore statale ha adeguato il controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria delle Regioni previsto dagli artt. 3, comma 5, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti), e 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), al duplice fine – indicato dal comma 1 dell'art. 1 – del rafforzamento del coordinamento della finanza pubblica e della garanzia del rispetto dei vincoli finanziari derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. Come si è visto al punto 2., le previsioni di siffatti controlli esterni sulla gestione finanziaria delle Regioni si collocano nell'ambito materiale di legislazione concorrente della «armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica» (art. 117, terzo comma, Cost.), nel quale spetta allo Stato dettare i principi fondamentali, e questi, come più volte sottolineato da questa Corte, «sono [...] opponibili» anche agli enti ad autonomia differenziata, in quanto anche la finanza di tali enti è parte della finanza pubblica allargata (sentenza n. 60 del 2013; nello stesso senso, sentenze n. 219 del 2013, n. 198 del 2012, n. 179 del 2007). Le attribuzioni della Corte dei conti in tema di controllo sulla gestione finanziaria delle amministrazioni pubbliche, del resto, trovano fondamento – come si è rammentato al punto 3. e come indicato dallo stesso comma 1 dell'art. 1 del d.l. in esame – oltre che nell'art. 100, secondo comma, Cost. (il cui riferimento al controllo della Corte dei conti «sulla gestione del bilancio dello Stato» deve oggi intendersi esteso al controllo sui bilanci di tutti gli enti che costituiscono, nel loro insieme, la finanza pubblica allargata), nella tutela dei principi del buon andamento dell'amministrazione (art. 97, primo comma, Cost.), della responsabilità dei funzionari pubblici (art. 28 Cost.), del tendenziale equilibrio di bilancio (art. 81 Cost.) e del coordinamento della finanza delle Regioni con quella dello Stato, delle Province e dei Comuni (art. 119 Cost.), cioè di principi che sono anch'essi riferiti a tutti gli enti che fanno parte della finanza pubblica allargata. Ciò conferma che dette attribuzioni della Corte dei conti debbono imporsi, in modo uniforme – nei termini, naturalmente, che sono propri di una normativa di principio – nell'intero territorio nazionale, senza che esse «possano incontrare i limiti peculiari dell'autonomia speciale» (sentenza n. 219 del 2013; sul punto, si veda anche la sentenza n. 198 del 2012). Deve quindi concludersi che lo Stato, nell'esercizio della propria competenza a dettare i principi fondamentali nella materia «armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica», ben può prevedere forme di controllo della Corte dei conti ulteriori rispetto a quelle disciplinate dagli statuti speciali e dalle relative norme di attuazione. Peraltro, nella specie, non si ravvisa alcun contrasto con la normativa statutaria o di attuazione degli statuti. Da ciò l'infondatezza della questione promossa dalla Regione autonoma Sardegna.

6.3.3.– La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia impugna anche il comma 2 dell'art. 1 del d.l. n. 174 del 2012, che introduce la relazione semestrale della sezione regionale della Corte dei conti ai consigli regionali sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali e sulle tecniche di quantificazione degli oneri. La ricorrente lamenta la violazione dell'autonomia finanziaria – tutelata dall'art. 116 Cost. e dal Titolo IV dello proprio statuto – nonché dell'art. 65 dello stesso statuto (che stabilisce il procedimento per l'adozione delle norme di attuazione statutarie) e delle relative norme di attuazione (in particolare, dell'art. 33, comma 4, del d.P.R. 25 novembre 1975, n. 902 – Adeguamento ed integrazione delle norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), atteso che queste ultime esaurirebbero la tipologia

dei controlli attribuiti alla Corte dei conti nell'ordinamento della Regione autonoma, consentendo i suddetti controlli soltanto «a richiesta del consiglio regionale».

La questione non è fondata.

Il controllo introdotto trova fondamento costituzionale e riveste natura collaborativa. Questa Corte ha espressamente affermato – anche in relazione agli enti territoriali dotati di autonomia speciale – che il legislatore è libero di assegnare alla Corte dei conti qualsiasi altra forma di controllo con queste caratteristiche (ex plurimis, sentenze n. 29 del 1995; nonché n. 179 del 2007, n. 267 del 2006), stante la posizione di indipendenza e neutralità del giudice contabile al servizio dello Stato-ordinamento, quale garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico nel suo complesso e della corretta gestione delle risorse (sentenza n. 60 del 2013).

Alla luce della richiamata giurisprudenza della Corte, l'istituto disciplinato dalla norma impugnata, risulta funzionale da un lato ad ampliare il quadro degli strumenti informativi a disposizione del Consiglio, per consentire – come osserva l'Avvocatura dello Stato – la formulazione di meglio calibrate valutazioni politiche del massimo organo rappresentativo della Regione, anche nella prospettiva dell'attivazione di processi di “autocorrezione” nell'esercizio delle funzioni legislative e amministrative (sentenza n. 29 del 1995; nonché sentenza n. 179 del 2007), e, dall'altro, a prevenire squilibri di bilancio (tra le tante, sentenze n. 250 del 2013; n. 70 del 2012). La relazione semestrale ai consigli regionali sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali e sulle tecniche di quantificazione degli oneri, ancorché obbligatoriamente prevista, si mantiene pertanto nell'alveo dei controlli di natura collaborativa e di quelli comunque funzionali a prevenire squilibri di bilancio e non può conseguentemente ritenersi lesiva dei parametri invocati, posta la collocazione su piani distinti, seppur concorrenti nella valutazione degli effetti finanziari delle leggi regionali, delle funzioni intestate alla sezione regionale della Corte dei conti rispettivamente dall'art. 33, comma 4, del d.P.R. n. 902 del 1975, da un lato, e dall'impugnato art. 1, comma 2, del d.l. in esame, dall'altro. Da ciò segue la non fondatezza della questione.

6.3.4.– Le Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna hanno impugnato i commi 3, 4 e 7 dell'art. 1 del d.l. n. 174 del 2012.

Il comma 3 introduce una verifica delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti sui bilanci preventivi (annuali e pluriennali) e sui rendiconti consuntivi delle Regioni e degli enti che compongono il Servizio sanitario nazionale. Tale controllo consiste in un esame di detti bilanci e rendiconti – che sono trasmessi alle competenti sezioni regionali dai presidenti delle Regioni con una propria relazione – diretto alla «verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento e dell'assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti». La disposizione impugnata fa rinvio – ai soli fini, peraltro, delle «modalità e [...] procedure» dell'esame – ai commi 166 e seguenti dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006), i quali hanno introdotto l'obbligo degli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali di trasmettere alle sezioni regionali della Corte dei conti, ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, una relazione sul bilancio di previsione e sul rendiconto dell'esercizio di competenza.

Il comma 4 stabilisce che le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, ai fini della verifica prevista dal comma 3, accertino altresì che detti rendiconti tengano conto anche delle partecipazioni in società controllate e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività regionale e di servizi strumentali alla Regione, nonché dei risultati definitivi della gestione degli enti del Servizio sanitario nazionale. Il comma mantiene ferma la disciplina in tema di controlli sugli enti del settore sanitario prevista dall'art. 2, comma 2-sexies, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), dall'art. 2, comma 12, della legge 28 dicembre

1995, n. 549 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica) e dall'art. 32 della legge 27 dicembre 1997, n. 449 (Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica).

Il comma 7 disciplina l'esito dei controlli previsti dai commi 3 e 4, stabilendo che, qualora la sezione regionale competente accerti squilibri economico-finanziari, mancata copertura di spese, violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria o il mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno, dalla pronuncia di accertamento da essa emessa discende l'«obbligo», per le amministrazioni interessate, di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito di tale pronuncia, «i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio». Stabilisce altresì che, qualora la Regione (rectius: l'amministrazione interessata, potendosi trattare anche degli enti del Servizio sanitario nazionale) non provveda alla trasmissione dei suddetti provvedimenti o la verifica degli stessi da parte della sezione regionale di controllo dia esito negativo, «è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria».

Va osservato che i controlli introdotti dagli impugnati commi 3, 4 e 7 hanno carattere successivo, essendo effettuati su documenti di bilancio già approvati. Depongono, univocamente, in tale senso i seguenti argomenti: la locuzione «bilanci preventivi e [...] rendiconti consuntivi» (comma 3) deve ritenersi riferita, in assenza di ulteriori specificazioni, a bilanci e a rendiconti approvati; la preclusione dell'attuazione dei programmi di spesa (prevista dal comma 7) non può che riferirsi a programmi attuabili, condizione possibile solo in base a documenti di bilancio approvati; il riferimento, sempre al comma 7, ai «provvedimenti» idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio, presuppone, ancora una volta, l'esistenza di bilanci e rendiconti approvati (infatti, se la norma avesse riguardato bilanci e rendiconti in corso di approvazione, il legislatore avrebbe fatto riferimento ad «interventi» e non a «provvedimenti correttivi» degli stessi). Nel senso del carattere successivo dei controlli de quibus si sono, in effetti, espresse varie sezioni regionali di controllo della Corte dei conti (si veda, per esempio, sezione regionale di controllo per il Lazio, deliberazione n. 243/2013/FRG del 21 ottobre-5 novembre 2013).

Secondo la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, i commi impugnati, dettando una disciplina difforme da quella dell'art. 33 del d.P.R. n. 902 del 1975, cioè dalla normativa di attuazione dello statuto alla quale è riservata la materia dei controlli della Corte dei conti sulla Regione, e, in particolare, prevedendo un controllo di natura non collaborativa ma «coercitiva» – in quanto può fare insorgere gli «obblighi di regolarizzazione e [le] sanzioni specifiche» previsti dal comma 7 – «che non è ammesso né dallo Statuto e dalle sue norme di attuazione, né dallo stesso Titolo V della Parte seconda della Costituzione, che ha soppresso i controlli ad effetto giuridico preclusivo prima esistenti», viola, oltre al suddetto art. 33 del d.P.R. n. 902 del 1975, l'art. 116 Cost., l'autonomia finanziaria spettante alla Regione ai sensi del Titolo IV del suo statuto speciale e l'art. 65 dello stesso statuto che stabilisce il procedimento per l'adozione della normativa di attuazione statutaria.

Le due ricorrenti deducono poi che gli stessi commi, prevedendo un controllo della Corte dei conti sulla legge regionale, con la quale è approvato il bilancio regionale – controllo che, secondo la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, sarebbe in alcuni casi di costituzionalità in quanto avrebbe come parametri «l'art. 81, l'art. 119, co. 6, i vincoli del patto di stabilità» – che «si sovrappone alle competenze della Corte costituzionale (artt. 127 e 134 Cost.)», oltre che a quelle della stessa Corte dei conti in materia di parificazione del rendiconto regionale (Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia) o che «determina l'alterazione del regime della legge regionale [...] che è definito da norme di rango costituzionale e non può essere modificato da una fonte legislativa ordinaria» (Regione autonoma Sardegna; si veda anche il punto 6.3.1.4.), violerebbero, secondo la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, gli artt. 127 e 134 Cost. e gli artt. 33 e 36 del d.P.R. n. 902 del 1975; secondo la Regione autonoma Sardegna, l'art. 33 del proprio statuto speciale e l'art. 127 Cost. (la stessa Regione autonoma Sardegna, peraltro, pur richiamando anche l'art. 33 del

proprio statuto, correttamente afferma che ad essa si applica, piuttosto – ai sensi dell’art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 – l’art. 127 Cost., in quanto tale disposizione, stabilendo che il sindacato sulla legittimità costituzionale delle leggi regionali sia esercitato in via successiva, prevede, per tale parte, una forma di autonomia più ampia rispetto a quella già attribuita alla Regione da detto art. 33 dello statuto, che dispone che tale sindacato sia esercitato, invece, in via preventiva).

Le ricorrenti censurano poi specificamente il comma 7 dell’art. 1 del citato decreto-legge.

Secondo la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, tale comma 7 viola l’«autonomia legislativa e finanziaria regionale», perché, col prevedere la sanzione della preclusione dell’attuazione dei programmi di spesa approvati con legge regionale, «incide sul regime di efficacia delle leggi regionali di settore, che è fissato da norme costituzionali e non è disponibile da parte del legislatore ordinario».

Ad avviso della Regione autonoma Sardegna, l’impugnato comma 7 violerebbe, come già esposto ai punti, rispettivamente, 6.3.1.3. e 6.3.1.6.: a) gli artt. 3, 4 e 5 del suo statuto speciale (i quali enumerano le competenze legislative, rispettivamente, esclusiva, concorrente e integrativa/attuativa della Regione), l’art. 117, terzo e quarto comma, Cost. (che, «in ragione della clausola di cui all’art. 10 della l. cost. n. 3 del 2001», conferisce alla Regione ulteriori competenze legislative in via concorrente o residuale), nonché l’art. 6 dello stesso statuto speciale (che stabilisce che la Regione esercita le funzioni amministrative nelle materie nelle quali ha potestà legislativa) e l’art. 118 Cost., anch’esso «in riferimento all’art. 10 della l. cost. n. 3 del 2001», perché la preclusione dell’attuazione dei programmi di spesa da esso prevista «si traduce nell’impossibilità di svolgere le funzioni pubbliche attribuite alla Regione» dalle invocate disposizioni statutarie e costituzionali; b) gli artt. 7 e 8 dello statuto speciale sardo e l’art. 119 Cost. (i quali «assicurano alla Regione autonomia finanziaria qualificata»), l’art. 117, terzo comma, Cost., in relazione alla materia «coordinamento della finanza pubblica», l’art. 116 Cost., gli artt. 54 e 56 dello statuto speciale e l’art. 10 del d.P.R. n. 21 del 1978 («che prevedono la maggiore autonomia economico-finanziaria della Regione Sardegna [almeno] attraverso la previsione dello speciale procedimento di attuazione statutaria»), gli artt. 3, 4, 5 e 6 dello statuto speciale per la Sardegna e l’art. 117 Cost. («che affidano alla Regione funzioni pubbliche che sarebbero compromesse dal blocco dei programmi di spesa»), perché stabilisce, con norme di dettaglio, un controllo di natura non collaborativa, suscettibile di conseguenze «sanzionatorie e repressive» come la citata preclusione dell’attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l’insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria.

Infine, la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia deduce che il comma 7 dell’art. 1 del decreto-legge n. 174 del 2012, ove inteso nel senso dell’assenza di strumenti di tutela giurisdizionale avverso le pronunce della Corte dei conti di accertamento delle irregolarità e di verifica negativa dei provvedimenti regionali diretti a rimuovere le stesse e a ripristinare gli equilibri di bilancio, viola gli artt. 24 e 113 Cost.

6.3.4.1.– Le censure promosse nei confronti di tutti e tre i commi 3, 4 e 7 dell’art. 1 del decreto-legge in esame devono essere esaminate separatamente con riguardo, da un lato, ai commi 3 e 4, dall’altro, al comma 7. Infatti, tali disposizioni, disciplinando, rispettivamente, le parti, l’oggetto e il parametro del giudizio di controllo (commi 3 e 4) e gli interventi che gli enti controllati sono tenuti a porre in essere in séguito alla pronuncia di tale giudizio nonché le conseguenze della mancata adozione degli stessi (comma 7), presentano contenuti precettivi tra loro autonomi, suscettibili di essere diversamente valutati, anche sul piano della loro legittimità costituzionale.

6.3.4.2.– Dette censure, per la parte in cui si riferiscono ai commi 3 e 4, non sono fondate.

6.3.4.2.1.– Vanno, anzitutto, rigettate le doglianze, prospettate dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, secondo cui i commi impugnati avrebbero: a) invaso un ambito riservato alla

normativa di attuazione dello statuto speciale; b) previsto un controllo di carattere «non [...] collaborativo ma coercitivo».

Infatti, quanto al primo aspetto, si è già visto, al punto 6.3.2., che lo Stato può prevedere, nell'esercizio della potestà legislativa concorrente a esso spettante nella materia «armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica» e al fine di realizzare interessi costituzionalmente protetti, forme di controllo della Corte dei conti ulteriori rispetto a quelle disciplinate dagli statuti speciali e dalle relative norme di attuazione, salvo il limite che esse non contrastino, in modo puntuale, con tale normativa statutaria o di attuazione degli statuti. Né tale limite è stato, nella specie, superato, atteso che il controllo successivo sulla gestione finanziaria regionale previsto dalle disposizioni impugnate si colloca su un piano palesemente distinto rispetto sia al controllo sulla gestione in senso stretto (sentenza n. 179 del 2007) sia al giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione – il quale, analogamente alla verifica del rendiconto generale dello Stato, alla cui disciplina rinvia l'art. 33, comma 3, del d.P.R. n. 902 del 1975, ha natura di controllo preventivo sugli atti (che si conclude con la decisione di parificazione) e non successivo sulla gestione finanziaria – previsti dagli invocati artt. 33 e 36 del d.P.R. n. 902 del 1975.

Sotto l'aspetto, poi, del lamentato carattere non collaborativo del controllo previsto, è sufficiente osservare che il controllo sui bilanci e sui rendiconti delle Regioni e degli enti del Servizio sanitario nazionale di cui agli impugnati commi 3 e 4, considerato in sé – cioè a prescindere da quanto previsto (esclusivamente) dal comma 7 circa gli obblighi discendenti dalla pronuncia del giudizio di controllo e le conseguenze del mancato rispetto degli stessi – consiste nel mero esame di tali bilanci e rendiconti da parte delle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei conti per la finalità indicata dal comma 3 (cioè «per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento e dell'assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti»); esame che è idoneo a evidenziare le disfunzioni eventualmente rilevate ma che non implica, di per sé, alcuna coercizione dell'attività dell'ente sottoposto al controllo (sentenza n. 179 del 2007).

6.3.4.2.2.– Sono ugualmente non fondate, sempre per la parte in cui si riferiscono ai commi 3 e 4 dell'art. 1 del medesimo decreto-legge, le censure con le quali le ricorrenti Regioni autonome hanno lamentato che dette disposizioni prevedono un controllo della Corte dei conti che, là dove ha come oggetto i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi delle Regioni – approvati entrambi, come noto, con legge regionale – invaderebbe la competenza di questa Corte quale unico organo al quale gli artt. 127 e 134 Cost. attribuiscono il sindacato di costituzionalità delle leggi regionali (Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia) e altererebbe il sistema del controllo della legittimità costituzionale delle stesse leggi stabilito dall'art. 127 Cost. (Regione autonoma Sardegna). Va osservato, in proposito, che un dubbio in ordine alla sussistenza di tali violazioni potrebbe insorgere solo laddove il sindacato sulle leggi regionali di approvazione dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi delle Regioni assegnato alla Corte dei conti dagli impugnati commi 3 e 4 fosse suscettibile di produrre effetti giuridici impeditivi dell'efficacia di tali leggi, così come è proprio (art. 136 Cost.) del controllo di costituzionalità delle leggi regionali introdotto dal ricorso del Governo e affidato a questa Corte a norma degli invocati artt. 127 e 134 Cost. Come si è visto al punto 6.3.4.2.1., gli impugnati commi 3 e 4, in sé considerati, prevedono un esame dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi delle Regioni che, avendo come esito la mera segnalazione delle disfunzioni, eventualmente rilevate dalle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, è invece insuscettibile di incidere sull'efficacia delle leggi regionali con le quali detti bilanci e rendiconti sono approvati. Tale rilievo basta a escludere che gli impugnati commi 3 e 4 abbiano introdotto, in quanto tali, un sindacato di legittimità delle leggi di approvazione dei bilanci regionali

idoneo ad incidere sul regime del controllo di costituzionalità delle leggi regionali definito dagli artt. 127 e 134 Cost. e sulle competenze di questa Corte.

6.3.4.3.– Le censure aventi a oggetto il comma 7 dell'art. 1 del medesimo decreto-legge, vanno scrutinate separatamente per la parte di tale comma che si riferisce al controllo dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi, rispettivamente delle Regioni e degli enti che compongono il Servizio sanitario nazionale. Infatti, la circostanza che i bilanci preventivi e i rendiconti delle Regioni siano approvati, come si è detto, a differenza di quelli degli enti del Servizio sanitario nazionale, con legge (regionale), implica che i controlli sugli stessi si traducano in controlli su una legge, il che pone problemi peculiari in punto di legittimità costituzionale degli stessi.

6.3.4.3.1.– Muovendo dalle censure aventi ad oggetto l'impugnato comma 7, per la parte di esso che si riferisce al controllo dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi delle Regioni, devono, anzitutto, essere scrutinate quelle – che è utile trattare in un unico contesto – con le quali le ricorrenti hanno dedotto la lesione: dell'«autonomia legislativa [...] regionale» (Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia) e della competenza legislativa garantita dagli artt. 3, 4 e 5 del proprio statuto speciale e dall'art. 117, terzo e quarto comma, Cost. (Regione autonoma Sardegna) nonché degli artt. 127 e 134 Cost., in quanto il comma impugnato avrebbe introdotto un sindacato di legittimità costituzionale sulle leggi di approvazione dei bilanci e dei rendiconti regionali che «si sovrappone» a quello spettante a questa Corte (Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia) e del (solo) art. 127 Cost. per avere lo stesso comma modificato il sistema del controllo della legittimità costituzionale delle leggi regionali previsto da tale disposizione costituzionale (Regione autonoma Sardegna).

Tali questioni sono fondate nei termini di séguito precisati.

Il comma 7 dell'art. 1 del decreto-legge n. 174 del 2012 disciplina, come si è detto, gli interventi che gli enti controllati e, tra questi, le Regioni, sono tenuti a porre in essere in séguito alla pronuncia del giudizio di controllo operato dalla Corte dei conti ai sensi dei commi 3 e 4 nonché le conseguenze della mancata adozione degli stessi. In particolare, in base a tale disposizione, dalla pronuncia di accertamento adottata dalla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti può conseguire l'«obbligo di adottare [...] i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio», cioè, nella specie, l'obbligo di modificare la legge di approvazione del bilancio o del rendiconto mediante i provvedimenti, anch'essi legislativi, necessari per la rimozione delle irregolarità e il ripristino degli equilibri di bilancio. Dall'omissione della trasmissione di detti provvedimenti o dalla verifica negativa della sezione regionale di controllo della Corte dei conti in ordine agli stessi, deriva la preclusione («è preclusa») dell'attuazione dei programmi di spesa per i quali fosse accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria, ciò che equivale, nella sostanza, all'attribuzione, a tali omissioni e verifica negativa, di un vero e proprio effetto impeditivo dell'efficacia della legge regionale in base alla quale dovevano essere realizzati i programmi di spesa la cui attuazione è interdetta.

La disposizione impugnata attribuisce, dunque, alle pronunce di accertamento e di verifica delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti l'effetto, da un canto, di vincolare il contenuto della produzione legislativa delle Regioni, obbligate a modificare le proprie leggi di bilancio, dall'altro, di inibire l'efficacia di tali leggi in caso di inosservanza del suddetto obbligo (per la mancata trasmissione dei provvedimenti modificativi o per la inadeguatezza degli stessi). Tali effetti non possono essere fatti discendere da una pronuncia della Corte dei conti, le cui funzioni di controllo non possono essere spinte sino a vincolare il contenuto degli atti legislativi o a privarli dei loro effetti. Le funzioni di controllo della Corte dei conti trovano infatti un limite nella potestà legislativa dei Consigli regionali che, in base all'assetto dei poteri stabilito dalla Costituzione, la esercitano in piena autonomia politica, senza che organi a essi estranei possano né vincolarla né incidere sull'efficacia degli atti che ne sono espressione (salvo, beninteso, il sindacato di costituzionalità delle leggi regionali spettante alla Corte costituzionale). La Corte dei conti,

d'altro canto, è organo che – come, in generale, la giurisdizione e l'amministrazione – è sottoposto alla legge (statale e regionale); la previsione che una pronuncia delle sezioni regionali di controllo di detta Corte possa avere l'effetto di inibire l'efficacia di una legge si configura, perciò, come palesemente estranea al nostro ordinamento costituzionale e lesiva della potestà legislativa regionale.

L'impugnato comma 7 dell'art. 1 del decreto-legge n. 174 del 2012, nella parte in cui si riferisce al controllo dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi delle Regioni, contrasta pertanto, anzitutto, con gli invocati parametri costituzionali e statutari che garantiscono alle Regioni la potestà legislativa nelle materie di loro competenza.

Quanto alle censure di violazione degli artt. 127 e 134 Cost., va rammentato che il controllo, da parte delle competenti sezioni regionali della Corte dei conti, sulle leggi regionali con le quali sono approvati i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi delle Regioni è diretto – in base alla norma in esame – alla «verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento e dell'assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti» (art. 1, comma 3, del decreto-legge suddetto). Tale controllo ha, dunque, come parametro, almeno in parte, norme costituzionali; in particolare, oltre all'art. 119, sesto comma, Cost., espressamente indicato, l'art. 81 Cost., che dei menzionati «equilibri economico-finanziari», anche delle Regioni, costituisce la garanzia costituzionale. Il giudizio di controllo svolto dalle competenti sezioni regionali della Corte dei conti si configura quindi, almeno per la parte in cui si svolge alla stregua di norme costituzionali, come un sindacato di legittimità costituzionale delle leggi regionali di approvazione dei bilanci e dei rendiconti, al quale l'impugnato comma 7 riconnette, come si è ricordato, la possibile inibizione dell'efficacia di dette leggi. In tale modo, la disposizione impugnata ha introdotto una nuova forma di controllo di legittimità costituzionale delle leggi che illegittimamente si aggiunge a quello effettuato dalla Corte costituzionale, alla quale l'art. 134 Cost. affida in via esclusiva il compito di garantire la legittimità costituzionale della legislazione (anche regionale) attraverso pronunce idonee a determinare la cessazione dell'efficacia giuridica delle leggi dichiarate illegittime (sul principio dell'unicità della giurisdizione costituzionale, «che non tollera deroghe o attenuazioni di alcun genere», sentenza n. 31 del 1961, nonché sentenze n. 6 del 1970, n. 21 del 1959, n. 38 del 1957, sulla giurisdizione dell'Alta Corte per la Regione siciliana). Da ciò la lesione anche dell'art. 134 Cost., la quale determina una compromissione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni, atteso che il controllo di legittimità costituzionale che la norma impugnata attribuisce alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti in violazione di detta disposizione della Costituzione ha a oggetto, specificamente, le leggi con le quali le Regioni approvano i propri bilanci e rendiconti.

L'art. 1, comma 7, del decreto-legge in esame, deve, quindi, essere dichiarato costituzionalmente illegittimo, limitatamente alla parte in cui si riferisce al controllo dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi delle Regioni. Va precisato che tale dichiarazione, essendo fondata anche sulla violazione di disposizioni della Costituzione, ha efficacia, con riguardo all'applicazione di detta norma, per tutte le Regioni, a statuto ordinario e a statuto speciale, nonché per le Province autonome di Trento e di Bolzano.

Le ulteriori questioni promosse dalle ricorrenti nei confronti di tale disposizione, per la parte in cui si riferisce al controllo dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi delle Regioni, sono assorbite.

6.3.4.3.2.– Passando all'esame delle censure che hanno a oggetto il comma 7 dell'art. 1 del medesimo decreto-legge per la parte che si riferisce al controllo dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi degli enti del Servizio sanitario nazionale, vanno anzitutto esaminate quelle con le quali le ricorrenti hanno denunciato detto comma in riferimento: a) all'art. 33 del d.P.R. n. 902 del 1975, all'art. 116 Cost., all'autonomia finanziaria riconosciuta alla Regione autonoma

Friuli-Venezia Giulia dal Titolo IV del suo statuto speciale e all'art 65 dello stesso statuto, perché, senza seguire la procedura stabilita dallo statuto speciale per l'adozione della normativa di attuazione statutaria (art. 65), prevede un controllo diverso da quello definito dalla vigente normativa di attuazione (art. 33 del d.P.R. n. 902 del 1975) e di natura non collaborativa, ma «coercitiva» (Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia); b) alle competenze legislative e amministrative garantite alla Regione autonoma Sardegna, rispettivamente, dagli artt. 3, 4 e 5 del proprio statuto speciale e dall'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., nonché dall'art. 6 dello stesso statuto speciale e dall'art. 118 Cost., perché la preclusione dell'attuazione dei programmi di spesa da esso prevista «si traduce nell'impossibilità di svolgere le funzioni pubbliche attribuite alla Regione» da tali disposizioni statutarie e costituzionali (Regione autonoma Sardegna); c) agli artt. 7 e 8 dello statuto speciale per la Sardegna e all'art. 119 Cost. (i quali «assicurano alla Regione autonomia finanziaria qualificata»), all'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione alla materia «coordinamento della finanza pubblica», all'art. 116 Cost., agli artt. 54 e 56 dello stesso statuto speciale sardo e all'art. 10 del d.P.R. n. 21 del 1978 («che prevedono la maggiore autonomia economico-finanziaria della Regione Sardegna [almeno] attraverso la previsione dello speciale procedimento di attuazione statutaria»), agli artt. 3, 4, 5 e 6 dello statuto speciale per la Sardegna e all'art. 117 Cost. («che affidano alla Regione funzioni pubbliche che sarebbero compromesse dal blocco dei programmi di spesa»), perché stabilisce, con norme di dettaglio (nella materia «coordinamento della finanza pubblica»), un controllo di natura non collaborativa suscettibile di conseguenze «sanzionatorie e repressive».

Le questioni non sono fondate.

La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia deduce, anzitutto, che lo Stato non potrebbe, senza seguire la procedura stabilita dallo statuto speciale per l'adozione della normativa di attuazione statutaria, prevedere controlli diversi da quelli definiti dalla vigente normativa di attuazione.

Tale doglianza non è fondata per le ragioni ampiamente esposte ai punti 3., 6.3.2., e

6.3.4.2.1. Si è visto, infatti, in quelle sedi, che lo Stato, nell'esercizio della propria competenza a dettare i principi fondamentali nella materia «armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica» e, al fine di realizzare interessi costituzionalmente protetti, ben può prevedere forme di controllo della Corte dei conti ulteriori rispetto a quelle disciplinate dagli statuti speciali e dalle relative norme di attuazione, salvo che esse contrastino, in modo puntuale, con tale normativa statutaria o di attuazione degli statuti. Tale contrasto – in particolare, con l'art. 33 del d.P.R. n. 902 del 1975 – come visto al punto 6.3.4.2.1. è, nella specie, insussistente.

Le ricorrenti Regioni autonome lamentano poi che, in violazione degli invocati parametri, gli esiti del controllo operato dalle competenti sezioni regionali della Corte dei conti previsti dal comma 7 dell'art. 1 del decreto-legge in esame avrebbero natura non collaborativa, ma «coercitiva» (Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia) e consisterebbero in «conseguenze sanzionatorie e repressive» (Regione autonoma Sardegna). La Regione autonoma Sardegna aggiunge che detti esiti potrebbero comportare «l'impossibilità di svolgere le funzioni pubbliche attribuite alla Regione».

Tali doglianze non sono fondate.

Come questa Corte ha ripetutamente affermato (sentenze n. 60 del 2013, n. 198 del 2012, n. 179 del 2007), il controllo finanziario attribuito alla Corte dei conti e, in particolare, quello che questa è chiamata a svolgere sui bilanci preventivi e sui rendiconti consuntivi degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale, va ascritto alla categoria del sindacato di legalità e di regolarità – da intendere come verifica della conformità delle (complessive) gestioni di detti enti alle regole contabili e finanziarie – e ha lo scopo, in una prospettiva non più statica (com'era il tradizionale controllo di legalità-regolarità), ma dinamica, di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo all'adozione di effettive misure correttive, funzionali a garantire l'equilibrio del bilancio e il rispetto delle regole contabili e finanziarie.

Per l'effettivo conseguimento di tale scopo, l'impugnato comma 7 ha stabilito – come già visto al punto 6.3.4.3.1., con riguardo alla parte di tale comma che si riferisce agli esiti del controllo sui bilanci delle Regioni – che l'accertamento, da parte delle sezioni regionali della Corte dei conti, delle carenze di maggiore gravità elencate dal comma stesso, fa sorgere l'obbligo, in capo all'ente controllato, di adottare i provvedimenti di modificazione del bilancio o del rendiconto necessari per la rimozione delle irregolarità e il ripristino degli equilibri di bilancio. Lo stesso comma 7 prevede poi – come pure si è visto al punto 6.3.4.3.1. – che l'inosservanza di detto obbligo, per la mancata trasmissione dei provvedimenti correttivi o per la inadeguatezza degli stessi, ha l'effetto di precludere l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria. Si tratta, dunque, di effetti – attribuiti dalla disposizione impugnata alle pronunce di accertamento della Corte dei conti – chiaramente cogenti nei riguardi degli enti del Servizio sanitario nazionale e, nel caso di inosservanza degli obblighi a questi imposti, inibitori, pro parte, dell'efficacia dei bilanci da essi approvati.

Siffatti esiti del controllo sulla legittimità e sulla regolarità dei conti degli enti del Servizio sanitario nazionale sono volti a evitare danni irreparabili agli equilibri di bilancio di tali enti. Essi comportano, in tutta evidenza, una limitazione dell'autonomia degli enti del Servizio sanitario nazionale, che, tuttavia – come questa Corte ha già incidentalmente rilevato nella sentenza n. 60 del 2013 – si giustifica «in forza del diverso interesse alla legalità costituzionale-finanziaria e alla tutela dell'unità economica della Repubblica perseguito [...] in riferimento agli artt. 81, 119 e 120 Cost.», anche in considerazione delle esigenze di rispetto dei vincoli posti dal diritto dell'Unione europea. La ragionevolezza, in funzione della tutela dell'indicato interesse alla legalità costituzionale-finanziaria e dell'unità economica della Repubblica, degli esiti del controllo finanziario della Corte dei conti sui bilanci degli enti del Servizio sanitario nazionale previsti dall'impugnato comma 7 – i quali consentono di garantire il rispetto dei menzionati interessi costituzionali anche quando l'ente controllato non vi provveda spontaneamente – comporta l'infondatezza delle doglianze avanzate dalle ricorrenti in ordine al carattere «coercitivo» e «sanzionatorio e repressivo» degli stessi. Tale conclusione, del resto, è ancor più valida a séguito dell'imposizione a tutte le pubbliche amministrazioni, ad opera della legge cost. n. 1 del 2012, della fondamentale regola dell'equilibrio dei bilanci (art. 97, primo comma, Cost., nel testo modificato dalla citata legge costituzionale), del cui rispetto la copertura e la sostenibilità finanziaria della spesa costituiscono essenziali presidi.

La Regione autonoma Sardegna lamenta, infine, che l'impugnato comma 7 eccederebbe dai limiti propri di un principio fondamentale della materia «coordinamento della finanza pubblica» in quanto avrebbe natura di norma di dettaglio.

Neanche tale doglianza è fondata.

Questa Corte ha costantemente affermato la possibilità per il legislatore statale di prevedere, nell'esercizio della propria competenza legislativa a determinare i principi fondamentali della materia «coordinamento della finanza pubblica», forme di controllo finanziario della Corte dei conti sugli enti territoriali e sugli enti del Servizio sanitario nazionale, le quali trovino fondamento, come nella specie (punto 6.3.2.), negli artt. 28, 81, 97, primo comma, 100, secondo comma, e 119 Cost. (sentenze n. 219 e n. 60 del 2013, n. 198 del 2012, n. 179 del 2007, n. 267 del 2006, n. 29 del 1995). Tale competenza legislativa dello Stato comprende anche la determinazione degli esiti dei predetti controlli e, in particolare, la disciplina degli effetti delle pronunce adottate dalla Corte dei conti a conclusione del giudizio di controllo, in quanto parte integrante del medesimo. La Corte dei conti, del resto, è un Istituto che, ancorché posto al servizio dello Stato-ordinamento e non già soltanto dello Stato-apparato (sentenze n. 60 del 2013, n. 198 del 2012, n. 267 del 2006, n. 29 del 1995), appartiene pur sempre all'ordinamento statale (sentenza n. 224 del 1999): ciò esclude che il contenuto e gli effetti delle sue pronunce possano essere disciplinati dal legislatore regionale. L'impugnato comma 7, pertanto, stabilendo, come visto, gli esiti del controllo della Corte dei conti sui bilanci preventivi e sui rendiconti consuntivi degli enti del Servizio sanitario nazionale, costituisce un principio fondamentale della materia «coordinamento della finanza pubblica».

6.3.4.3.3.– Sempre in ordine all'impugnazione del comma 7 dell'art. 1 del decreto-legge in esame per la parte che si riferisce al controllo dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi degli enti del Servizio sanitario nazionale, va, in ultimo, esaminata la censura con la quale la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia lamenta che tale disposizione, ove intesa nel senso dell'assenza di strumenti di tutela giurisdizionale avverso le pronunce della Corte dei conti di accertamento delle irregolarità e di verifica negativa dei provvedimenti regionali, violerebbe gli artt. 24 e 113 Cost.

Come visto al punto 6.3.4.3.2., il comma impugnato, allo scopo di assicurare l'effettività dei controlli finanziari della Corte dei conti, ha attribuito alle pronunce di accertamento delle sezioni regionali di controllo della stessa Corte, da esso previste, effetti non meramente collaborativi – come quelli che rimettono agli stessi enti controllati l'adozione delle misure necessarie a rimuovere le irregolarità o le disfunzioni segnalate – ma imperativi nei riguardi degli enti del Servizio sanitario nazionale e, nel caso di inosservanza degli obblighi imposti, inibitori dell'azione amministrativa degli stessi enti. Tali pronunce delle sezioni regionali della Corte dei conti possono, perciò, ledere le situazioni giuridiche soggettive degli enti del Servizio sanitario nazionale. Ne discende che – contrariamente a quanto dedotto dalla ricorrente Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia – nei confronti delle stesse situazioni giuridiche soggettive non può essere esclusa la garanzia della tutela dinnanzi al giudice assicurata dal fondamentale principio dell'art. 24 Cost. (sentenza n. 470 del 1997). Resta, perciò, in discussione, non già l'an, ma soltanto il quomodo di tale tutela. L'identificazione di tale tutela costituisce, tuttavia, un problema interpretativo della normativa vigente la cui risoluzione esula, ovviamente, dall'oggetto del presente giudizio. La questione promossa dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia è, quindi, infondata, non comportando la disposizione impugnata alcun vulnus al diritto di agire in giudizio, da ritenere, invece, garantito.

6.3.5.– La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia impugna anche il comma 4 dell'art. 1 del d.l. n. 174 del 2012.

Secondo la ricorrente, la norma impugnata, regolando «la struttura del rendiconto della Regione», violerebbe l'art. 4, numero 1), dello statuto speciale di autonomia – che attribuisce alla Regione la potestà legislativa primaria nella materia «ordinamento degli Uffici», che «comprende la contabilità regionale» – o l'art. 117, quarto comma, Cost., «se ritenuto più favorevole».

La questione non è fondata.

Come si è esposto al punto 2., le disposizioni dell'art. 1 del d.l. in esame costituiscono norme di principio in materia di «armonizzazione dei bilanci e coordinamento della finanza pubblica», opponibili anche al legislatore dotato di autonomia particolare. Ne consegue che il legislatore statale ben può, legittimamente, dettare norme di principio le quali prevedono che le introdotte verifiche sui rendiconti includano anche le partecipazioni in società controllate, alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività regionale e di servizi strumentali alla Regione, nonché i risultati della gestione degli enti del Servizio sanitario nazionale, senza con ciò invadere l'ambito di competenza riservato alla potestà legislativa primaria della Regione. Ciò risponde anzitutto all'esigenza, può volte ribadita da questa Corte, di porre quei principi funzionali a garantire l'armonizzazione dei bilanci e dei conti degli enti territoriali che trovano espresso radicamento nel titolo competenziale individuato dall'art. 117, terzo comma, Cost., e sono pertanto opponibili anche al legislatore dotato di autonomia particolare. Pertanto quest'ultimo non risulta, al di là di detti principi, vincolato nelle modalità di redazione del rendiconto stesso, né leso in ambiti di competenza riservati alla sua potestà legislativa primaria. Detta armonizzazione, secondo la giurisprudenza di questa Corte, risulta altresì funzionale a garantire il raffronto tra i bilanci pubblici degli enti territoriali, specie per prevenire squilibri di bilancio in riferimento agli artt. 81 e 119 Cost. e garantire il rispetto degli obiettivi di finanza pubblica cui partecipano anche le autonomie speciali (ex plurimis, sentenze n. 60 del 2013 e n. 425 del 2004).

Non sussiste pertanto il censurato contrasto.

6.3.6.– È impugnato anche il comma 5 dell'art. 1 del citato decreto-legge, il quale prevede che il rendiconto generale della Regione sia parificato dalla sezione regionale di controllo della Corte dei conti ai sensi degli artt. 39 e 41 del testo unico approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 (Approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti). Sono rispettivamente invocati, dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia l'art. 116 Cost., il Titolo IV dello statuto di autonomia e l'art. 33, comma 3, del d.P.R. n. 902 del 1975, che, tra l'altro, attribuisce alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti le decisioni in materia di parificazione del rendiconto generale della Regione ai sensi degli artt. 39 e 41 del citato regio decreto n. 1214 del 1934; e, dalla Regione autonoma Sardegna, gli artt. 7 e 8 dello statuto di autonomia (che disciplinano l'autonomia finanziaria della Regione) e l'art. 119 Cost. (anche in relazione all'art. 10 del d.P.R. n. 21 del 1978, che disciplina il "giudizio di verifica" sul rendiconto generale della Regione da parte della sezione regionale della Corte dei conti).

La questione non è fondata.

Nel caso in esame, la norma impugnata non è lesiva dell'autonomia regionale e degli invocati parametri costituzionali e statutari, dal momento che le Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna hanno già a suo tempo introdotto discipline sostanzialmente analoghe al giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione, previsto dagli artt. 39 e 41 del richiamato testo unico approvato con il regio decreto n. 1214 del 1934, secondo un modulo procedimentale sostanzialmente analogo a quello introdotto dalla norma in esame. Da ciò segue che, nei confronti delle Regioni ricorrenti, non sussiste alcun obbligo di adeguamento, in conseguenza del comma 16 dell'art. 1 del decreto-legge n. 174 del 2012, all'impugnato comma 5 dello stesso articolo.

6.3.7.– La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia censura anche il comma 6 dell'art. 1 del suddetto decreto-legge, il quale dispone che «il Presidente della regione trasmette ogni dodici mesi alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti una relazione sulla regolarità della gestione e sull'efficacia e sull'adeguatezza del sistema dei controlli interni adottato sulla base delle linee guida deliberate dalla sezione delle autonomie della Corte dei conti entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto. La relazione è, altresì, inviata al presidente del consiglio regionale».

La ricorrente si duole della lesione dell'art. 4, numero 1), del proprio statuto di autonomia, che attribuisce alla Regione la potestà legislativa primaria nella materia «ordinamento degli Uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale ad essi addetto», dell'art. 33, comma 1, del d.P.R. n. 902 del 1975 (che disciplina i controlli della Corte dei conti nella Regione Friuli-Venezia Giulia), nonché della lesione dell'«autonomia organizzativa regionale».

Osserva la Regione ricorrente che le menzionate "Linee guida" sembrerebbero riguardare non già la relazione annuale, ma il sistema dei controlli interni, sicché è possibile che il legislatore statale sia incorso in un lapsus calami (in luogo di «adottato» dovrebbe leggersi «adottata»); in caso contrario, ad avviso della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, la disposizione in parola, essendo riconducibile all'ambito materiale dell'organizzazione regionale, violerebbe l'art. 4, numero 1), del proprio statuto di autonomia o l'art. 117, quarto comma, Cost., «se ritenuto più favorevole» ai sensi dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

La questione non è fondata.

Come osservato dalla ricorrente nella memoria depositata l'8 novembre 2013, l'impugnato comma 6 è stato attuato con la delibera della Corte dei conti, sezione delle autonomie, 11 febbraio 2013, n. 5, recante «Linee guida per la relazione annuale del Presidente della regione sulla regolarità della gestione, sull'efficacia e adeguatezza del sistema dei controlli interni, ai sensi dell'articolo 1, comma 6, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 213 del 2012». La disposizione censurata deve, pertanto, essere interpretata nel senso che le "Linee guida" non riguardano il sistema dei controlli interni, ma la relazione annuale del

Presidente della Regione, in conformità, del resto, ai lavori preparatori. Ne consegue che la norma impugnata sfugge alla censura della ricorrente.

La questione promossa, in via subordinata, in riferimento all'art. 33, comma 1, del d.P.R. n. 902 del 1975, non è fondata.

La suddetta relazione del Presidente della Regione alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti sulla regolarità della gestione e sull'efficacia e sull'adeguatezza del sistema dei controlli interni, ben lungi dal sovrapporsi all'ambito competenziale preservato dal parametro invocato, costituisce istituto funzionale a garantire quel raccordo tra controlli interni ed esterni, finalizzati a garantire il rispetto dei parametri costituzionali e di quelli posti dal diritto dell'Unione europea (ex plurimis, sentenze n. 267 del 2006, n. 181 del 1999, n. 470 del 1997, n. 29 del 1995), estensibili anche alle autonomie speciali (sentenze n. 60 del 2013 e n. 179 del 2007).

6.3.8.– La Regione autonoma Sardegna censura anche il comma 8 dell'art. 1 del d.l. n. 174 del 2012, il quale prevede che le relazioni redatte dalle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti siano «trasmesse alla Presidenza del Consiglio dei ministri e al Ministero dell'economia e delle finanze per le determinazioni di competenza», lamentando la lesione degli artt. 7 e 8 del proprio statuto di autonomia e dell'art. 119 Cost. (che assicurano «autonomia finanziaria qualificata» alla Regione), dell'art. 117, terzo comma, Cost. (che disciplina la potestà legislativa regionale in materia di «coordinamento della finanza pubblica»), degli artt. 3, 4, 5 e 6 dello statuto e dell'art. 117 Cost. (che attribuiscono alla Regione funzioni legislative e amministrative), in quanto la norma impugnata prevedrebbe un controllo di natura non collaborativa e suscettibile di determinare conseguenze «sanzionatorie e repressive» quali la trasmissione delle relazioni delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti alla Presidenza del Consiglio dei ministri e al Ministero dell'economia e delle finanze «per le determinazioni di competenza».

La questione è inammissibile.

La censura, rivolta invero al comma 8, unitamente all'impugnato comma 7, si connota per la genericità dei motivi, non sorretti da adeguate argomentazioni, atteso che la ricorrente Regione autonoma Sardegna non spiega in alcun modo quali sarebbero le «determinazioni di competenza» della Presidenza del Consiglio dei ministri e del Ministero dell'economia e delle finanze di cui si duole e le asserite conseguenze «sanzionatorie e repressive» che sarebbero lesive dell'autonomia regionale.

È principio consolidato nella giurisprudenza di questa Corte che il ricorso in via principale non solo «deve identificare esattamente la questione nei suoi termini normativi», indicando «le norme costituzionali e ordinarie, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto della questione di costituzionalità», ma deve, altresì, «contenere una seppur sintetica argomentazione di merito a sostegno della richiesta declaratoria di incostituzionalità della legge» (ex plurimis, sentenze n. 40 del 2007, n. 139 del 2006; nonché ordinanza n. 123 del 2012), ponendosi la esigenza di una adeguata motivazione a supporto della impugnativa «in termini perfino più pregnanti nei giudizi diretti che in quelli incidentali» (tra le tante, sentenze n. 139 del 2006 e n. 450 del 2005; nonché ordinanza n. 123 del 2012). Da ciò segue l'inammissibilità della questione (tra le tante, sentenze n. 41 del 2013; n. 114 del 2011; n. 310 del 2010).

6.3.9.– Le ricorrenti Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna impugnano anche l'art. 1, commi 9, 10, 11 e 12, del decreto-legge in esame, che disciplinano procedimenti di controllo sui gruppi consiliari dei consigli regionali.

Occorre anzitutto ribadire, come detto al punto 6.3.2., che, con i commi impugnati, il legislatore statale ha adeguato il controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria delle Regioni, previsto dagli artt. 3, comma 5, della legge n. 20 del 1994 e 7, comma 7, della legge n. 131 del 2003, al duplice fine – indicato dal comma 1 dell'art. 1 del suddetto decreto-legge – del rafforzamento del coordinamento della finanza pubblica e della garanzia del rispetto dei vincoli finanziari derivanti dall'appartenenza del nostro Paese all'Unione europea. Da ciò segue la non

fondatezza delle censure mosse dalle ricorrenti in riferimento a tutti i parametri costituzionali (art. 116 Cost.), statutari e delle relative norme di attuazione evocati (artt. 54 e 56 dello statuto speciale per la Sardegna), le quali muovono dal presupposto errato che si tratti delle uniche fonti con le quali i controlli in parola possano essere disciplinati.

Quanto agli altri parametri evocati dalle ricorrenti, al fine di meglio inquadrare le questioni sottoposte all'esame della Corte, occorre osservare che le censure mosse dalle Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna si basano sul presupposto che sussista un loro titolo di competenza esclusivo per la disciplina dei gruppi consiliari del consiglio regionale (e dei relativi controlli), desumibile dagli invocati parametri relativi all'autonomia legislativa e amministrativa della Regione (art. 117 Cost. e artt. 3, 4, 5 e 6 dello statuto speciale per la Sardegna), dall'autonomia finanziaria della Regione (art. 119 Cost. e artt. 7 e 8 dello statuto speciale per la Sardegna, di cui l'autonomia contabile del consiglio regionale sarebbe diretto riflesso), dalla fonte statutaria e dalla riserva da esso posta in favore della legge statutaria, di cui la disciplina dettata dal regolamento consiliare in materia di gruppi sarebbe diretto svolgimento (artt. 16, 17 e 18 dello statuto speciale del Friuli-Venezia Giulia e art. 5 della legge statutaria n. 17 del 2007 del Friuli-Venezia Giulia; art. 15 dello statuto speciale per la Sardegna, che riserva alla legge regionale la determinazione della forma di governo, a cui sarebbe riconducibile l'attività dei gruppi consiliari e la disciplina dei contributi loro corrisposti; art. 26 dello statuto speciale per la Sardegna, che riserva alla legge regionale la fissazione dell'indennità di carica dei singoli consiglieri, ambito a cui sarebbe riconducibile anche la materia dell'erogazione dei contributi e dei controlli sui gruppi consiliari, onde assicurare l'indipendenza dei consiglieri ai sensi degli artt. 23 e 24 dello statuto), dall'ambito materiale riservato alle norme di attuazione che esaurirebbe il novero dei controlli costituzionalmente legittimi sui gruppi consiliari (art. 33 dello statuto per la Sardegna e art. 127 Cost.; art. 56, in combinato disposto con l'art. 7, dello statuto per la Sardegna; art. 116 Cost. e artt. 4 e 5 del d.P.R. n. 21 del 1978).

6.3.9.1.– I presupposti da cui muovono le ricorrenti non possono essere condivisi. Quanto ai caratteri dell'autonomia organizzativa e contabile dei consigli regionali, questa Corte ha infatti costantemente affermato la diversità di posizione e funzioni degli organi del Parlamento nazionale rispetto a quelli delle altre assemblee elettive (tra le tante, sentenze n. 306 e n. 106 del 2002). Tale orientamento è stato espressamente sviluppato sotto molteplici profili, inerenti alla posizione delle assemblee legislative nel sistema costituzionale e alla loro organizzazione, nonché al piano dei controlli e dei giudizi attribuiti alla Corte dei conti. Al riguardo, è stato ad esempio affermato che «non è possibile [...] considerare estesa ai consigli regionali la deroga, rispetto alla generale sottoposizione alla giurisdizione contabile, che si è ritenuto operare, per ragioni storiche e di salvaguardia della piena autonomia costituzionale degli organi supremi, nei confronti delle Camere parlamentari, della Presidenza della Repubblica e della Corte costituzionale» (sentenza n. 292 del 2001, con richiami anche alle sentenze n. 110 del 1970 e n. 129 del 1981).

Ne consegue che, stando alla giurisprudenza di questa Corte, le assemblee elettive delle Regioni si differenziano, anche sul piano dell'autonomia organizzativa e contabile, dalle assemblee parlamentari, atteso che i consigli regionali godono bensì, in base a norme costituzionali, di talune prerogative analoghe a quelle tradizionalmente riconosciute al Parlamento, ma, al di fuori di queste espresse previsioni, non possono essere assimilati ad esso, quanto meno ai fini della estensione di una disciplina che si presenta essa stessa come eccezionale e derogatoria (sentenze n. 292 del 2001 e n. 81 del 1975). Anche la sentenza n. 143 del 1968, richiamata dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, pur affermando l'indipendenza dell'assemblea regionale, nega la suddetta assimilazione.

Alla luce della richiamata giurisprudenza di questa Corte, occorre ora procedere allo scrutinio delle norme impugnate, distinguendo le censure rivolte ai singoli commi censurati (9, 10, 11 e 12 dell'art. 1).

6.3.9.2.– Il comma 9 dell’art. 1 del citato decreto-legge, disciplina il rendiconto di esercizio annuale dei gruppi consiliari e la relativa articolazione, prevedendo che ciascun gruppo consiliare approvi un rendiconto di esercizio annuale, strutturato secondo le linee-guida deliberate in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano e recepite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 21 dicembre 2012 (Recepimento delle linee guida sul rendiconto di esercizio annuale approvato dai gruppi consiliari dei consigli regionali, ai sensi dell’articolo 1, comma 9, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213); ciò al fine di assicurare la corretta rilevazione dei fatti di gestione e la regolare tenuta della contabilità (con l’indicazione delle risorse trasferite e dei titoli in base ai quali sono effettuati i trasferimenti).

Le questioni relative al comma 9 dell’art. 1 del citato decreto-legge non sono fondate.

La disposizione censurata non risulta lesiva, alla luce della richiamata giurisprudenza della Corte, dei parametri costituzionali e statutari invocati dalle ricorrenti, posti a presidio dell’autonomia regionale, di cui il consiglio costituisce la principale espressione rappresentativa.

Al riguardo, occorre premettere che il rendiconto delle spese dei gruppi consiliari costituisce parte necessaria del rendiconto regionale, nella misura in cui le somme da tali gruppi acquisite e quelle restituite devono essere conciliate con le risultanze del bilancio regionale. A tal fine, il legislatore ha predisposto questa analisi obbligatoria di tipo documentale che, pur non scendendo nel merito dell’utilizzazione delle somme stesse, ne verifica la prova dell’effettivo impiego, senza ledere l’autonomia politica dei gruppi interessati al controllo. Il sindacato della Corte dei conti assume infatti, come parametro, la conformità del rendiconto al modello predisposto in sede di Conferenza, e deve pertanto ritenersi documentale, non potendo addentrarsi nel merito delle scelte discrezionali rimesse all’autonomia politica dei gruppi, nei limiti del mandato istituzionale.

I parametri evocati dalle ricorrenti preservano un ambito competenziale rimesso a fonti di autonomia che non risulta in alcun modo leso dall’introdotta tipologia di controlli che sono meramente “esterni” e di natura documentale. Da ciò segue l’infondatezza delle questioni.

6.3.9.3.– Passando ora all’esame delle specifiche censure, la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia impugna l’art. 1, comma 9, del d.l. n. 174 del 2012, anche in riferimento all’art. 117, sesto comma, Cost., che, riservando allo Stato la potestà regolamentare nelle sole materie di legislazione esclusiva, determinerebbe «il divieto di fonti secondarie statali nella materie regionali», atteso che la disposizione impugnata, prevedendo che la struttura del rendiconto dei gruppi consiliari sia stabilita dalle “Linee guida”, deliberate dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano e recepite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, demanderebbe a detti organi l’esercizio di un potere «sostanzialmente normativo» anziché ricorrere alla legge.

La questione non è fondata.

La norma impugnata ha avuto attuazione con il citato d.P.C.m. 21 dicembre 2012. Quest’ultimo risulta, invero, privo di contenuto normativo, limitandosi ad indicare i criteri e le regole tecniche volte a soddisfare quelle esigenze di omogeneità nella redazione dei rendiconti annuali di esercizio dei gruppi consiliari.

Al riguardo, questa Corte ha ripetutamente affermato che dette esigenze di armonizzazione nella redazione dei documenti contabili sono strumentali a consentire la corretta raffrontabilità dei conti (tra le tante, sentenza n. 138 del 2013); ciò in quanto «la codificazione di parametri standardizzati» è funzionale a consolidare, sotto il profilo contabile, «le risultanze di tutti i conti regionali in modo uniforme e trasparente così da assicurare non solo dati finanziari complessivi e comparativi attendibili, bensì anche strumenti conoscitivi per un efficace coordinamento della finanza pubblica», inscindibilmente connessa alla «disciplina delle regole di natura contabile che nell’ambito della finanza pubblica allargata sono serventi alla funzione statale di monitoraggio e vigilanza sul rispetto dei complessivi obiettivi» (ex plurimis, sentenze n. 309 e n. 176 del 2012; n. 52 del 2010).

Non sussiste, pertanto, il censurato contrasto.

6.3.9.4.– Le Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna impugnano specificamente i commi 10 e 11 dell'art. 1 del decreto-legge sopra indicato, nella parte in cui attribuiscono competenze al Presidente della Giunta regionale circa la trasmissione dei rendiconti dei gruppi consiliari alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti, deducendo, rispettivamente, la violazione dell'art. 12 dello statuto del Friuli-Venezia Giulia, che rimette alla legge statutaria la disciplina dei rapporti tra gli organi della Regione, e degli artt. 15 e 35 dello statuto per la Regione Sardegna – sia pure limitatamente all'impugnato comma 10 – che disciplinano il rapporto tra il Presidente della Regione Sardegna e il Consiglio regionale, in quanto sarebbe “ribaltato” il rapporto intercorrente tra i due organi.

La questione è fondata nei termini di seguito precisati.

Le norme censurate individuano nel Presidente della Giunta l'organo della Regione titolare di determinate funzioni, violando conseguentemente i parametri statuari evocati dalle ricorrenti. Questa Corte ha infatti costantemente affermato che il legislatore statale non può individuare l'organo della Regione titolare di determinate funzioni, ancorché, nel caso in esame, al solo fine di raccolta e trasmissione degli atti in parola (ex plurimis, sentenze n. 22 del 2012, punto 6. del Considerato in diritto, nonché n. 201 del 2008 e n. 387 del 2007).

Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale:

- del comma 10, primo periodo, nella parte in cui prevede il coinvolgimento del Presidente della Giunta nella procedura relativa alla trasmissione dei rendiconti dei gruppi consiliari alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti, limitatamente alle parole «che lo trasmette al presidente della Regione»;
- del comma 10, secondo periodo, nella parte in cui prevede il coinvolgimento del Presidente della Giunta nella procedura relativa alla trasmissione delle delibere sugli effettuati controlli della sezione regionale della Corte dei conti ai gruppi consiliari, limitatamente alle parole «al presidente della regione per il successivo inoltra» (conformemente, tra le tante, sentenze n. 50 del 2013; n. 52 del 2012; n. 217 del 2011; n. 269 del 2007; n. 85 del 1990).

6.3.9.5.– Quanto alle censure rivolte al comma 11, primo periodo, nella parte in cui individua nel Presidente della Giunta il destinatario degli eventuali rilievi formulati dalla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti in esito ai riscontri sui rendiconti dei gruppi consiliari, occorre rilevare che le fonti di autonomia e gli evocati parametri statuari, nonché le norme dei regolamenti consiliari, espressamente richiamati dalle ricorrenti, individuano nel Presidente del Consiglio regionale l'unico organo legittimato alla rappresentanza dell'assemblea elettiva, tra l'altro quale garante dell'autonomia consiliare.

La questione è fondata nei termini di seguito precisati.

Questa Corte ha costantemente affermato il nesso di ausiliarità della Corte dei conti – specie nell'esercizio delle funzioni di “controllo referto” – nei confronti delle assemblee elettive, anche in specifico riferimento alle autonomie speciali (tra le tante, sentenza n. 267 del 2006).

Ne consegue che, stando alla richiamata giurisprudenza di questa Corte, il legislatore statale ben può legittimamente individuare il Presidente del Consiglio regionale quale organo titolare di funzioni inerenti alla trasmissione del rendiconto di ciascun gruppo alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti.

Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale del comma 11, primo periodo, nella parte in cui individua il “presidente della regione”, anziché il “presidente del consiglio regionale”, quale destinatario della comunicazione affinché, in caso di riscontrate irregolarità, si provveda alla regolarizzazione del rendiconto di esercizio del gruppo consiliare precedentemente trasmesso.

6.3.9.6.– Le Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna impugnano i commi 11 e 12 dell'art. 1 del decreto-legge citato, lamentando la lesione degli ulteriori parametri richiamati al punto 6.3.9.

Al fine di procedere allo scrutinio delle norme impugnate, occorre distinguere le censure rivolte nei confronti dei diversi periodi in cui si articolano i commi censurati.

La questione relativa al comma 11, primo e secondo periodo, non è fondata.

Le disposizioni impugnate, nella parte in cui disciplinano le modalità di svolgimento dei controlli della sezione regionale sui rendiconti di esercizio dei gruppi consiliari – salvo quanto deciso supra, ai punti 6.3.9.4. e 6.3.9.5. – rimangono nell'alveo tracciato dalla più volte richiamata giurisprudenza di questa Corte circa il necessario carattere dei suddetti controlli, a cui è riconducibile anche il controllo meramente documentale sui rendiconti dei gruppi consiliari.

Anche il comma 11, ultimo periodo, nella parte in cui introduce l'obbligo di restituzione delle somme ricevute, in caso di accertate irregolarità in esito ai controlli sui rendiconti, sfugge alle censure delle Regioni ricorrenti.

Contrariamente alla sanzione della decadenza dal diritto all'erogazione delle risorse per il successivo esercizio annuale, l'obbligo di restituzione può infatti ritenersi anzitutto principio generale delle norme di contabilità pubblica. Esso risulta strettamente correlato al dovere di dare conto delle modalità di impiego del denaro pubblico in conformità alle regole di gestione dei fondi e alla loro attinenza alle funzioni istituzionali svolte dai gruppi consiliari.

Detto obbligo è circoscritto dalla norma impugnata a somme di denaro ricevute a carico del bilancio del consiglio regionale, che vanno quindi restituite, in caso di omessa rendicontazione, atteso che si tratta di risorse della cui gestione non è stato correttamente dato conto secondo le regole di redazione del rendiconto. Ne consegue che l'obbligo di restituzione discende causalmente dalle riscontrate irregolarità nella rendicontazione. Conseguentemente – sulla base del suddetto nesso di causalità – l'obbligo di restituzione risulta riconducibile alla richiamata procedura di controllo legittimamente istituita dal legislatore. Da ciò segue che, per gli stessi motivi esposti al punto 6.3.9.2., non sussistono i censurati contrasti.

6.3.9.7.– Occorre ora procedere allo scrutinio del comma 11 dell'impugnato art. 1 del decreto-legge in esame, limitatamente al terzo periodo, il quale prevede che, in caso di riscontrate irregolarità da parte della sezione regionale di controllo della Corte dei conti, il gruppo consiliare che non provveda alla regolarizzazione del rendiconto entro il termine fissato decada, per l'anno in corso (quindi per l'esercizio successivo a quello rendicontato), dal diritto all'erogazione di risorse da parte del consiglio regionale.

L'Avvocatura generale dello Stato rileva che l'eventuale decadenza dal diritto all'erogazione di risorse da parte del Consiglio regionale, nel caso in cui il gruppo consiliare non provveda tempestivamente alla regolarizzazione, rientrerebbe nell'indispensabile funzione di vigilanza funzionale ad assicurare l'effettività del controllo (è richiamata ancora la sentenza n. 179 del 2007). Tale rilievo non può essere accolto.

La questione è fondata.

L'impugnato comma 11 introduce una misura repressiva di indiscutibile carattere sanzionatorio che consegue ex lege, senza neppure consentire che la Corte dei conti possa graduare la sanzione stessa in ragione del vizio riscontrato nel rendiconto, né che gli organi controllati possano adottare misure correttive. Ciò non consente di preservare quella necessaria separazione tra funzione di controllo e attività amministrativa degli enti sottoposti al controllo stesso che la giurisprudenza di questa Corte ha posto a fondamento della conformità a Costituzione delle norme istitutive dei controlli attribuiti alla Corte dei conti (tra le tante, sentenza n. 179 del 2007).

I gruppi consiliari sono stati qualificati dalla giurisprudenza di questa Corte come organi del consiglio e proiezioni dei partiti politici in assemblea regionale (sentenze n. 187 del 1990 e n. 1130 del 1988), ovvero come uffici comunque necessari e strumentali alla formazione degli organi interni del consiglio (sentenza n. 1130 del 1988). Introducendo una sanzione che, precludendo qualsiasi finanziamento, rischia potenzialmente di compromettere le funzioni pubbliche affidate ai gruppi consiliari, la norma impugnata rischia di pregiudicare il fisiologico funzionamento dell'assemblea regionale stessa, anche in ragione di marginali irregolarità contabili, pur in assenza di un utilizzo

scorretto dei contributi assegnati. Ne consegue la lesione degli evocati parametri costituzionali posti a presidio dell'autonomia legislativa e finanziaria delle Regioni ricorrenti (artt. 117 e 119 Cost.).

Vanno pertanto dichiarati costituzionalmente illegittimi:

- l'art. 1, comma 11, terzo periodo, del decreto-legge in esame;
- l'art. 1, comma 11, quarto periodo, del citato decreto-legge, nella parte in cui prevede che l'obbligo di restituire le somme ricevute a carico del bilancio del consiglio regionale e non rendicontate consegue alla «decadenza di cui al presente comma», anziché all'omessa regolarizzazione di cui allo stesso comma 11;
- l'art. 1, comma 12, del medesimo decreto-legge, là dove prevede che «La decadenza e l'obbligo di restituzione di cui al comma 11 conseguono» anziché prevedere che «L'obbligo di restituzione di cui al comma 11 consegue» (conformemente, tra le tante, sentenze n. 222 e n. 93 del 2013).

Va precisato che tale dichiarazione, essendo fondata sulla violazione di disposizioni della Costituzione, ha efficacia con riguardo all'applicazione di detta norma a tutte le Regioni, a statuto ordinario e a statuto speciale, nonché alle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Le ulteriori questioni promosse dalla Regione autonoma Sardegna nei confronti dei commi 11 e 12 dell'art. 1 del suddetto decreto-legge sono assorbite.

6.3.9.8.– La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia impugna i commi 11 e 12 dell'art. 1 del d.l. n. 174 del 2012 anche in specifico riferimento agli artt. 24 e 113 Cost., atteso che le norme impugnate non garantirebbero idonei strumenti di tutela giurisdizionale contro la comunicazione di irregolarità (comma 11) e la delibera di non regolarità (comma 12), e la conseguente decadenza dal diritto all'erogazione del contributo, che ridonderebbero in una lesione dell'autonomia del consiglio regionale e dei gruppi consiliari.

La questione non è fondata.

Anche a prescindere dalla natura giuridica dei gruppi consiliari, l'eventuale pregiudizio immediato e diretto arrecato alle posizioni giuridiche soggettive non può che determinare – nel silenzio della norma – la facoltà dei soggetti controllati di ricorrere agli ordinari strumenti di tutela giurisdizionale previsti dall'ordinamento in base alle fondamentali garanzie costituzionali previste dagli artt. 24 e 113 Cost., espressamente qualificate da questa Corte come principi supremi dell'ordinamento (ex plurimis, sentenze n. 26 del 1999, punto 3.1. del Considerato in diritto; nonché n. 526 del 2000; n. 266 del 2009; n. 10 del 1993; n. 232 del 1989; n. 18 del 1982; n. 98 del 1965).

Ne discende che – contrariamente a quanto dedotto dalla ricorrente Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia – nei confronti delle norme impugnate non può essere esclusa, per i gruppi consiliari, la garanzia della tutela dinnanzi al giudice assicurata dal fondamentale principio degli artt. 24 e 113 Cost. (sentenza n. 470 del 1997). Resta, perciò, in discussione, non già l'an, ma soltanto il quomodo di tale tutela, problema interpretativo della normativa vigente la cui definizione esula, ovviamente, dall'oggetto del presente giudizio. La questione promossa dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia è, quindi, infondata, non comportando la disposizione impugnata alcun vulnus al diritto di agire in giudizio, da ritenere, invece, garantito.

6.3.10.– Venendo alle questioni promosse nei confronti dell'art. 1, comma 16, del decreto-legge in esame, dalle Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna, le ricorrenti deducono – come più diffusamente si è visto al punto 6.2. – l'illegittimità di tale comma in quanto esso le obbliga ad adeguare i propri ordinamenti a disposizioni di legge statale che, in considerazione dei controlli da queste introdotti, non previsti dai rispettivi statuti speciali né dalle relative norme di attuazione: a) richiederebbero, ai fini di tale adeguamento, l'adozione di una normativa di attuazione statutaria (se non la revisione degli statuti speciali), da determinare in modo paritetico e non unilateralmente da parte dello Stato e senza imposizione di termini (entrambe le ricorrenti), o, comunque, di una normativa concordata tra lo Stato e ciascuna Regione (Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia); b) potrebbero imporsi agli enti ad autonomia speciale solo limitatamente ai principi da esse ricavabili (Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia); c) comporterebbero le lesioni delle attribuzioni

costituzionali e statutarie, derivanti dall'adeguamento alle stesse, già denunciate in sede di impugnazione di ciascuna di esse (Regione autonoma Sardegna).

I primi due profili di doglianza non sono fondati. Infatti, come ampiamente evidenziato ai punti 2., 3., 6.3.2., 6.3.4.3.2., le disposizioni alle quali l'impugnato comma 16 impone alle Regioni a statuto speciale di adeguare i propri ordinamenti: a) costituiscono esercizio della competenza dello Stato a dettare i principi fondamentali nelle materie «armonizzazione dei bilanci pubblici» e «coordinamento della finanza pubblica»; b) sono opponibili anche agli enti ad autonomia differenziata, perché anche la finanza di tali enti è parte della finanza pubblica allargata.

Con il terzo profilo di doglianza, la Regione autonoma Sardegna lamenta – come già rilevato al punto 6.2.2. – l'incostituzionalità del comma 16 dell'art. 1 del d.l. n. 174 del 2012 in quanto le imporrebbe di adeguare il proprio ordinamento a disposizioni dello stesso art. 1 (in particolare, i commi da 1 a 8, 9, 10, 11 e 12) che sono, a loro volta, incostituzionali e che essa ha, per tale ragione, impugnato in via autonoma. Considerati tali termini della questione, essa deve ritenersi fondata o no a seconda che siano state, rispettivamente, accolte o rigettate le questioni promosse dalla stessa Regione autonoma Sardegna nei confronti degli altri commi dell'art. 1 in esame, da essa impugnati. In proposito, sono state accolte, come visto, le questioni promosse dalla Regione ricorrente nei confronti: a) del comma 7, limitatamente alla parte in cui si riferisce al controllo dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi delle Regioni; b) del comma 10, primo periodo, limitatamente alle parole «che lo trasmette al presidente della regione»; c) del comma 10, secondo periodo, limitatamente alle parole «al presidente della regione per il successivo inoltrare»; d) del comma 11, terzo periodo; e) del comma 11, quarto periodo, nella parte in cui prevede che l'obbligo di restituire le somme ricevute a carico del bilancio del consiglio regionale e non rendicontate consegue alla «decadenza di cui al presente comma», anziché all'omessa regolarizzazione di cui allo stesso comma 11; f) del comma 12, là dove prevede che «La decadenza e l'obbligo di restituzione di cui al comma 11 conseguono» anziché prevedere che «L'obbligo di restituzione di cui al comma 11 consegue».

Pertanto, il comma 16 dell'art. 1 del decreto-legge in esame, impugnato dalla Regione autonoma Sardegna, deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui impone alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano di adeguare il proprio ordinamento a tali disposizioni. La questione promossa dalla Regione autonoma Sardegna nei confronti del medesimo comma 16 dell'art. 1 del d.l. in esame deve, invece, essere rigettata con riguardo alla parte di tale comma che impone agli enti ad autonomia differenziata di adeguare il proprio ordinamento alle disposizioni dello stesso art. 1, disposizioni oggetto di questioni, promosse dalla stessa Regione, che sono state rigettate e, quindi, nella parte in cui impone a detti enti l'adeguamento del proprio ordinamento ai commi 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, quest'ultimo limitatamente alla parte in cui si riferisce al controllo dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi degli enti del Servizio sanitario nazionale, dell'art. 1 del decreto-legge in esame.

7. – Le Regioni autonome Sardegna e Friuli-Venezia Giulia impugnano l'art. 3, comma 1, lettera e), del sopra menzionato decreto-legge, che sostituisce l'art. 148 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) con gli artt. 148 e 148-bis, i quali prevedono che:

– le sezioni regionali della Corte dei conti verifichino periodicamente la legittimità e la regolarità delle gestioni, nonché il funzionamento dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio di ciascun ente locale mediante una procedura che vede il coinvolgimento del sindaco e del presidente della provincia e, ove previsto, del direttore generale, o del segretario negli enti in cui non è prevista la figura del direttore generale, sulla base delle “linee guida” deliberate dalla sezione delle autonomie della Corte dei conti, e che prevede l'invio dei referti altresì al presidente del consiglio comunale o provinciale (art. 148, comma 1, come modificato dall'art 3, comma 1, lettera e), del d.l. n. 174 del 2012);

- il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato possa attivare verifiche sulla regolarità della gestione amministrativo-contabile, ai sensi dell'art. 14, comma 1, lettera d), della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), oltre che negli altri casi previsti dalla legge, qualora un ente evidenzi, anche attraverso le rilevazioni SIOPE (Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici), situazioni di squilibrio finanziario riferibili a determinati indicatori (art. 148, comma 2, come modificato dall'art. 3, comma 1, lettera e), del d.l. in esame);
- siano previste sanzioni nei confronti degli amministratori in caso di mancata applicazione degli strumenti e delle metodologie di controllo introdotte per gli enti locali (art. 148, comma 4, del TUEL, come modificato dall'art. 3, comma 1, lettera e), del d.l. in esame);
- le sezioni regionali della Corte dei conti procedano all'esame dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi degli enti locali, ai fini della verifica di specifici elementi suscettibili di pregiudicare gli squilibri economico-finanziari degli enti, tenendo conto anche delle partecipazioni societarie dell'ente locale il cui fatturato prevalentemente derivi da attività strumentali all'ente o dallo svolgimento di servizi pubblici, nonché, in caso di mancata adozione dei provvedimenti idonei a rimuovere le riscontrate irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio, la preclusione dell'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria (art. 148-bis, del d.lgs. n. 267 del 2000, come modificato dall'art 3, comma 1, lettera e), del d.l. in esame).

7.1. – La Regione autonoma Sardegna rivolge le medesime censure a tutte le norme impugnate, lamentando la violazione: dell'art. 3, comma 1, lettera b), in combinato disposto con l'art. 46 del proprio statuto di autonomia (i quali riservano il controllo sugli atti degli enti locali agli organi della Regione nei modi e nei limiti stabiliti con legge regionale in armonia coi principi delle leggi dello Stato e riconducono l'organizzazione degli enti locali alla potestà legislativa della Regione) e dell'art. 6 del medesimo statuto (che riserva alla Regione l'esercizio delle funzioni amministrative nelle materie nelle quali ha potestà legislativa), atteso che le disposizioni censurate affiderebbero a soggetti esterni all'ordinamento regionale l'esercizio di funzioni amministrative concernenti la diretta attuazione di norme che ricadono nell'ambito materiale della competenza legislativa della Regione autonoma Sardegna.

7.2. – La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia impugna il comma 2 dell'art. 148 del d.lgs. n. 267 del 2000, come modificato dall'art. 3, comma 1, lettera e), del d.l. n. 174 del 2012, che attribuisce al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato l'attivazione delle richiamate verifiche, deducendo la violazione dell'art. 4, numero 1-bis, del proprio statuto di autonomia (che attribuisce alla Regione potestà legislativa primaria in materia di «ordinamento degli enti locali») e degli artt. 3, 4, 6 e 9 del d.lgs. 2 gennaio 1997, n. 9 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Friuli-Venezia Giulia in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni), atteso che la norma impugnata affiderebbe allo Stato funzioni di controllo amministrativo sugli enti locali (nel settore dell'ordinamento finanziario e contabile), invadendo in tal modo la materia statutaria «ordinamento degli enti locali».

7.3. – Al riguardo, non possono essere accolti i rilievi formulati dall'Avvocatura generale dello Stato che asserisce la natura meramente collaborativa dei controlli introdotti dalle disposizioni impugnate, affermando altresì che queste ultime costituirebbero norme di coordinamento della finanza pubblica.

La questione relativa al comma 2 dell'art. 148 del d.lgs. n. 267 del 2000, come modificato dall'art. 3, comma 1, lettera e), dell'indicato decreto-legge, è fondata, nei termini di seguito precisati.

Questa Corte ha ripetutamente riconosciuto la legittimità di interventi del legislatore statale volti ad acquisire dagli enti territoriali dati e informazioni utili, soprattutto a fini di coordinamento della finanza pubblica (tra le tante, sentenze n. 35 del 2005; n. 36 del 2004; n. 376 del 2003), anche in relazione agli enti territoriali dotati di autonomia particolare (sentenza n. 425 del 2004).

Cionondimeno, nel caso in esame, la disposizione impugnata eccede i limiti del legittimo intervento del legislatore statale, circoscritto da questa Corte alla facoltà di disciplinare obblighi di trasmissione da parte degli uffici regionali delle notizie ritenute sensibili, in quanto attribuisce non già ad un organo magistratuale terzo quale la Corte dei conti, bensì direttamente al Governo un potere di verifica sull'intero spettro delle attività amministrative e finanziarie degli enti locali, sottraendolo, in tal modo, illegittimamente all'ambito riservato alla potestà normativa di rango primario delle ricorrenti Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna, in violazione degli invocati parametri statuari e delle relative norme di attuazione.

Con la sentenza n. 219 del 2013 (punto 16.5. del Considerato in diritto), questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 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), nel testo introdotto dall'art. 1-bis, comma 4, del d.l. n. 174 del 2012, che attribuiva al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato poteri di verifica sulla regolarità della gestione amministrativo-contabile degli enti territoriali analoghi a quelli previsti dalla norma impugnata nel presente giudizio. Anche quest'ultima eccede i limiti consentiti dalla richiamata giurisprudenza di questa Corte. Alla stessa stregua della norma scrutinata nel precedente richiamato (sentenza n. 219 del 2013), la disposizione impugnata attribuisce ad apparati ispettivi dell'amministrazione centrale poteri di verifica sul complesso delle attività amministrative e finanziarie degli enti locali, violando conseguentemente i parametri statuari e le relative norme di attuazione evocati dalle ricorrenti Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna.

Né vale in senso contrario porre in rilievo che la disposizione impugnata, se interpretata in relazione al successivo comma 3 dell'art. 148 del d.lgs. n. 267 del 2000, è finalizzata a rafforzare l'intervento della Corte dei conti, atteso che le sezioni regionali di controllo possono ricorrere soltanto indirettamente alle procedure ispettive disciplinate dal censurato comma 2, che rimangono, quindi, nella piena disponibilità dell'amministrazione centrale dello Stato.

Va dunque dichiarata l'illegittimità costituzionale del comma 2 dell'art. 148 del d.lgs. n. 267 del 2000, come modificato dall'art. 3, comma 1, lettera e), del decreto-legge in esame, in riferimento all'art. 4, numero 1-bis), dello statuto speciale del Friuli-Venezia Giulia, anche in relazione agli artt. 3, 4, 6 e 9 del d.lgs. n. 9 del 1997, e in riferimento all'art. 3, comma 1, lettera b), in combinato disposto con l'art. 46 dello statuto speciale per la Sardegna. Gli ulteriori profili di censura rimangono assorbiti.

7.4. – Va conseguentemente dichiarata, per gli stessi motivi, l'illegittimità costituzionale del comma 3 dell'art. 148 del d.lgs. n. 267 del 2000, come modificato dall'art. 3, comma 1, lettera e), del citato decreto-legge – impugnato dalla sola Regione autonoma Sardegna – il quale prevede che le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti possono attivare le procedure previste dal comma 2.

Va precisato che la dichiarazione di illegittimità costituzionale dei commi 2 e 3 dell'art. 148 del d.lgs. n. 267 del 2000, come modificato dall'art. 3, comma 1, lettera e), del medesimo decreto-legge, essendo fondata sugli evocati parametri statuari e sulle relative norme di attuazione, ha efficacia, con riguardo all'applicazione di dette norme, limitatamente alle Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna.

7.5. – La Regione autonoma Sardegna impugna anche gli artt. 148, commi 1 e 4, e 148-bis del d.lgs. n. 267 del 2000, come modificato dall'art. 3, comma 1, lettera e), del menzionato decreto-legge.

La censura rivolta al comma 4 dell'art. 148 è inammissibile per genericità dei motivi non sostenuti da adeguate argomentazioni, limitandosi il ricorso ad affermare, senza ulteriori

specificazioni, la lesività della disposizione in esame rispetto ai parametri statuari invocati in relazione agli altri commi degli impugnati artt. 148 e 148-bis, come modificati dall'art 3, comma 1, lettera e), del d.l. n. 174 del 2012, senza illustrare sufficientemente le ragioni che determinerebbero le dedotte lesioni (ex plurimis, sentenze n. 41 del 2013; 114 del 2011; n. 310 del 2010; nonché ordinanza n. 123 del 2012).

7.5.1. – La questione promossa in relazione al comma 1 dell'art. 148 del d.lgs. n. 267 del 2000, come modificato dall'art. 3, comma 1, lettera e), del d.l. n. 174 del 2012, non è fondata.

La disposizione censurata si limita infatti a disciplinare procedure di raccordo tra i controlli esterni di natura collaborativa intestati alle sezioni regionali della Corte dei conti, ai quali questa Corte ha già ricondotto verifiche periodiche sulla legittimità e la regolarità della gestione economico-finanziaria, anche in espresso riferimento alle autonomie speciali (ex plurimis, sentenza n. 179 del 2007), e i controlli interni funzionali a garantire il rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio di ciascun ente locale. Ciò al fine di garantire quel fondamentale raccordo tra controlli esterni e controlli interni, volti a garantire il rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, i parametri costituzionali sugli equilibri di bilancio e i vincoli posti dal diritto dell'Unione europea (ex plurimis, sentenze n. 267 del 2006, n. 181 del 1999, n. 470 del 1997, n. 29 del 1995), estensibili anche alle autonomie speciali (sentenze n. 60 del 2013 e n. 179 del 2007).

I controlli disciplinati dalla norma impugnata si pongono pertanto su un piano distinto rispetto a quello disciplinato dagli invocati parametri statuari e dalle relative norme di attuazione (sentenza n. 60 del 2013): i primi sono infatti svolti in riferimento a parametri costituzionali (artt. 81 e 119 Cost.), anche in relazione al rispetto degli obblighi derivanti dalla partecipazione dell'Italia all'Unione europea (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.), distinti dai parametri in riferimento ai quali si svolgono i controlli disciplinati nell'ambito competenziale riservato alle norme di attuazione statutaria (sentenza n. 60 del 2013).

Interpretata in questi termini, la norma impugnata sfugge alle censure della ricorrente Regione autonoma Sardegna, in quanto non è lesiva né degli evocati parametri statuari, inidonei a delimitare l'ambito dei controlli legittimamente attribuibili dal legislatore statale alla Corte dei conti (art. 3, comma 1, lettera b, in combinato disposto con l'art. 46 dello statuto), né dell'art. 6 dello statuto (che riserva alla Regione l'esercizio delle funzioni amministrative nelle materie nelle quali ha potestà legislativa), atteso che ben si giustifica l'attribuzione dei suddetti controlli ad un organo terzo ed imparziale – quale si configura la Corte dei conti per costante giurisprudenza di questa Corte – che rappresenta lo Stato-ordinamento.

7.5.2. – La questione relativa all'art. 148-bis del d.lgs. n. 267 del 2000, come modificato dall'art. 3, comma 1, lettera e), del d.l. n. 174 del 2012, non è fondata.

La ricorrente Regione autonoma Sardegna lamenta la violazione dei medesimi parametri invocati in riferimento alle censurate disposizioni dell'art. 148 del d.lgs. n. 267 del 2000, come modificato dall'art. 3, comma 1, lettera e), del citato decreto-legge.

Quanto alle censure rivolte al comma 2 dell'art. 148-bis, che amplia le introdotte verifiche sui rendiconti degli enti locali anche alle partecipazioni in società controllate e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività locale e di servizi strumentali all'ente, occorre osservare che detta estensione è funzionale, da un lato, a garantire l'armonizzazione dei bilanci pubblici e, dall'altro, a prevenire squilibri di bilancio.

Quanto alle censure rivolte ai commi 1 e 3 dell'art. 148-bis, questa Corte, pronunciandosi dapprima sulle norme che hanno istituito i controlli finanziari (art. 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266 del 2005) – espressamente richiamati dalle norme impuginate – e successivamente sul censurato art. 148-bis, ha già affermato che il suddetto controllo è finalizzato ad assicurare, in vista della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, la sana gestione finanziaria del complesso degli enti territoriali (inclusi quelli dotati di autonomia speciale), ponendosi conseguentemente su un piano distinto rispetto ai controlli disciplinati dalle

fonti “speciali” di autonomia (ex plurimis, sentenze n. 60 del 2013; n. 179 del 2007; n. 267 del 2006).

Nel pronunciarsi sulla conformità a Costituzione delle norme che disciplinano tale tipologia di controllo, in relazione agli enti locali e agli enti del Servizio sanitario nazionale (art. 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266 del 2005), questa Corte ha altresì affermato che esso «è ascrivibile alla categoria del sindacato di legalità e di regolarità, di tipo complementare al controllo sulla gestione amministrativa» (sentenza n. 179 del 2007).

Sviluppando questi consolidati orientamenti, questa Corte, con la sentenza n. 60 del 2013, ha affermato che «l’art. 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266 del 2005 e l’art. 148-bis del d.lgs. n. 267 del 2000, introdotto dall’art. 3, comma 1, lettera e), del d. l. n. 174 del 2012, hanno istituito ulteriori tipologie di controllo, estese alla generalità degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale, piuttosto ascrivibili a controlli di natura preventiva finalizzati ad evitare danni irreparabili all’equilibrio di bilancio». Detti controlli pertanto non sono lesivi dell’ambito riservato alle norme di attuazione in quanto si collocano su un piano distinto rispetto ai controlli disciplinati dalle fonti “speciali” di autonomia, «almeno per quel che riguarda gli esiti del controllo spettante alla Corte dei conti sulla legittimità e la regolarità dei conti» (sentenza n. 60 del 2013), a cui sono riconducibili tutte le norme impugnate dalla ricorrente Regione autonoma Sardegna.

Non sussiste pertanto il censurato contrasto.

8. – Le Regioni autonome Sardegna e Friuli-Venezia Giulia e la Provincia autonoma di Trento (queste ultime limitatamente ai commi 1, 2 e 3) impugnano anche l’art. 6 del d.l. n. 174 del 2012, che:

– disciplina il rafforzamento degli strumenti utilizzabili per l’analisi della spesa pubblica presso gli enti territoriali affidati al Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa pubblica per acquisti di beni e servizi, istituito dall’art. 2 del decreto-legge 7 maggio 2012, n. 52 (Disposizioni urgenti per la razionalizzazione della spesa pubblica), convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1 della legge 6 luglio 2012, n. 94, anche mediante i Servizi ispettivi di finanza pubblica della Ragioneria generale dello Stato;

– affida a detti Servizi ispettivi lo svolgimento di analisi su campione relative all’efficienza dell’organizzazione e alla sostenibilità dei bilanci, sulla base di specifici indicatori di squilibrio finanziario e secondo modelli di accertamento concordati dalla Ragioneria generale dello Stato con il Commissario stesso (art. 6, commi 1 e 2, del d.l. n. 174 del 2012), funzionali ai controlli e alle verifiche svolte dalle sezioni regionali della Corte dei conti;

– affida alla Sezione autonomie della Corte dei conti il compito di: definire, sentite le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, le metodologie necessarie per lo svolgimento dei controlli per la verifica dell’attuazione delle misure dirette alla razionalizzazione della spesa pubblica degli enti territoriali; emanare la delibera di orientamento alla quale le sezioni regionali si conformano in presenza di interpretazioni discordanti delle norme rilevanti per l’attività di controllo o consultiva (art. 6, commi 3 e 4, del d.l. n. 174 del 2012).

8.1. – Le censure mosse dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia possono essere suddivise in due gruppi.

Quanto all’asserita esclusiva riserva dell’amministrazione regionale in materia di controlli sugli enti locali, con particolare riferimento alla finanza locale, la ricorrente deduce la violazione: dell’art. 4, numero 1-bis), dello statuto di autonomia e dell’art. 9 del d.lgs. n. 9 del 1997, che attribuiscono alla Regione la competenza legislativa in materia, rispettivamente, di «ordinamento degli enti locali» e di «finanza locale»; dell’art. 60 dello statuto di autonomia (che riserva il controllo sugli atti degli enti locali ad organi della Regione); dell’art. 33, comma 1, del d.P.R. n. 902 del 1975, il quale prevede che la Corte dei conti eserciti sugli enti locali solo il controllo di gestione in senso stretto; del Titolo IV e dell’art. 63, comma 5, dello statuto di autonomia, che regolano la speciale autonomia finanziaria della Regione; dell’art. 27 della legge n. 42 del 2009 e

del principio dell'accordo che regola i rapporti finanziari tra Stato e Regioni speciali; dell'art. 1, commi 154 e 155, della legge 13 dicembre 2010, n. 220 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2011), adottato a seguito dell'accordo tra lo Stato e la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, in ossequio al principio secondo cui i rapporti finanziari tra Stato ed enti ad autonomia differenziata sono regolati sulla base di accordi; nonché degli artt. 3, 4, 6 e 9 del già richiamato d.lgs. n. 9 del 1997, che riserverebbero in via esclusiva alla Regione i controlli sugli enti locali.

8.2. – Con un secondo gruppo di censure, la ricorrente deduce la lesione del proprio ambito di competenza relativo all'organizzazione amministrativa regionale, intendendo i commi 1, 2 e 3 dell'art. 6 del decreto-legge sopra indicato nel senso che il comma 3 riferisca i controlli in esso indicati anche alle Regioni (sia ordinarie che speciali) e che «conseguenzialmente, i commi 1 e 2 siano rivolti anche alle regioni speciali». Ne conseguirebbe – ad avviso della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia – la violazione dell'art. 4, numero 1), dello statuto di autonomia, che le attribuisce la potestà legislativa nella materia «ordinamento degli Uffici e degli Enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale ad essi addetto», o dell'art. 117, quarto comma, della Costituzione, «se ritenuto più favorevole».

8.3. – Anche le censure mosse dalla Provincia autonoma di Trento avverso le norme impugnate possono essere suddivise in due gruppi. Quanto alla lamentata lesione dell'ambito competenziale relativo ai controlli sugli enti locali e alla finanza locale, asseritamente riservato alla Provincia autonoma, la ricorrente evoca i seguenti parametri: l'art. 79, comma 3, dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige; la «speciale autonomia finanziaria della Provincia, quale configurata dall'art. 79 e dall'art. 104 dello Statuto, dal d.lgs. n. 268 del 1992, dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009 e dal principio dell'accordo che regola i rapporti finanziari tra Stato e Regioni speciali»; l'art. 6, comma 3-bis, del d.P.R. 15 luglio 1988, n. 305 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige per l'istituzione delle sezioni di controllo della Corte dei conti di Trento e di Bolzano e per il personale ad esse addetto), che esaurirebbero in quelli intestati alla Provincia autonoma i controlli sulla gestione economico-finanziaria degli enti locali; gli artt. 80 e 81 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige – che, rispettivamente, riservano alla Provincia competenza legislativa nella materia «finanza locale» (art. 80) e prevedono che la stessa Provincia corrisponda «ai comuni [...] idonei mezzi finanziari» (art. 81); l'art. 17 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), che disciplina il potere di vigilanza della Provincia di Trento sugli enti locali, inibendo altri controlli intestati alla Corte dei conti; l'art. 4, comma 1, del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), il quale prevede che il legislatore statale non può attribuire agli organi statali funzioni amministrative, comprese quelle di vigilanza, di polizia amministrativa e di accertamento di violazioni amministrative, diverse da quelle spettanti allo Stato secondo lo statuto speciale e le relative norme di attuazione, atteso che il comma 2 dell'art. 6 del d.l. n. 174 del 2012 attribuirebbe ai Servizi ispettivi di finanza pubblica della Ragioneria generale dello Stato funzioni amministrative nella materia, di competenza della Regione autonoma Trentino-Alto Adige o della Provincia autonoma di Trento, «coordinamento della finanza pubblica e [...] finanza locale».

8.4. – Con un secondo gruppo di censure, la stessa ricorrente deduce la lesione dell'ambito di competenza relativo all'organizzazione amministrativa provinciale, intendendo i commi 1, 2 e 3 dell'art. 6 del citato decreto-legge nel senso che l'impugnato comma 3 riferisca i controlli in esso indicati anche alle Regioni (sia ordinarie che speciali) e che «conseguenzialmente, i commi 1 e 2 siano rivolti anche alle regioni speciali». Ne conseguirebbe – ad avviso della ricorrente – la lesione del titolo di competenza in materia di organizzazione interna, riservato alla potestà legislativa della

Provincia autonoma, atteso che tale potestà legislativa comprenderebbe la potestà di regolare il bilancio regionale [e provinciale] e le verifiche contabili, nonché dell'art. 3 Cost., sotto il profilo della «irragionevolezza per contraddittorietà», in quanto applicherebbe alle Regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano verifiche sulla regolarità amministrativo-contabile «ai sensi dell'art. 14, comma 1, lettera d), della legge 31 dicembre 2009, n. 196», cioè di una disposizione che prevede che tali verifiche vengano effettuate «ad eccezione [che nei confronti] delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano» (violazione che inciderebbe sull'autonomia regionale considerato anche che i commi impugnati attengono «all'organizzazione regionale o, comunque, ai rapporti Stato-Regione o al coordinamento della finanza pubblica»).

8.5. – La Regione autonoma Sardegna lamenta la lesione dei seguenti parametri: art. 3, comma 1, lettera b), dello statuto speciale per la Sardegna, che attribuisce alla Regione potestà legislativa nella materia «ordinamento degli enti locali», comprensiva delle forme dei controlli esterni sulla finanza locale; art. 46 dello statuto, che riserva il controllo sugli atti degli enti locali ad organi della Regione; art. 6 dello statuto, che attribuisce alla Regione l'esercizio delle funzioni amministrative nelle materie in cui ha potestà legislativa, atteso che affida «a soggetti non riconducibili all'ordinamento regionale le funzioni amministrative così disciplinate»; artt. 3, comma 1, lettera b), 6 e 46 dello statuto di autonomia, in combinato disposto con gli artt. 54 e 56 dello stesso statuto, che stabiliscono il procedimento, rispettivamente, per la modificazione dello statuto e per l'adozione delle norme di attuazione dello stesso; art. 116 Cost., che riconosce alla Regione Sardegna una speciale autonomia «garantita anche dalle Norme di attuazione dello Statuto»; art. 1 del d.P.R. n. 21 del 1978, atteso che il comma 4 dell'art. 6 del d. l. n. 174 del 2012, attribuendo alla Sezione delle autonomie della Corte dei conti la possibilità di adottare una “delibera di orientamento” per il controllo sugli enti locali, di fatto affiderebbe la normazione sul controllo degli enti locali della Regione ad un'articolazione della medesima Corte.

8.6. – Occorre anzitutto rilevare che l'art. 2 del d.l. n. 52 del 2012, espressamente richiamato dalle disposizioni impugnate, è stato abrogato dall'art. 49-bis, comma 9, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 9 agosto 2013, n. 98.

La norma istitutiva del Commissario per la revisione della spesa pubblica, a cui sono attribuite le funzioni disciplinate dagli impugnati commi 1 e 2 dell'art. 6 del d.l. in esame, è stata quindi espressamente abrogata, senza che le disposizioni impugnate abbiano trovato presumibilmente applicazione nel limitato periodo di vigenza intercorso tra l'entrata in vigore del d.l. n. 52 del 2012, istitutivo del Commissario (11 ottobre 2012) e l'entrata in vigore del d.l. n. 69 del 2013 (22 giugno 2013), in quanto i “modelli di accertamento” indispensabili ai fini dello svolgimento delle analisi sulla spesa pubblica previsti dai commi 1 e 2, che avrebbero dovuto essere deliberati dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti, previo accordo tra il Commissario stesso e la Ragioneria generale dello Stato, non sono stati emanati. Né le parti hanno fornito alcuna indicazione al riguardo.

Cionondimeno, l'art. 49-bis del richiamato d.l. n. 69 del 2013, pur abrogando, al comma 9, l'art. 2 del d.l. n. 52 del 2012, istitutivo del Commissario per la revisione della spesa, ai commi da 2 a 7, ha disciplinato le funzioni dell'organo in parola nei seguenti termini: «2. Ai fini della razionalizzazione della spesa e del coordinamento della finanza pubblica, il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, può nominare con proprio decreto un Commissario straordinario, con il compito di formulare indirizzi e proposte, anche di carattere normativo, nelle materie e per i soggetti di cui al comma 1, terzo periodo (in materia di razionalizzazione e revisione della spesa delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, degli enti pubblici, nonché delle società controllate direttamente o indirettamente da amministrazioni pubbliche che non emettono strumenti finanziari quotati in mercati regolamentati, con particolare riferimento alla revisione dei

programmi di spesa e della disciplina dei trasferimenti alle imprese, alla razionalizzazione delle attività e dei servizi offerti, al ridimensionamento delle strutture, alla riduzione delle spese per acquisto di beni e servizi, all'ottimizzazione dell'uso degli immobili e alle altre materie individuate dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 3 maggio 2012). 3. Il Commissario straordinario opera in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione ed è scelto tra persone, anche estranee alla pubblica amministrazione, dotate di comprovata esperienza e capacità in materia economica e di organizzazione amministrativa. 4. Il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 2 stabilisce: a) la durata dell'incarico, che non può comunque eccedere i tre anni; b) l'indennità del Commissario straordinario, nei limiti di quanto previsto dall'articolo 23-ter del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214; c) le risorse umane e strumentali del Ministero dell'economia e delle finanze delle quali il Commissario straordinario può avvalersi nell'esercizio delle sue funzioni, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. 5. Il Commissario straordinario ha diritto di corrispondere con tutti i soggetti di cui al comma 1, terzo periodo, e di chiedere ad essi, oltre a informazioni e documenti, la collaborazione per l'adempimento delle sue funzioni. In particolare, il Commissario straordinario ha il potere di chiedere alle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, l'accesso a tutte le banche di dati da esse costituite o alimentate. Nell'esercizio delle sue funzioni, il Commissario straordinario può disporre lo svolgimento di ispezioni e verifiche a cura dell'Ispettorato per la funzione pubblica e del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato e richiedere, previa intesa ai sensi dell'articolo 3, comma 1, del decreto legislativo 19 marzo 2001, n. 68, la collaborazione della Guardia di finanza. 6. Entro venti giorni dalla nomina, il Commissario straordinario presenta al Comitato interministeriale di cui al comma 1 un programma di lavoro recante gli obiettivi e gli indirizzi metodologici dell'attività di revisione della spesa pubblica. Nel corso dell'incarico il Commissario straordinario, anche su richiesta del Comitato interministeriale, può presentare aggiornamenti e integrazioni del programma ai fini della loro approvazione da parte del medesimo Comitato. Il programma e gli eventuali aggiornamenti e integrazioni sono trasmessi alle Camere. 7. Il Commissario straordinario, se richiesto, svolge audizioni presso le competenti Commissioni parlamentari».

Pertanto, alla luce della testé richiamata disciplina vigente relativa al Commissario straordinario per la revisione della spesa pubblica, stante la non alterazione della «sostanza normativa» (ex plurimis, sentenze n. 193 del 2012 e n. 147 del 2012) rispetto a quanto previsto dalla disposizione abrogata (art. 2 del d.l. n. 52 del 2012), che disciplinava funzioni dell'organo analoghe a quelle previste dai sopra riportati commi dell'art. 49-bis del d.l. n. 69 del 2013, essendo le modificazioni successivamente apportate dal legislatore alla disciplina relativa al Commissario per la revisione della spesa pubblica riferibili alle disposizioni impugnate, le censure mosse dalle ricorrenti avverso i commi 1 e 2 dell'art. 6 del d.l. in esame vanno riferite alla richiamata disciplina vigente relativa allo stesso organo in quanto titolare di funzioni del tutto assimilabili a quelle previste dall'abrogato art. 2 del d.l. n. 52 del 2012 richiamato dalle norme impugnate.

Si deve poi osservare che gli impugnati commi 1 e 2 attribuiscono le richiamate funzioni di analisi della spesa pubblica degli enti locali al Commissario per la revisione della spesa pubblica. Dette analisi sono svolte, anche avvalendosi dei Servizi ispettivi di finanza pubblica della Ragioneria generale dello Stato, sia pure limitatamente ad analisi «su campione» relative alla razionalizzazione, efficienza ed economicità dell'organizzazione e della sostenibilità dei bilanci, sulla base di modelli di accertamento concordati dalla Ragioneria stessa con il Commissario, in caso di «indicatori» di squilibrio finanziario, ai sensi dell'art. 14, comma 1, lettera d), della legge n. 196 del 2009 (ripetuto utilizzo dell'anticipazione di tesoreria; disequilibrio consolidato della parte corrente del bilancio; anomale modalità di gestione del servizio per conto di terzi; aumento non giustificato di spesa degli organi politici istituzionali), al fine di comunicare gli esiti dell'attività ispettiva alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti e alla sezione delle autonomie.

Il successivo comma 3, attribuisce alla sezione delle autonomie della Corte dei conti il compito di definire, sentite le Regioni e le Province autonome, le metodologie necessarie per lo svolgimento dei controlli degli enti territoriali. Ne consegue che le disposizioni impugnate sono applicabili, per espressa deroga del legislatore alla clausola di salvaguardia costituita dall'art. 11-bis, del d.l. in esame, anche alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome.

Occorre pertanto procedere allo scrutinio di costituzionalità dei commi 1, 2 e 3 dell'art. 6 del d.l. n. 174 del 2012, impugnati dalle ricorrenti Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna e dalla Provincia autonoma di Trento.

La questione dell'art. 6, commi 1 e 2, del d.l. n. 174 del 2012, non è fondata.

I commi 1 e 2 si limitano a disciplinare le suddette funzioni di analisi della spesa pubblica degli enti locali, ai sensi dell'art. 14, comma 1, lettera d), della legge n. 196 del 2009, in presenza dei suddetti "indicatori" di squilibrio finanziario, stabilendo che venga fornita comunicazione dei dati acquisiti al Commissario per la revisione della spesa, alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti competente per territorio e alla Sezione autonomie al fine di consentire l'elaborazione e una più proficua applicazione delle metodologie necessarie per lo svolgimento dei controlli per la verifica dell'attuazione delle misure dirette alla razionalizzazione della spesa pubblica degli enti territoriali.

8.7. – Il primo gruppo di censure rispettivamente mosse dalla Regione autonoma Friuli - Venezia Giulia e dalla Provincia autonoma di Trento e le censure mosse dalla Regione autonoma Sardegna, in riferimento ai numerosi parametri costituzionali e statutari invocati, lamentano la lesione dell'ambito di competenza relativo ai controlli sugli enti locali e alla finanza locale, asseritamente riservato alle autonomie speciali.

Le ricorrenti muovono dal presupposto che l'applicazione delle norme impugnate agli enti locali delle Regioni autonome e della Provincia autonoma sarebbe illegittima sia in quanto non si tratterebbe di controlli collaborativi, ma di controlli che esprimerebbero un potere statale di supremazia sugli enti territoriali, non previsto né ammesso dallo statuto e dalle norme di attuazione, sia in quanto, in contraddizione con lo statuto e le norme di attuazione invocate a parametro (o con l'art. 117, quarto comma, Cost., «se ritenuto più favorevole»), istituirebbero un potere di controllo sugli enti locali parallelo e concorrente rispetto a quello che è espressamente attribuito alle Regioni e alla Provincia autonoma.

Tale presupposto deve ritenersi errato e non può pertanto essere condiviso da questa Corte.

Quanto, infatti, all'asserito carattere non collaborativo, le norme censurate non risultano lesive dell'autonomia regionale e provinciale, in quanto non determinano misure repressive e sanzionatorie sugli enti controllati, rimettendo alle amministrazioni controllate l'adozione delle misure correttive in esito alle eventuali situazioni critiche della gestione rilevate dalle sezioni regionali della Corte dei conti (art. 6, comma 3, del d.l. n. 174 del 2012).

Ne consegue che la disciplina posta dalle disposizioni impugnate rimane nell'alveo dei controlli di natura collaborativa, in quanto limitati all'applicazione di metodologie di controllo della spesa pubblica degli enti territoriali – peraltro di carattere episodico – funzionali ad assicurare, in vista della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della "finanza pubblica allargata", inclusiva delle autonomie speciali (sentenza n. 425 del 2004), la sana gestione finanziaria del complesso degli enti territoriali, nonché il rispetto del patto di stabilità interno e degli obiettivi di governo dei conti pubblici concordati in sede europea (ex plurimis, sentenze n. 219 del 2013, con la quale la Corte ha ritenuto non innovativi simili controlli; n. 60 del 2013; n. 179 del 2007; n. 267 del 2006).

Né, quanto al primo gruppo di censure rispettivamente mosse dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e dalla Provincia autonoma di Trento circa l'asserita esclusività dei controlli sugli enti locali attribuiti a Regioni e Province autonome, vale evocare la lesione dell'art. 60 dello statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia e dell'art. 33 del d.P.R. n. 902 del 1975, da un lato, e

dell'art. 79, terzo comma, dello statuto del Trentino-Alto Adige e dell'art. 4 del d.lgs. n. 266 del 1992, dall'altro.

Al riguardo, si è già chiarito, giudicando non fondate le questioni dell'art. 1, commi 2, 3, 4, 5, 6 e 8, del d.l. n. 174 del 2012 (punti da 6.3.3. a 6.3.8.), a cui espressamente rinvia la parte motiva dei ricorsi, nella parte in cui le ricorrenti censurano anche i commi 1, 2 e 3 dell'art. 6, che i parametri evocati dalle ricorrenti non valgono ad esaurire l'ambito dei controlli e delle verifiche che il legislatore statale può legittimamente attribuire alla Corte dei conti (o comunque strumentali allo svolgimento delle funzioni dell'organo di controllo).

Quanto invece alla lamentata lesione della «speciale autonomia finanziaria» della Provincia autonoma di Trento e della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia – configurata dagli artt. 79 e 104 dello statuto trentino e dalle invocate norme di attuazione, nonché dal Titolo IV e dall'art. 63, comma 5, dello statuto del Friuli-Venezia Giulia, dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009 e dal principio dell'accordo che regola i rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie speciali, tradottosi, per quest'ultima Regione, nell'art. 1, commi 154 e 155, della legge n. 220 del 2010 – questa Corte ha affermato tra l'altro, nelle sentenze richiamate dalle ricorrenti, che «l'accordo è lo strumento [...] per conciliare e regolare in modo negoziato [...] il concorso alla manovra di finanza pubblica delle Regioni a Statuto speciale» (sentenze n. 60 del 2013; n. 118 del 2012 e n. 82 del 2007), alla cui attuazione i parametri statutari e le relative norme di attuazione invocati nel presente giudizio sono dichiaratamente rivolti.

Ne consegue che le modalità positivamente determinate mediante le quali la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e la Provincia autonoma di Trento concordano con il Ministro dell'economia e delle finanze gli obiettivi di finanza pubblica ed esercitano le relative funzioni di coordinamento e di vigilanza sulla finanza degli enti locali, non attribuiscono alla Regione ad autonomia differenziata e alla Provincia autonoma alcun titolo di esclusività nello svolgimento delle pertinenti funzioni di controllo e vigilanza (sentenza n. 60 del 2013).

Come già affermato da questa Corte in relazione a norme analoghe, i controlli e le verifiche disciplinati dalle norme impugnate si pongono su un piano distinto da quello ascrivibile alle funzioni di controllo e vigilanza sulla gestione amministrativa spettanti alle Regioni ricorrenti e alla Provincia autonoma di Trento, non potendosi desumere dalle norme statutarie e dalle relative norme di attuazione invocate a parametro nel presente giudizio alcun titolo esclusivo nello svolgimento delle funzioni di controllo e di vigilanza sugli obiettivi di finanza pubblica, a cui le procedure di analisi sulla spesa pubblica disciplinate dalle norme impugnate sono dichiaratamente rivolte.

Occorre inoltre osservare che il metodo delle analisi «su campione», che le norme impugnate affidano ai Servizi ispettivi di finanza pubblica della Ragioneria generale dello Stato (comunque funzionali ai controlli delle sezioni regionali della Corte dei conti), pur di carattere non sistematico, rientra tra le metodologie necessarie che questa Corte, sia pure in esclusivo riferimento alla Corte dei conti, ha affermato caratterizzare il controllo sulla gestione in senso stretto, mediante il quale non possono estendersi verifiche sulla generalità delle pubbliche amministrazioni, bensì «controlli “a campione” mirando [l'esame] alle materie, ai settori e alle gestioni ritenuti cruciali» (sentenza n. 29 del 1995).

8.8. – Con il secondo gruppo di censure rispettivamente mosse dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e dalla Provincia autonoma di Trento e con la censura mossa dalla Regione autonoma Sardegna – nella parte in cui quest'ultima lamenta la lesione dell'art. 3, comma 1, lettera b), dello statuto di autonomia, che attribuisce alla Regione potestà legislativa nella materia «ordinamento degli enti locali» – le ricorrenti lamentano la lesione dell'ambito competenziale relativo all'organizzazione interna degli enti territoriali dotati di autonomia speciale, nonché l'intrinseca irragionevolezza e contraddittorietà delle norme impugnate, che applicherebbero alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano delle verifiche sulla regolarità amministrativo-contabile riservate alle Regioni ordinarie, incidendo, in tal modo, sull'autonomia speciale.

Al riguardo, va osservato che questa Corte, con la sentenza n. 219 del 2013, si è già pronunciata su una norma assimilabile a quelle oggetto dell'odierno giudizio – l'art. 5 del d.lgs. n. 149 del 2011, nel testo introdotto dall'art. 1-bis, comma 4, del d.l. n. 174 del 2012, che attribuisce al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato poteri ispettivi e verifiche sulla regolarità della gestione amministrativo-contabile anche nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome, ai sensi dell'art. 14, comma 1, lettera d), della legge n. 196 del 2009 – affermando che l'art. 14 della legge n. 196 del 2009 (che disciplina dette procedure) «continua a disciplinare una fattispecie tipica, con riguardo a finalità estranee al controllo contabile».

Tale pronuncia ben si attaglia anche al caso in esame, in quanto anche le norme oggetto del presente giudizio rinviano all'art. 14 della legge n. 196 del 2009 e alle relative verifiche dei Servizi ispettivi della Ragioneria «al solo scopo – come ha affermato questa Corte, in relazione alla fattispecie analoga – di allargare il potere di vigilanza fino all'impiego dei servizi ispettivi di finanza pubblica», dotando gli organi dell'amministrazione centrale di un più penetrante potere generale di accesso agli uffici regionali. Detto potere, tuttavia, trova – anche nel caso in esame – il proprio sbocco naturale nell'attivazione delle attribuzioni di controllo spettanti alla Corte dei conti, venendo anche per tale verso a «divaricarsi rispetto a quanto normato dall'art. 14 della legge n. 196 del 2009», sottraendo in tal modo «la disposizione impugnata [...] al profilo di manifesta contraddittorietà ed irrazionalità, per il quale è stata denunciata dalla Regione Friuli-Venezia Giulia e dalla Provincia autonoma di Trento in riferimento all'art. 3 Cost.» (sentenza n. 219 del 2013, punto 16. del Considerato in diritto).

Interpretate in questi termini, anche le disposizioni impuginate nel presente giudizio sfuggono alle censure delle ricorrenti Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e Provincia autonoma di Trento, atteso che i sopra richiamati poteri ispettivi sono strumentali allo svolgimento delle funzioni di controllo della Corte dei conti; né è censurato dalle ricorrenti il ruolo del Commissario straordinario.

8.9. – Occorre ora procedere allo scrutinio del comma 3 dell'art. 6 del d.l. n. 174 del 2012.

La disposizione impugnata prevede che la sezione delle autonomie della Corte dei conti definisca, sentite le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, le metodologie necessarie per lo svolgimento dei controlli per la verifica dell'attuazione delle misure dirette alla razionalizzazione della spesa pubblica degli enti territoriali, affidando, poi, alle sezioni regionali il compito di effettuare i relativi controlli, e, in presenza di criticità della gestione, quello di assegnare alle amministrazioni interessate un termine per l'adozione delle necessarie misure correttive, riferendo successivamente al Parlamento gli esiti dei controlli effettuati.

Va anzitutto precisato che, ancorché la rubrica dell'art. 6 riferisca le sue disposizioni agli enti locali e detto articolo sia collocato nel Titolo II del d.l. in esame («Province e comuni»), il tenore letterale della norma impugnata, riferendo le suddette metodologie, definite dalla sezione delle autonomie della Corte dei conti, all'analisi della spesa pubblica degli «enti territoriali», deve intendersi applicabile anche alle amministrazioni regionali. Ad analoga conclusione si perviene sul piano logico-sistematico, atteso che la norma impugnata prevede che la relazione sui controlli effettuati venga inviata al Parlamento, con ciò riferendo evidentemente detta attività anche alle amministrazioni regionali. Se quest'ultima fosse infatti limitata ai soli enti locali, il legislatore ben avrebbe previsto l'invio della relazione anche ai consigli regionali.

È affermazione costante di questa Corte che l'interpretazione di una legge o di alcune sue disposizioni in un determinato significato non può discendere soltanto da affermazioni formali del legislatore stesso, ma deve avere una puntuale rispondenza nella natura effettiva delle disposizioni interessate, quale si desume dal loro contenuto normativo, dal loro oggetto, dal loro scopo e dalla loro incidenza nei confronti di altre norme dell'ordinamento (tra le tante, sentenze n. 200 e n. 164 del 2012 e n. 85 del 1990). Se, dunque, l'autoqualificazione di per sé non è determinante, appare a fortiori irrilevante anche la definizione contenuta nella rubrica dell'articolo impugnato,

letteralmente relativo allo «Sviluppo degli strumenti di controllo della gestione finalizzati all'applicazione della revisione della spesa presso gli enti locali e ruolo della Corte dei conti».

Nel merito, la questione non è fondata.

La disciplina posta dalla disposizione impugnata, in quanto strumentale a più tipi di attività di controllo, rimane nell'alveo dei controlli di natura collaborativa e di quelli di legittimità-regolarità istituiti per assicurare il rispetto dei vincoli derivanti dal diritto dell'Unione europea, in quanto limitati all'applicazione di metodologie di controllo della spesa pubblica degli enti territoriali funzionali ad assicurare, in vista della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della "finanza pubblica allargata", inclusiva delle autonomie speciali (sentenza n. 425 del 2004), la sana gestione finanziaria del complesso degli enti territoriali, nonché il rispetto del patto di stabilità interno e degli obiettivi di governo dei conti pubblici concordati in sede europea (ex plurimis, sentenze n. 219 del 2013, con la quale la Corte ha ritenuto non innovativi simili controlli; n. 60 del 2013; n. 179 del 2007; n. 267 del 2006).

8.10. – Occorre infine prendere in esame il comma 4 dell'art. 6 del d.l. n. 174 del 2012, impugnato dalla Regione autonoma Sardegna.

La ricorrente lamenta la lesione dei parametri statutarî e delle relative norme di attuazione (evocati al punto 8.5.) volti a preservare l'ambito di competenza relativo ai controlli sugli enti locali e alla finanza locale, asseritamente riservato, in via esclusiva, alla Regione autonoma.

In particolare, la Regione autonoma Sardegna si duole della lesione dell'art. 1 del d.P.R. n. 21 del 1978, che riserva il controllo di legittimità sugli atti amministrativi della Regione alla competente sezione regionale della Corte dei conti, atteso che la norma impugnata, attribuendo alla Sezione delle autonomie della Corte dei conti la possibilità di adottare una «delibera di orientamento» per il controllo sugli enti locali, di fatto affiderebbe la normazione sul controllo degli enti locali della Regione ad un'articolazione della medesima Corte.

La questione non è fondata.

La disposizione impugnata, nell'attribuire la possibilità di adottare detta «delibera di orientamento» per il controllo degli enti locali, non affida alcun potere normativo sul controllo degli enti locali alla sezione delle autonomie della Corte dei conti. La norma attribuisce a tale sezione una funzione nomofilattica in caso di interpretazioni discordanti tra sezioni regionali della Corte dei conti e non è pertanto in alcun modo lesiva dell'autonomia regionale.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 dicembre 2012, n. 213, promosse dalle Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna e dalla Provincia autonoma di Trento con i ricorsi indicati in epigrafe;

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 7, del decreto-legge n. 174 del 2012, limitatamente alla parte in cui si riferisce al controllo dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi delle Regioni;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 10, primo periodo, del decreto-legge n. 174 del 2012, limitatamente alle parole «che lo trasmette al presidente della Regione»;

- 3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 10, secondo periodo, del decreto-legge n. 174 del 2012, limitatamente alle parole «al presidente della regione per il successivo inoltra»;
- 4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 11, primo periodo, nella parte in cui prevede il «presidente della regione», anziché il «presidente del consiglio regionale»;
- 5) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 11, terzo periodo, del decreto-legge n. 174 del 2012;
- 6) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 11, quarto periodo, del decreto-legge n. 174 del 2012, nella parte in cui prevede che l'obbligo di restituire le somme ricevute a carico del bilancio del consiglio regionale e non rendicontate consegue alla «decadenza di cui al presente comma», anziché all'omessa regolarizzazione di cui allo stesso comma 11;
- 7) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 12, del decreto-legge n. 174 del 2012, là dove prevede che «La decadenza e l'obbligo di restituzione di cui al comma 11 conseguono» anziché prevedere che «L'obbligo di restituzione di cui al comma 11 consegue»;
- 8) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 16, del decreto-legge n. 174 del 2012, nella parte in cui impone alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano di adeguare il proprio ordinamento alle disposizioni dei commi 7, limitatamente alla parte in cui si riferisce al controllo dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi delle Regioni; 10, primo periodo, limitatamente alle parole «che lo trasmette al presidente della Regione»; 10, secondo periodo, limitatamente alle parole «al presidente della regione per il successivo inoltra»; 11, primo periodo, nella parte in cui prevede il «presidente della regione», anziché il «presidente del consiglio regionale»; 11, terzo periodo; 11, quarto periodo, nella parte in cui prevede che l'obbligo di restituire le somme ricevute a carico del bilancio del consiglio regionale e non rendicontate consegue alla «decadenza di cui al presente comma», anziché all'omessa regolarizzazione di cui allo stesso comma 11; 12, là dove prevede che «La decadenza e l'obbligo di restituzione di cui al comma 11 conseguono» anziché prevedere che «L'obbligo di restituzione di cui al comma 11 consegue»;
- 9) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 148, commi 2 e 3, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), come modificati dall'art. 3, comma 1, lettera e), del d.l. n. 174 del 2012, con efficacia nei confronti delle Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna;
- 10) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi da 1 a 8, del decreto-legge n. 174 del 2012, promosse dalla Regione autonoma Sardegna, in riferimento agli artt. 7 e 8 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna) e agli articoli 117, terzo comma, e 119 della Costituzione, con il ricorso n. 20 del 2013;
- 11) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 8, del decreto-legge n. 174 del 2012, promossa dalla Regione autonoma Sardegna, in riferimento agli artt. 117 e 119 Cost. e agli articoli 3, 4, 5, 6, 7 e 8 della legge cost. n. 3 del 1948, con il ricorso n. 20 del 2013;
- 12) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 16, del decreto-legge n. 174 del 2012, promosse dalla Provincia autonoma di Trento, in riferimento alle proprie «prerogative costituzionali», nonché al principio secondo cui la disciplina dei rapporti finanziari tra lo Stato e le Regioni o le Province ad autonomia differenziata spetta allo statuto

speciale, oppure alle norme di attuazione statutaria o, comunque, all'accordo tra lo Stato e detti enti ad autonomia differenziata, con il ricorso n. 18 del 2013;

13) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 148, comma 4, del d.lgs. n. 267 del 2000, come modificato dall'art 3, comma 1, lettera e), del d.l. n. 174 del 2012, promossa dalla Regione autonoma Sardegna, in riferimento agli artt. 3, comma 1, lettera b), 6 e 46 della legge cost. n. 3 del 1948, con il ricorso n. 20 del 2013;

14) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 11-bis del decreto-legge n. 174 del 2012 promosse dalle Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna, per violazione degli artt. 3, 116, 117, 118 e 119 Cost. e del principio di ragionevolezza, nonché degli artt. 4, numero 1) e numero 1-bis), 12, 13, 19 e 41 del Titolo IV, e dell'art. 65 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), e degli artt. 3, 4, 5, 6, 7, 8, 15, 16, 19, 33, 34, 35, 46, 50 e 54 della legge cost. n. 3 del 1948, con i ricorsi, rispettivamente, n. 17 del 2013 e n. 20 del 2013;

15) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, del decreto-legge n. 174 del 2012 promossa dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, per violazione dell'art. 116 Cost., del Titolo IV e dell'art. 65 della legge cost. n. 1 del 1963, e dell'art. 33 del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975, n. 902 (Adeguamento ed integrazione delle norme di attuazione dello statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia), con il ricorso n. 17 del 2013;

16) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4, del decreto-legge n. 174 del 2012 promossa dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, in riferimento all'art. 117, quarto comma, Cost. e all'art. 4, numero 1), della legge cost. n. 1 del 1963, con il ricorso n. 17 del 2013;

17) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 5, del decreto-legge n. 174 del 2012 promossa dalle Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna, in riferimento agli artt. 116 e 119 Cost., al Titolo IV della legge cost. n. 1 del 1963, all'art. 33 del d.P.R. n. 902 del 1975, agli artt. 7 e 8 della legge cost. n. 3 del 1948 e dell'art. 10 del d.P.R. 16 gennaio 1978, n. 21 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la Sardegna concernente il controllo sugli atti della Regione), con i ricorsi, rispettivamente, n. 17 del 2013 e n. 20 del 2013;

18) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 6, del decreto-legge n. 174 del 2012 promossa dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, in riferimento all'art. 4, numero 1), della legge cost. n. 1 del 1963, e all'art. 33, comma 1, del d.P.R. n. 902 del 1975, con il ricorso n. 17 del 2013;

19) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi da 1 a 8, del decreto-legge n. 174 del 2012, promossa dalla Regione autonoma Sardegna, in riferimento agli artt. 119 Cost., 54 e 56 della legge cost. n. 3 del 1948, in combinato disposto con l'art. 10 del d.P.R. n. 902 del 1978 e con l'art. 116 Cost., con il ricorso n. 20 del 2013;

20) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 3 e 4, del decreto-legge n. 174 del 2012, promosse dalle Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna, in riferimento al Titolo IV e all'art. 65 della legge cost. n. 1 del 1963, agli artt. 33 e 36 del d.P.R. n. 902 del 1975, all'art. 33 della legge cost. n. 3 del 1948 e agli artt. 116, 127 e 134 Cost., con i ricorsi, rispettivamente, n. 17 del 2013 e n. 20 del 2013;

21) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 7, del decreto-legge n. 174 del 2012, limitatamente alla parte in cui si riferisce al controllo dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi degli enti che compongono il Servizio sanitario nazionale, promosse dalle Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna, per violazione degli artt. 24, 113, 116, 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost., del Titolo IV e dell'art. 65 della legge cost. n. 1 del 1963, dell'art. 33 del d.P.R. n. 902 del 1975, , degli artt. 3, 4, 5, 6, 7, 8, 54 e 56 della legge cost. n. 3 del 1948, dell'art. 10 del d.P.R. n. 21 del 1978, con i ricorsi, rispettivamente, n. 17 del 2013 e n. 20 del 2013;

22) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 9, del decreto-legge n. 174 del 2012 promosse dalle Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna, in riferimento agli artt. 116, 117, terzo comma, 119 e 127 Cost., agli artt. 16, 18 e 21 della legge cost. n. 1 del 1963, all'art. 5 della legge statutaria 18 giugno 2007, n. 17 (Determinazione della forma di governo della Regione Friuli-Venezia Giulia e del sistema elettorale regionale, ai sensi dell'articolo 12 dello Statuto di autonomia), agli artt. 3, 4, 5, 6, 7, 8, 15, 19, 26, 33, 54 e 56 della legge cost. n. 3 del 1948 e agli artt. 1, 4 e 5 del d.P.R. n. 21 del 1978, con i ricorsi, rispettivamente, n. 17 del 2013 e n. 20 del 2013;

23) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 10, 11 e 12, del decreto-legge n. 174 del 2012, limitatamente alla parte in cui disciplinano le modalità di redazione e controllo relative ai rendiconti annuali di esercizio dei gruppi consiliari, promosse dalle Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna, in riferimento agli artt. 116, 117, terzo comma, 119 e 127 Cost., agli artt. 16, 18 e 21 della legge cost. n. 1 del 1963, all'art. 5 della legge statutaria n. 17 del 2007, agli artt. 3, 4, 5, 6, 7, 8, 15, 19, 26, 33, 54 e 56 della legge cost. n. 3 del 1948 e agli artt. 1, 4 e 5 del d.P.R. n. 21 del 1978, con i ricorsi, rispettivamente, n. 17 del 2013 e n. 20 del 2013;

24) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 16, del decreto-legge n. 174 del 2012, nella parte in cui impone alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano di adeguare il proprio ordinamento alle disposizioni dei commi 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 7, per quest'ultimo limitatamente alla parte in cui si riferisce al controllo dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi degli enti del Servizio sanitario nazionale, promosse dalle Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna, in riferimento agli artt. 7, 8, 15, 19, 26, 33, 35, 54 e 56 della legge cost. n. 3 del 1948, alle «prerogative costituzionali» della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, al Titolo IV e all'art. 65 della legge cost. n. 1 del 1963 e all'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), nonché agli artt. 116, 117 e 119 Cost., con i ricorsi, rispettivamente, n. 17 del 2013 e n. 20 del 2013;

25) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 148, comma 1, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), come modificato dall'art. 3, comma 1, lettera e), del d.l. n. 174 del 2012, promossa dalla Regione autonoma Sardegna, in riferimento agli artt. 3, comma 1, lettera b), 6 e 46 della legge cost. n. 3 del 1948, con il ricorso n. 20 del 2013;

26) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 148-bis, del d.lgs. n. 267 del 2000, come modificato dall'art. 3, comma 1, lettera e), del d.l. n. 174 del 2012, promosse dalla Regione autonoma Sardegna, per violazione degli artt. 3, comma 1, lettera b), 6 e 46 della legge cost. n. 3 del 1948, con il ricorso registrato al n. 20 del 2013;

27) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6 del d.l. n. 174 del 2012, promosse dalle Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna e dalla Provincia autonoma di

Trento, in riferimento agli artt. 3, 116 e 117, quarto comma, Cost., agli artt. 4, numero 1) e numero 1-bis), del Titolo IV e agli artt. 60, 63, comma 5, della legge cost. n. 1 del 1963, agli artt. 3, 4, 6 e 9 del d.lgs. 2 gennaio 1997, n. 9 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Friuli-Venezia Giulia in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni), all'art. 33, comma 1, del d.P.R. n. 902 del 1975, all'art. 27 della legge n. 42 del 2009 e al principio dell'accordo che regola i rapporti finanziari tra Stato e Regioni speciali; all'art. 1, commi 154 e 155, della legge 13 dicembre 2010, n. 220 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2011), agli artt. 3, comma 1, lettera b), 6, 46, 54 e 56 della legge cost. n. 3 del 1948, all'art. 1 del d.P.R. n. 21 del 1978, agli artt. 79, 80, 81 e 104 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), all'art. 16 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), all'art. 6, comma 3-bis, del d.P.R. 15 luglio 1988, n. 305 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige per l'istituzione delle sezioni di controllo della Corte dei conti di Trento e di Bolzano e per il personale ad esse addetto), all'art. 17 del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale), all'art. 4, comma 1, del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), con i ricorsi, rispettivamente, n. 17, n. 20 e n. 18 del 2013.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 febbraio 2014.

Gaetano SILVESTRI, Presidente
Sergio MATTARELLA, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 6 marzo 2014.

Sentenza: n 26 febbraio 2014, n. 40

Materia: coordinamento della finanza pubblica

Parametri invocati: artt. 81, quarto comma, 97, 117, terzo comma, della Costituzione, nonché artt. 8, 9 e 79 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)

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: Legge della Provincia autonoma di Bolzano 20 dicembre 2012, n. 22 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2013 e per il triennio 2013-2015 – Legge finanziaria 2013) - artt. 1, commi 1, 2, 3, 4, 5 e 6, 2, comma 1, 12 e 23, commi 2 e 10

Esito:

- 1) illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 2, della legge in oggetto;
- 2) inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 10, della legge in oggetto;
- 3) estinzione del processo relativamente alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1, 2, 3, 4, 5 e 6, e dell'art. 23, comma 2, della legge in oggetto;
- 4) estinzione del processo relativamente alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge in oggetto

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto

Sintesi:

L'art. 12 della legge in oggetto modifica la legge della Provincia autonoma di Bolzano 23 aprile 1992, n. 10 (Riordinamento della struttura dirigenziale della Provincia Autonoma di Bolzano), sostituendo l'art. 3 ed inserendo nell'art. 24, comma 1, prima dell'ultimo periodo, il seguente: «*Esso esercita altresì le funzioni di controllo di cui agli articoli 148 e 148-bis del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modifiche, attribuite nel restante territorio nazionale ad altri organi*». In tal modo, tale articolo attribuisce i controlli previsti negli artt. 148 e 148-bis del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) all'«*Organismo di valutazione per l'effettuazione dei controlli*», istituito presso la Direzione generale della Provincia.

Il Presidente del Consiglio dei ministri osserva che l'art. 148 del TUEL prevede che siano le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti a verificare la legittimità e la regolarità delle gestioni, nonché il funzionamento dei controlli interni, ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio di ciascun ente locale. Ricorda inoltre che il successivo art. 148-bis, a sua volta, prevede che le stesse sezioni regionali della Corte dei conti esaminino i bilanci preventivi ed i rendiconti consuntivi degli enti locali per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'art. 119, sesto comma, Cost., della sostenibilità dell'indebitamento e dell'assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti.

Secondo il ricorrente, la Provincia autonoma di Bolzano, attribuendo tali controlli al proprio «*Organismo di valutazione per l'effettuazione dei controlli*», avrebbe sottratto le suddette competenze alla Corte dei conti, in violazione degli artt. 81, quarto comma, 97 e 117, terzo comma, Cost., nonché degli artt. 8, 9 e 79, dello statuto della Regione autonoma Trentino-Alto Adige. Il legislatore provinciale avrebbe esorbitato dalla competenza legislativa concorrente in materia di

«*coordinamento di finanza pubblica*», prevista per le Regioni ordinarie dall'art. 117, terzo comma, Cost. ed estesa, ai sensi dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), alla Provincia autonoma di Bolzano, quale forma di autonomia più ampia. Il ricorrente si richiama, inoltre, a quanto affermato dalla stessa Corte costituzionale nella sentenza n. 60 del 2013.

La Corte ha ritenuto fondate le questioni sollevate nei confronti dell'art. 12, comma 2, della legge in oggetto, in riferimento agli artt. 81, quarto comma, e 117, terzo comma, Cost., in relazione alla materia del «*coordinamento della finanza pubblica*», ed agli artt. 8, 9 e 79 dello statuto speciale.

L'art. 148, comma 1, del d.lgs. n. 267/2000 definisce espressamente il sindacato sui bilanci degli enti locali come *controllo finanziario di legittimità e regolarità*, mentre l'art. 148-bis stabilisce che «1. *Le sezioni regionali della Corte dei conti esaminano i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi degli enti locali ai sensi dell'articolo 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento, dell'assenza di irregolarità, suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti.* 2. *Ai fini della verifica prevista dal comma 1, le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti accertano altresì che i rendiconti degli enti locali tengano conto anche delle partecipazioni in società controllate e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività locale e di servizi strumentali all'ente.* 3. *Nell'ambito della verifica di cui ai commi 1 e 2, l'accertamento, da parte delle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno comporta per gli enti interessati l'obbligo di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio. Tali provvedimenti sono trasmessi alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti che li verificano nel termine di trenta giorni dal ricevimento. Qualora l'ente non provveda alla trasmissione dei suddetti provvedimenti o la verifica delle sezioni regionali di controllo dia esito negativo, è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria».*

A giudizio della Corte, dal combinato disposto dell'art. 12, comma 2, della legge in oggetto e delle disposizioni sopracitate del TUEL, risulta che la norma impugnata trasferisce, per quanto riguarda gli enti locali del territorio provinciale, le competenze assegnate dal TUEL alla Corte dei conti ad un proprio organismo di valutazione modificando, *ratione loci*, una funzione di controllo assegnata dalla legge statale alla magistratura contabile. La Provincia ritiene di avere così esercitato una propria competenza sulla base degli artt. 79, 80 e 81 dello statuto speciale. La Corte, già in altre occasioni, ha avuto modo di precisare che la competenza delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di istituire forme di sindacato sugli enti locali del proprio territorio non pone in discussione la finalità di uno strumento, quale il controllo affidato alla Corte dei conti, «*in veste di organo terzo* (sentenza n. 64 del 2005) *a servizio dello "Stato-comunità"* (sentenze n. 29 del 1995 e n. 470 del 1997), [*garante del rispetto*] *dell'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva. Del resto, la necessità di coordinamento della finanza pubblica [...] riguarda pure le Regioni e le Province ad autonomia differenziata, non potendo dubitarsi che anche la loro finanza sia parte della finanza pubblica allargata*". (in particolare, sentenze n. 425 del 2004 e n. 267 del 2006). La coesistenza di competenze parallele della Corte dei conti e degli enti territoriali ad autonomia speciale non comporta affatto che i controlli così intestati siano coincidenti e sovrapponibili e neppure che la Provincia autonoma sia titolare di una potestà legislativa in grado di concentrarle nella propria sfera di attribuzione. Le due tipologie di sindacato attribuite alla Corte dei conti ed alla Provincia autonoma di Bolzano sono ispirate a ragioni e modalità di esercizio diverse, anche con

riguardo agli interessi in concreto tutelati che, nel primo caso, riguardano la finanza statale nel suo complesso, nel secondo quella provinciale.

La Corte costituzionale ritiene opportuno un richiamo ai vigenti rapporti tra la disciplina del patto di stabilità esterno e quello interno e, più in generale, tra i vincoli finanziari concordati dall'Italia in ambito comunitario ed i criteri attraverso cui lo Stato ripartisce la portata delle restrizioni tra gli enti del settore pubblico allargato, in primis quelli territoriali. Infatti, è proprio con riguardo alle complesse relazioni finanziarie nascenti da tali obblighi che si pongono in regime di strumentalità le disposizioni contenute nell'art. 148, comma 1, e nell'art. 148-bis del d.lgs. n. 267 del 2000, come rispettivamente modificato ed introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e), del d.l. n. 174 del 2012. Il patto di stabilità esterno e, più in generale, i vincoli di finanza pubblica, obbligano l'Italia nei confronti dell'Unione europea ad adottare politiche di contenimento della spesa, il cui rispetto viene verificato in relazione al bilancio consolidato delle amministrazioni pubbliche (sentenze n. 138 del 2013, n. 425 e n. 36 del 2004). Al fine di assicurare il rispetto di questi obblighi comunitari, è necessario predisporre controlli sui bilanci preventivi e successivi delle amministrazioni interessate al consolidamento, operazione indispensabile per verificare il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica sottesi ai predetti vincoli. Questi ultimi, in quanto derivanti dal Trattato sull'Unione europea e dagli altri accordi stipulati in materia, sono direttamente riconducibili, oltre che al «*coordinamento della finanza pubblica*» invocato dal ricorrente, anche ai parametri di cui agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., che vi sono inscindibilmente collegati, poiché nel caso specifico il coordinamento adempie principalmente alla finalità di predisporre strumenti efficaci di sindacato sul rispetto del vincolo gravante sul complesso dei conti pubblici, dalla cui sommatoria dipendono i risultati suscettibili di comparazione per verificare il conseguimento degli obiettivi programmati. Detti obblighi hanno origine (sentenza n. 36 del 2004) nel momento in cui il patto di stabilità ha assunto cogenza anche nei confronti delle amministrazioni pubbliche che partecipano al bilancio nazionale consolidato. Quest'ultimo deve corrispondere ai canoni stabiliti dalla stessa Unione europea mentre le sue componenti aggregate, costituite dai bilanci degli enti del settore allargato, sono soggette alla disciplina statale che ne coordina il concorso al raggiungimento dell'obiettivo stabilito in sede comunitaria. I controlli delle sezioni regionali della Corte dei conti – previsti a partire dall'art. 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge finanziaria 2006) e poi trasfusi nell'art. 148-bis del TUEL, hanno assunto progressivamente carattere cogente nei confronti dei destinatari proprio per prevenire o contrastare gestioni contabili non corrette, suscettibili di alterare l'equilibrio del bilancio (art. 81 Cost.) e di riverberare tali disfunzioni sul conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, vanificando conseguentemente la funzione di coordinamento dello Stato finalizzata al rispetto degli obblighi comunitari.

A giudizio della Corte, pertanto, il tipo di sindacato, che la norma impugnata vorrebbe concentrare nella sfera di attribuzioni della Provincia autonoma di Bolzano, è esercitato nell'interesse dello Stato per finalità che riguardano la finanza pubblica nel suo complesso e non può essere confuso e sovrapposto a controlli esercitati da un ente ad autonomia speciale. Per la sua intrinseca finalità, questo tipo di verifica non può essere affidato ad un singolo ente autonomo territoriale, ancorché a statuto speciale, che non ne potrebbe assicurare la conformità ai canoni nazionali, la neutralità, l'imparzialità e l'indipendenza con riguardo agli interessi generali della finanza pubblica coinvolti. Questi ultimi trascendono l'ambito territoriale provinciale e si pongono potenzialmente anche in rapporto dialettico con gli interessi della Provincia autonoma sotto il profilo del concreto riscontro delle modalità con cui i singoli enti del territorio provinciale rispettano i limiti di contenimento della spesa.

La Corte ritiene pertanto incostituzionale l'articolo 12, comma 2, della legge in oggetto per violazione degli artt. 81, quarto comma, 117, terzo comma, della Costituzione e degli articoli 8, 9 e 79 dello Statuto speciale in quanto sottrae, per acquisirlo alla sfera funzionale della Provincia, in assenza di previsione statutaria, alla Corte dei conti, organo a ciò deputato dal legislatore statale, il

sindacato sulla legittimità e regolarità dei bilanci degli enti locali della Provincia autonoma, finalizzato a verificare il rispetto, in ambito provinciale, dei limiti e degli equilibri complessivi di finanza pubblica, alla cui attuazione concorrono detti enti. La Corte ha ritenuto assorbite le ulteriori censure formulate nei confronti di questo articolo 12 in riferimento all'articolo 97 della Costituzione.

Per quanto concerne, invece, l'art. 23, comma 10, della legge in oggetto, esso modifica la legge della Provincia autonoma di Bolzano 2 dicembre 1985, n. 16 (Disciplina dei servizi di trasporto pubblico di persone), aggiungendo, dopo il comma 1 dell'art. 16, il seguente comma: «2. *Il contributo per i chilometri di trasferimento viene erogato nella stessa misura del costo standard di cui all'articolo 17. Per imprese di trasporto pubblico che effettuano prevalentemente servizio extraurbano il contributo per i chilometri di trasferimento non potrà superare il 12 per cento degli effettivi chilometri di servizio percorsi, mentre per imprese di trasporto pubblico che effettuano prevalentemente servizio urbano lo stesso contributo non potrà superare il 6 per cento. Con delibera della Giunta provinciale possono essere fissate modalità e pure condizioni per scostamenti dalle sopra citate percentuali*». Il ricorrente, riferendosi sia al comma 2 che al comma 10 dell'art. 23, lamenta che le citate disposizioni provinciali non prevedrebbero alcun limite al costo del servizio, con la conseguenza che sarebbero suscettibili di comportare maggiori oneri, senza quantificazione ed indicazione di alcuna copertura finanziaria. La Corte ha ritenuto inammissibile la questione dell'art. 23, comma 10, sollevata in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost., per mancanza di motivazione dell'eccezione di illegittimità costituzionale.

L'estinzione del processo relativamente alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1, 2, 3, 4, 5 e 6, dell'art. 2, comma 1, dell'art. 23, comma 2, della legge in oggetto è stata pronunciata a seguito dell'approvazione della legge della Provincia autonoma di Bolzano 17 settembre 2013, n. 16 (Modifica della legge provinciale 20 dicembre 2012, n. 22, e della legge provinciale 8 marzo 2013, n. 3), con cui sono stati inseriti i commi *2-bis*, *3-bis*, *4-bis*, *5-bis* e *5-ter*, *6-bis* e comma *2-bis* (tutti contenenti disposizioni per la copertura delle spese ivi previste) all'art. 1 della legge in oggetto, nonché il comma *2-bis* all'art. 23 della medesima legge provinciale, ed a seguito dell'abrogazione, ad opera dell'art. 5 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 8 marzo 2013, n. 3 (Modifica della legge provinciale 19 febbraio 2001, n. 5, "Ordinamento della professione di maestro di sci e delle scuole di sci" e di altre leggi provinciali), dell'art. 2, comma 1, della legge in oggetto – che aveva previsto il riconoscimento di agevolazioni fiscali in materia di imposta municipale unica (IMU) per gli immobili ricadenti nella categoria catastale D, non previste dalla disciplina statale e della conseguente rinuncia all'impugnazione di tali disposizioni da parte del Presidente del Consiglio dei ministri.

Finanza locale - Agevolazioni fiscali per taluni tipi di veicoli e per talune categorie di unità immobiliari - Sindacato sulla legittimità e regolarità dei bilanci degli enti locali - Disciplina dei servizi di trasporto pubblico di persone. - Legge della Provincia autonoma di Bolzano 20 dicembre 2012, n. 22 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2013 e per il triennio 2013-2015 - Legge finanziaria 2013), artt. 1, commi 1, 2, 3, 4, 5 e 6, 2, comma 1, 12 e 23, commi 2 e 10. - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.12 del 12-3-2014)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1, 2, 3, 4, 5 e 6, 2, comma 1, 12 e 23, commi 2 e 10, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 20 dicembre 2012, n. 22 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2013 e per il triennio 2013-2015 – Legge finanziaria 2013), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri

con ricorso notificato il 1°-6 marzo 2013, depositato in cancelleria il 7 marzo 2013 ed iscritto al n. 38 del registro ricorsi 2013.

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

udito nell'udienza pubblica del 14 gennaio 2014 il Giudice relatore Aldo Carosi;

udito l'avvocato dello Stato Massimo Massella Ducci Teri per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Stephan Beikircher per la Provincia autonoma di Bolzano.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso in epigrafe il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1, 2, 3, 4, 5 e 6; 2, comma 1; 12; 23, commi 2 e 10, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 20 dicembre 2012, n. 22 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2013 e per il triennio 2013-2015 – Legge finanziaria 2013), in riferimento agli artt. 81, quarto comma, 97, 117, terzo comma, della Costituzione, nonché agli artt. 8, 9 e 79 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).

1.1.– L'art. 2, comma 1, della legge prov. Bolzano n. 22 del 2012 – che aveva previsto il riconoscimento di agevolazioni fiscali in materia di imposta municipale unica (IMU) per gli immobili ricadenti nella categoria catastale D, non previste dalla disciplina statale – è stato abrogato dall'art. 5 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 8 marzo 2013, n. 3 (Modifica della legge provinciale 19 febbraio 2001, n. 5, “Ordinamento della professione di maestro di sci e delle scuole di sci” e di altre leggi provinciali). Per l'effetto il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato atto di rinuncia alla relativa impugnazione, seguita da accettazione da parte della Provincia.

1.2.– Con la legge della Provincia autonoma di Bolzano 17 settembre 2013, n. 16 (Modifica della legge provinciale 20 dicembre 2012, n. 22, e della legge provinciale 8 marzo 2013, n. 3), sono stati inseriti i commi 2-bis, 3-bis, 4-bis, 5-bis e 5-ter, 6-bis e comma 2-bis – tutti contenenti disposizioni per la copertura delle spese ivi previste – all'art. 1 della legge prov. Bolzano n. 22 del 2012, nonché il comma 2-bis all'art. 23 della medesima legge provinciale.

In relazione a tali sopravvenienze, il Presidente del Consiglio dei ministri ha rinunciato all'impugnazione anche degli artt. 1, commi da 1 a 6, e 23, comma 2. La Provincia autonoma di Bolzano ha accettato tale ulteriore rinuncia.

1.3.– Con la memoria depositata il 24 dicembre 2013 il ricorrente ha confermato la rinuncia a tutte le questioni, tranne che a quella relativa all'art. 12, in relazione alla quale ha svolto ulteriori considerazioni.

Inoltre, il Presidente del Consiglio dei ministri non ha menzionato tra le norme per le quali manifestava la volontà di rinunciare il comma 10 dell'art. 23, sicché residua la relativa questione.

1.4.– L'art. 12 della legge prov. Bolzano n. 22 del 2012 modifica la legge della Provincia autonoma di Bolzano 23 aprile 1992, n. 10 (Riordinamento della struttura dirigenziale della Provincia Autonoma di Bolzano), sostituendo l'art. 3 ed inserendo nell'art. 24, comma 1, prima dell'ultimo

periodo, il seguente: «Esso esercita altresì le funzioni di controllo di cui agli articoli 148 e 148-bis del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modifiche, attribuite nel restante territorio nazionale ad altri organi». In tal modo i controlli previsti negli artt. 148 e 148-bis del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) – cosiddetto testo unico enti locali (TUEL) – sono stati attribuiti all'«Organismo di valutazione per l'effettuazione dei controlli», istituito presso la Direzione generale della Provincia. Il Presidente del Consiglio dei ministri osserva che l'art. 148 del TUEL prevede che siano le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti a verificare la legittimità e la regolarità delle gestioni, nonché il funzionamento dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio di ciascun ente locale. Ricorda inoltre che il successivo art. 148-bis, a sua volta, prevede che le stesse sezioni regionali della Corte dei conti esaminino i bilanci preventivi ed i rendiconti consuntivi degli enti locali per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'art. 119, sesto comma, Cost., della sostenibilità dell'indebitamento e dell'assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti.

Secondo il ricorrente, la Provincia autonoma di Bolzano, attribuendo tali controlli al proprio «Organismo di valutazione per l'effettuazione dei controlli», avrebbe sottratto le suddette competenze alla Corte dei conti, in violazione degli artt. 81, quarto comma, 97 e 117, terzo comma, Cost., nonché degli artt. 8, 9 e 79, dello statuto della Regione autonoma Trentino-Alto Adige. Il legislatore provinciale avrebbe esorbitato dalla competenza legislativa concorrente in materia di «coordinamento di finanza pubblica» – prevista per le Regioni ordinarie dall'art. 117, terzo comma, Cost. ed estesa ai sensi dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) – spettante alla Provincia autonoma di Bolzano quale forma di autonomia più ampia. Nella memoria depositata in data 24 dicembre 2013 il Presidente del Consiglio dei ministri si richiama inoltre a quanto affermato di recente dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 60 del 2013.

1.5.– L'art. 23, comma 10, della legge prov. Bolzano n. 22 del 2012 modifica la legge della Provincia autonoma di Bolzano 2 dicembre 1985, n. 16 (Disciplina dei servizi di trasporto pubblico di persone), aggiungendo, dopo il comma 1 dell'art. 16, il seguente comma: «2. Il contributo per i chilometri di trasferimento viene erogato nella stessa misura del costo standard di cui all'articolo 17. Per imprese di trasporto pubblico che effettuano prevalentemente servizio extraurbano il contributo per i chilometri di trasferimento non potrà superare il 12 per cento degli effettivi chilometri di servizio percorsi, mentre per imprese di trasporto pubblico che effettuano prevalentemente servizio urbano lo stesso contributo non potrà superare il 6 per cento. Con delibera della Giunta provinciale possono essere fissate modalità e pure condizioni per scostamenti dalle sopra citate percentuali».

Nel ricorso, il Presidente del Consiglio dei ministri, riferendosi sia al comma 2 che al comma 10 dell'art. 23, lamenta che le citate disposizioni provinciali non prevedrebbero alcun limite al costo del servizio, con la conseguenza che sarebbero suscettibili di comportare maggiori oneri, senza quantificazione ed indicazione di alcuna copertura finanziaria.

2 – In via preliminare deve essere dichiarata l'estinzione del giudizio in relazione agli artt. 1, commi 1, 2, 3, 4, 5 e 6; 2, comma 1 e 23, comma 2, della legge prov. Bolzano n. 22 del 2012, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

3.– La questione dell'art. 23, comma 10, sollevata in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost. è inammissibile.

Il ricorrente, infatti, non motiva l'eccezione di illegittimità costituzionale.

4.– Con riguardo all'art. 12 della legge prov. Bolzano n. 22 del 2012, occorre precisare che, conformemente alla relazione del Ministro per gli affari regionali, il turismo e lo sport, cui rinvia la delibera ad impugnare, le censure sono argomentate solo nei confronti del comma 2. Poiché la delibera ad impugnare, stante la natura politica del ricorso (sentenza n. 278 del 2010), delimita l'oggetto del giudizio e determina in modo inderogabile l'ambito in cui l'Avvocatura dello Stato è chiamata ad esercitare la relativa difesa tecnica (ex plurimis, sentenza n. 149 del 2012), deve ritenersi che in concreto l'oggetto del sindacato di legittimità costituzionale sia circoscritto al citato comma 2.

Tale disposizione stabilisce che l'organismo di valutazione previsto dall'art. 24 della legge prov. Bolzano n. 10 del 1992, e successive modifiche, «esercita altresì le funzioni di controllo di cui agli articoli 148 e 148-bis del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modifiche, attribuite nel restante territorio nazionale ad altri organi».

4.1.– Ciò premesso, le questioni sollevate nei confronti dell'art. 12, comma 2, della legge prov. Bolzano n. 22 del 2012 in riferimento agli artt. 81, quarto comma, e 117, terzo comma, Cost., in relazione alla materia del «coordinamento della finanza pubblica», ed agli artt. 8, 9 e 79 dello statuto speciale sono fondate.

L'art. 148, comma 1, del d.lgs. n. 267 del 2000 definisce espressamente il sindacato sui bilanci degli enti locali come controllo finanziario di legittimità e regolarità, mentre l'art. 148-bis del d.lgs. n. 267 del 2000 recita «1. Le sezioni regionali della Corte dei conti esaminano i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi degli enti locali ai sensi dell'articolo 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento, dell'assenza di irregolarità, suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti. 2. Ai fini della verifica prevista dal comma 1, le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti accertano altresì che i rendiconti degli enti locali tengano conto anche delle partecipazioni in società controllate e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività locale e di servizi strumentali all'ente. 3. Nell'ambito della verifica di cui ai commi 1 e 2, l'accertamento, da parte delle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno comporta per gli enti interessati l'obbligo di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio. Tali provvedimenti sono trasmessi alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti che li verificano nel termine di trenta giorni dal ricevimento. Qualora l'ente non provveda alla trasmissione dei suddetti provvedimenti o la verifica delle sezioni regionali di controllo dia esito negativo, è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria».

Dal combinato dell'art. 12, comma 2, della legge prov. Bolzano n. 22 del 2012 e delle richiamate disposizioni del TUEL emerge che la norma impugnata trasferisce – per quel che riguarda gli enti locali del territorio provinciale – le competenze assegnate dal TUEL alla Corte dei conti ad un proprio organismo di valutazione, modificando ratione loci una funzione di controllo assegnata dalla legge statale alla magistratura contabile. In tal modo la Provincia ritiene di avere esercitato una propria competenza sulla base degli artt. 79, 80 e 81 dello statuto speciale.

4.2.– Questa Corte ha già precisato che la competenza delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di istituire forme di sindacato sugli enti locali del proprio territorio non pone in discussione la finalità di uno strumento, quale il controllo affidato alla Corte dei conti, «in veste di organo terzo (sentenza n. 64 del 2005) a servizio dello “Stato-comunità” (sentenze n. 29 del 1995 e

n. 470 del 1997), [garante del rispetto] dell'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva. Del resto, la necessità di coordinamento della finanza pubblica [...] riguarda pure le Regioni e le Province ad autonomia differenziata, non potendo dubitarsi che anche la loro finanza sia parte della "finanza pubblica allargata", come già affermato da questa Corte (in particolare, sentenza n. 425 del 2004)» (sentenza n. 267 del 2006).

La coesistenza di competenze parallele della Corte dei conti e degli enti territoriali ad autonomia speciale non comporta affatto – come di seguito meglio precisato – che i controlli così intestati siano coincidenti e sovrapponibili e neppure che la Provincia autonoma sia titolare di una potestà legislativa in grado di concentrarle nella propria sfera di attribuzione. Innanzitutto, le due tipologie di sindacato attribuite alla Corte dei conti ed alla Provincia autonoma di Bolzano sono ispirate a ragioni e modalità di esercizio diverse, anche con riguardo agli interessi in concreto tutelati; che nel primo caso riguardano la finanza statale nel suo complesso, nel secondo quella provinciale.

4.3.– La diversità finalistica e morfologica tra i controlli in materia finanziaria, di cui possono essere intestatarie le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano, e quelli spettanti alla Corte dei conti rende opportuno un richiamo circa i vigenti rapporti tra la disciplina del patto di stabilità esterno e quello interno, e – più in generale – tra i vincoli finanziari concordati dall'Italia in ambito comunitario ed i criteri attraverso cui lo Stato ripartisce la portata delle restrizioni tra gli enti del settore pubblico allargato, in primis quelli territoriali. Infatti, è proprio con riguardo alle complesse relazioni finanziarie nascenti da tali obblighi che si pongono in regime di strumentalità le disposizioni contenute nell'art. 148, comma 1, e nell'art. 148-bis del d.lgs. n. 267 del 2000, come rispettivamente modificato ed introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e), del d.l. n. 174 del 2012.

Il patto di stabilità esterno e, più in generale, i vincoli di finanza pubblica obbligano l'Italia nei confronti dell'Unione europea ad adottare politiche di contenimento della spesa, il cui rispetto viene verificato in relazione al bilancio consolidato delle amministrazioni pubbliche (sentenze n. 138 del 2013, n. 425 e n. 36 del 2004). Al fine di assicurare il rispetto di detti obblighi comunitari, è necessario predisporre controlli sui bilanci preventivi e successivi delle amministrazioni interessate al consolidamento, operazione indispensabile per verificare il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica sottesi ai predetti vincoli. Questi ultimi, in quanto derivanti dal Trattato sull'Unione europea e dagli altri accordi stipulati in materia, sono direttamente riconducibili, oltre che al «coordinamento della finanza pubblica» invocato dal ricorrente, anche ai parametri di cui agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., che vi sono inscindibilmente collegati, poiché nel caso specifico il coordinamento adempie principalmente alla finalità di predisporre strumenti efficaci di sindacato sul rispetto del vincolo gravante sul complesso dei conti pubblici, dalla cui sommatoria dipendono i risultati suscettibili di comparazione per verificare il conseguimento degli obiettivi programmati.

Detti obblighi hanno origine – come già sottolineato da questa Corte (sentenza n. 36 del 2004) – nel momento in cui il patto di stabilità ha assunto cogenza anche nei confronti delle amministrazioni pubbliche che partecipano al bilancio nazionale consolidato. Quest'ultimo deve corrispondere ai canoni stabiliti dalla stessa Unione europea mentre le sue componenti aggregate, costituite dai bilanci degli enti del settore allargato, sono soggette alla disciplina statale che ne coordina il concorso al raggiungimento dell'obiettivo stabilito in sede comunitaria.

I controlli delle sezioni regionali della Corte dei conti – previsti a partire dalla emanazione dell'art. 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge finanziaria 2006) e poi trasfusi nell'art. 148-bis del TUEL – hanno assunto progressivamente caratteri cogenti nei confronti dei destinatari (sentenza n. 60 del 2013), proprio per prevenire o contrastare gestioni contabili non corrette, suscettibili di alterare l'equilibrio del bilancio (art. 81 Cost.) e di riverberare tali disfunzioni sul conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, vanificando conseguentemente la funzione di coordinamento dello Stato finalizzata al rispetto degli obblighi comunitari.

Dunque, tale tipo di sindacato, che la norma impugnata vorrebbe concentrare nella sfera di attribuzioni della Provincia autonoma di Bolzano, è esercitato nell'interesse dello Stato per finalità che riguardano la finanza pubblica nel suo complesso e non può essere confuso e sovrapposto a controlli esercitati da un ente ad autonomia speciale.

Per la sua intrinseca finalità questo tipo di verifica non può essere affidato ad un singolo ente autonomo territoriale, ancorché a statuto speciale, che non ne potrebbe assicurare la conformità ai canoni nazionali, la neutralità, l'imparzialità e l'indipendenza con riguardo agli interessi generali della finanza pubblica coinvolti. Questi ultimi trascendono l'ambito territoriale provinciale e si pongono potenzialmente anche in rapporto dialettico con gli interessi della Provincia autonoma sotto il profilo del concreto riscontro delle modalità con cui i singoli enti del territorio provinciale rispettano i limiti di contenimento della spesa.

4.4.– Al riguardo, non è fondata l'eccezione della Provincia autonoma, secondo cui la materia sarebbe dominata – per quel che concerne le autonomie speciali – dal principio dell'accordo, che nel caso di specie mancherebbe completamente. È vero, invece, che la disciplina statale, debitamente integrata da specifici accordi con le autonomie speciali, costituisce parametro normativo per la nuova tipologia di controlli nei confronti degli enti locali, che il legislatore nazionale ha assegnato alla Corte dei conti a far data dall'esercizio 2006.

La Provincia autonoma confonde la disciplina delle modalità di conformazione dei rapporti finanziari tra Stato e autonomie speciali – profili suscettibili di accordo, fermo restando il doveroso concorso di queste ultime al raggiungimento degli obiettivi in materia (ex multis, sentenza n. 425 del 2004) – con quella afferente al sindacato uniforme e generale sui conti degli enti locali ai fini del rispetto dei limiti complessivi di finanza pubblica anche in relazione ai vincoli comunitari, che il legislatore statale ha assegnato alla Corte dei conti in ragione della sua natura di organo posto al servizio dello Stato-ordinamento (sentenze n. 60 del 2013, n. 198 del 2012 e n. 267 del 2006).

Acclarato che il contenuto e gli effetti delle pronunce della Corte dei conti non possono essere disciplinati dal legislatore regionale (sentenza n. 39 del 2014), è conseguentemente fuor di dubbio che la Provincia autonoma non possa impadronirsi di tale conformazione del controllo, assumendolo nella propria sfera funzionale.

Dunque, gli accordi con le Regioni a statuto speciale, riguardando le peculiari modalità di attuazione dei vincoli comunitari e nazionali nell'ambito del territorio provinciale e regionale, assumono sotto tale profilo carattere di parametro normativo primario per la gestione finanziaria degli enti subregionali tra i quali, appunto, gli enti locali territorialmente interessati, mentre non possono riguardare la disciplina del sindacato sulla gestione finanziaria degli enti locali, che deve essere uniforme, neutro ed imparziale nell'intero territorio nazionale e che – in ragione di tale esigenza – è stato assegnato alla Corte dei conti.

4.5.– Ciò non vuol dire che, pur nella loro teleologica diversità, i controlli della Corte dei conti e quelli regionali non possano essere funzionalmente collegati. In tale prospettiva risulta perfettamente coerente la stessa impostazione dell'art. 79, terzo comma, dello statuto del Trentino-Alto Adige, invocato dalla resistente a sostegno della propria tesi.

Detta disposizione prevede che: «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. Fermi restando gli obiettivi complessivi di finanza pubblica, spetta alle province stabilire gli obblighi relativi al patto di stabilità interno e provvedere alle funzioni di coordinamento con riferimento agli enti locali, ai propri enti e organismi strumentali, alle aziende sanitarie, alle università non statali di cui all'articolo 17, comma 120, della legge 15 maggio 1997, n. 127, alle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e agli altri enti od organismi a ordinamento regionale o provinciale finanziati dalle stesse in via ordinaria. Non si applicano le misure adottate per le regioni e per gli altri enti nel restante territorio nazionale. A decorrere

dall'anno 2010, gli obiettivi del patto di stabilità interno sono determinati tenendo conto anche degli effetti positivi in termini di indebitamento netto derivanti dall'applicazione delle disposizioni recate dal presente articolo e dalle relative norme di attuazione. Le province vigilano sul raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica da parte degli enti di cui al presente comma ed esercitano sugli stessi il controllo successivo sulla gestione dando notizia degli esiti alla competente sezione della Corte dei conti».

È evidente il collegamento funzionale di tale norma con il controllo assegnato dal legislatore statale alla Corte dei conti: essa prevede che gli esiti del controllo della Regione e delle Province autonome finalizzato al coordinamento territoriale siano comunicati alle competenti sezioni della Corte dei conti, al fine di integrare in modo appropriato l'istruttoria di quest'ultima, necessaria per esercitare il sindacato di legittimità e regolarità sui bilanci dei singoli enti locali, a sua volta strumentale alla verifica degli esiti di conformità ai vincoli comunitari e nazionali sui bilanci degli enti pubblici operanti nell'intero territorio nazionale.

Dunque, lo statuto non attribuisce alla Provincia autonoma di Bolzano una competenza diretta di controllo di legittimità e regolarità sui conti degli enti locali, ma collega le sue attribuzioni in materia di sindacato sulla gestione e sulla finanza locale a quelle demandate alla Corte dei conti, in tal modo indirettamente riconoscendone l'alterità.

4.6.– In questa prospettiva non ha fondamento neppure l'ulteriore eccezione della Provincia autonoma di Bolzano, secondo cui l'intestazione alla Corte dei conti di un tipo di sindacato come quello degli artt. 148, comma 1, e 148-bis del d.lgs. n. 267 del 2000 non sarebbe compatibile con la particolare autonomia riconosciuta dalle norme costituzionali e dallo statuto e con la natura collaborativa del controllo della Corte dei conti.

Le considerazioni precedentemente svolte circa la finalità del controllo di legittimità e regolarità di cui agli artt. 148, comma 1, e 148-bis del TUEL e la stretta correlazione di tale attività con gli artt. 81, quarto comma, e 117, terzo comma, Cost. giustificano anche il conferimento alla Corte dei conti di poteri atti a prevenire con efficacia diretta pratiche lesive del principio della previa copertura e dell'equilibrio dinamico del bilancio degli enti locali (sentenze n. 266, n. 250 e n. 60 del 2013).

Dette misure interdittive non sono indici di una supremazia statale né di un potere sanzionatorio nei confronti degli enti locali e neppure sono riconducibili al controllo collaborativo in senso stretto, ma sono strumentali al rispetto degli «obblighi che lo Stato ha assunto nei confronti dell'Unione europea in ordine alle politiche di bilancio. In questa prospettiva, funzionale ai principi di coordinamento e di armonizzazione dei conti pubblici, [detti controlli] [...] possono essere accompagnati anche da misure atte a prevenire pratiche contrarie ai principi della previa copertura e dell'equilibrio di bilancio (sentenze n. 266 e n. 60 del 2013), che ben si giustificano in ragione dei caratteri di neutralità e indipendenza del controllo di legittimità della Corte dei conti (sentenza 226 del 1976)» (sentenza n. 39 del 2014).

In particolare, il controllo di legittimità e regolarità contabile attribuito alla Corte dei conti per questi particolari obiettivi si risolve in un esito dicotomico (sentenze n. 179 del 2007 e n. 60 del 2013), nel senso che ad esso è affidato il giudizio se i bilanci preventivi e successivi siano o meno rispettosi del patto di stabilità, siano deliberati in equilibrio e non presentino violazioni delle regole espressamente previste per dette finalità. Fermo restando che questa Corte si è già pronunciata, dichiarando infondato il conflitto di attribuzione sollevato dalla stessa Provincia autonoma di Bolzano contro l'esercizio di questo tipo di controllo sugli enti locali da parte della locale sezione della Corte dei conti (sentenza n. 60 del 2013), il sindacato di legittimità e regolarità sui conti circoscrive la funzione della magistratura contabile alla tutela preventiva e concomitante degli equilibri economici dei bilanci e della sana gestione finanziaria secondo regole di coordinamento della finanza pubblica conformate in modo uniforme su tutto il territorio, non interferendo con la particolare autonomia politica ed amministrativa delle amministrazioni destinatarie. (sentenza n. 39 del 2014)

4.7.– Dunque, l'art. 12, comma 2, della legge prov. Bolzano n. 22 del 2012 viola gli artt. 81, quarto comma, e 117, terzo comma, Cost. e gli artt. 8, 9 e 79 dello statuto speciale e deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo, in quanto sottrae – per acquisirlo alla sfera funzionale della Provincia, in assenza di previsione statutaria – alla Corte dei conti, organo a ciò deputato dal legislatore statale, il sindacato sulla legittimità e regolarità dei bilanci degli enti locali della Provincia autonoma, finalizzato a verificare il rispetto – in detto ambito provinciale – dei limiti e degli equilibri complessivi di finanza pubblica, alla cui attuazione detti enti concorrono. Rimangono assorbite le ulteriori censure formulate nei confronti dell'art. 12 della legge prov. Bolzano n. 22 del 2012 in riferimento all'art. 97 Cost.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 20 dicembre 2012, n. 22, (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2013 e per il triennio 2013-2015 – legge finanziaria 2013);

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 10, della legge prov. Bolzano n. 22 del 2012, promossa, in riferimento all'art. 81, quarto comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara estinto il processo relativamente alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1, 2, 3, 4, 5 e 6, e dell'art. 23, comma 2, della legge prov. Bolzano n. 22 del 2012, promosse, in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara estinto il processo relativamente alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge prov. Bolzano n. 22 del 2012, promossa, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost. ed agli artt. 8 e 9 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), 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 26 febbraio 2014.

Gaetano SILVESTRI, Presidente
Aldo CAROSI, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 10 marzo 2014.

Sentenza: 10 marzo 2014, n. 44

Materia: coordinamento della finanza pubblica

Parametri invocati: articoli 3, 97, 114, 117, secondo comma, lettera *p*), terzo, quarto e sesto comma, 118, 119, 120, secondo comma, 133, secondo comma, della Costituzione, principio di leale collaborazione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Regioni Lazio, Veneto, Campania, Puglia, Sardegna, Lombardia, Toscana, Liguria; Emilia-Romagna, Umbria

Oggetto: articolo 16 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 14 settembre 2011, n. 148, articolo. 19, commi 2, 5 e 6 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135

Esito:

- 1) illegittimità costituzionale parziale dell'art. 16, comma 5, del d.l. n. 138 del 2011, nel testo sostituito dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, limitatamente alle parole “ a maggioranza dei componenti,”, nonché dell'art. 19, comma 6, del d.l. n. 95 del 2012, limitatamente alle parole “ a maggioranza dei componenti,”;
- 2) illegittimità costituzionale parziale dell'art. 16, comma 10, del d.l. n. 138 del 2011, nel testo sostituito dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, limitatamente alle parole “con deliberazione a maggioranza assoluta dei propri componenti”;
- 3) illegittimità costituzionale parziale dell'art. 16, comma 7, del d.l. n. 138 del 2011, nel testo sostituito dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, limitatamente alle parole “con la garanzia che uno dei due appartenga alle opposizioni”; non fondate le altre questioni sollevate

Estensore nota: Caterina Orione

Sintesi

Le ricorrenti lamentano la violazione delle attribuzioni regionali posta in essere dalla disposizione in oggetto in tema di unioni di comuni per i comuni fino a 1000 abitanti nella previsione di esercizio in forma associata delle funzioni amministrative e dei servizi pubblici, nella previsione della forma alternativa della convenzione, con durata almeno triennale, nonché per la previsione del controllo statale sulla efficacia ed efficienza della gestione, con potere sostitutivo straordinario del prefetto, riorganizzazione delle funzioni fondamentali dei comuni e disciplina della composizione e del funzionamento degli organi dell'unione.

L'articolo impugnato, composto di 31 commi, è rubricato *Riduzione dei costi relativi alla rappresentanza politica nei comuni* ed all'incipit del primo comma indica le finalità dell'intervento normativo “*Al fine di assicurare il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, l'ottimale coordinamento della finanza pubblica, il contenimento delle spese degli enti territoriali e il migliore svolgimento delle funzioni amministrative...*”

Gli originari ricorsi avevano ad oggetto l'articolo 16 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 14 settembre 2011, n. 148, e successivamente poi modificato con l' articolo. 19, commi 2, 5 e 6 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni

urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135.

La Corte in via preliminare, dopo aver constatato la non applicazione medio tempore della disposizione impugnata, confronta le disposizioni, alla luce della normativa sopravvenuta, al fine di verificare se queste siano sostanzialmente coincidenti per consentire la pienezza del principio di effettività della tutela costituzionale alle parti, che hanno l'onere di proporre una nuova impugnazione quando la norma sopravvenuta non sia soddisfacente delle pretese avanzate e limita il proprio giudizio ai commi delle disposizioni a cui ritiene di poter trasferire le questioni di legittimità costituzionale dal testo impugnato a quello sopravvenuto.

La Corte, per circoscrivere l'ambito della materia di cui trattasi, richiama la propria giurisprudenza, secondo la quale occorre valutare, oltre alla qualificazione legislativa, *l'oggettiva sostanza* della normativa e che, qualora essa concerna più materie, afferenti alla competenza dello Stato o in potestà concorrente o residuale, occorre altresì individuare *l'ambito materiale prevalente*, e, qualora ciò non sia possibile, è giustificato il ricorso al principio di leale collaborazione, in presenza dei presupposti.

La normativa impugnata è afferente alla materia in potestà concorrente coordinamento della finanza pubblica, per cui la legislazione statale può intersecarsi con materie di competenza regionale, anche a carattere residuale, per cui si può verificare una *compressione* degli spazi delle Regioni in cui esse esercitano le competenze legislative proprie e conseguentemente quelle amministrative. Lo scrutinio di costituzionalità quindi deve essere mirato a valutare il giusto rapporto tra legislazione di principio e legislazione di dettaglio, riservando alla prima la prescrizione di criteri e obiettivi, ed alla seconda la precisazione degli interventi ineludibili per il perseguimento dei suddetti, tenendo ben presente che però una prescrizione "specificata" non esclude di per se stessa il valore di principio quando sia ad esso legata da *un evidente rapporto di coesistenza e necessaria integrazione* ed altresì tale prescrizione specifica, sempre da considerarsi però quale disciplina di principio, può concretizzarsi *in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti territoriali*, in quanto si è in presenza di finanza pubblica allargata, di finalità di coordinamento finanziario, nonché di impegni di derivazione comunitaria, non ultimo quello di equilibrio complessivo di bilancio.

Modalità di esercizio delle funzioni e dei servizi sono l'oggetto delle disposizioni impugnate, che devono essere considerate unitariamente, per valutare se esse possono essere altrettanto unitariamente ricondotte all'ambito materiale coordinamento di finanza pubblica, nonostante l'interferenza con la materia ordinamento degli enti locali, in quanto in ogni caso il principio che essa deve esprimere non può che essere finalizzato ad una riduzione di spesa e pertanto la materia ordinamento degli enti locali deve essere considerata, *non l'oggetto principale della normativa....ma bensì il settore in cui devono operare strumenti e modalità per pervenire alla prevista riduzione della spesa pubblica corrente, riduzione cui è ancorato il riordino degli organismi in questione e costituente principio fondamentale della materia, legittimamente fissato*. Il principio di coordinamento della finanza pubblica può pertanto esplicarsi anche nei confronti dell'autonomia di spesa delle Regioni, così come nelle materie di loro competenza residuale quale è l'unione dei comuni. La Corte non ritiene violati i parametri costituzionali degli articoli 133 e 114 della Costituzione, in quanto la normativa impugnata si limita a dettare norme per l'esercizio delle funzioni amministrative e i servizi pubblici, non provvedendo a surrettizie "fusioni", né tantomeno si può ritenere che non sia possibile per il legislatore statale disciplinare, a seconda della consistenza numerica, differentemente i comuni. L'esercizio associato di funzioni amministrative in materie ascrivibili alla competenza regionale può essere imposto dal legislatore nazionale, in quanto la valenza di principio di coordinamento di finanza pubblica può comprimere la suddetta competenza, purché il carattere di *coesistenza ed integrazione* sia coevo e sussista per la natura stessa del rapporto con la riduzione della spesa e con le modifiche di un assetto organizzativo volto alla realizzazione del principio stesso.

La Corte non ritiene nemmeno violato il parametro costituito dagli articoli 117, terzo e quarto comma, 120 della Costituzione, nella previsione di un potere sostitutivo straordinario del Prefetto (art.16, comma 28), in quanto tale potere è conferito per una verifica dell'osservanza dei principi fissati dal legislatore per l'ottenimento della riduzione delle spese degli enti locali, nonché della semplificazione ad essi imposta per fattispecie ben individuate dalla stessa disposizione, ed è attribuito proprio per garantire l'attuazione dei principi, di coordinamento di finanza pubblica, fissati dal legislatore nazionale ed altresì preservare e tutelare gli interessi generali ed unitari (unità giuridica ed economica) di fronte ad un'inerzia protratta degli enti locali.

Il rapporto di coesistenzialità ed integrazione con il principio di coordinamento di finanza pubblica è del tutto assente nell'articolo 16 commi 5, 10, in quanto la previsione al comma 5 "a maggioranza dei componenti" (proposta di aggregazione per futura unione) e la previsione al comma 10 "con deliberazione a maggioranza assoluta dei propri componenti", (adozione dello statuto)... *in quanto attiene esclusivamente all'ambito dell'ordinamento dei predetti organismi; essa è, dunque, estranea alle esigenze di contenimento della spesa corrente*, anche se inserita in disposizioni di carattere precettivo in relazione agli iter procedurali necessari per un riassetto organizzativo dell'ente, questo sì volto ad un contenimento della spesa, per cui le disposizioni sono dichiarate illegittime nella parte sopracitata.

Stessa valutazione è riservata all'articolo 16 comma 7, di cui viene dichiarata l'illegittimità costituzionale limitatamente alle parole "con la garanzia che uno dei due appartenga alle opposizioni", poiché la suddetta previsione è afferente all'ordinamento dell'unione e non può essere considerata coesistente ed integrativa del principio di coordinamento di finanza pubblica

Enti locali - Unioni di comuni - Obbligo per i Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti di esercitare in forma associata funzioni amministrative e servizi pubblici - Disciplina degli organi di governo dell'Unione e delle relative funzioni. - Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 16, commi 1, 3, 4, 5, 7, 8, da 10 a 15, 16, 17, lettera a), da 19 a 21, e 28. - **(GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.13 del 19-3-2014)**

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 16 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 14 settembre 2011, n. 148, promossi dalle Regioni Toscana, Lazio, Puglia, Emilia-Romagna, Veneto, Liguria, Umbria, Campania, Lombardia e dalla Regione autonoma Sardegna, con ricorsi notificati il 14-18, il 14-16, il 14, il 15, il 17, il 15-17 e il 15 novembre 2011, depositati in cancelleria il 17, il 18, il 23 ed il 24 novembre 2011, e rispettivamente iscritti ai numeri 133, 134, 141, 144, 145, 146, 147, 153, 155 e 160 del registro ricorsi 2011, e nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 19, commi 2, 5 e 6 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135, promossi dalle Regioni Lazio, Veneto, Campania, dalla Regione autonoma Sardegna e dalla Regione Puglia, con ricorsi notificati il 12-17, il 12, il 13-17, il 12 e il 15-18 ottobre 2012, depositati in cancelleria il 16, il 17, il 18, il 19 e il 24 ottobre 2012, e rispettivamente iscritti ai numeri 145, 151, 153, 160 e 172 del registro ricorsi 2012.

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

udito nell'udienza pubblica del 3 dicembre 2013 il Giudice relatore Alessandro Criscuolo;

uditi gli avvocati Marcello Cecchetti per le Regioni Toscana e Puglia, Francesco Saverio Marini per la Regione Lazio, Giandomenico Falcon, Franco Mastragostino e Luigi Manzi per le Regioni Emilia-Romagna, Liguria e Umbria, Luigi Manzi, Daniela Palumbo e Mario Bertolissi per la Regione Veneto, Beniamino Caravita di Toritto per le Regioni Campania e Lombardia, Massimo Luciani per la Regione autonoma Sardegna e l'avvocato dello Stato Raffaele Tamiozzo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con dieci distinti ricorsi, le Regioni Toscana (reg. ric. n. 133 del 2011), Lazio (reg. ric. n. 134 del 2011), Puglia (reg. ric. n. 141 del 2011), Emilia-Romagna (reg. ric. n. 144 del 2011), Veneto (reg. ric. n. 145 del 2011), Liguria (reg. ric. n. 146 del 2011), Umbria (reg. ric. n. 147 del 2011), Campania (reg. ric. n. 153 del 2011), Lombardia (reg. ric. n. 155 del 2011), nonché la Regione autonoma Sardegna (reg. ric. n. 160 del 2011), hanno promosso questioni di legittimità costituzionale di numerose norme del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 14 settembre 2011, n. 148.

Tra le altre disposizioni, hanno impugnato l'art. 16 del citato d.l. n. 138 del 2011 (norma composta da 31 commi), che, «Al fine di assicurare il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, l'ottimale coordinamento della finanza pubblica, il contenimento delle spese degli enti territoriali e il migliore svolgimento delle funzioni amministrative e dei servizi pubblici», imponeva ai Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti l'esercizio in forma associata di funzioni e servizi mediante unione di Comuni, predisponendo per queste una disciplina ad hoc.

In particolare, indicava le funzioni affidate a tali unioni, la successione delle stesse nei rapporti giuridici facenti capo ai Comuni, l'attribuzione di risorse, l'assoggettamento al patto di stabilità interno, nonché gli organi di governo e le relative funzioni. Inoltre, prevedeva che il Prefetto compisse una verifica circa il perseguimento degli obiettivi di semplificazione e riduzione delle spese. In caso di esito negativo, era stabilito che il Prefetto assegnasse un termine perentorio agli enti inadempienti, decorso il quale detto organo esercitava un potere sostitutivo ai sensi della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3).

Infine, era prevista una clausola di salvaguardia in ordine all'applicabilità della menzionata disciplina alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome.

Le questioni di legittimità costituzionale, promosse con i menzionati ricorsi, sono state discusse all'udienza pubblica del 19 giugno 2012.

Nelle more della decisione è intervenuto l'art. 19 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135.

In particolare, il comma 2 dell'art. 19 del d.l. menzionato ha sostituito i commi da 1 a 16 dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011 con i commi da 1 a 13; il comma 5 del citato art. 19 ha, in sostanza, riprodotto il secondo periodo dell'originario comma 6 dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011, e, ancora, il comma 6 del detto art. 19, corrisponde, anche nella formulazione letterale, al primo periodo dell'originario comma 8 dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011.

La Corte costituzionale, con ordinanza n. 227 del 2012, avuto riguardo alle modifiche normative sopravvenute e alla circostanza che le questioni non erano state ancora decise, ha ritenuto opportuno rimettere sul ruolo i giudizi di legittimità costituzionale come sopra proposti, allo scopo di consentire ai difensori di dedurre in ordine alle modifiche stesse e alla possibile incidenza sulle questioni oggetto delle impugnazioni formulate.

Con cinque distinti ricorsi le Regioni Lazio (reg. ric. n. 145 del 2012), Veneto (reg. ric. n. 151 del 2012), Campania (reg. ric. n. 153 del 2012), Puglia (reg. ric. n. 172 del 2012) e la Regione autonoma Sardegna (reg. ric. n. 160 del 2012) hanno promosso questioni di legittimità costituzionale in riferimento – tra gli altri – all’art. 19, commi 2, 5 e 6, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012.

2.– I quindici ricorsi sopra indicati censurano, con argomenti analoghi o comunque connessi, le medesime norme. Pertanto, essi possono essere riuniti e decisi con unica pronuncia.

La valutazione delle restanti questioni sollevate con gli stessi ricorsi rimane riservata ad altre decisioni.

3.– La Regione Lazio, con atto depositato in cancelleria il 26 novembre 2013, notificato a mezzo posta al Presidente del Consiglio dei ministri, ha rinunciato all’impugnazione promossa contro l’art. 16 del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011 (reg. ric. n. 134 del 2011), «per sopravvenuta carenza di interesse ad agire». Non risulta che tale rinuncia sia stata accettata dal Presidente del Consiglio dei ministri, sicché in mancanza di accettazione della controparte costituita non può farsi luogo alla declaratoria di estinzione del processo (art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale), ma in ordine al detto ricorso va dichiarata la cessazione della materia del contendere.

4.– In via preliminare, si devono prendere in esame le modifiche legislative sopravvenute alla proposizione del primo gruppo di ricorsi (cioè di quelli promossi avverso l’art. 16 del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011).

Le dette modifiche – recate, come sopra si è chiarito, dall’art. 19, commi 2, 5 e 6, del d.l. n. 95 del 2012, poi convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012 – hanno inciso in vario modo sulla precedente normativa. Tale novella comporta la verifica degli effetti dello *ius superveniens* sulle questioni di legittimità costituzionale promosse con il primo gruppo di ricorsi.

Al riguardo, si deve premettere che i primi 16 commi della disposizione impugnata con i dieci ricorsi originari (dei quali si è dato conto in narrativa), ancorché rimasti in vigore dall’agosto 2011 al 6 luglio 2012, a quanto risulta, non hanno trovato applicazione medio tempore. In primo luogo, la modifica legislativa è intervenuta prima della scadenza del termine assegnato ai Comuni obbligati all’esercizio associato per poter avanzare alla Regione la relativa proposta di aggregazione. Inoltre, non è stato neppure allegato un qualche evento idoneo ad integrare una forma di attuazione della nuova istituzione e ciò induce a ritenere, per ragionevole presunzione, che essa non sia intervenuta.

Ciò posto, va rilevato che, come questa Corte ha già affermato, qualora dalla disposizione legislativa sopravvenuta sia desumibile una norma sostanzialmente coincidente con quella impugnata, la questione, in forza del principio di effettività della tutela costituzionale delle parti nei giudizi in via di azione, deve intendersi trasferita sulla nuova norma (*ex plurimis*, sentenze n. 326 e n. 40 del 2010). «Diversamente, quando la norma modificata non abbia avuto attuazione medio tempore, si può avere un effetto soddisfacente delle pretese della parte ricorrente, che dà luogo ad una pronuncia di cessazione della materia del contendere. Del pari, nelle medesime condizioni di inattuazione, la sopravvenuta modifica legislativa può incidere a tal punto sulla originaria norma da determinare, in mancanza di una nuova impugnazione, il sopravvenuto difetto d’interesse a proseguire nel giudizio. Ed è chiaro come in detta ipotesi sia onere della parte ricorrente, ove voglia contestare la legittimità costituzionale della norma sopravvenuta, anche eventualmente in

connessione con quella originaria, di proporre una nuova impugnazione» (sentenza n. 326 del 2010, paragrafo 6 del Considerato in diritto).

4.1.– In questo quadro devono essere esaminati gli effetti dello *ius superveniens* sui giudizi promossi con i ricorsi formulati avverso l'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011. Peraltro, ai fini dello scrutinio da compiere, va considerato che l'intero art. 16, ora citato, è composto da 31 commi (dei quali soltanto i primi 16 sono stati sostituiti dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, poi convertito) e che solo alcuni ricorsi hanno investito la norma nella sua interezza, mentre le Regioni Toscana, Sardegna e Veneto hanno censurato specifici commi, compresi tra il 17 e il 31.

4.2.– Venendo ora alle disposizioni incise dallo *ius superveniens*, si osserva che il comma 1 dell'art. 16, nel testo originario, stabiliva (per quanto qui rileva) che «i comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti esercitano obbligatoriamente in forma associata tutte le funzioni amministrative e tutti i servizi pubblici loro spettanti sulla base della legislazione vigente mediante un'unione di comuni ai sensi dell'articolo 32 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267».

Il testo sopravvenuto dispone, invece, che «i comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti, in alternativa a quanto previsto dall'articolo 14, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni, e a condizione di non pregiudicarne l'applicazione, possono esercitare in forma associata, tutte le funzioni e tutti i servizi pubblici loro spettanti sulla base della legislazione vigente mediante un'unione di comuni cui si applica, in deroga all'articolo 32, commi 3 e 6, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni, la disciplina di cui al presente articolo». Inoltre, la novella prevede che l'esercizio associato possa essere assicurato anche mediante una o più convenzioni, ai sensi dell'art. 30 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), con durata almeno triennale e con sottoposizione, alla scadenza, a verifica di efficienza gestionale (comma 12).

Come risulta dal confronto tra le due disposizioni, non è ravvisabile tra loro alcuna sostanziale coincidenza (o identità del contenuto precettivo) tale da poter consentire il trasferimento della questione sulla nuova norma. L'esercizio in forma associata di tutte le funzioni amministrative e dei servizi pubblici non è più previsto come obbligatorio, ma in alternativa ad esso è indicato il ricorso al modello di cui all'art. 14 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122 e successive modificazioni; detta disposizione, infatti, prevede come obbligatorio l'esercizio associato mediante unione di Comuni o convenzione, delle sole funzioni fondamentali elencate al comma 27 dello stesso articolo.

Si tratta, con evidenza, di una modifica significativa, ancorché non soddisfacente per le ricorrenti, sicché il trasferimento della questione, lungi dal garantire il principio di effettività della tutela, supplirebbe impropriamente all'onere d'impugnazione gravante sulle parti.

Pertanto, la questione di legittimità costituzionale relativa al detto testo originario deve essere dichiarata inammissibile per sopravvenuto difetto d'interesse a proseguire il giudizio (sentenze n. 32 del 2012 e n. 326 del 2010).

4.3.– Il comma 2 dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011, poi convertito, prevedeva la facoltà, per i Comuni con popolazione superiore a 1.000 abitanti, di aderire a ciascuna unione di cui al comma 1, oppure, in alternativa, la facoltà di esercitare mediante tale unione tutte le funzioni e tutti i servizi pubblici loro spettanti sulla base della legislazione vigente. La disposizione non risulta riproposta nel testo sopravvenuto e tale circostanza deve ritenersi soddisfacente per le ricorrenti che l'hanno impugnata, sicché in merito alla relativa questione va dichiarata la cessazione della materia del contendere.

4.4.– Il comma 3 del detto art. 16 stabiliva che «All'unione di cui al comma 1, in deroga all'articolo 32, commi 2, 3 e 5, secondo periodo, del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, si applica la disciplina di cui al presente articolo».

Detta deroga è stata riproposta, ma attualmente è collocata nell'ultimo periodo del comma 1. Avuto riguardo alla riscontrata non trasferibilità della questione relativa a tale disposizione (vedi precedente paragrafo 4.2), anche per quella riferita al citato comma 3 va emessa declaratoria d'inammissibilità per sopravvenuto difetto d'interesse.

4.5.– Il comma 4 individuava le funzioni affidate all'unione per conto dei Comuni che ne erano membri, facendo riferimento alla programmazione economico-finanziaria e alla gestione contabile, stabiliva il concorso dei predetti enti ad una serie di attività e prevedeva l'adozione, entro un certo termine, di un regolamento, su proposta del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro per le riforme per il federalismo, diretto a disciplinare il procedimento amministrativo-contabile di formazione e di variazione del documento programmatico, i poteri di vigilanza sulla sua attuazione e la successione nei rapporti amministrativo-contabili tra ciascun Comune e l'unione.

Il comma 2 della normativa sopravvenuta (che si rivela riconducibile, per il suo contenuto, al precedente comma 4 dell'art. 16) prevede l'affidamento all'unione, oltre che della programmazione economico-finanziaria e della gestione contabile, anche della «titolarità della potestà impositiva sui tributi locali dei comuni associati nonché quella patrimoniale, con riferimento alle funzioni da essi esercitate per mezzo dell'unione».

Inoltre, tra le amministrazioni concertanti per l'adozione del regolamento, sono menzionati il Ministro per la pubblica amministrazione e semplificazione e il Ministro dell'economia e delle finanze.

Si tratta di modifiche significative, quale è certamente quella concernente la titolarità della potestà impositiva sui tributi locali dei Comuni associati, nonché quella patrimoniale, che non consentono di ritenere sostanzialmente immutato il contenuto precettivo della norma e, considerando le modifiche stesse non soddisfattive, impongono di pervenire ad una declaratoria d'inammissibilità della questione ad essa relativa per sopravvenuto difetto d'interesse a proseguire il giudizio.

4.6.– Il comma 5 dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011, poi convertito, così disponeva: «L'unione succede a tutti gli effetti nei rapporti giuridici in essere alla data di cui al comma 9 che siano inerenti alle funzioni ed ai servizi ad essa affidati ai sensi dei commi 1, 2 e 4, ferme restando le disposizioni di cui all'articolo 111 del codice di procedura civile. Alle unioni di cui al comma 1 sono trasferite tutte le risorse umane e strumentali relative alle funzioni ed ai servizi loro affidati ai sensi dei commi 1, 2 e 4, nonché i relativi rapporti finanziari risultanti dal bilancio. A decorrere dall'anno 2014, le unioni di comuni di cui al comma 1 sono soggette alla disciplina del patto di stabilità interno per gli enti locali previsti per i comuni aventi corrispondente popolazione».

Nel testo dettato dalla normativa sopravvenuta (comma 3, riferibile al comma 5 del testo originario) viene meno il richiamo alle funzioni ed ai servizi affidati ai sensi dei commi 2 e 4 (il contenuto di quest'ultimo si rinviene nel nuovo testo del comma 2 della suddetta normativa). Ne deriva per il comma in esame una modifica del proprio ambito applicativo, la quale induce ad escludere che si tratti di norma sostanzialmente coincidente con quella originaria.

Pertanto, ritenendo la modifica non soddisfattiva, anche in tal caso la questione deve essere dichiarata inammissibile per sopravvenuto difetto d'interesse a proseguire il giudizio.

4.7.– Il comma 6 dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011, poi convertito, stabiliva quanto segue: «Le unioni di cui al comma 1 sono istituite in modo che la complessiva popolazione residente nei rispettivi territori, determinata ai sensi dell'articolo 156, comma 2, del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, sia di norma superiore a 5.000 abitanti, ovvero a 3.000 abitanti qualora i comuni che intendono comporre una medesima unione appartengano o siano appartenuti a

comunità montane. Entro due mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, ciascuna regione ha facoltà di individuare diversi limiti demografici».

Il contenuto precettivo della disposizione, quanto al primo periodo, rivela che essa è riferibile al comma 4 della normativa sopravvenuta, di identico tenore (mancano soltanto le parole «di cui al comma 1», che non incidono sul contenuto precettivo). Quanto al secondo periodo, esso costituisce attualmente il comma 5 dell'art. 19 del d.l. n. 95 del 2012, poi convertito, che, con riguardo ai diversi limiti demografici, aggiunge la seguente frase: «rispetto a quelli di cui all'articolo 16, comma 4, del citato decreto-legge n. 138 del 2011, convertito con modificazioni dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, come modificato dal presente decreto». È evidente che nessuna modifica sostanziale è intervenuta, sicché la questione – in forza del principio di effettività della tutela costituzionale delle parti nei giudizi in via di azione – deve intendersi trasferita sulle nuove norme.

4.8.– Il comma 7 dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011, poi convertito, prevedeva per le unioni di Comuni già costituite, obblighi di adeguare i rispettivi ordinamenti alla disciplina delle unioni di cui al citato art. 16, nonché, per i Comuni appartenenti a forme associative di cui agli artt. 30 e 31 del TUEL, la cessazione di diritto dal farne parte. La disposizione, però, non risulta presente nel testo sopravvenuto, sicché, ritenendo la modifica soddisfacente, sulla relativa questione va dichiarata la cessazione della materia del contendere.

4.9.– Il comma 8 del citato art. 16 prevedeva che i Comuni di cui al comma 1 avanzassero alla Regione una proposta di aggregazione, d'identico contenuto, per l'istituzione (recte: costituzione) della rispettiva unione ed affidava alla Regione stessa la funzione di provvedere secondo il proprio ordinamento, anche qualora la proposta di aggregazione mancasse o non fosse conforme alle disposizioni di cui alla norma in esame. Il contenuto precettivo del detto comma 8 si ritrova nel comma 5 del nuovo testo dell'art. 16 e nel comma 6 dell'art. 19 del d.l. n. 95 del 2012, con qualche modifica di mera forma e con la previsione di differenti termini relativi al momento entro il quale i Comuni devono avanzare alle Regioni le proposte di aggregazione ed a quello entro il quale la Regione deve provvedere agli adempimenti di competenza. Si tratta, dunque, di modifiche non sostanziali, sicché la questione di legittimità costituzionale deve intendersi trasferita sulla norma sopravvenuta.

4.10.– Il comma 9 del precedente art. 16 disponeva che «A decorrere dal giorno della proclamazione degli eletti negli organi di governo del comune che, successivamente al 13 agosto 2012, sia per primo interessato al rinnovo, nei comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti che siano parti della stessa unione, nonché in quelli con popolazione superiore che esercitino mediante tale unione tutte le proprie funzioni, gli organi di governo sono il sindaco ed il consiglio comunale, e le giunte in carica decadono di diritto. Ai consigli dei comuni che sono membri di tale unione competono esclusivamente poteri di indirizzo nei confronti del consiglio dell'unione, ferme restando le funzioni normative che ad essi spettino in riferimento alle attribuzioni non esercitate mediante l'unione».

La disposizione nel suo complesso non risulta riprodotta nel testo normativo sopravvenuto. Tuttavia, il comma 13 del nuovo testo dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011 dispone che «A decorrere dal giorno della proclamazione degli eletti negli organi di governo dell'unione, nei comuni che siano parte della stessa unione gli organi di governo sono il sindaco e il consiglio comunale, e le giunte decadono di diritto». Si pone, quindi, un problema di trasferimento della questione sul detto comma 13. Tuttavia, la formulazione dell'originario comma 9, recante un secondo periodo relativo ai poteri dei consigli dei Comuni membri dell'unione nei confronti del consiglio dell'unione, introduce un elemento di sostanziale diversità che conduce ad escludere la possibilità del trasferimento.

Pertanto, ritenendo comunque la modifica non soddisfacente, la questione di legittimità costituzionale concernente il comma 9 dell'originario art. 16 deve essere dichiarata inammissibile per sopravvenuto difetto d'interesse a proseguire il giudizio.

4.11.– Il comma 10 del citato art. 16 stabiliva che «Gli organi dell'unione di cui al comma 1 sono il consiglio, il presidente e la giunta». Tale disposto si ritrova senza modifiche nel comma 6 della normativa sopravvenuta. La relativa questione di legittimità costituzionale, quindi, va trasferita sul citato comma 6 di tale normativa.

4.12.– Il comma 11 dell'originario art. 16 regolava la composizione del consiglio dell'unione, l'elezione di alcuni componenti in sede di prima applicazione, l'elezione del presidente dell'unione, ai sensi del comma 12, e le competenze spettanti al consiglio dell'unione. Disponeva, altresì, che «La legge dello Stato può stabilire che le successive elezioni avvengano a suffragio universale e diretto contestualmente alle elezioni per il rinnovo degli organi di governo di ciascuno dei comuni appartenenti alle unioni. La legge dello Stato di cui al quarto periodo disciplina conseguentemente il sistema di elezione; l'indizione delle elezioni avviene ai sensi dell'art. 3 della legge 7 giugno 1991, n. 182, e successive modificazioni».

Nel testo sopravvenuto (comma 7) non sono più compresi il quarto e il quinto periodo del detto comma 11 e, dunque, non è più previsto il potere d'intervento del legislatore statale in materia di elezioni per il rinnovo degli organi di governo dell'ente. Si tratta di una modifica non di forma, ma di sostanza, che non consente di ravvisare tra le due disposizioni identità del contenuto precettivo e, quindi, di operare il trasferimento. Pertanto, ritenendo la modifica comunque non soddisfacente, la questione di legittimità costituzionale del citato comma 11 dell'originario art. 16 deve essere dichiarata inammissibile per sopravvenuto difetto d'interesse a proseguire il giudizio.

4.13.– Il comma 12, dell'originario art. 16 disciplinava la prima convocazione del consiglio dell'unione, l'elezione del presidente di questa «tra i propri componenti», le competenze del detto presidente. Nel testo sopravvenuto (comma 8) si prevede che il presidente dell'unione sia eletto dal consiglio «tra i sindaci dei comuni associati» e non più «tra i propri componenti». Anche in tal caso si tratta di modifica sostanziale, perché incide sulla individuazione degli eleggibili per ricoprire la carica di presidente dell'unione, onde resta esclusa la possibilità del trasferimento.

Pertanto, ritenendo la modifica non soddisfacente, la questione di legittimità costituzionale proposta con riguardo al citato comma 12 deve essere dichiarata inammissibile per sopravvenuto difetto d'interesse a proseguire il giudizio.

4.14.– Il comma 13, dell'art. 16 (testo originario) regolava la composizione e le competenze della giunta dell'unione, prevedendo, altresì, che essa decadde contestualmente alla cessazione del rispettivo presidente. La disposizione è rimasta immutata nella normativa sopravvenuta (comma 9); la relativa questione di legittimità costituzionale, quindi, va trasferita sul citato comma 9.

4.15.– Il comma 14 dell'art. 16 (testo originario) disciplinava il contenuto dello statuto dell'unione, nonché le modalità e i termini della sua adozione. Fatta eccezione per una modifica di mera forma, esso è rimasto immutato nel testo sopravvenuto (comma 10). Anche in questo caso la relativa questione di legittimità costituzionale va trasferita sul citato comma 10.

4.16.– Il comma 15 dell'art. 16 (testo originario) individuava le disposizioni applicabili ai consiglieri, al presidente e agli assessori dell'unione, in riferimento al trattamento spettante, rispettivamente, ai consiglieri, al sindaco ed agli assessori dei Comuni aventi corrispondente popolazione. Inoltre, stabiliva che agli amministratori dell'unione, che riscuotessero emolumenti di ogni genere in qualità di amministratori locali, ai sensi dell'art. 77, comma 2, del TUEL, fino al momento dell'esercizio dell'opzione, non spettasse alcun trattamento per la carica sopraggiunta.

La disposizione sopravvenuta (comma 11) stabilisce che gli amministratori dell'unione, dalla data di assunzione della carica, non possono continuare a ricevere retribuzioni, gettoni e indennità o emolumenti di ogni genere ad essi già attribuiti in qualità di amministratori locali, ai sensi dell'art. 77, comma 2, del TUEL.

La modifica concerne i criteri diretti a regolare il trattamento economico degli amministratori dell'unione. In particolare, si stabilisce che costoro, dalla data di assunzione della carica, non possono continuare a ricevere il trattamento loro attribuito in qualità di amministratori locali, ai sensi della norma ora citata. Il testo censurato, invece, prevedeva che ad essi non spettasse alcun trattamento per la carica sopraggiunta fino al momento dell'esercizio dell'opzione. Il contenuto precettivo delle due norme, dunque, risulta diverso, onde non può farsi luogo al trasferimento.

Ne deriva che, ritenendo la modifica non soddisfacente, la questione di legittimità costituzionale, proposta con riferimento al citato comma 15, deve essere dichiarata inammissibile per sopravvenuto difetto di interesse a proseguire il giudizio.

4.17.– Il comma 16 dell'art. 16 (testo originario) rendeva inapplicabile l'obbligo di cui al comma 1 nei confronti dei Comuni che, alla data del 30 settembre 2012, esercitassero le funzioni amministrative e i servizi pubblici mediante convenzione, ai sensi dell'art. 30 del TUEL. Inoltre, prevedeva che tali Comuni trasmettessero al Ministero dell'interno un'attestazione comprovante il conseguimento di significativi livelli di efficacia ed efficienza nella gestione, secondo modalità da determinare con decreto adottato dal Ministro dell'interno, il quale, previa valutazione delle attestazioni ricevute, individuava con proprio decreto l'elenco dei Comuni obbligati e di quelli esentati dall'obbligo di cui al comma 1.

Il comma 12 della normativa sopravvenuta così dispone: «L'esercizio in forma associata di cui al comma 1 può essere assicurato anche mediante una o più convenzioni ai sensi dell'articolo 30 del testo unico, che hanno durata almeno triennale. Ove alla scadenza del predetto periodo non sia comprovato, da parte dei comuni aderenti, il conseguimento di significativi livelli di efficacia ed efficienza nella gestione, secondo modalità stabilite con il decreto di cui all'articolo 14, comma 31-bis, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni, agli stessi si applica la disciplina di cui al comma 1».

Orbene, ponendo a confronto i due dettati normativi, risulta evidente che, pur esistendo dei profili di coincidenza, non può parlarsi di semplici modifiche apportate dal secondo rispetto al primo. Si tratta, in realtà, di due norme diverse, il che conduce a ritenere che il contenuto precettivo del comma 16 dell'art. 16 (testo originario) non sia stato riprodotto nel testo sopravvenuto. E questa opzione ermeneutica trova conferma nel rilievo che, come già si è notato, l'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, poi convertito, ha disposto la sostituzione degli originari commi da 1 a 16 con gli attuali commi da 1 a 13. Pertanto, ritenendo tale risultato soddisfacente, sulla relativa questione di legittimità costituzionale va dichiarata la cessazione della materia del contendere.

4.18.– Per riassumere sui punti suddetti: con riferimento ai ricorsi numeri 133, 134, 141, 144, 145, 146, 147, 153, 155, e 160 del 2011, l'esame cui si procederà in prosieguo concerne i commi sui quali si è ritenuto di poter trasferire le questioni di legittimità costituzionale dal testo impugnato a quello sopravvenuto, tenendo conto che:

- a) il comma 6 dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011, poi convertito, corrisponde, senza modifiche sostanziali, all'attuale comma 4 dell'art. 16 del d.l. ora citato (per il primo periodo) e all'art. 19, comma 5, del d.l. n. 95 del 2012, poi convertito, (per il secondo periodo);
- b) il comma 8 corrisponde all'attuale comma 5 dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011 e all'art. 19, comma 6, del d.l. n. 95 del 2012;
- c) il comma 10 corrisponde all'attuale comma 6 dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011;
- d) il comma 13 corrisponde all'attuale comma 9 dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011;
- e) il comma 14 corrisponde all'attuale comma 10 dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011.

D'ora innanzi le questioni di legittimità costituzionale saranno esaminate con riferimento ai commi del testo sopravvenuto.

L'esame, inoltre, riguarderà i commi da 17 a 31 del citato art. 16, non interessati dallo *ius superveniens*, per i quali, quindi, non si pone un problema di trasferimento.

5.– In via preliminare, si devono dichiarare inammissibili, per genericità e inconferenza, le censure prospettate dalle Regioni Toscana, Emilia-Romagna, Liguria, Umbria, Veneto, con riferimento ai principi di ragionevolezza (art. 3 Cost.) e di buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.).

Infatti, con riguardo all'ipotizzato contrasto con i citati parametri costituzionali, va ribadito il costante orientamento di questa Corte (*ex plurimis*, sentenze n. 237 del 2009, n. 289 e n. 216 del 2008), secondo cui le Regioni sono autorizzate a censurare, in via d'impugnazione principale, le leggi dello Stato soltanto per profili attinenti al riparto delle rispettive competenze legislative, essendosi ammessa la deducibilità di altri parametri costituzionali esclusivamente qualora la loro violazione comporti una compromissione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite; circostanza, questa, non ravvisabile nel caso di specie.

6.– Si deve ora individuare, sulla base delle prospettazioni difensive delle parti, l'ambito materiale al quale appartengono le norme impugnate sia con i ricorsi avverso il d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, sia con i ricorsi contro il d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012.

Al riguardo, va in primo luogo rilevato che, nella giurisprudenza di questa Corte, è costante l'affermazione del principio secondo cui «Ai fini del giudizio di legittimità costituzionale, la qualificazione legislativa non vale ad attribuire alle norme una natura diversa da quelle ad esse propria, quale risulta dalla loro oggettiva sostanza» (*ex plurimis*, sentenze n. 207 del 2010, n. 237 del 2009, n. 430 e n. 165 del 2007, n. 447 del 2006).

Inoltre, la giurisprudenza costituzionale ha precisato che, qualora una normativa interferisca con più materie, attribuite dalla Costituzione, da un lato, alla potestà legislativa statale e, dall'altro, a quella concorrente o residuale delle Regioni, occorre individuare l'ambito materiale che possa considerarsi, nei singoli casi, prevalente (*ex plurimis*, sentenze n. 118 del 2013, n. 334 del 2010, n. 237 del 2009 e n. 50 del 2005). Qualora ciò non sia possibile, la suddetta concorrenza di competenze, in assenza di criteri previsti in Costituzione, giustifica l'applicazione del principio di leale collaborazione (sentenza n. 50 del 2008), il quale deve permeare i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie, ovviamente qualora di tale applicazione sussistano i presupposti.

Da tanto consegue che una disposizione statale di principio, adottata in materia di legislazione concorrente, quale quella del «coordinamento della finanza pubblica», può incidere su una o più materie di competenza regionale, anche di tipo residuale e determinare una – sia pure parziale – compressione degli spazi entro cui possono esercitarsi le competenze legislative e amministrative delle Regioni (*ex plurimis*, sentenze n. 237 del 2009, n. 159 del 2008, n. 181 del 2006 e n. 417 del 2005).

In tal caso, lo scrutinio di legittimità costituzionale dovrà verificare il rispetto del rapporto tra normativa di principio e normativa di dettaglio, che deve essere inteso nel senso che l'una è volta a prescrivere criteri e obiettivi, mentre all'altra spetta l'individuazione degli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi (sentenza n. 181 del 2006).

In proposito, la Corte ha anche affermato che la specificità delle prescrizioni, di per sé, non può escludere «il carattere di principio di una norma, qualora essa risulti legata al principio stesso da un evidente rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione (sentenza n. 430 del 2007)» (sentenza n. 237 del 2009, paragrafo 12 del Considerato in diritto).

Nella giurisprudenza di questa Corte, poi, è ormai costante l'orientamento secondo cui «il legislatore statale può, con una disciplina di principio, legittimamente imporre alle Regioni e agli enti locali, 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 territoriali (ex plurimis, sentenze n. 182 del 2011, n. 207 e n. 128 del 2010)» (sentenza n. 236 del 2013).

Infatti, per un verso, non si può dubitare che la finanza delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali sia parte della finanza pubblica allargata (sentenze n. 267 del 2006 e n. 425 del 2004); per altro verso, va considerato che, tra i vincoli derivanti all'Italia dall'appartenenza all'Unione europea, vi è l'obbligo di rispettare un determinato equilibrio complessivo del bilancio nazionale, «secondo quanto precisato dalla risoluzione del Consiglio europeo del 17 giugno 1997 relativa al “patto di stabilità e di crescita”» (sentenza n. 267 del 2006).

Va, altresì, rimarcato che questa Corte ha ricondotto nell'ambito dei principi di coordinamento della finanza pubblica (escludendo la illegittimità costituzionale di alcune disposizioni relative alla disciplina degli obblighi di invio di informazioni sulla situazione finanziaria dalle Regioni e dagli enti locali alla Corte dei conti) norme puntuali adottate dal legislatore per realizzare in concreto la finalità del coordinamento finanziario, che per sua natura eccede le possibilità d'intervento dei livelli territoriali sub-statali (sentenza n. 417 del 2005).

Infine, con specifico riferimento a disposizioni incidenti sull'autonomia finanziaria attraverso interventi concernenti direttamente le risorse finanziarie degli enti, la Corte costituzionale ne ha affermato la riconducibilità ai principi di coordinamento della finanza pubblica, purché sia previsto un limite complessivo, che lascia agli enti stessi libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa (ex plurimis, sentenze n. 182 del 2011, n. 297 del 2009 e n. 289 del 2008), e purché gli interventi abbiano il carattere della transitorietà.

Detto profilo, però, è estraneo alla fattispecie in esame, ove l'intervento statale opera soltanto sulle modalità di esercizio delle funzioni e dei servizi.

6.1.– Richiamati, in linea generale, i principi che regolano l'individuazione della competenza legislativa, e che devono trovare applicazione nelle fattispecie qui in esame, si deve stabilire se le norme impugnate possano essere ricondotte alla materia «coordinamento della finanza pubblica».

Va premesso che le disposizioni censurate – richiedendo ai Comuni con ridotto numero di abitanti la gestione in forma associata di servizi e funzioni pubbliche – perseguono l'obiettivo di ridurre la spesa pubblica corrente per il funzionamento di tali organismi, attraverso una disciplina uniforme che coordina la legislazione del settore.

È evidente, dunque, che tale disciplina deve essere unitariamente considerata e, anche dove interferisce con l'ordinamento degli enti locali, non perde il carattere strumentale, finalizzato alla riduzione della spesa corrente. Come tale, essa è riconducibile alla materia «coordinamento della finanza pubblica», di competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. e, nell'ambito di tale materia, assume il rango di normativa di principio.

In questo quadro l'ordinamento degli enti locali non costituisce l'oggetto principale della normativa statale in esame, ma rappresenta il settore in cui devono operare strumenti e modalità per pervenire alla prevista riduzione della spesa pubblica corrente, riduzione cui è ancorato il riordino degli organismi in questione e costituente principio fondamentale della materia, legittimamente fissato.

Da tale natura discende, in base alla giurisprudenza di questa Corte, la legittimità dell'incidenza del censurato art. 16 sia sulla autonomia di spesa delle Regioni (sentenze n. 91 del 2011, n. 27 del 2010, n. 456 e n. 244 del 2005), sia su ogni tipo di potestà legislativa regionale, compresa quella residuale in materia di unione di Comuni (sentenze n. 326 del 2010 e n. 237 del 2009).

Infine, alla luce di quanto fin qui esposto, si deve escludere che, a giustificazione dell'intervento legislativo dello Stato, possa essere invocato l'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost., nella parte in cui assegna alla competenza esclusiva statale la materia relativa a «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane», in quanto il riferimento a tali enti si deve ritenere tassativo, mentre nella suddetta elencazione manca

ogni riferimento all'unione di Comuni (sentenza n. 237 del 2009, paragrafo 23 del Considerato in diritto).

Con riferimento a tutti i ricorsi in esame, dunque, il titolo legittimante della competenza statale è il coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., esercitato nel quadro dei principi fin qui esposti.

7.– La Regione Toscana, con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 133 del 2011), dubita della legittimità costituzionale dell'art. 16, commi 6, 8, 10, 13, 14, nonché comma 17, lettera a), e commi da 19 a 21 del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011. Le censure investono il citato art. 16 nella parte in cui: a) stabilisce che i Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti esercitano obbligatoriamente, in forma associata, tutte le funzioni amministrative, e non soltanto quelle fondamentali, mediante un'unione di Comuni, ai sensi dell'art. 32 del TUEL; b) prevede una disciplina di dettaglio che comprime i margini di autonomia dei piccoli Comuni, dando luogo, di fatto, ad una sostanziale fusione degli stessi, con conseguente modifica delle relative circoscrizioni; c) interviene sull'ordinamento degli enti locali e, dunque, in una materia ricadente nella competenza residuale delle Regioni.

Pertanto, sarebbero violati l'art. 133, secondo comma, anche in relazione agli artt. 114 e 117, quarto comma, Cost., nonché ancora l'art. 114 Cost., in quanto l'unione, così come disciplinata dalla norma in esame, implicherebbe una differenziazione tra Comuni che ne fanno parte e tutti gli altri, benché il citato art. 114 preveda soltanto cinque forme di enti territoriali obbligatorie, configurandoli come elementi tutti costitutivi, a pari titolo, della Repubblica, ed in quanto non è nelle competenze del legislatore statale creare nuovi livelli di governo a natura obbligatoria e "sostitutivi" di quelli previsti dall'art. 114 Cost.

Al riguardo, come già chiarito al paragrafo 4.18 si deve ricordare che le censure relative ai commi 6, 8, 10, 13 e 14 dell'art. 16 hanno formato oggetto di trasferimento a seguito dello ius superveniens e vanno, pertanto, riferite agli attuali commi secondo quanto di seguito indicato: a) l'attuale comma 4 dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011 e il comma 5 dell'art. 19 del d.l. n. 95 del 2012, riproducono, senza modifiche sostanziali, rispettivamente il primo e il secondo periodo del comma 6, nella formulazione originaria; b) l'attuale comma 5 dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011 e il comma 6 dell'art. 19 del d.l. n. 95 del 2012, corrispondono al comma 8, nella formulazione originaria; c) l'attuale comma 6 dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011 corrisponde al comma 10, nella formulazione originaria; d) l'attuale comma 9 dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011 corrisponde al comma 13, nella formulazione originaria; e) l'attuale comma 10 dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011 corrisponde al comma 14, nella formulazione originaria.

Ciò posto, dal tenore delle censure, i parametri asseritamente violati risultano essere, sostanzialmente, gli artt. 133, secondo comma, e 114 Cost.

La questione non è fondata.

L'art. 133, secondo comma, Cost. dispone che «La Regione, sentite le popolazioni interessate, può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni».

La normativa censurata non si pone in contrasto con tale precetto costituzionale.

Fermi i principi esposti in precedenza, ai quali si rinvia (paragrafi 6 e 6.1 del Considerato in diritto), si deve osservare che detta normativa non prevede la fusione dei piccoli Comuni, con conseguente modifica delle circoscrizioni territoriali. In realtà, diversamente da quanto accade in caso di fusione, gli enti che partecipano all'unione non si estinguono, ma esercitano le loro funzioni amministrative in forma associata, come del resto dispone in modo espresso l'art. 16, comma 1, del d.l. n. 138 del 2011 (poi convertito), sia nel testo originario sia in quello sostituito dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012 (del pari convertito). L'intervento del legislatore statale, dunque, riguarda le modalità di esercizio delle funzioni amministrative e dei servizi pubblici e non presenta alcuna attinenza con la disciplina che regola l'istituzione di nuovi Comuni o la modifica delle loro circoscrizioni.

La ricorrente ha anche dedotto che la previsione di un obbligo, destinato a vincolare soltanto una categoria di Comuni (quelli con popolazione fino a 1.000 abitanti), determinerebbe una differenziazione incompatibile con il principio costituzionale della parità tra i diversi enti territoriali che costituiscono la Repubblica, sancito dall'art. 114 Cost. Tuttavia, neppure sotto tale profilo la questione è fondata.

Infatti, l'art. 114 Cost., stabilendo che i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni «secondo i principi fissati dalla Costituzione», non pone alcun obbligo per il legislatore statale di sottoporre tutti i Comuni alla medesima disciplina, indipendentemente dalle caratteristiche numeriche della popolazione.

8.– La Regione Toscana, poi, censura l'art. 16, comma 1, del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, nella parte in cui pretende di allocare tutte le funzioni amministrative, anche quelle in materie residuali o concorrenti regionali, in capo alle unioni di Comuni. Tale disposizione violerebbe l'art. 117, secondo, lettera p), terzo e quarto comma, nonché l'art. 118 Cost., perché la legge statale sarebbe competente in via esclusiva per quanto riguarda le sole funzioni fondamentali, ma si dovrebbe escludere che possa imporre forme associate di esercizio anche delle funzioni proprie dei Comuni (rientranti nell'autonomia organizzativa degli stessi) e, comunque, di quelle ad essi assegnate da leggi regionali. Inoltre sarebbe violato l'art. 118 Cost., in quanto la previsione di forme di associazione spetterebbe al legislatore regionale.

La questione ha ad oggetto il comma 1 della disposizione censurata, norma modificata dallo *ius superveniens*, in modo non soddisfacente. Sulla questione ad essa relativa, non trasferibile su testo sopravvenuto, è stata emessa declaratoria d'inammissibilità per sopravvenuto difetto d'interesse (precedente paragrafo 4.2 del Considerato in diritto). Essa, dunque, non può trovare ingresso in questa sede.

9.– La Regione Toscana censura, inoltre, l'art. 16 (commi 1, 3, 4, 5, 7, 8 e da 10 a 15 nel testo originario) del d.l. n. 138 del 2011, sostenendo che esso «appare lesivo anche sotto l'ulteriore profilo della violazione degli artt. 114 e 117, quarto comma, Cost., in quanto interviene con una normativa puntuale in materia di disciplina delle forme associative degli enti locali, materia che secondo il pacifico orientamento della Corte costituzionale rientra nella competenza esclusiva delle Regioni».

In particolare, sarebbero violati: a) l'art. 114 Cost., in quanto la disciplina impugnata finirebbe per differenziare i Comuni fino a 1.000 abitanti, imponendo la forma associativa e creando due categorie diverse di Comuni, mentre la norma costituzionale assegnerebbe pari dignità costituzionale a Comuni, Province e Città metropolitane; b) l'art. 117, quarto comma, in quanto la Corte costituzionale, con riferimento alle Comunità montane, avrebbe già affermato che la disciplina delle forme associative degli enti locali rientra nella competenza residuale delle Regioni, precisando, altresì, che l'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost. deve essere interpretato in modo restrittivo e non può essere invocato in ordine alla scelta in merito alla costituzione e/o alla soppressione di forme associative tra enti locali; c) l'art. 118 Cost., con riferimento ai principi costituzionali ai quali la legge deve attenersi nell'attribuzione delle funzioni amministrative ed al principio di leale collaborazione, in quanto il legislatore statale avrebbe imposto unilateralmente la disciplina agli enti locali; d) gli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., non potendo il legislatore statale invocare, nel caso di specie, la propria competenza circa la determinazione dei principi fondamentali in materia di finanza pubblica, perché la normativa in esame avrebbe carattere dettagliato e puntuale.

Già si è chiarito che il comma 1 dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011 (poi convertito) è stato modificato dallo *ius superveniens* in precedenza più volte citato, sicché sulla questione di legittimità costituzionale ad esso relativa è stata emessa declaratoria d'inammissibilità per sopravvenuta carenza d'interesse. Ad analoghe conclusioni si è pervenuti in ordine ai commi 3, 4, 5, 9, 11, 12, 15 del medesimo art. 16. Quanto alla questione di cui al comma 7, assente nel testo sopravvenuto,

ritenendosi la modifica soddisfacente si è dichiarata la cessazione della materia del contendere (precedente paragrafo 4.8 del Considerato in diritto).

Le questioni concernenti i suddetti commi, dunque, non possono essere riproposte in questa sede.

Restano il comma 5 dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011 e il comma 6 dell'art. 19 del d.l. n. 95 del 2012, nonché i commi 6, 9 e 10 dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011, nel testo sostituito dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, cui vanno riferite le censure dianzi riassunte.

La questione non è fondata con riferimento ai commi 6 e 9.

Invero, come già si è precisato (paragrafi 6 e 6.1 del Considerato in diritto), la materia alla quale devono essere ascritte le disposizioni censurate è il coordinamento della finanza pubblica.

Si è anche notato che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, una disposizione statale di principio in tale materia, qual è il contenimento delle spese dei piccoli Comuni perseguito mediante l'esercizio in forma associata delle funzioni e dei servizi pubblici ad essi spettanti, può incidere su una o più materie di competenza regionale, anche di tipo residuale, e determinare una, sia pur parziale, compressione degli spazi entro cui possono esercitarsi le competenze legislative ed amministrative delle Regioni. Né giova addurre il carattere specifico ed autoapplicativo della disciplina censurata, perché, come questa Corte ha anche affermato, la specificità delle prescrizioni, di per sé, non può escludere il carattere di principio di una norma, qualora essa risulti legata al principio stesso da un evidente rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione (sentenza n. 430 del 2007). Ciò avviene, per l'appunto, nella normativa in esame, nella quale il carattere specifico delle disposizioni (tranne i punti che ora si esamineranno) è finalizzato a realizzare il tessuto organizzativo mediante il quale la norma di principio dovrà essere attuata.

Quanto al richiamo al principio di leale collaborazione, esso non è fondato perché il detto principio non si applica al procedimento di formazione delle leggi (ex plurimis: sentenze n. 33 del 2011 e n. 326 del 2010).

9.1.– A conclusioni parzialmente diverse si deve pervenire con riguardo all'art. 16, comma 5, nel testo sostituito dall'art. 19, comma 2, e in parte riprodotto dall'art. 19, comma 6, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012.

Il comma 5 vigente così dispone: «I comuni di cui al comma 1, con deliberazione del consiglio comunale, da adottare, a maggioranza dei componenti, conformemente alle disposizioni di cui al comma 4, avanzano alla regione una proposta di aggregazione, di identico contenuto, per l'istituzione della rispettiva unione. Nel termine perentorio del 31 dicembre 2013, la regione provvede, secondo il proprio ordinamento, a sancire l'istituzione di tutte le unioni del proprio territorio, come determinate nelle proposte di cui al primo periodo. La regione provvede anche in caso di proposta di aggregazione mancante o non conforme alle disposizioni di cui al presente articolo».

Il comma 6 dell'art. 19 del d.l. n. 95 del 2012, così recita: «Ai fini di cui all'articolo 16, comma 5, del citato decreto-legge n. 138 del 2011, convertito con modificazioni dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, come modificato dal presente decreto, nel termine perentorio di sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, i comuni di cui al citato articolo 16, comma 1, con deliberazione del consiglio comunale, da adottare, a maggioranza dei componenti, conformemente alle disposizioni di cui al comma 4 del medesimo articolo 16, avanzano alla regione una proposta di aggregazione, di identico contenuto, per l'istituzione della rispettiva unione».

Orbene, il contenuto precettivo della norma deve ritenersi in larga parte coesistente al principio di coordinamento della finanza pubblica sopra indicato, perché disciplina modalità procedurali necessarie per il funzionamento delle unioni. Non altrettanto può dirsi, invece, per la proposizione contenuta nel comma 5 secondo la quale la deliberazione del consiglio comunale va adottata «a maggioranza dei componenti».

Si tratta di una disposizione che esula dalla materia del «coordinamento della finanza pubblica», in quanto attiene esclusivamente all'ambito dell'ordinamento dei predetti organismi; essa è, dunque, estranea alle esigenze di contenimento della spesa corrente.

Pertanto, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 5, del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, nel testo sostituito dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, limitatamente alle parole «, a maggioranza dei componenti,», in riferimento dell'art. 117, quarto comma, Cost.

9.2.– Considerazioni analoghe valgono anche con riguardo al comma 10, nel testo sostituito dall'art. 19, comma 2, della normativa da ultimo citata.

Il comma 10 vigente così dispone: «Lo statuto dell'unione individua le modalità di funzionamento dei propri organi e ne disciplina i rapporti. Il consiglio adotta lo statuto dell'unione con deliberazione a maggioranza assoluta dei propri componenti, entro venti giorni dalla data di istituzione dell'unione».

Mentre lo statuto è atto necessario per il buon funzionamento dell'unione e, quindi, la norma che lo prevede è coesistente al principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica perseguito dal legislatore statale, la disposizione secondo cui esso è adottato «con deliberazione a maggioranza assoluta dei propri componenti», esula, come già sopra affermato, dalla materia del coordinamento della finanza pubblica, attenendo più propriamente all'ambito dell'ordinamento dell'unione.

Deve essere, dunque, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 10, del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, nel testo sostituito dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, limitatamente alle parole «, con deliberazione a maggioranza assoluta dei propri componenti,».

10.– La Regione Toscana censura il comma 16 dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011, poi convertito, «per la parte in cui prevede l'alternatività delle forme associative possibili, unione e convenzione, rimessa ai Comuni e all'apprezzamento del Ministero dell'interno». La disposizione sarebbe in contrasto con i principi di ragionevolezza e di buon andamento, stante la “discrepanza tra i due modelli” derivante dalla diversità delle due forme associative.

Inoltre, la Regione sostiene l'illegittimità costituzionale del medesimo comma 16, «nella parte in cui prevede un controllo statale sulla efficacia ed efficienza della gestione delle forme associative diverse dalle unioni di comuni, per violazione degli artt. 114 e 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost., nonché del principio di leale collaborazione».

Come si è notato in precedenza (paragrafo 4.17 del Considerato in diritto), il contenuto precettivo del citato comma 16 non è stato compreso nel testo sopravvenuto, sicché, ritenendo la modifica soddisfacente, in proposito è stata dichiarata la cessazione della materia del contendere: pronuncia che va qui ribadita.

11.– La ricorrente deduce poi l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 17, lettera a), «che ridefinisce il numero degli organi e dei loro componenti rispetto ai Comuni fino a diecimila abitanti, articolandone numero e composizione sulla base delle soglie demografiche, stabilendo che quelli fino a 1.000 abitanti hanno solo consiglio e sindaco»; nonché l'illegittimità dei commi 19, 20 e 21 del medesimo art. 16, commi che «pongono vincoli di orario e di modalità di svolgimento delle sedute degli organi collegiali dei comuni fino a quindicimila abitanti».

In particolare, l'art. 16, comma 17, lettera a), nella parte in cui non prevede più la giunta municipale per i Comuni fino a 1.000 abitanti, anche qualora i detti Comuni esercitino le loro funzioni in convenzione, si porrebbe in contrasto con il principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.) e con il principio di buon andamento dell'amministrazione (art. 97 Cost.), anche in relazione alle

competenze regionali di cui all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., in quanto incide sulla funzionalità di dette forme associative e quindi sullo svolgimento delle funzioni amministrative che la Regione ha attribuito ai Comuni.

Quanto ai commi 19, 20 e 21, che pongono vincoli in ordine alle modalità temporali e alle sedute degli organi collegiali di governo degli enti territoriali, le citate disposizioni sarebbero lesive dell'autonomia organizzativa dei Comuni, ponendosi in contrasto con l'art. 117, sesto comma, ultima parte, Cost., e, in ogni caso, andando ad incidere in materia di «ordinamento degli enti locali», appartenente alla competenza esclusiva regionale ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.

Le suddette censure sono per un verso inammissibili, per un altro non fondate.

In ordine all'asserito contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost., si rinvia alle considerazioni espresse nel precedente paragrafo 5 del Considerato in diritto.

Con riferimento, poi, al comma 17, lettera a), dell'art. 16, per l'asserito contrasto con l'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., nonché ai commi 19, 20 e 21 per il dedotto contrasto con l'art. 117, quarto e sesto comma, ultima parte, Cost., si devono richiamare le considerazioni in precedenza espresse circa la riconducibilità delle citate disposizioni alla normativa di principio in tema di coordinamento della finanza pubblica (paragrafi 6 e 6.1 del Considerato in diritto).

12.– Da ultimo, la Regione Toscana denuncia l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 28, del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, «nella parte in cui autorizza l'esercizio di un potere sostitutivo straordinario da parte del Prefetto», ciò in contrasto con gli artt. 117, terzo e quarto comma, e 120, secondo comma, Cost.

Ad avviso della ricorrente, «la norma prevede un potere sostitutivo dello Stato, allocato in capo ai prefetti, al di fuori dello schema di cui all'art. 120, secondo comma, Cost., e comunque ben al di là dei limiti stabiliti dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 43/2004». Dopo aver riportato ampie parti di detta sentenza, la Regione osserva che, alla luce dell'orientamento espresso da questa Corte, risulterebbe evidente come il citato comma 28 non sarebbe conforme alla Costituzione e, in particolare, si porrebbe in contrasto con l'art. 120, secondo comma, anche in combinato disposto con l'art. 117, terzo e quarto comma, Cost. Non soltanto sarebbe previsto un potere sostitutivo in assenza dei presupposti tassativamente indicati dall'art. 120, secondo comma, Cost., ma sarebbe ammesso l'esercizio del potere sostitutivo da parte dello Stato con riguardo a materie esulanti dalla competenza statale, essendo gli obblighi invocati dalla norma in parola (il cui inadempimento sta alla base del potere sostitutivo di cui si tratta) riconducibili nell'ambito materiale di competenza esclusiva delle Regioni, con particolare riferimento alla materia «ordinamento degli enti locali», in ulteriore violazione dell'art. 117, terzo e quarto comma, Cost.

La questione non è fondata.

L'art. 16, comma 28, del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, così dispone: «Al fine di verificare il perseguimento degli obiettivi di semplificazione e di riduzione delle spese da parte degli enti locali, il prefetto accerta che gli enti territoriali interessati abbiano attuato, entro i termini stabiliti, quanto previsto dall'articolo 2, comma 186, lettera e), della legge 23 dicembre 2009, n. 191, e successive modificazioni, e dall'articolo 14, comma 32, primo periodo, del citato decreto-legge n. 78 del 2010, come da ultimo modificato dal comma 27 del presente articolo. Nel caso in cui, all'esito dell'accertamento, il prefetto rilevi la mancata attuazione di quanto previsto dalle disposizioni di cui al primo periodo, assegna agli enti inadempienti un termine perentorio entro il quale provvedere. Decorso inutilmente detto termine, fermo restando quanto previsto dal secondo periodo, trova applicazione l'articolo 8, commi 1, 2, 3 e 5 della legge 5 giugno 2003, n. 131».

Come emerge dal suo incipit, la norma ora trascritta è diretta a verificare che taluni principi stabiliti dal legislatore statale, nel quadro del perseguimento degli obiettivi di semplificazione e riduzione delle spese da parte degli enti locali, non restino privi di attuazione. Essa non ha carattere generale, ma si riferisce in modo specifico a due fattispecie: 1) alla previsione dell'art. 2, comma 186, lettera e), della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio

annuale e pluriennale dello Stato – Legge finanziaria 2010), la quale prevede la soppressione dei consorzi di funzioni tra gli enti locali, ad eccezione dei bacini imbriferi montani e facendo salvi i rapporti di lavoro a tempo indeterminato esistenti; 2) alla previsione dell'art. 14, comma 32, primo periodo, del d.l. n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010, e successive modificazioni, che, con riferimento ai vincoli derivanti dal patto di stabilità interno, prevedeva il divieto per i Comuni con popolazione inferiore a 30.000 abitanti di costituire società. Tale comma è stato abrogato dall'art. 1, comma 561, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2014), a decorrere dal 1° gennaio 2014.

Il relativo potere è attribuito al Prefetto che lo esercita senza margini di discrezionalità e, qualora rilevi la mancata attuazione di quanto stabilito dalle menzionate disposizioni, assegna agli enti inadempienti un termine perentorio per provvedere. L'inutile decorso di detto termine rende applicabile l'art. 8, commi 1, 2, 3 e 5 della legge n. 131 del 2003. Il citato art. 8, comma 1, prevede l'assegnazione all'ente interessato di un (ulteriore) congruo termine per adottare i provvedimenti dovuti o necessari.

Il fondamento di tale potere, che si risolve in una attività di mero accertamento, è nell'art. 120, secondo comma, Cost. Come questa Corte ha osservato, il testo attuale di tale disposizione deriva «dalla preoccupazione di assicurare comunque, in un sistema di più largo decentramento di funzioni quale quello delineato dalla riforma, la possibilità di tutelare, anche al di là degli specifici ambiti delle materie coinvolte e del riparto costituzionale delle attribuzioni amministrative, taluni interessi essenziali – il rispetto degli obblighi internazionali e comunitari, la salvaguardia dell'incolumità e della sicurezza pubblica, la tutela in tutto il territorio nazionale dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali – che il sistema costituzionale attribuisce alla responsabilità dello Stato». Quanto alla «unità giuridica» e alla «unità economica», «si tratta all'evidenza del richiamo ad interessi “naturalmente” facenti capo allo Stato, come ultimo responsabile del mantenimento della unità e indivisibilità della Repubblica garantita dall'articolo 5 della Costituzione» (sentenza n. 43 del 2004).

Tali principi sono stati poi ribaditi, con l'affermazione che la disposizione di cui all'art. 120, secondo comma, Cost. «è posta a presidio di fondamentali esigenze di eguaglianza, sicurezza, legalità, che il mancato o l'illegittimo esercizio delle competenze attribuite, nei precedenti artt. 117 e 118, agli enti sub-statali potrebbe lasciare insoddisfatte o pregiudicare gravemente. Si evidenzia insomma, con tratti di assoluta chiarezza – si pensi alla tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, che forma oggetto della competenza legislativa di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m) – un legame indissolubile tra il conferimento di una attribuzione e la previsione di un intervento sostitutivo diretto a garantire che la finalità cui essa è preordinata non sacrifichi l'unità e la coerenza dell'ordinamento. La previsione del potere sostitutivo fa dunque sistema con le norme costituzionali di allocazione delle competenze, assicurando comunque, nelle ipotesi patologiche, un intervento di organi centrali a tutela di interessi unitari» (sentenza n. 236 del 2004, paragrafo 4.1 del Considerato in diritto).

Nel caso di specie, come sopra si è notato, la norma oggetto di censura è finalizzata ad assicurare che i principi fissati dal legislatore statale (nel quadro della manovra di coordinamento della finanza pubblica qui in esame) non restino inattuati, così compromettendo le prospettive di risanamento del bilancio pubblico ed incorrendo anche in violazione della normativa comunitaria.

Non è esatto, dunque, che il citato art. 28 si ponga in contrasto con l'art. 120, secondo comma, Cost. È vero, piuttosto, che una (eventuale) protratta inerzia degli enti sub-statali nel realizzare iniziative richieste dall'esigenza di tutelare l'unità giuridica o l'unità economica dello Stato giustifica la previsione di un potere sostitutivo, che consenta un intervento di organi centrali a salvaguardia di interessi generali ed unitari.

Alla stregua delle considerazioni che precedono, dunque, la questione non è fondata.

13.– La Regione Puglia, con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 141 del 2011), censura l'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011.

Dopo avere riassunto i primi 16 commi della norma citata, la ricorrente sostiene che il comma 1 sarebbe costituzionalmente illegittimo «nella misura in cui pretende di allocare funzioni amministrative in ambiti di competenza legislativa regionale, concorrente e residuale, violando così l'art. 117, terzo e quarto comma, e l'art. 118, secondo comma, Cost.».

In particolare, l'illegittimità costituzionale sarebbe da individuare nella conformazione generale dell'ambito applicativo della norma considerata. Essa, infatti, riguarderebbe «tutte le funzioni amministrative» esercitate dagli enti locali in questione, in qualunque materia si collochino.

Ancora più evidente, poi, sarebbe l'illegittimità costituzionale della norma in esame, nella parte in cui pretende di allocare tutte le funzioni amministrative riguardanti «i “servizi pubblici” svolti dagli enti locali». Sarebbe principio costante della giurisprudenza costituzionale che i servizi pubblici locali costituiscono un ambito affidato alla competenza legislativa residuale regionale.

La questione ha ad oggetto il comma 1 della norma censurata. Il detto comma è stato modificato dallo ius superveniens di cui al d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, e la relativa censura è stata ritenuta non suscettibile di trasferimento sulla nuova norma, non avente carattere satisfattivo. Pertanto, la relativa questione è stata dichiarata inammissibile per sopravvenuto difetto d'interesse (paragrafo 4.2 del Considerato in diritto). Si deve rinviare, dunque, ai rilievi svolti in quella sede.

14.– La Regione Puglia, poi, deduce l'illegittimità costituzionale dei commi da 2 a 16 della citata norma, che regolano l'ordinamento dell'unione dei Comuni, «rendendo peraltro la loro istituzione, ove ricorrano le condizioni previste, obbligatorie da parte degli enti locali interessati».

Tali disposizioni sarebbero costituzionalmente illegittime, perché in violazione della competenza legislativa residuale delle Regioni in materia di «ordinamento degli enti locali». Al riguardo, non potrebbe trovare applicazione l'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost., che fa riferimento ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane, con indicazione da ritenere tassativa, dalla quale sono quindi escluse le unioni di Comuni.

Il carattere obbligatorio dell'esercizio di tutte le funzioni e di tutti i servizi mediante due forme associative (unione o convenzione) violerebbe gli artt. 114, 117 e 118 Cost. Il legislatore statale non potrebbe spingersi fino al punto di sottrarre all'ente Comune la titolarità delle funzioni e dei servizi, se non violando il secondo comma dell'art. 114 Cost. Inoltre, prevedere una forma associativa titolare della gestione di ogni funzione e servizio assegnato ai Comuni membri, della quale questi ultimi sono tenuti obbligatoriamente a fare parte, impone a questa classe di enti territoriali vincoli e limiti che li differenziano completamente dagli altri, ai quali i vincoli stessi non si applicano.

Tale differenziazione si porrebbe in netto contrasto tanto con l'art. 114, quanto anche con l'art. 118 Cost., nella misura in cui prevede forme associate obbligatorie per l'esercizio di tutte le funzioni e di tutti i servizi. Una simile scelta creerebbe due diverse classi di Comuni con caratteristiche istituzionali differenti, articolando in maniera rigida e definitiva un livello di governo, quello comunale, che l'art. 114 Cost. vuole ispirato al principio di eguaglianza e di pari dignità istituzionale.

Inoltre, sarebbe da escludere che la legge statale possa imporre forme associate di esercizio delle funzioni proprie dei Comuni e, comunque, di quelle ad essi assegnate da leggi regionali. Tale principio, ad avviso della ricorrente, non avrebbe fondamento costituzionale.

Altro vizio di legittimità costituzionale sarebbe attinente al carattere alternativo delle possibili forme associative (unione e convenzione), rimesso ai Comuni e all'apprezzamento del Ministero dell'interno (art. 16, comma 16). Per questa parte il testo normativo incorrerebbe nella violazione dei principi di ragionevolezza e di buon andamento, in quanto attribuirebbe effetti analoghi a due forme associative assai diverse.

Sarebbe, inoltre, costituzionalmente illegittimo l'art. 16, comma 4, ultimo periodo, del d.l. n. 138 del 2011, per violazione dell'art. 117, sesto comma, Cost., perché autorizzerebbe un regolamento statale in una materia di competenza residuale regionale.

Detta norma è stata modificata in modo non soddisfacente dal citato *ius superveniens*. Sul punto valgono le osservazioni svolte in ordine alla non trasferibilità della relativa questione di legittimità costituzionale che hanno determinato la dichiarazione di inammissibilità per sopravvenuta carenza d'interesse (paragrafo 5.6 del Considerato in diritto).

Con riferimento al comma 16 dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011, non ricompreso nella sostituzione operata dallo *ius superveniens*, si rinvia a quanto posto in evidenza nel paragrafo 4.17 del Considerato in diritto, circa la dichiarazione della cessazione della materia del contendere.

In relazione, poi, ai commi 2, 3, 5, 7, 9, 11, 12 e 15 dell'art. 16, rilevano le considerazioni già svolte, rispettivamente, nei paragrafi 4.3, 4.4, 4.6, 4.8, 4.10, 4.12, 4.13 e 4.16 del Considerato in diritto, con riguardo alla cessazione della materia del contendere o all'inammissibilità delle relative questioni di legittimità costituzionale.

In riferimento al comma 4 dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, nel testo sostituito dall'art. 19, commi 2 e 5, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012; ai commi 6 e 9 dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011, nel testo sostituito dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, valgono le argomentazioni secondo cui, come già si è precisato nei paragrafi 6 e 6.1 del Considerato in diritto, la materia alla quale devono essere ascritte le disposizioni censurate è il «coordinamento della finanza pubblica».

Pertanto, la questione deve essere dichiarata non fondata.

Residuano il comma 5 dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011, e l'art. 19, comma 6, del d.l. n. 95 del 2012, nonché il comma 10 dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011, nel testo sostituito dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, per i quali è stata dichiarata la illegittimità costituzionale parziale nei termini indicati ai paragrafi 9.1 e 9.2 del Considerato in diritto.

15.– Le Regioni Emilia-Romagna, Liguria ed Umbria, con tre ricorsi di analogo tenore (reg. ric. numeri 144, 146 e 147 del 2011), hanno promosso questioni di legittimità costituzionale, tra gli altri, del citato art. 16 nella sua interezza. La norma sarebbe costituzionalmente illegittima per difetto del requisito dei «casi straordinari di necessità e d'urgenza» richiesti dall'art. 77, primo e secondo comma, Cost.

Invero, si tratterebbe di norme ordinamentali, incidenti profondamente sullo status istituzionale dei Comuni. I commi da 1 a 16 imporrebbero a questi enti, con popolazione fino a 1.000 abitanti, la gestione associata ed altre modalità vincolate per l'esercizio di tutte le funzioni amministrative e per la gestione di tutti i servizi, definendo, altresì, minutamente l'istituzione e la composizione degli organi di una nuova forma di associazione obbligatoria denominata unione, mentre i commi da 17 a 21 innoverebbero nella composizione e nell'articolazione degli organi dei Comuni in genere, incidendo sulla loro autonomia organizzativa e sul loro attuale funzionamento, disponendo in materia di retribuzione dei componenti degli organi di governo degli enti territoriali.

Le ricorrenti notano come lo stesso d.l. n. 138 del 2011 stabilisca che la disciplina varata non è di immediata applicazione (comma 9). Risulterebbe evidente, dunque, che l'attuazione delle disposizioni in questione non sarebbe destinata a compiersi, e nemmeno ad iniziare, nell'immediato.

Risulterebbe del pari evidente che, entro quel termine, ed anzi molto prima, si sarebbe potuto attivare e portare a compimento l'ordinario procedimento legislativo, né si potrebbe replicare che l'urgenza sarebbe ravvisabile in altre disposizioni del medesimo decreto, perché tale argomento, anziché giustificare, aggraverebbe il *vulnus* alle regole sulle competenze costituzionali.

Si dovrebbe ancora considerare che le disposizioni introdotte non soltanto sarebbero destinate ad essere attuate in un momento lontano nel tempo, ma neppure sarebbero connesse a risparmi di spesa certi e rilevanti, perché i contenuti delle norme censurate non sembrerebbero rispondere in modo adeguato alle finalità del contenimento delle spese degli enti territoriali, non

essendo nemmeno quantificati i supposti risparmi. Pertanto, mentre gli effetti di innovazione ordinamentale della nuova normativa sarebbero di grandissima rilevanza, quelli sul contenimento della spesa si rivelano incerti ed eventuali.

Richiamata la sentenza di questa Corte n. 29 del 1995, le ricorrenti osservano che, secondo la giurisprudenza costituzionale, la mancanza dei presupposti della decretazione d'urgenza può dar luogo ad un vizio di legittimità dell'atto «solo quando essa appaia chiara e manifesta perché solo in questo caso il sindacato di legittimità della Corte non rischia di sovrapporsi alla valutazione di opportunità politica riservata al Parlamento» (sentenza n. 398 del 1998). Tuttavia, un decreto-legge che pospone l'operatività delle proprie misure ad una data indefinita, comunque non prevedibile prima di un anno dalla sua entrata in vigore, apparirebbe incompatibile con quella «immediata applicazione» che la legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri), in attuazione dell'art. 77 Cost., pone come vincolo al potere governativo di decretazione d'urgenza.

Denunciato il vizio che, ad avviso delle ricorrenti, inficerebbe l'intera disciplina dettata dall'art. 16, le Regioni rivendicano la loro legittimazione a farlo valere.

Richiamata la costante giurisprudenza costituzionale sul punto, esse osservano che, per quanto tale giurisprudenza «abbia finora impedito alle Regioni di poter far valere i vizi "formali" degli atti legislativi, la Corte non ha mai dichiarato questa preclusione nei confronti del soggetto Regione in quanto tale, ma in relazione alla particolare (e particolarmente restrittiva) definizione dell'interesse ad agire». Come sottolineato dalla sentenza n. 216 del 2008, perché tale interesse sia ritenuto ammissibile è richiesto che «l'iniziativa assunta dalle Regioni ricorrenti sia oggettivamente diretta a conseguire l'utilità propria», in quanto la sussistenza dell'interesse ad agire può essere postulata «soltanto quando esso presenti le caratteristiche della concretezza e dell'attualità, consistendo in quella utilità diretta ed immediata che il soggetto che agisce può ottenere con il provvedimento richiesto al giudice».

Ad avviso delle ricorrenti, però, «l'utilità propria, diretta e immediata» non potrebbe esser fatta coincidere con la difesa della specifica attribuzione legislativa assegnata alla Regione, dal momento che la violazione di questa costituirebbe un vulnus al riparto costituzionale delle competenze denunciabile per se stesso, senza che venga in rilievo la specifica forma dell'atto legislativo che ne è responsabile.

Le «prerogative costituzionali» delle Regioni, pertanto, dovrebbero estendersi, ad avviso di queste ultime, anche al loro status costituzionale ed al ruolo ad esse assegnato nei processi decisionali. E lo stesso dovrebbe dirsi anche per i Comuni, quali enti che primariamente «costituiscono» la Repubblica, ai sensi dell'art. 114 Cost., «che ugualmente la violazione della regola del procedimento legislativo ordinario ha privato della possibilità di far valere la propria voce».

Inoltre, la questione della legittimità di anticipare, con misure di urgenza, interventi di natura ordinamentale, che dovrebbero essere affrontati nel quadro di un riordinamento organico del sistema dei livelli territoriali di governo, si porrebbe «ormai in termini acuti, oltre che dal punto di vista del "buon governo" del sistema repubblicano», anche nell'assetto delle relazioni costituzionali intercorrenti tra Stato e Regioni, le quali, per costante affermazione di questa Corte, dovrebbero ispirarsi al principio di leale collaborazione.

Sarebbe evidente che, nello stesso arco temporale fissato dall'art. 16, comma 9, si sarebbe potuto giungere ad un testo di riforma meditato e condiviso, dagli effetti assai più vasti e benefici. Il che sarebbe stato denunciato dal documento approvato il 23 giugno 2010 dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome.

Queste ultime sarebbero state coinvolte in «defatiganti procedure di negoziazione, che avrebbero dovuto portare ad un riassetto chiaro ed equilibrato, come da tutti auspicato, dei poteri locali e delle relazioni, anche finanziarie, tra Stato, Regioni e autonomie territoriali». Esse, però, sarebbero del tutto inutili se poi al Governo fosse consentito di modificare in modo unilaterale tratti fondamentali del quadro istituzionale.

Ad avviso delle ricorrenti, ciò verrebbe a ledere non soltanto un generico quadro di buoni rapporti tra Stato e Regioni, ma anche tutti quei vincoli procedurali che le stesse leggi di delega normalmente prevedono per dare attuazione al principio di leale collaborazione.

Per questi motivi le tre Regioni ricorrenti ritengono di essere legittimate a far valere, in relazione alle disposizioni ordinarie di cui all'art. 16, la violazione dell'art. 77 Cost., per quanto riguarda la carenza dei presupposti della necessità e dell'urgenza, nonché per violazione degli artt. 114 (ruolo costituzionale delle Regioni) e 118, primo comma (come espressione del più generale principio di sussidiarietà), ed infine dell'art. 5 Cost., come implicito riconoscimento del principio di leale collaborazione.

La questione è inammissibile.

Si deve premettere che l'assunto, secondo cui l'intero art. 16 introdurrebbe norme ordinarie dirette ad incidere profondamente sullo status istituzionale dei Comuni, non può essere condiviso. In effetti, le disposizioni censurate non alterano il tessuto strutturale e il sistema delle autonomie locali, ma sono dirette a realizzare, per i Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti, l'esercizio in forma associata delle funzioni amministrative e dei servizi pubblici, mediante unioni di Comuni, secondo un modello peraltro già presente nell'ordinamento, sia pure con talune differenze di disciplina (art. 32 del TUEL).

Ciò detto per l'esatto inquadramento della questione, va rilevato che, per costante orientamento di questa Corte, sono ammissibili questioni di legittimità costituzionale prospettate da una Regione, nell'ambito di un giudizio in via principale, in ordine a parametri diversi da quelli riguardanti il riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni, contenuti nel Titolo V, Parte seconda, della Costituzione, purché sia possibile riscontrare la ridondanza delle asserite violazioni su tale riparto e il soggetto ricorrente abbia indicato le specifiche competenze ritenute lese e le ragioni della lamentata lesione (ex plurimis, sentenze n. 234 del 2013, n. 22 del 2012, n. 128 del 2011, n. 326, n. 156, n. 52 e n. 40 del 2010, n. 341 del 2009).

Nel caso di specie non è ravvisabile alcuna ridondanza del vizio denunciato (asserita violazione dell'art. 77, primo e secondo comma, nonché dell'art. 5, Cost.) sulle competenze legislative regionali. La tesi secondo cui le «prerogative costituzionali» delle Regioni dovrebbero estendersi anche al loro status costituzionale e al ruolo ad esse assegnato nei processi decisionali si rivela meramente assertiva e non consente d'individuare la specifica competenza regionale che, nel caso in esame, risulterebbe lesa e le ragioni di tale lesione.

Né giova il richiamo agli artt. 114 e 118, primo comma, Cost., stante la genericità dell'allegazione e il difetto di adeguata motivazione in ordine alle ragioni per le quali le disposizioni censurate comporterebbero la violazione dei parametri di riferimento.

15.1.– Le Regioni Emilia-Romagna, Liguria e Umbria hanno promosso, poi, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, quanto ai commi da 1 a 16, per violazione degli artt. 114, primo e secondo comma, 117, primo, secondo comma, lettera p), e quarto comma, 118 e 133, secondo comma, Cost., nonché per violazione del principio di non discriminazione, di ragionevolezza e di buon andamento della pubblica amministrazione, di cui agli artt. 3 e 97 Cost.

Dopo aver riassunto il contenuto della normativa censurata, le disposizioni costituzionali riguardanti i Comuni e le competenze che, in relazione ad essi, spettano allo Stato e alle Regioni, le ricorrenti osservano che il quadro di garanzie costituzionali delle autonomie locali e il relativo riparto di competenze vanno tenuti presenti anche nell'affrontare il problema – che le Regioni non ignorano – delle insufficienti dimensioni di molti Comuni italiani.

Si tratta di un problema complesso, che non può essere risolto in modo sbrigativo (come farebbe la normativa impugnata) mediante lo svuotamento istituzionale dei Comuni con popolazione inferiore a 1.000 abitanti, privandoli delle funzioni, strutture e risorse finanziarie e disponendo la loro pratica sostituzione con un ente nuovo, l'unione, nella quale finirebbe per “sciogliersi” ogni Comune la cui popolazione non superi la soglia indicata. Si tratterebbe di un ente

non presente nella tipologia costituzionale degli enti costitutivi della Repubblica e privo di legittimazione democratica diretta, come peraltro rilevato nel corso dei lavori preparatori.

In effetti, altro sarebbe promuovere entità associative, attraverso le quali i Comuni associati possano meglio esercitare alcune delle proprie funzioni, fermo restando il nucleo centrale della loro consistenza, altro sarebbe ridurre i Comuni a mere strutture di rappresentanza, da aggregare in altro ente che dovrebbe assorbire, pressoché integralmente, le funzioni, le strutture e le risorse dei Comuni originari.

Invero, quanto alle funzioni, le disposizioni censurate priverebbero i Comuni interessati di tutte le funzioni amministrative e di gestione dei servizi pubblici. Quanto all'organizzazione, i consigli comunali resterebbero come semplici organi d'indirizzo (comma 9). Gli stessi sindaci dei Comuni diventerebbero semplici rappresentanti nel Consiglio dell'unione, mentre le funzioni di sindaco sarebbero assunte dal presidente dell'unione (comma 12).

Risulterebbe palese, dunque, che il disegno delle disposizioni dettate dall'art. 16, nei commi da 1 a 16, sarebbe quello di sostituire nella sostanza i Comuni di piccole dimensioni con le unioni. Tale disegno, però, contrasterebbe con le garanzie che la Costituzione offre a tutti i Comuni e costituirebbe un aggiramento delle apposite procedure e competenze che essa stabilisce per la creazione di nuovi Comuni e per il mutamento delle circoscrizioni comunali.

In altre parole, le disposizioni impugnate costituirebbero non soltanto superamento dei poteri statali previsti dall'art. 117, secondo comma, ma anche violazione dell'art. 133 Cost. Soltanto in apparenza il legislatore statale disporrebbe di organi e funzioni degli enti locali, perché in realtà sarebbe alterata la stessa mappa dell'autonomia comunale, costituzionalmente garantita dalle peculiari procedure appositamente apprestate dall'art. 133 Cost.

Il complesso normativo costituito dall'art. 16, commi da 1 a 16, non sarebbe dunque compatibile con i principi costituzionali esposti. Lo stesso principio di sussidiarietà subirebbe una violazione, in quanto la «differenziazione» dei Comuni e delle loro funzioni non potrebbe essere disgiunta da una considerazione, in concreto, della capacità amministrativa e di gestione che distingue gli enti minori in ogni diversa realtà del Paese e non potrebbe ridursi alla privazione delle funzioni dei Comuni minori.

Inoltre, risulterebbe violata la Carta europea dell'autonomia locale, a cui è stata data esecuzione con la legge 30 dicembre 1989, n. 439 (Ratifica ed esecuzione della convenzione europea relativa alla Carta europea dell'autonomia locale, firmata a Strasburgo il 15 ottobre 1985). Il contrasto sussisterebbe, in particolare, con l'art. 3 di tale atto.

Andrebbe notato, tra l'altro, che spesso i Comuni con popolazione non superiore a 1.000 abitanti non sono contigui, sicché tali enti devono partecipare ad unioni comprendenti Comuni che affidano ad esse soltanto alcune delle proprie funzioni, mantenendo per il resto (ed ovviamente) la pienezza della propria natura di Comuni.

La situazione istituzionale, dunque, risulterebbe anche «fortemente asimmetrica e disuguale», con il solo Comune minore che perde nella sostanza la propria natura di vero Comune a favore di una unione che per tutti gli altri Comuni rimane un'organizzazione settoriale di servizio.

Ad avviso delle ricorrenti risulterebbero violati, oltre all'art. 114 Cost., anche gli artt. 3 e 97 Cost., in quanto sarebbe stata adottata una soluzione discriminatrice, priva di ragionevolezza e in contrasto col principio di buon andamento dell'amministrazione.

Le disposizioni impugnate violerebbero, altresì, le competenze residuali delle Regioni in materia di associazionismo tra enti locali.

Infatti, come confermato da questa Corte (sentenza n. 456 del 2005), nello stabilire la competenza statale l'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost., «fa espresso riferimento ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane e l'indicazione deve ritenersi tassativa».

Pertanto, la potestà legislativa dello Stato si fermerebbe all'ordinamento degli enti locali e non si estenderebbe alle loro forme associative. In effetti, la giurisprudenza costituzionale avrebbe in diverse occasioni confermato l'incompetenza del legislatore statale ad intervenire in un ambito, quello delle forme associative, riconducibile alla potestà legislativa regionale residuale.

Ne conseguirebbe che l'intera disciplina della speciale unione prevista dai commi da 1 a 16 dell'art. 16, a maggior ragione per il suo carattere dettagliato e minuzioso, si presenterebbe costituzionalmente illegittima per lesione della competenza residuale delle Regioni in materia di associazionismo degli enti locali.

Da ultimo, e in subordine, le ricorrenti deducono la specifica illegittimità costituzionale di talune disposizioni dell'art. 16 che prevedono poteri regolativi e amministrativi statali nell'applicazione della normativa impugnata.

In particolare: il comma 4 dispone, tra l'altro, che con regolamento – da adottare ai sensi dell'art. 17, comma 1, della legge n. 400 del 1988 – su proposta del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro per le riforme per il federalismo, sono disciplinati il procedimento amministrativo-contabile di formazione e variazione del documento programmatico, i poteri di vigilanza sulla sua attuazione e la successione nei rapporti amministrativo-contabili tra ciascun Comune e l'unione. Si tratterebbe, in realtà, di un potere non riconducibile ad alcuna materia di competenza statale.

Del pari illegittimo risulterebbe il comma 16 per violazione del principio di leale collaborazione, in quanto il legislatore statale avrebbe del tutto pretermesso le Regioni nella valutazione – demandata in via esclusiva al Ministro dell'interno – circa il conseguimento, da parte dei Comuni già coinvolti in forme associative di cui all'art. 30 del TUEL, di «significativi livelli di efficacia ed efficienza nella gestione, mediante convenzione, delle rispettive attribuzioni».

Anche in questo caso è necessario richiamare le considerazioni svolte nei paragrafi da 4 a 4.18 del Considerato in diritto in tema di *ius superveniens*.

All'esito della verifica all'uopo effettuata, le questioni promosse con riferimento ai commi 1, 3, 4, 5, 9, 11, 12 e 15 sono state dichiarate inammissibili e per quelle riferite ai commi 2, 7 e 16 è stata dichiarata la cessazione della materia del contendere.

In riferimento al comma 4 dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, nel testo sostituito dall'art. 19, commi 2 e 5, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, e ai commi 6 e 9 dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011, nel testo sostituito dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, valgono le argomentazioni secondo cui, come già si è precisato nei paragrafi 6 e 6.1 del Considerato in diritto, la materia alla quale devono essere ascritte le disposizioni censurate è il coordinamento della finanza pubblica. Pertanto, la questione deve essere dichiarata non fondata.

Residuano il comma 5 dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011, nel testo sostituito dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, e l'art. 19, comma 6, del d.l. n. 95 del 2012, nonché il comma 10 dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011, nel testo sostituito dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, per i quali è stata dichiarata la illegittimità costituzionale parziale nei termini indicati ai paragrafi 9.1 e 9.2 del Considerato in diritto.

16.– La Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 145 del 2011), ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16 e, specificamente, degli originari commi 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16 e 28 del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, per violazione degli artt. 97, 114, 117 e 118 Cost.

In primo luogo, la ricorrente osserva che le norme perseguono l'obiettivo della riduzione dei costi relativi alla rappresentanza politica, allo scopo di assicurare il conseguimento degli obiettivi di coordinamento della finanza pubblica, nonché il contenimento delle spese degli enti locali.

In secondo luogo, la difesa regionale rileva che l'intervento è dichiaratamente finalizzato alla razionalizzazione delle modalità di organizzazione delle funzioni comunali, per migliorare l'esercizio delle funzioni amministrative e l'offerta dei servizi pubblici. Deduce che, «qualora il testo legislativo in esame trovasse appropriata collocazione tra gli strumenti necessari a perseguire la riduzione dei costi ed inserito tra le azioni indispensabili al raggiungimento dei noti e difficili obiettivi di finanza pubblica, le puntuali disposizioni in esso contenute dovrebbero appartenere alla categoria delle cosiddette “norme di coordinamento della finanza pubblica” ed automaticamente

ascriversi all'omonima materia di competenza concorrente ai sensi del comma terzo dell'articolo 117 della Costituzione». Richiama, quindi, i principi affermati dalla giurisprudenza costituzionale in tale materia e sostiene che, invece, le disposizioni censurate integrerebbero una disciplina di dettaglio ed auto-applicativa che non potrebbe essere ricondotta alla nozione di principio fondamentale della materia del coordinamento della finanza pubblica. Invero, si tratterebbe di imposizioni di carattere imperativo e puntuale «a cui soggiacciono in via diretta le amministrazioni comunali ed in via riflessa le Regioni, alle quali non è lasciata alcuna autonomia opzionale in aperta violazione dell'articolo 117 della Costituzione, secondo comma». Tale censura andrebbe «riproposta in relazione al comma 7 dell'articolo 16, che impone ex lege la cessazione delle precedenti forme associative previste nel decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267». Ad avviso della ricorrente, nelle disposizioni in esame per un verso risulterebbe assente la necessaria indicazione del risparmio di spesa conseguente, per altro verso «l'effetto dirompente della norma risulta più di carattere ordinamentale che finanziario».

La Regione, poi, dubita che la razionalizzazione delle funzioni amministrative e dei servizi pubblici di spettanza comunale «costituisca un profilo riconducibile de plano alla lettera p) del comma secondo dell'articolo 117 della Costituzione», e richiama, al riguardo, la giurisprudenza di questa Corte in tema di comunità montane, osservando che, se a queste ultime è stata riconosciuta, pur non essendo enti costituzionalmente garantiti, specifica autonomia statutaria e regolamentare, analoga autonomia dovrebbe essere riconosciuta alle nuove figure di unioni di Comuni, anche per quanto concerne l'individuazione dei propri organi di governo.

Invece – prosegue la ricorrente – l'art. 16, nei commi da 10 a 14, disciplina appunto gli organi di governo dell'unione, ente diverso ed autonomo dalle amministrazioni di cui si compone. Per conseguenza, non essendo tali unioni giuridicamente assimilabili ai Comuni, esse sarebbero escluse dall'ambito di riferimento proprio degli artt. 114 e 117, secondo comma, lettera p), Cost. e, per ciò stesso, non imputabili alla titolarità legislativa statale, ma ascrivibili alla potestà legislativa residuale delle Regioni.

Inoltre, andrebbe considerato che la titolarità legislativa regionale in materia di associazionismo sarebbe stata riconosciuta dall'art. 14, commi da 27 a 31 (in particolare, dal comma 30), del d.l. n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010. Non sarebbe dato comprendere perché, a breve distanza di tempo, essa dovrebbe essere disconosciuta dalle disposizioni in esame. Tale successione di leggi dai contenuti inconciliabili sarebbe suscettibile di generare una insostenibile incertezza normativa, oltre a pregiudicare la concreta operatività delle amministrazioni comunali, anche per quanto concerne l'esercizio delle funzioni amministrative di competenza regionale, in violazione del principio di buon andamento dell'azione amministrativa tutelato dall'art. 97 Cost.

Ancora, le norme in esame sarebbero lesive delle attribuzioni costituzionalmente riconosciute alle Regioni in tema di associazionismo comunale, non soltanto per quanto concerne l'esercizio della potestà legislativa, ma anche per quella amministrativa, ai sensi dell'art. 118 Cost.

Infatti, «il contenuto di dettaglio espresso, con imposizione autoritativa, nelle disposizioni censurate, anche relativamente a funzioni diverse da quelle di esclusiva spettanza statale, nella misura in cui si riferisce a funzioni amministrative di competenza regionale, non può non generare un'evidente violazione anche al riparto di competenze amministrative di cui all'articolo 118 della Costituzione».

Il modello di unione di Comuni imposto dallo Stato, connotato da genericità e indifferenziazione, non sarebbe idoneo a garantire l'efficienza organizzativa quale portato delle allocazioni ottimali delle funzioni, in ossequio ai principi di sussidiarietà, differenziazione e immediatezza che dovrebbero caratterizzare il sistema di amministrazione locale. Il conferimento, fatto agli enti locali con legge regionale, di funzioni amministrative nelle materie di competenza legislativa regionale, costituirebbe appunto la declinazione dei detti principi, allo scopo di razionalizzare l'esercizio delle funzioni amministrative. Analoga valutazione, in ordine alle caratteristiche peculiari delle singole funzioni suscettibili di diversa allocazione, spetterebbe allo

Stato nelle materie di sua esclusiva attribuzione. Invece, la compressione indebita delle funzioni amministrative di spettanza regionale per effetto di interventi normativi statali violerebbe l'art. 118 Cost. in riferimento alle prerogative regionali circa l'esercizio di funzioni amministrative.

La Regione Veneto censura, poi, l'intero art. 16 del d.l. n. 138 del 2011, che consta di 31 commi, per violazione dell'art. 117, sesto comma, Cost. Al riguardo, osserva come la norma censurata, imponendo una determinata forma organizzativa di tipo associativo, violerebbe il richiamato parametro costituzionale, che riconosce ai Comuni autonoma potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite ed a tale ambito andrebbe ricondotta la scelta concretantesi nell'esercizio delle funzioni secondo forme associative.

Del resto, la libertà di organizzazione riconosciuta dal legislatore statale ai Comuni sarebbe indiscutibile e testimoniata dalla pluralità di disposizioni in materia di associazionismo comunale presenti nell'ordinamento.

La ricorrente censura, ancora, l'art. 16, comma 28, del citato decreto il quale individua i poteri attribuiti al Prefetto allo scopo di vigilare in ordine al veloce conseguimento degli obiettivi individuati.

Dopo aver riportato il contenuto della disposizione, la difesa regionale rileva che il potere sostitutivo regolato dalla norma sembra esulare dall'ambito proprio dell'art. 120 Cost., che consente al Governo di sostituirsi legittimamente agli organi dei Comuni soltanto nelle ipotesi ivi tassativamente elencate.

Sarebbe palese che nessuna di tali ipotesi possa attagliarsi ad un contesto come quello oggetto della norma censurata, nel quale, per esplicita affermazione del medesimo legislatore statale, gli unici obiettivi posti a fondamento dell'intervento sono quelli della semplificazione e della riduzione delle spese.

Né sarebbe condivisibile la posizione interpretativa che vorrebbe ricondurre il potere sostitutivo de quo ad una (ritenuta) preminente esigenza di garanzia dell'unità economica, intesa come il complesso della macroeconomia nazionale, costituita da moneta, risparmio e mercati finanziari, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in quanto la finalità di contenimento della spesa pubblica sarebbe perseguibile dallo Stato con mere previsioni normative di principio, nell'alveo del sistema di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., e non potrebbe, quindi, legittimare il potere sostitutivo statale in argomento.

Ad avviso della ricorrente, la circostanza che tale potere si configuri come straordinario e collocato in posizione aggiuntiva rispetto ad altre ipotesi di potere sostitutivo cosiddetto ordinario, non potrebbe consentire alcuna violazione del riparto di competenze garantito dagli artt. 117 e 118 Cost.

Se, infatti, il potere sostitutivo straordinario si pone quale presidio ad esigenze avvertite come fondamentali, di eguaglianza, sicurezza e legalità la cui tutela appare necessaria al fine di garantire unità e coerenza dell'ordinamento, mentre quello ordinario è correlato all'esercizio della potestà legislativa statale e alla potestà concernente l'esercizio delle funzioni amministrative attribuite ai sensi dell'art. 118 Cost., le esigenze di coordinamento della finanza pubblica, sottese alla disposizione censurata, non sarebbero in alcun caso perseguibili anche mediante il ricorso ad un intervento sostitutivo straordinario, ma al più, a quello ordinario nei termini sopra indicati.

In sostanza, si profilerebbe la violazione degli artt. 117 e 118 Cost., perché il mero principio di coordinamento della finanza pubblica sarebbe strumentale all'esercizio di una funzione amministrativa che, in conformità all'art. 118 Cost., potrebbe rientrare anche in ambiti di competenza regionale.

Le questioni così riassunte sono in parte inammissibili, in parte non fondate.

Al riguardo, vanno richiamati gli argomenti svolti nel paragrafo che precede e nei paragrafi da 4 a 4.18 del Considerato in diritto.

Le questioni promosse in ordine all'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011 (poi convertito), commi 1, 3, 4, 5, 11, 12 e 15, sono state dichiarate inammissibili per sopravvenuto difetto d'interesse.

Sulle questioni promosse in ordine alla citata norma, commi 2, 7 e 16 è stata dichiarata la cessazione della materia del contendere.

In riferimento ai commi 6 e 9 dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011, nel testo sostituito dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, valgono le argomentazioni secondo cui, come già si è precisato nei paragrafi 6 e 6.1 del Considerato in diritto, la materia alla quale devono essere ascritte le disposizioni censurate è il coordinamento della finanza pubblica.

Pertanto, le questioni devono essere dichiarate non fondate.

Con specifico riferimento, poi, alla censura promossa in relazione all'intero art. 16 per violazione dell'art. 117, sesto comma, Cost., deve rilevarsi come la stessa sia stata formulata in termini generici, non essendo chiare le ragioni per le quali tutte le disposizioni censurate comporterebbero la violazione del parametro di riferimento. In difetto di motivazione, sia pure in forma sintetica, in ordine al collegamento tra le argomentazioni svolte nel ricorso e le singole disposizioni, dal contenuto non omogeneo, deve dichiararsi l'inammissibilità della detta questione di legittimità costituzionale.

La questione promossa dalla ricorrente con riferimento al comma 28 dell'art. 16, del d.l. n. 138 del 2011, oggetto di censure specifiche non è fondata per le medesime ragioni esposte nel precedente paragrafo 12 del Considerato in diritto.

17.– La Regione Campania, con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 153 del 2011), ha promosso, tra l'altro, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1, del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, per violazione degli artt. 117, secondo comma, lettera p), terzo e quarto comma, 118, primo e secondo comma, e 119 Cost.

La ricorrente ritiene che la norma censurata, nella parte in cui «al primo comma dell'art. 16, dispone che i Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti esercitano obbligatoriamente in forma associata tutte le funzioni amministrative e tutti i servizi pubblici loro spettanti sulla base della legislazione vigente mediante un'unione di Comuni ai sensi dell'art. 32 del D.Lgs. n. 267/2000 (T.U. Enti locali)», violerebbe: a) l'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., in quanto inciderebbe illegittimamente sulla sfera di competenze legislative che la Costituzione riserva alla competenza residuale delle Regioni; b) l'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost. in quanto, a proposito della competenza esclusiva statale, relativa a «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane», la giurisprudenza costituzionale avrebbe sottolineato che tale disposto dovrebbe essere inteso in senso restrittivo; c) in subordine, l'art. 118, in combinato disposto con l'art. 117 Cost., in materia di disciplina dell'esercizio delle funzioni amministrative da parte degli enti locali, perché la norma impugnata, nel richiamare indistintamente tali funzioni esercitate dai Comuni, avrebbe compreso quelle ricadenti in ambiti materiali regionali, in contrasto con le attribuzioni costituzionalmente garantite alla Regione.

Inoltre, la norma censurata, nella parte in cui determina una profonda incisione delle prerogative costituzionali delle Regioni, peggiorata dalle gravose conseguenze derivanti dal mancato rispetto delle regole richiamate, violerebbe l'art. 119, quarto comma, Cost., per lesione del principio di corrispondenza tra le funzioni decentrate e le risorse necessarie a consentire di far fronte alle funzioni stesse.

La questione è inammissibile.

Infatti, essa ha per oggetto l'art. 16, comma 1, del d.l. n. 138 del 2011 (e successiva legge di conversione), cioè una norma sostituita dalla normativa sopravvenuta in senso non satisfattivo (art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012).

Pertanto, la questione non è trasferibile sul nuovo testo e la norma impugnata non ha avuto applicazione.

18.– La Regione Lombardia, con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 155 del 2011), ha promosso questioni di legittimità costituzionale – in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto

comma, 119, 120 e 133, secondo comma, Cost. – dell’art. 16 del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011.

La ricorrente censura l’intero art. 16 del d.l. n. 138 del 2011 (poi convertito), nella parte in cui dispone che i Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti esercitano obbligatoriamente in forma associata tutte le funzioni amministrative e tutti i servizi pubblici loro spettanti sulla base della legislazione vigente, mediante un’unione di Comuni; detta norma violerebbe l’art. 117, terzo e quarto comma, Cost. in quanto andrebbe ad incidere illegittimamente sulla sfera di competenze legislative che la Costituzione riserva alle Regioni in via residuale.

Inoltre, impugna la stessa norma, nella parte in cui determinerebbe una profonda incisione delle prerogative costituzionali delle Regioni, con effetti pregiudizievoli in danno della finanza regionale, in violazione dell’art. 119, quarto comma, Cost., per lesione del principio di corrispondenza tra le funzioni decentrate e le risorse necessarie a consentire di far fronte all’esercizio delle funzioni stesse.

Infine, censura l’art. 16 del d.l. n. 138 del 2011, nella parte in cui prevede l’istituzione di un ulteriore ente locale, coincidente con la sostanziale fusione dei Comuni partecipanti, in violazione dell’art. 133, secondo comma, Cost. che riconosce in capo al legislatore regionale, sentite le popolazioni interessate, la competenza in materia di istituzione di nuovi Comuni e di modificazione delle circoscrizioni e denominazioni di quelle già esistenti.

Ancora, la Regione denuncia l’art. 16, comma 1, del d.l. n. 138 del 2011, nella parte in cui inciderebbe illegittimamente sulla sfera di competenze legislative che la Costituzione riserva alle Regioni in materia di disciplina delle forme associative degli enti locali presenti sul loro territorio, così violando l’art. 117, terzo e quarto comma, Cost., nonché il principio fondamentale di leale collaborazione, sancito dall’art. 120 Cost.

Con riferimento alla censura relativa all’art. 16, comma 1, si rinvia alle argomentazioni poste a fondamento della dichiarazione di inammissibilità espone nel paragrafo 4.2 del Considerato in diritto.

Con specifico riferimento, poi, alle censure mosse in relazione all’intero art. 16 del d.l. n. 138 del 2011, per violazione degli artt. 117, terzo e quarto comma, 119 e 133, secondo comma, Cost., pur volendo ritenere che esse siano circoscritte alle disposizioni riguardanti l’unione di Comuni, deve rilevarsi come le stesse, oltre a non essere riferite a specifici commi, siano state formulate in termini generici, non essendo chiare le ragioni per le quali tutte le disposizioni censurate comporterebbero la violazione dei parametri di riferimento. In difetto di motivazione, sia pure in forma sintetica, in ordine al collegamento tra le argomentazioni svolte nel ricorso e le singole disposizioni, dal contenuto non omogeneo, deve dichiararsi l’inammissibilità delle dette questioni di legittimità costituzionale (ex plurimis, sentenze n. 22 del 2013 e n. 249 del 2009).

19.– La Regione autonoma Sardegna, con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 160 del 2011), ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell’art. 16 del d.l. n. 138 del 2011, commi da 1 a 3, 22 e 24, 4, 8, 9, 10, 13 e 14, da 17 a 21, 25, 26, 27, 28, 30 e 31. Dopo aver riassunto il contenuto precettivo della normativa in esame, la ricorrente sostiene che essa violerebbe l’art. 3, primo comma, lettera b), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale della Sardegna), nonché, limitatamente al comma 4, ultimo periodo, anche l’art. 117, sesto comma, Cost.

La ricorrente non ignora che il comma 29 del citato art. 16 prevede quella che sembra una disposizione di salvaguardia delle competenze delle autonomie speciali, ma sostiene che essa, a ben vedere, non escluderebbe la lesione delle attribuzioni della Regione autonoma Sardegna per due ordini di motivi.

In primo luogo, andrebbe considerato che l’art. 3, primo comma, lettera b), dello statuto speciale dispone che essa ha potestà legislativa nella materia dell’«ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni», onde sarebbe evidente che, in presenza di tale norma e della relativa garanzia, la semplice applicazione dell’art. 16 agli enti territoriali sardi, ancorché con le modalità di cui al comma 29, sarebbe già di per sé lesiva dell’autonomia regionale. Si tratterebbe, dunque, di

una clausola di mero stile, perché la normativa statale – nella materia di cui al citato art. 3, comma 1, lettera b), dello statuto – non potrebbe avere alcun ingresso, nemmeno nelle forme cautelative della previsione censurata.

In secondo luogo, la norma in esame non introdurrebbe una normativa di carattere generale o limitata ai principi di semplificazione, accorpamento di funzioni e riduzione degli enti non necessari, bensì un'autoritativa e unilaterale determinazione del livello demografico della cosiddetta intercomunalità, cui seguirebbe una regolamentazione di estremo dettaglio, della quale la Regione non potrebbe che prendere atto, recependole in via automatica.

Per queste ragioni l'art. 16 citato, nonostante la (pretesa) formula di salvaguardia, lederebbe le attribuzioni conferite alla Sardegna dalla menzionata disposizione statutaria.

La tesi non può essere condivisa.

Al riguardo, si deve premettere che l'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, reca al comma 29 la seguente norma: «Le disposizioni di cui al presente articolo si applicano ai comuni appartenenti alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano nel rispetto degli statuti delle regioni e province medesime, delle relative norme di attuazione e secondo quanto previsto dall'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42».

Quest'ultima norma, al comma 1, così dispone: «Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano, nel rispetto degli statuti speciali, concorrono al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ed all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti, nonché al patto di stabilità interno e all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario, secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti, da definire, con le procedure previste dagli statuti medesimi, e secondo il principio di graduale superamento del criterio della spesa storica di cui all'articolo 2, comma 2, lettera m)».

Questa Corte, esaminando la norma ora riportata, ha chiarito che essa «possiede una portata generale ed esclude – ove non sia espressamente disposto in senso contrario per casi specifici da una norma successiva – che le previsioni finalizzate al contenimento della spesa pubblica possano essere ritenute applicabili alle Regioni a statuto speciale al di fuori delle particolari procedure previste dai rispettivi statuti» (sentenza n. 193 del 2012, paragrafo 2.3.2 del Considerato in diritto). La medesima sentenza, nel ribadire quanto sopra riportato e con specifico riferimento all'art. 16, comma 29, (paragrafo 3.2 del Considerato in diritto), ha precisato che esso contiene «una specifica clausola di salvaguardia che fa salvo, espressamente, il metodo pattizio (ex art. 27 della legge n. 42 del 2009) nella determinazione dei criteri e delle modalità di concorso delle autonomie speciali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica».

Inoltre, la legge di conversione n. 148 del 2011, ha inserito nel testo del d.l. l'art. 19-bis, alla stregua del quale «L'attuazione delle disposizioni del presente decreto nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano avviene nel rispetto dei loro statuti e delle relative norme di attuazione e secondo quanto previsto dall'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42».

In tal modo la clausola, ab origine circoscritta al solo art. 16, è stata estesa all'intero decreto-legge come convertito.

Anche sul citato art. 19-bis questa Corte si è pronunciata, escludendo che essa costituisca una mera formula di stile, priva di significato normativo, ed affermando che, invece, «ha la precisa funzione di rendere applicabile il decreto agli enti ad autonomia differenziata solo a condizione che siano “rispettati” gli statuti speciali [...]» (sentenza n. 241 del 2012, paragrafo 4.2 del Considerato in diritto).

Pertanto, alla stregua delle considerazioni che precedono, le questioni promosse dalla Regione autonoma Sardegna devono essere dichiarate non fondate, in quanto la normativa censurata non può essere ritenuta applicabile alla Regione al di fuori delle particolari procedure contemplate dallo statuto, stante la clausola di salvaguardia prevista dall'art. 19-bis del d.l. n. 138 del 2011,

come convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, che ha ampliato l'ambito applicativo del citato comma 29 dell'art. 16 del medesimo decreto-legge.

Le questioni, pertanto, devono essere dichiarate non fondate. Ogni altro profilo rimane assorbito.

20.– La Regione Lazio, con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 145 del 2012), ha promosso questioni di legittimità costituzionale del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, limitatamente agli artt. 4, 9, 17, 18 e 19.

In questa sede saranno trattate le questioni attinenti ai commi 2, 5 e 6 del citato art. 19, essendo state riservate a separata pronuncia quelle relative alle altre disposizioni impugnate.

La ricorrente censura l'art. 19 nella parte in cui conferma, «per i Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti, l'obbligo, già prescritto dal comma 17, lettera a), dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011, di esercitare obbligatoriamente in forma associata, mediante unione, tutte le funzioni amministrative e tutti i servizi pubblici loro spettanti». In realtà, il richiamo al menzionato art. 17, lettera a), non è esatto, perché tale disposizione riguarda la composizione del consiglio comunale per i Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti. Come risulta dal tenore della doglianza, la Regione intende riferirsi all'art. 16, comma 1, del d.l. n. 138 del 2011, nel testo sostituito dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012.

Quanto all'assunto che «le Regioni, nelle materie di cui all'art. 117, commi terzo e quarto, Cost., individuano le dimensioni territoriali per l'esercizio delle funzioni in forma obbligatoriamente associata, mediante unioni e convenzioni», il riferimento sembra essere all'art. 19, comma 5.

Secondo la ricorrente, tale disciplina sarebbe illegittima per violazione del combinato disposto dell'art. 117, secondo comma, lettera p), nonché terzo e quarto comma, Cost. Infatti, in forza delle disposizioni sopra menzionate, la disciplina delle associazioni degli enti locali andrebbe ricondotta alla competenza normativa della Regione e non già dello Stato, che dovrebbe limitarsi a stabilire le regole in tema di «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane», con esclusione di tutti gli aspetti riguardanti l'associazionismo di tali enti.

Con specifico riferimento alle censure mosse in relazione all'art. 19, commi 2, 5 e 6, del d.l. n. 95 del 2012, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera p), terzo e quarto comma, Cost., deve rilevarsi come le stesse siano state formulate in termini generici, non essendo chiarite le ragioni per le quali tutte le disposizioni censurate comporterebbero la violazione dei parametri di riferimento. In difetto di motivazione, sia pure in forma sintetica, in ordine al collegamento tra le argomentazioni svolte nel ricorso e le singole disposizioni, dal contenuto non omogeneo, deve dichiararsi l'inammissibilità delle dette questioni di legittimità costituzionale (ex plurimis, sentenze n. 22 del 2013 e n. 249 del 2009).

21.– La Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 151 del 2012), ha promosso questioni di legittimità costituzionale di numerose norme del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, e tra le altre dell'art. 19, commi 2, 5 e 6.

La ricorrente, premesso che l'art. 19 del decreto citato riscrive (tra l'altro) la disciplina di cui ai primi 16 commi dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011, pone l'accento sul citato art. 19, comma 2, nella parte in cui sostituisce il menzionato art. 16, comma 1, regolando l'esercizio associato, ad opera dei Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti, mediante unione di Comuni o convenzione, di tutte le funzioni e di tutti i servizi pubblici loro spettanti sulla base della legislazione vigente e non soltanto delle funzioni fondamentali.

Richiama, inoltre, il medesimo art. 19, comma 2, nella parte in cui modifica l'art. 16, comma 12, del d.l. n. 138 del 2011, concernente l'esercizio in forma associata assicurato mediante convenzioni, ai sensi dell'art. 30 del TUEL, nonché nella parte in cui modifica lo stesso art. 16, comma 4, circa la determinazione della complessiva popolazione dell'unione residente nei rispettivi

territori, e nella parte in cui modifica il comma 5 di quest'ultima norma, relativo alla proposta di aggregazione da avanzare alla Regione.

Censura, ancora, l'art. 16, commi 2, 3, dal 6 all'11, e 13, del d.l. n. 138 del 2011, come sostituiti dal citato art. 19, comma 2, e sostiene che la normativa suddetta sarebbe costituzionalmente illegittima per violazione, innanzitutto, dell'art. 117, quarto comma, in combinato disposto con i commi secondo e terzo, Cost., dal quale sarebbe dato desumere che la materia «forme associative tra gli enti locali» rientrerebbe nella potestà legislativa regionale residuale. È richiamata, in proposito, la giurisprudenza di questa Corte sulle comunità montane, costituenti un caso speciale di unione di Comuni. Ad avviso della ricorrente, i principi affermati con riferimento a tali enti dovrebbero valere anche per le unioni di Comuni.

Non sarebbe sostenibile che l'art. 19 del d.l. n. 95 del 2012, relativo all'unione tra Comuni e alle convenzioni tra gli stessi sia espressione della potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost. Come affermato da questa Corte in tema di comunità montane, la suddetta elencazione dovrebbe ritenersi tassativa e non comprende le unioni.

Un ulteriore profilo di illegittimità costituzionale andrebbe, poi, rilevato nei confronti del citato art. 19, comma 2, per violazione dell'art. 117, terzo e quarto comma, Cost. Il legislatore statale avrebbe espressamente affermato che le disposizioni dettate dal menzionato art. 19, comma 2, costituirebbero principi fondamentali nella materia del «coordinamento della finanza pubblica», il che sarebbe da escludere.

Andrebbe ribadito che la disciplina di principio dei vincoli finanziari, cioè il contesto normativo rimesso alla competenza legislativa statale, sarebbe compatibile con l'autonomia degli enti costituzionalmente garantiti, come le Regioni e i Comuni, soltanto qualora stabilisca in modo tassativo un limite complessivo d'intervento – avente ad oggetto o l'entità del disavanzo di parte corrente o i fattori di crescita della spesa corrente – lasciando agli enti stessi piena autonomia e libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti ed obiettivi di spesa, come affermato dalla giurisprudenza di questa Corte. Poiché tali requisiti, nel caso in esame, non sussisterebbero, si dovrebbe concludere per l'illegittimità costituzionale dell'art. 19 del d.l. n. 95 del 2012, poi convertito, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Sarebbe, altresì, violato l'art. 118, primo comma, Cost., che disporrebbe circa l'attribuzione delle funzioni amministrative senza alcun riferimento alle unioni di Comuni.

Risulterebbe violato anche l'art. 118, secondo comma, Cost., perché sarebbe lesa il potere regionale di conferire, mediante legge della Regione, funzioni amministrative ai Comuni (e non ad unioni degli stessi, imposte o autorizzate dallo Stato).

Infine, sarebbero violati l'art. 119 Cost., anche con riguardo all'autonomia finanziaria di entrata e di spesa dei Comuni, nonché gli artt. 3 e 97 Cost., specialmente perché i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti sarebbero obbligati (in violazione del principio costituzionale di differenziazione) all'esercizio mediante unione di Comuni o convenzione delle loro funzioni fondamentali.

Le questioni promosse in relazione all'art. 19, commi 2, 5 e 6, del d.l. n. 95 del 2012, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost. sono inammissibili.

Esse, infatti, si riferiscono a parametri che non attengono al riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni e la ricorrente non ha chiarito in alcun modo la ridondanza di tale violazione sul detto riparto di competenze, con conseguente compromissione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite.

Del pari inammissibile è la questione promossa nei confronti delle citate disposizioni con riferimento all'art. 119 Cost., «peraltro anche con riguardo all'autonomia finanziaria di entrata e di spesa dei Comuni».

Infatti, la pretesa violazione del parametro costituzionale invocato non è sorretta da alcuna adeguata argomentazione e, pertanto, ha carattere generico.

Le questioni promosse in relazione all'art. 19, commi 2, 5 e 6, del d.l. n. 95 del 2012, in riferimento all'art. 118, primo e secondo comma, Cost., non sono fondate.

Non è configurabile la violazione dell'art. 118, primo comma, Cost., perché la mancata previsione dell'unione tra gli enti cui attribuire le funzioni amministrative non postula affatto il divieto di modificarne con legge le modalità di esercizio delle funzioni, disponendo che esse avvengano in forma associata.

Quanto alla presunta violazione dell'art. 118, secondo comma, Cost., si deve osservare che, come il dettato normativo espressamente dispone, «I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze», così ribadendo la potestà legislativa dello Stato e delle Regioni, naturalmente nel rispetto delle proprie competenze.

Le questioni promosse in relazione all'art. 19, commi 2, 5 e 6, del d.l. n. 95 del 2012, in riferimento all'art. 117 Cost., ripropongono l'esame di norme già scrutinate dalla Corte in ordine alle censure, promosse con i primi ricorsi, ritenute trasferibili sul testo sopravvenuto dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011.

Al riguardo, alla luce del tenore delle censure, possono essere richiamate argomentazioni già svolte.

In particolare, si tratta di quelle relative alle censure promosse nei confronti dell'art. 16, comma 4, del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, nel testo sostituito dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, e dell'art. 19, comma 5, del d.l. n. 95 del 2012, in relazione ai quali si rinvia alle considerazioni poste a fondamento della pronuncia di non fondatezza svolte nei paragrafi 6 e 6.1 del Considerato in diritto.

Vengono, poi, in rilievo l'art. 16, comma 5, del d.l. n. 138 del 2011, nel testo sostituito dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, e l'art. 19, comma 6, del d.l. n. 95 del 2012, per i quali la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale parziale per le ragioni esposte nel paragrafo 9.1 del Considerato in diritto;

Si tratta, ancora, dell'art. 16, commi 6 e 9, del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, nel testo sostituito dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, in relazione ai quali devono essere ribadite le argomentazione poste a fondamento della pronuncia di non fondatezza svolte nei paragrafi 6 e 6.1 del Considerato in diritto;

Ed, infine, la Regione censura l'art. 16, comma 10, del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, nel testo sostituito dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, per il quale la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale parziale sui rilievi formulati nel paragrafo 9.2 del Considerato in diritto.

Le questioni promosse con riferimento ai restanti commi (1, 2, 3, 8, 11, 12 e 13), non sono fondate, salvo per quanto concerne il comma 7 del novellato art. 16 del d.l. n. 95 del 2012.

In via preliminare, si deve ribadire che la normativa in esame è riconducibile alla materia del «coordinamento della finanza pubblica», nel cui ambito l'istituzione delle unioni è qualificabile come normativa statale di principio, finalizzata al contenimento delle spese degli enti territoriali e suscettibile d'incidere su materie di competenza regionale, anche di tipo residuale.

Al riguardo, vanno richiamate le argomentazioni svolte in precedenza (paragrafi 6 e 6.1 del Considerato in diritto).

Come emerge dalla giurisprudenza ivi menzionata, questa Corte ha più volte affermato che le Regioni e gli enti locali sono tenuti a concorrere alle manovre volte al risanamento dei conti pubblici, anche al fine di garantire l'osservanza degli obblighi assunti in sede europea, e che le misure adottate a tal fine dallo Stato costituiscono inevitabili limitazioni, in via indiretta, all'autonomia finanziaria e organizzativa regionale e locale (sentenza n. 219 del 2013, paragrafo 17 del Considerato in diritto, e sentenza n. 36 del 2004).

È vero che, per costante orientamento della 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 (ex plurimis, sentenze n. 237 del 2009; n. 289 e n. 120 del 2008). È pur vero, però, che il suddetto orientamento si è manifestato, in linea di principio, in casi nei quali l'incidenza sulla spesa corrente è immediato, trattandosi di governare o correggere, per l'appunto, flussi finanziari, non già quando si tratti di interventi volti ad incidere soltanto in via indiretta sulla spesa. In altri termini, occorre tenere conto della peculiarità di fattispecie come quella in esame, nella quale il contenimento della spesa pubblica consegue non a manovre di tipo contabile, bensì a modifiche delle modalità di esercizio di determinate funzioni.

Le dedotte violazioni dell'art. 117 Cost., dunque, non sussistono.

A conclusioni parzialmente diverse bisogna giungere in ordine all'art. 16, comma 7, del d.l. n. 138 del 2011, nel testo sostituito dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012.

L'attuale comma 7 così dispone: «Il consiglio è composto da tutti i sindaci dei comuni che sono membri dell'unione nonché, in prima applicazione, da due consiglieri comunali per ciascuno di essi. I consiglieri di cui al primo periodo sono eletti, non oltre venti giorni dopo la data di istituzione dell'unione in tutti i comuni che sono membri dell'unione dai rispettivi consigli comunali, con la garanzia che uno dei due appartenga alle opposizioni. Fino all'elezione del presidente dell'unione ai sensi del comma 8, primo periodo, il sindaco del comune avente il maggior numero di abitanti tra quelli che sono membri dell'unione esercita tutte le funzioni di competenza dell'unione medesima. Al consiglio spettano le competenze attribuite dal citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000 al consiglio comunale, fermo restando quanto previsto dal comma 2 del presente articolo».

Il contenuto precettivo della norma deve ritenersi in larga parte coesistente al principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, sopra richiamato, perché dette modalità procedurali sono necessarie per il funzionamento dell'unione.

Non altrettanto può dirsi, però, per la proposizione, contenuta nel secondo periodo, in base alla quale i consiglieri di cui al primo periodo sono eletti «con la garanzia che uno dei due appartenga alle opposizioni». Si tratta di una disposizione esulante dal coordinamento della finanza pubblica, attenendo, più propriamente, all'ambito dell'ordinamento dell'unione.

Pertanto, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 7, del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, nel testo sostituito dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, limitatamente alle parole «con la garanzia che uno dei due appartenga alle opposizioni».

La Regione Veneto con il ricorso ha formulato anche istanza di sospensione cautelare degli artt. 17, 18 e 19 del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012. L'istanza, però, è assorbita dalla decisione di merito che precede.

22.– La Regione Campania, con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 153 del 2012), ha impugnato numerose disposizioni del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012. Tra le altre, ha impugnato l'art. 19, commi 2, 5 e 6, che ora formerà oggetto di esame, restando riservata a separate pronunzie la decisione sulle restanti questioni di legittimità costituzionale.

Ad avviso della ricorrente, la norma censurata sarebbe gravemente lesiva delle prerogative regionali. La nuova formulazione del menzionato articolo definirebbe l'esercizio associato di tutte le funzioni e di tutti i servizi, per i Comuni fino a 1.000 abitanti, come non più obbligatorio, bensì alternativo alle modalità di cui all'art. 14 del d.l. n. 78 del 2010. Tuttavia, non vi sarebbe dubbio che

la disposizione statale continui ad incidere illegittimamente sulla sfera di competenza legislativa riservata dalla Costituzione alle Regioni in materia di disciplina delle forme associative degli enti locali presenti sul territorio.

In sostanza, anche dalla formulazione attuale del testo normativo emergerebbe l'istituzione di un nuovo ente locale dotato di competenza in tema di programmazione economico-finanziaria e di gestione contabile, nonché di potestà impositiva e patrimoniale. Sarebbe prevista, altresì, la successione dell'unione nei rapporti giuridici inerenti alle funzioni ed ai servizi ad essa affidati, con trasferimento di risorse umane e strumentali. L'unione avrebbe potestà statutaria propria e propri organi, alla cui proclamazione seguirebbe la decadenza di diritto delle giunte dei singoli Comuni associati. Infine, sarebbe previsto l'obbligo per la Regione di sancire l'istituzione di tutte le unioni del proprio territorio, attenendosi alle proposte di aggregazione formulate dai Comuni interessati, sulla base dei criteri demografici prescritti dalla normativa statale. Sarebbe violato, dunque, il riparto di competenze delineato dagli artt. 117 e 118 Cost.

Per escludere l'illegittimità dell'intervento normativo censurato non si potrebbe invocare la competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost., perché la giurisprudenza costituzionale avrebbe da tempo chiarito che il titolo di competenza previsto dalla norma ora citata sarebbe tassativamente rivolto agli enti elencati nell'art. 114 Cost. Al di fuori dell'ambito materiale così circoscritto, la disciplina degli enti locali dovrebbe essere ricondotta nella competenza residuale delle Regioni, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost. Ciò anche al fine di garantire la possibilità per la singola Regione, nel ruolo di ente rappresentativo delle diverse istanze presenti sul territorio, di provvedere all'adozione di misure differenziate in considerazione delle esigenze espresse dalla comunità di riferimento, in osservanza dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione.

Tali considerazioni troverebbero conferma nella costante giurisprudenza costituzionale, sviluppatasi in particolare in merito alla disciplina delle comunità montane, anch'essa rientrante nella competenza residuale delle Regioni e, senza dubbio, applicabile anche alle unioni di Comuni.

Così ricostruito il riparto di attribuzioni tra Stato e Regioni in materia, risulterebbe netto il contrasto delle previsioni impugnate con il dettato costituzionale, derivandone la manifesta violazione delle competenze normative regionali.

In via subordinata, l'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011, come novellato dal citato art. 19 del d.l. n. 95 del 2012, risulterebbe in contrasto con il dettato dell'art. 118, in combinato disposto con l'art. 117 Cost.

Andrebbe ricordato come, ai sensi del detto art. 118 Cost., nella formulazione successiva alla riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, siano attribuite in via di principio ai Comuni tutte le funzioni amministrative, salva la possibilità che le stesse siano conferite, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, ai livelli di governo superiori, al fine di garantirne il migliore esercizio.

Come affermato dalla Corte con la sentenza n. 43 del 2004, sarà sempre la legge, statale o regionale, in relazione al riparto delle competenze legislative, ad operare la concreta collocazione delle funzioni. Pertanto, non si potrebbe dubitare che la competenza della Regione in materia di disciplina dell'esercizio delle funzioni amministrative sussista ogni qual volta le funzioni stesse interessino ambiti materiali di diretta pertinenza regionale (esclusiva o concorrente).

La questione promossa in relazione all'art. 19, commi 2, 5 e 6, del d.l. n. 95 del 2012, in riferimento all'art. 118 Cost. non è fondata.

Come più volte ricordato, la mancata previsione dell'unione tra gli enti cui attribuire le funzioni amministrative non postula affatto il divieto di modificare con legge le modalità di esercizio delle funzioni stesse, disponendo che esse siano esercitate in forma associata.

Si è già posto in evidenza nel paragrafo 21 del Considerato in diritto, dedicato al ricorso n. 151 del 2012, proposto dalla Regione Veneto, che le questioni relative all'art. 19, commi 2, 5 e 6, del d.l. n. 95 del 2012, promosse in riferimento all'art. 117 Cost., ripropongono l'esame di norme

già scrutinate dalla Corte in ordine alle censure ritenute trasferibili sul testo sopravvenuto dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011.

Anche in questo caso il contenuto delle censure consente di rinviare alle argomentazioni già svolte.

Si tratta, infatti, dell'art. 16, comma 4, del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, nel testo sostituito dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, e dell'art. 19, comma 5, del d.l. n. 95 del 2012, in relazione ai quali valgono le considerazioni poste a fondamento della pronuncia di non fondatezza svolte nei paragrafi 6 e 6.1 del Considerato in diritto.

Con riferimento all'art. 16, comma 5, del d.l. n. 138 del 2011, nel testo sostituito dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, e all'art. 19, comma 6, del d.l. n. 95 del 2012, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale parziale per le ragioni esposte nel paragrafo 9.1 del Considerato in diritto.

In relazione all'art. 16, commi 6 e 9, del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, nel testo sostituito dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, vanno ribadite le argomentazioni poste a fondamento della pronuncia di non fondatezza svolte nei paragrafi 6 e 6.1 del Considerato in diritto.

Infine, circa l'art. 16, comma 10, del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, nel testo sostituito dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale parziale sui rilievi formulati nel paragrafo 9.2 del Considerato in diritto.

Anche in tal caso le questioni promosse con riferimento ai restanti commi (1, 2, 3, 8, 11, 12 e 13), non sono fondate, salvo per quanto concerne il comma 7 del novellato art. 16 del d.l. n. 138 del 2011.

Come si è già chiarito, finalità del provvedimento in esame, che riguarda i Comuni aventi popolazione fino a 1.000 abitanti, è quella di razionalizzare e ridurre la spesa pubblica attraverso l'esercizio associato delle funzioni e dei servizi pubblici loro spettanti (paragrafi 6 e 6.1 del Considerato in diritto). Si tratta di una normativa di principio nella materia (di competenza concorrente) del coordinamento della finanza pubblica (art. 117, terzo comma, Cost.). Da tale natura discende, in forza della giurisprudenza di questa Corte, la legittimità dell'incidenza della censurata disciplina sia sull'autonomia di spesa delle Regioni (ex plurimis, sentenze n. 91 del 2011, n. 27 del 2010, n. 456 e n. 244 del 2005), sia su ogni tipo di potestà legislativa regionale, compresa quella residuale in materia di unione di Comuni.

Pertanto, non sussiste il denunziato contrasto circa il riparto costituzionale delle attribuzioni tra Stato e Regioni.

A conclusioni parzialmente diverse bisogna giungere in ordine all'art. 16, comma 7, del d.l. n. 138 del 2011, nel testo sostituito dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012 (che ha sostituito gli originari commi da 1 a 16 con gli attuali commi da 1 a 13).

Sul punto si rinvia alle argomentazioni svolte nel paragrafo 21, del Considerato in diritto in ordine alla dichiarazione di illegittimità costituzionale parziale dello stesso art. 16, comma 7, del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, nel testo sostituito dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012.

23.– La Regione autonoma Sardegna, con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 160 del 2012), ha impugnato numerose disposizioni del d.l. n. 95 del 2012, (poi convertito) e, segnatamente, ha censurato l'intero art. 19, comma 2, del detto provvedimento normativo, con riferimento all'art. 3, primo comma, lettera b), del proprio statuto speciale e all'art. 117, quarto e sesto comma, Cost.

Al riguardo, si deve osservare, in via preliminare, che nel citato d.l. n. 95 del 2012, in sede di conversione, attuata con la legge n. 135 del 2012, è stata inserita con l'art. 24-bis la seguente

clausola di salvaguardia: «Fermo restando il contributo delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano all'azione di risanamento così come determinata dagli articoli 15 e 16, comma 3, le disposizioni del presente decreto si applicano alle predette regioni e province autonome secondo le procedure previste dai rispettivi statuti speciali e dalle relative norme di attuazione, anche con riferimento agli enti locali delle autonomie speciali che esercitano le funzioni in materia di finanza locale, agli enti ed organismi strumentali dei predetti enti territoriali e agli altri enti o organismi ad ordinamento regionale o provinciale».

La suddetta clausola è stata già esaminata da questa Corte, la quale ha così deciso: «Le questioni sollevate dalle Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna non sono fondate. La clausola di salvaguardia prevista dall'art. 24-bis del d.l. n. 95 del 2012 rimette l'applicazione delle norme introdotte dal decreto alle procedure previste dagli statuti speciali e dalle relative norme di attuazione. Tale clausola è stata introdotta in sede di conversione, alla fine del testo del d.l. n. 95 del 2012, proprio per garantire che il contributo delle Regioni a statuto speciale all'azione di risanamento venga realizzato rispettando i rapporti e i vincoli che gli statuti speciali stabiliscono tra livello nazionale e Regioni a statuto speciale. Essa dunque non costituisce una mera formula di stile, priva di significato normativo, ma ha la "precisa funzione di rendere applicabile il decreto agli enti ad autonomia differenziata solo a condizione che siano 'rispettati' gli statuti speciali" (sentenza n. 241 del 2012) ed i particolari percorsi procedurali ivi previsti per la modificazione delle norme di attuazione degli statuti medesimi. La previsione di una procedura "garantita" al fine di applicare agli enti ad autonomia speciale la normativa introdotta esclude, perciò, l'automatica efficacia della disciplina prevista dal decreto-legge per le Regioni a statuto ordinario (sentenza n. 178 del 2012). Le norme dell'art. 9 del d.l. n. 95 del 2012, dunque, non sono immediatamente applicabili alle Regioni ad autonomia speciale, ma richiedono il recepimento tramite le apposite procedure prescritte dalla normativa statutaria e di attuazione statutaria. La partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alla procedura impedisce che possano introdursi norme lesive degli statuti e determina l'infondatezza delle questioni sollevate dalle Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna (sentenze n. 178 del 2012 e n. 145 del 2008)» (sentenza n. 236 del 2013, paragrafo 2.1 del Considerato in diritto; alle stesse conclusioni era giunta la sentenza n. 229 del 2013, paragrafo 10.2 del Considerato in diritto).

Alla ritenuta applicabilità della detta clausola consegue la declaratoria di non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate nel presente giudizio dalla Regione autonoma Sardegna.

24.– La Regione Puglia, con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 172 del 2012), ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 19, commi 2, 5 e 6, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, per violazione degli artt. 117, secondo, terzo e quarto comma, 118, secondo comma, 119, primo, secondo e sesto comma, Cost.

Ad avviso della ricorrente, i nuovi commi da 4 a 10 dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011, nel testo in vigore per effetto del d.l. n. 95 del 2012, nonché i commi 5 e 6 dell'art. 19 del d.l. n. 95 del 2012, sarebbero senz'altro da ritenere incostituzionali per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera p), e quarto comma, Cost.

Invero, lo Stato non disporrebbe della competenza legislativa a dettare una disciplina generale per gli enti locali differenti da quelli espressamente indicati dall'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost., in quanto, a seguito della riforma costituzionale del 2001, non avrebbe più una competenza generale in questa materia, potendo adottare soltanto le norme inerenti alla legislazione elettorale, alle funzioni fondamentali e agli organi di governo di Province, Comuni e Città metropolitane. Pertanto, il legislatore statale ordinario non avrebbe alcun titolo per disciplinare l'istituzione e l'organizzazione di enti locali differenti da quelli ora menzionati, quali le unioni di Comuni, specialmente se la predetta disciplina pretendesse di assumere (come nella specie) natura vincolante e conformativa delle potestà normative e amministrative della Regione e dei Comuni

interessati. Si tratterebbe, infatti, di un ambito oggi affidato alla potestà regionale residuale, di cui all'art. 117, quarto comma, Cost.

Di qui la palese violazione, ad opera delle disposizioni sopra menzionate, dell'art. 117, secondo comma, lettera p), e quarto comma, Cost.

Diversa considerazione, invece, meriterebbero le norme concernenti le funzioni che le unioni di Comuni sono destinate a svolgere (è richiamato, a titolo di esempio, il nuovo comma 1 dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011, come sostituito dal comma 2 dell'art. 19 del d.l. n. 95 del 2012).

Si tratterebbe di una disposizione che interviene nella individuazione del livello istituzionale di esercizio delle funzioni amministrative, perché renderebbe possibile che esse siano svolte presso un ente locale diverso da quello comunale, anche se di carattere associativo e frutto della partecipazione dei Comuni stessi.

In questo quadro, la Regione Puglia ritiene di poter concludere sul punto come segue.

La legge ordinaria dello Stato potrebbe certamente dettare norme di tal genere in relazione a materie nelle quali disponga di una competenza esclusiva, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, Cost., e la ricorrente non intenderebbe disconoscere questa competenza statale, neppure in relazione alle funzioni ricadenti in materia di competenza concorrente, dal momento che alla norma in questione sarebbe senz'altro possibile riconoscere natura di principio fondamentale.

Del pari certamente, però, lo Stato non avrebbe alcun titolo per dettare la disciplina sopra richiamata per quelle funzioni che risultino ascrivibili ad ambiti materiali differenti da quelli di cui al secondo e terzo comma dell'art. 117 Cost.

Di qui la conclusione secondo la quale il nuovo art. 16, comma 1, del d.l. n. 138 del 2011, come sostituito dal comma 2 dell'art. 19 del d.l. n. 95 del 2012, sarebbe costituzionalmente illegittimo nella parte in cui si rivolge anche a funzioni ricadenti nell'ambito del quarto comma dell'art. 117 Cost., per violazione di tale disposizione, nonché dell'art. 118, secondo comma, Cost., il quale prescrive che le funzioni amministrative siano allocate, in base al principio di sussidiarietà, dal legislatore competente per materia.

Analoghe argomentazioni sarebbero valide anche per i primi due periodi del nuovo comma 3 dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011, come sostituito dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, nonché per il nuovo comma 12 del citato art. 16 del d.l. n. 138 del 2011, come risultante dalle modifiche apportate dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012.

Il menzionato comma 12 sarebbe costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 117, quarto comma, Cost., nella parte in cui si rivolge anche a funzioni ascrivibili alle materie di competenza residuale regionale. Sarebbe appena il caso di notare che, questa volta, non verrebbe in rilievo quale parametro l'art. 118, secondo comma, Cost., perché la norma in questione, diversamente da quella prima considerata, non sarebbe norma sulla allocazione di funzioni, ma inciderebbe soltanto sul loro esercizio.

Infine, è censurato il nuovo comma 2 dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2001, come sostituito dal comma 2 dell'art. 19 in esame (che affida alle unioni di Comuni la titolarità della potestà impositiva sui tributi locali degli enti associati, nonché quella patrimoniale, con riferimento alle funzioni da essi esercitate per mezzo dell'unione). Tale previsione violerebbe l'art. 119, primo, secondo e sesto comma, Cost., i quali impedirebbero che la legge statale possa sottrarre autonomia impositiva e di entrata nonché risorse patrimoniali agli enti autonomi costitutivi della Repubblica, attribuendole a nuovi e diversi enti territoriali, travalicando inoltre i limiti imposti alla potestà legislativa dello Stato in materia di «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario».

La ricorrente illustra, quindi, tali censure nel quadro dell'art. 119 Cost., sostenendo che il legislatore competente ben potrebbe attribuire ad enti locali, diversi da quelli indicati nella norma ora citata, ed anche a enti associativi, la possibilità di esercitare autonomia di entrata e di spesa, imponendo le relative norme di coordinamento, ma non potrebbe attribuire alle unioni spazi di autonomia di entrata, sottraendola ai Comuni che ne fanno parte e pretendendo di disciplinare l'intera materia della potestà impositiva e delle entrate di questi enti.

In via preliminare, si ricorda che le disposizioni di cui ai commi da 4 a 10 dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011 nel testo in vigore all'esito della sostituzione operata dall'art. 19 del d.l. n. 95 del 2012, sono state già scrutinate dalla Corte.

Infatti, le censure mosse con riferimento al comma 4 dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011 nel testo in vigore all'esito della sostituzione operata dall'art. 19 del d.l. n. 95 del 2012, esaminato unitamente al comma 5 dell'art. 19 del d.l. n. 95 del 2012, sono state ritenute non fondate alla luce dei rilievi svolti nei paragrafi 6, 6.1 e 7 del Considerato in diritto.

Allo stesso modo sono state dichiarate non fondate le censure promosse con riferimento ai commi 6 e 9 dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011 nel testo in vigore all'esito della sostituzione operata dall'art. 19 del d.l. n. 95 del 2012, esaminati nei paragrafi 6, 6.1 e 9 del Considerato in diritto.

Trattandosi di censure dal tenore sostanzialmente analogo a quelle già esaminate, questa Corte non può che ribadire le medesime ragioni di non fondatezza.

Il comma 5 dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011, nel testo in vigore all'esito della sostituzione operata dall'art. 19 del d.l. n. 95 del 2012, esaminato congiuntamente al comma 6 dell'art. 19 del d.l. n. 95 del 2012, che ne ripropone il contenuto, è stato, con quest'ultimo, oggetto di dichiarazione di illegittimità costituzionale per le ragioni esposte nel paragrafo 9 del Considerato in diritto, limitatamente alle parole «, a maggioranza dei componenti,».

Il comma 7 dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011, nel testo in vigore all'esito della sostituzione operata dall'art. 19 del d.l. n. 95 del 2012, è stato oggetto di dichiarazione di illegittimità costituzionale al paragrafo 21 del Considerato in diritto, nella parte in cui (secondo periodo) dispone che i consiglieri ivi indicati sono eletti «con la garanzia che uno dei due appartenga alle opposizioni».

Il comma 10 dell'art. 16 del n. 138 del 2011, nel testo in vigore all'esito della sostituzione operata dall'art. 19 del d.l. n. 95 del 2012, è stato oggetto di dichiarazione di illegittimità costituzionale al paragrafo 9.2. del Considerato in diritto, limitatamente alle parole «, con deliberazione a maggioranza assoluta dei propri componenti,».

Per ciò che riguarda i commi 1, 2, 3, 8 e 12 dell'art. 16 del n. 138 del 2011, nel testo in vigore all'esito della sostituzione operata dall'art. 19 del d.l. n. 95 del 2012, anch'essi già oggetto di precedente scrutinio, vanno ancora una volta richiamate le argomentazioni svolte in precedenza (in particolare, paragrafi 6, 6.1, 7 e 9 del Considerato in diritto), con le quali si è precisato che le norme in esame costituiscono normativa di principio nella materia del «coordinamento della finanza pubblica», che può incidere su una o più materie di competenza regionale, anche di tipo residuale, e determinare una, sia pur parziale, compressione degli spazi entro cui possono esercitarsi le competenze legislative (art. 117, terzo comma, Cost.) e amministrative (art. 118, primo e secondo comma, Cost.).

Ciò vale anche per la censura mossa dalla ricorrente al nuovo comma 2 dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011, come sostituito dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, poi convertito, nella parte in cui affida all'unione la titolarità della potestà impositiva sui tributi locali dei Comuni associati, nonché quella patrimoniale, con riferimento alle funzioni da essi esercitate per mezzo dell'unione medesima. Ad avviso della Regione Puglia tale previsione violerebbe l'art. 119, primo, secondo e sesto comma, Cost., i quali, nel riconoscere esclusivamente agli enti autonomi costitutivi della Repubblica l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa, il potere di stabilire «tributi ed entrate propri», nonché la disponibilità di un proprio patrimonio, impedirebbero che la legge statale possa sottrarre autonomia impositiva e di entrata, nonché risorse patrimoniali ai suddetti enti, attribuendole in titolarità a nuovi e diversi enti territoriali.

Orbene, a prescindere dal rilievo che l'affidamento non riguarda l'attribuzione della intera potestà impositiva, ma soltanto quella riferita alle funzioni esercitate dai Comuni stessi per mezzo dell'unione, sicché l'imputazione a quest'ultima della potestà impositiva così circoscritta appare coerente, si deve replicare che ancora una volta il titolo legittimante è il coordinamento della

finanza pubblica, perseguito attraverso l'istituzione dell'unione che, però, ha bisogno di risorse per perseguire le sue finalità.

Di qui la non fondatezza delle questioni, con riferimento ai parametri evocati.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 14 settembre 2011, n. 148, promosse dalle Regioni Toscana, Lazio, Puglia, Emilia-Romagna, Veneto, Liguria, Umbria, Campania, Lombardia, e dalla Regione autonoma Sardegna con i ricorsi indicati in epigrafe, nonché la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135, promosse dalle Regioni Lazio, Veneto, Campania, Puglia, e dalla Regione autonoma Sardegna con i ricorsi indicati in epigrafe;

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 5, del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, nel testo sostituito dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, limitatamente alle parole «, a maggioranza dei componenti,», nonché dell'art. 19, comma 6, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, limitatamente alle parole «, a maggioranza dei componenti,»;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 10, del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, nel testo sostituito dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, limitatamente alle parole «, con deliberazione a maggioranza assoluta dei propri componenti,»;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 7, del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, nel testo sostituito dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, limitatamente alle parole «, con la garanzia che uno dei due appartenga alle opposizioni»;

4) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16, commi 1, 3, 4, 5, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16 e 28, del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, promosse dalla Regione Lazio, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera p) e quarto comma, in combinato disposto, agli artt. 118, 133, secondo comma, della Costituzione, dell'art. 9, comma 2, della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V parte seconda della Costituzione), nonché del principio di leale collaborazione, con il ricorso n. 134 del 2011;

5) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 2, del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, nella formulazione antecedente la sostituzione introdotta dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, promosse dalla Regione Puglia, in riferimento agli artt. 114, 117, secondo comma, lettera p), terzo e quarto comma, e 118

Cost., con il ricorso n. 141 del 2011; dalla Regione Emilia-Romagna, in riferimento agli artt. 3, 5, 77, primo e secondo comma, 97, 114, 117, primo, secondo e quarto comma, 118 e 133 Cost., con il ricorso n. 144 del 2011; dalla Regione Veneto, in riferimento agli artt. 97, 114, secondo comma, 117, secondo comma, lettera p), terzo e sesto comma, e 118 Cost., con il ricorso n. 145 del 2011; dalla Regione Liguria, in riferimento agli artt. 3, 5, 77, primo e secondo comma, 97, 114, 117, primo, secondo e quarto comma, 118 e 133 Cost., con il ricorso n. 146 del 2011; dalla Regione Umbria, in riferimento agli artt. 3, 5, 77, primo e secondo comma, 97, 114, 117, primo, secondo e quarto comma, 118 e 133 Cost., con il ricorso n. 147 del 2011;

6) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 7, del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, nella formulazione antecedente la sostituzione introdotta dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, promosse dalla Regione Toscana, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera p), terzo e quarto comma, 133, secondo comma, anche in relazione agli artt. 114, 117, quarto comma, 118 e 119 Cost., con il ricorso n. 133 del 2011; dalla Regione Puglia, in riferimento agli artt. 114, 117, secondo comma, lettera p), terzo e quarto comma, e 118 Cost., con il ricorso n. 141 del 2011; dalla Regione Emilia-Romagna, in riferimento agli artt. 3, 5, 77, primo e secondo comma, 97, 114, 117, primo, secondo e quarto comma, 118 e 133 Cost., con il ricorso n. 144 del 2011; dalla Regione Veneto, in riferimento agli artt. 97, 114, secondo comma, 117, secondo comma, lettera p), terzo e sesto comma, e 118 Cost., con il ricorso n. 145 del 2011; dalla Regione Liguria, in riferimento agli artt. 3, 5, 77, primo e secondo comma, 97, 114, 117, primo, secondo e quarto comma, 118 e 133 Cost., con il ricorso n. 146 del 2011; dalla Regione Umbria, in riferimento agli artt. 3, 5, 77, primo e secondo comma, 97, 114, 117, primo, secondo e quarto comma, 118 e 133 Cost., con il ricorso n. 147 del 2011;

7) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 16, del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, nella formulazione antecedente la sostituzione introdotta dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, promosse dalla Regione Toscana, in riferimento agli artt. 3, 97, 117, secondo comma, lettera p), terzo e quarto comma, 133, secondo comma, anche in relazione agli artt. 114, 117, quarto comma, 118 e 119 e al principio di leale collaborazione, con il ricorso n. 133 del 2011; dalla Regione Puglia, in riferimento agli artt. 3, 97, 114, 117, secondo comma, lettera p), terzo e quarto comma, e 118 Cost., con il ricorso n. 141 del 2011; dalla Regione Emilia-Romagna, in riferimento agli artt. 3, 5, 77, primo e secondo comma, 97, 114, 117, primo, secondo e quarto comma, 118 e 133 Cost., e al principio di leale collaborazione, con il ricorso n. 144 del 2011; dalla Regione Veneto, in riferimento agli artt. 97, 114, secondo comma, 117, secondo comma, lettera p), terzo e sesto comma, e 118 Cost., con il ricorso n. 145 del 2011; dalla Regione Liguria, in riferimento agli artt. 3, 5, 77, primo e secondo comma, 97, 114, 117, primo, secondo e quarto comma, 118 e 133 Cost., e al principio di leale collaborazione, con il ricorso n. 146 del 2011; dalla Regione Umbria, in riferimento agli artt. 3, 5, 77, primo e secondo comma, 97, 114, 117, primo, secondo e quarto comma, 118 e 133 Cost., e al principio di leale collaborazione, con il ricorso n. 147 del 2011;

8) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1, del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, nella formulazione antecedente la sostituzione introdotta dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, promosse dalla Regione Toscana, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera p), terzo e quarto comma, 133, secondo comma, anche in relazione agli artt. 114, 117, quarto comma, 118 e 119 Cost., con il ricorso n. 133 del 2011; dalla Regione Puglia, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118, secondo comma, Cost., con il ricorso n. 141 del 2011; dalla Regione Emilia-Romagna, in riferimento agli artt. 3, 5, 77, primo e secondo comma, 97, 114, 117, primo, secondo e quarto comma, 118 e 133 Cost., con il

ricorso n. 144 del 2011; dalla Regione Veneto, in riferimento agli artt. 97, 114, secondo comma, 117, secondo comma, lettera p), terzo e sesto comma, 118 Cost., con il ricorso n. 145 del 2011; dalla Regione Liguria, in riferimento agli artt. 3, 5, 77, primo e secondo comma, 97, 114, 117, primo, secondo e quarto comma, 118 e 133 Cost., con il ricorso n. 146 del 2011; dalla Regione Umbria, in riferimento agli artt. 3, 5, 77, primo e secondo comma, 97, 114, 117, primo, secondo e quarto comma, 118 e 133 Cost. con il ricorso n. 147 del 2011; dalla Regione Campania, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera p), terzo e quarto comma, e 118, in combinato disposto con gli artt. 117 e 119, quarto comma, Cost., con il ricorso n. 153 del 2011; dalla Regione Lombardia, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, 119, quarto comma, 133, secondo comma, e 120 Cost., con il ricorso n. 155 del 2011;

9) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 3, del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, nella formulazione antecedente la sostituzione introdotta dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, promosse dalla Regione Toscana, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera p), terzo e quarto comma, 133, secondo comma, anche in relazione agli artt. 114, 117, quarto comma, 118 e 119 Cost., con il ricorso n. 133 del 2011; dalla Regione Puglia, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera p), terzo e quarto comma, 114 e 118 Cost., con il ricorso n. 141 del 2011; dalla Regione Emilia-Romagna, in riferimento agli artt. 3, 5, 77, primo e secondo comma, 97, 114, 117, primo, secondo e quarto comma, 118 e 133 Cost., con il ricorso n. 144 del 2011; dalla Regione Veneto, in riferimento agli artt. 97, 114, secondo comma, 117, secondo comma, lettera p), terzo e sesto comma, e 118 Cost., con il ricorso n. 145 del 2011; dalla Regione Liguria, in riferimento agli artt. 3, 5, 77, primo e secondo comma, 97, 114, 117, primo, secondo e quarto comma, 118 e 133 Cost., con il ricorso n. 146 del 2011; dalla Regione Umbria, in riferimento agli artt. 3, 5, 77, primo e secondo comma, 97, 114, 117, primo, secondo e quarto comma, 118 e 133 Cost., con il ricorso n. 147 del 2011;

10) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 4, del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, nella formulazione antecedente la sostituzione introdotta dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, promosse dalla Regione Toscana, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera p), terzo e quarto comma, 133, secondo comma, anche in relazione agli artt. 114, 117, quarto comma, 118 e 119 Cost., con il ricorso n. 133 del 2011; dalla Regione Puglia, in riferimento agli artt. 114, 117, secondo comma, lettera p), terzo, quarto e sesto comma, e 118 Cost., con il ricorso n. 141 del 2011; dalla Regione Emilia-Romagna, in riferimento agli artt. 3, 5, 77, primo e secondo comma, 97, 114, 117, primo, secondo, quarto e sesto comma, 118 e 133 Cost., e al principio di leale collaborazione, con il ricorso n. 144 del 2011; dalla Regione Veneto, in riferimento agli artt. 97, 114, secondo comma, 117, secondo comma, lettera p), terzo e sesto comma, e 118 Cost., con il ricorso n. 145 del 2011; dalla Regione Liguria, in riferimento agli artt. 3, 5, 77, primo e secondo comma, 97, 114, 117, primo, secondo, quarto e sesto comma, 118 e 133 Cost., e al principio di leale collaborazione, con il ricorso n. 146 del 2011; dalla Regione Umbria, in riferimento agli artt. 3, 5, 77, primo e secondo comma, 97, 114, 117, primo, secondo, quarto e sesto comma, 118 e 133 Cost., e al principio di leale collaborazione con il ricorso n. 147 del 2011;

11) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 5, del d.l. 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, nella formulazione antecedente la sostituzione introdotta dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, promosse dalla Regione Toscana, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera p), terzo e quarto comma, 133, secondo comma, anche in relazione agli artt. 114, 117, quarto comma, 118 e 119 Cost., con il ricorso n. 133 del 2011; dalla Regione Puglia, in riferimento agli artt. 114, 117, secondo comma, lettera p), terzo e quarto comma,

e 118 Cost., con il ricorso n. 141 del 2011; dalla Regione Emilia-Romagna, in riferimento agli artt. 3, 5, 77, primo e secondo comma, 97, 114, 117, primo, secondo e quarto comma, 118 e 133 Cost., con il ricorso n. 144 del 2011; dalla Regione Veneto, in riferimento agli artt. 97, 114, secondo comma, 117, secondo comma, lettera p), terzo e sesto comma, e 118 Cost., con il ricorso n. 145 del 2011; dalla Regione Liguria, in riferimento agli artt. 3, 5, 77, primo e secondo comma, 97, 114, 117, primo, secondo e quarto comma, 118 e 133 Cost., con il ricorso n. 146 del 2011; dalla Regione Umbria, in riferimento agli artt. 3, 5, 77, primo e secondo comma, 97, 114, 117, primo, secondo e quarto comma, 118 e 133 Cost., con il ricorso n. 147 del 2011;

12) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 9, del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, nella formulazione antecedente la sostituzione introdotta dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, promosse dalla Regione Puglia, in riferimento agli artt. 114, 117, secondo comma, lettera p), terzo e quarto comma, e 118 Cost., con il ricorso n. 141 del 2011; dalla Regione Emilia-Romagna, in riferimento agli artt. 3, 5, 77, primo e secondo comma, 97, 114, 117, primo, secondo e quarto comma, 118 e 133 Cost., con il ricorso n. 144 del 2011; dalla Regione Veneto, in riferimento all'art. 117, sesto comma, Cost., con il ricorso n. 145 del 2011; dalla Regione Liguria, in riferimento agli artt. 3, 5, 77, primo e secondo comma, 97, 114, 117, primo, secondo e quarto comma, 118 e 133 Cost., con il ricorso n. 146 del 2011; dalla Regione Umbria, in riferimento agli artt. 3, 5, 77, primo e secondo comma, 97, 114, 117, primo, secondo e quarto comma, 118 e 133 Cost., con il ricorso n. 147 del 2011;

13) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 11, del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, nella formulazione antecedente la sostituzione introdotta dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, promosse dalla Regione Toscana, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera p), terzo e quarto comma, e 133, secondo comma, anche in relazione agli artt. 114, 117, quarto comma, 118 e 119 Cost., con il ricorso n. 133 del 2011; dalla Regione Puglia, in riferimento agli artt. 114, 117, secondo comma, lettera p), terzo e quarto comma, e 118 Cost., con il ricorso n. 141 del 2011; dalla Regione Emilia-Romagna, in riferimento agli artt. 3, 5, 77, primo e secondo comma, 97, 114, 117, primo, secondo e quarto comma, 118 e 133 Cost., con il ricorso n. 144 del 2011; dalla Regione Veneto, in riferimento agli artt. 97, 114, secondo comma, 117, secondo comma, lettera p), terzo e sesto comma, e 118 Cost., con il ricorso n. 145 del 2011; dalla Regione Liguria, in riferimento agli artt. 3, 5, 77, primo e secondo comma, 97, 114, 117, primo, secondo e quarto comma, 118 e 133 Cost., con il ricorso n. 146 del 2011; dalla Regione Umbria, in riferimento agli artt. 3, 5, 77, primo e secondo comma, 97, 114, 117, primo, secondo e quarto comma, 118 e 133 Cost. con il ricorso n. 147 del 2011;

14) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 12, del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, nella formulazione antecedente la sostituzione introdotta dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, promosse dalla Regione Toscana, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera p), terzo e quarto comma, e 133, secondo comma, anche in relazione agli artt. 114, 117, quarto comma, 118 e 119 Cost., con il ricorso n. 133 del 2011; dalla Regione Puglia, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera p), terzo e quarto comma, 114 e 118 Cost. con il ricorso n. 141 del 2011; dalla Regione Emilia-Romagna, in riferimento agli artt. 3, 5, 77, primo e secondo comma, 97, 114, 117, primo, secondo e quarto comma, 118 e 133 Cost., con il ricorso n. 144 del 2011; dalla Regione Veneto, in riferimento agli artt. 97, 114, secondo comma, 117, secondo comma, lettera p), terzo e sesto comma, e 118 Cost., con il ricorso n. 145 del 2011; dalla Regione Liguria, in riferimento agli artt. 3, 5, 77, primo e secondo comma, 97, 114, 117, primo, secondo e quarto comma, 118 e 133 Cost., con il ricorso n. 146 del 2011; dalla Regione

Umbria, in riferimento agli artt. 3, 5, 77, primo e secondo comma, 97, 114, 117, primo, secondo e quarto comma, 118 e 133 Cost., con il ricorso n. 147 del 2011;

15) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 15, del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, nella formulazione antecedente la sostituzione introdotta dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, promosse dalla Regione Toscana, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera p), terzo e quarto comma, e 133, secondo comma, anche in relazione agli artt. 114, 117, quarto comma, 118 e 119 Cost., con il ricorso n. 133 del 2011; dalla Regione Puglia, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera p), terzo e quarto comma, 114 e 118 Cost. con il ricorso n. 141 del 2011; dalla Regione Emilia-Romagna, in riferimento agli artt. 3, 5, 77, primo e secondo comma, 97, 114, 117, primo, secondo e quarto comma, 118 e 133 Cost., con il ricorso n. 144 del 2011; dalla Regione Veneto, in riferimento agli artt. 97, 114, secondo comma, 117, secondo comma, lettera p), terzo e sesto comma, e 118 Cost., con il ricorso n. 145 del 2011; dalla Regione Liguria, in riferimento agli artt. 3, 5, 77, primo e secondo comma, 97, 114, 117, primo, secondo e quarto comma, 118 e 133 Cost., con il ricorso n. 146 del 2011; dalla Regione Umbria, in riferimento agli artt. 3, 5, 77, primo e secondo comma, 97, 114, 117, primo, secondo e quarto comma, 118 e 133 Cost., con il ricorso n. 147 del 2011;

16) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 17, lettera a), del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, promosse dalla Regione Toscana, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., con il ricorso n. 133 del 2011;

17) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 4, del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, nel testo sostituito dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, e dell'art. 19, comma 5, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012; dell'art. 16, comma 5, del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, nel testo sostituito dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, e dell'art. 19, comma 6, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012; dell'art. 16, commi 6, 9 e 10, del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, nel testo sostituito dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, promosse dalla Regione Emilia-Romagna, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., con il ricorso n. 144 del 2011;

18) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 4, del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, nel testo sostituito dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, e dell'art. 19, comma 5, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012; dell'art. 16, comma 5, del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, nel testo sostituito dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, e dell'art. 19, comma 6, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012; dell'art. 16, commi 6, 9 e 10, del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, nel testo sostituito dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, promosse dalla Regione Liguria, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., con il ricorso n. 146 del 2011;

19) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 4, del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, nel testo sostituito dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, e dell'art. 19, comma 5, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del

2012; dell'art. 16, comma 5, del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, nel testo sostituito dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, e dell'art. 19, comma 6, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012; dell'art. 16, commi 6, 9 e 10, del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, nel testo sostituito dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, promosse dalla Regione Umbria, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., con il ricorso n. 147 del 2011;

20) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 5, del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, nel testo sostituito dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, e dell'art. 19, comma 6, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012; dell'art. 16, commi 6, 9 e 10, del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, nel testo sostituito dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, promosse dalla Regione Veneto, in riferimento all'art. 97 Cost., con il ricorso n. 145 del 2011;

21) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, promossa dalle Regioni Emilia-Romagna, Liguria e Umbria, in riferimento agli artt. 5, 77, primo e secondo comma, 114 e 118, primo comma, Cost., con i ricorsi n. 144, 146 e 147 del 2011;

22) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, promossa dalla Regione Veneto, in riferimento all'art. 117, sesto comma, Cost., con il ricorso n. 145 del 2011;

23) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, promossa dalla Regione Lombardia, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, 119, quarto comma, e 133, secondo comma, Cost., con il ricorso n. 155 del 2011;

24) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, commi 2, 5 e 6, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, promossa dalla Regione Lazio, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera p), terzo e quarto comma, Cost., con il ricorso n. 145 del 2012;

25) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 19, commi 2, 5 e 6, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, promosse dalla Regione Veneto, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., con il ricorso n. 151 del 2012;

26) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 19, commi 2, 5 e 6, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, promosse dalla Regione Veneto, in riferimento all'art. 119 Cost., con il ricorso n. 151 del 2012;

27) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 4, del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, nel testo sostituito dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, e dell'art. 19, comma 5, del d.l. n. 95 del 2012; dell'art. 16, comma 5, del d.l. n. 138 del 2011, nel testo sostituito dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, e dell'art. 19, comma 6, del d.l. n. 95 del 2012; dell'art. 16, commi 6, 9 e 10, del d.l. n. 138 del 2011, nel testo sostituito dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012; dell'art. 16, commi 17, lettera a), 19, 20, e 21, del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, promosse dalla Regione Toscana,

in riferimento agli artt. 114, 133, secondo comma, anche in relazione agli artt. 114 e 117, quarto comma, Cost., con il ricorso n. 133 del 2011;

28) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16, commi 6 e 9, del d.l. n. 138 del 2011, nel testo sostituito dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, promosse dalla Regione Toscana, in riferimento agli artt. 114, 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost., con il ricorso n. 133 del 2011;

29) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 5, del d.l. n. 138 del 2011, nel testo sostituito dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, e dell'art. 19, comma 6, del d.l. n. 95 del 2012; dell'art. 16, commi 6, 9 e 10, del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, promossa dalla Regione Toscana, in riferimento al principio di leale collaborazione, con il ricorso n. 133 del 2011;

30) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16, commi 17, lettera a), 19, 20 e 21, del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, promosse dalla Regione Toscana, in riferimento all'art. 117, terzo, quarto e sesto comma, ultima parte, Cost., con il ricorso n. 133 del 2011;

31) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 28, del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, promossa dalla Regione Toscana, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 120, secondo comma, Cost., con il ricorso n. 133 del 2011;

32) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 4, del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, nel testo sostituito dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, e dell'art. 19, comma 5, del d.l. n. 95 del 2012; dell'art. 16, commi 6 e 9, del d.l. n. 138 del 2011, nel testo sostituito dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, promosse dalla Regione Puglia, in riferimento agli artt. 114, 117, secondo comma, lettera p), terzo e quarto comma, e 118 Cost., con il ricorso n. 141 del 2011;

33) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 4, del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, nel testo sostituito dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, e dell'art. 19, comma 5, del d.l. n. 95 del 2012; dell'art. 16, commi 6 e 9, del d.l. n. 138 del 2011, nel testo sostituito dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, promosse dalle Regioni Emilia-Romagna, Liguria e Umbria, in riferimento agli artt. 114, primo e secondo comma, 117, primo, secondo comma, lettera p), 118 e 133 Cost. con i ricorsi n. 144, 146 e 147 del 2011;

34) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16, commi 6 e 9, del d.l. n. 138 del 2011, nel testo sostituito dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, promosse dalla Regione Veneto, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera p), secondo e sesto comma, e 118 Cost., con il ricorso n. 145 del 2011;

35) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 28, del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, promossa dalla Regione Veneto, in riferimento agli artt. 117, 118 e 120 Cost., con il ricorso n. 145 del 2011;

36) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, promosse dalla Regione autonoma Sardegna, in riferimento all'art. 3, primo comma, lettera b), della legge costituzionale 26 febbraio

1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna) e, limitatamente all'art. 16, comma 4, ultimo periodo, del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, in riferimento all'art. 3, primo comma, lettera b), della legge cost. n. 3 del 1948 e all'art. 117, sesto comma, Cost., con il ricorso n. 160 del 2011;

37) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 19, commi 2, 5 e 6, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, promosse dalla Regione Veneto, in riferimento all'art. 118, primo e secondo comma, Cost., con il ricorso n. 151 del 2012;

38) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16, commi 1, 2, 3, 8, 11, 12 e 13, del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, nel testo sostituito dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, promosse dalla Regione Veneto, in riferimento all'art. 117 Cost., con il ricorso n. 151 del 2012;

39) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, commi 2, 5 e 6, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, promossa dalla Regione Campania, in riferimento all'art. 118 Cost., con il ricorso n. 153 del 2012;

40) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16, commi 1, 2, 3, 8, 11, 12 e 13, del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, nel testo sostituito dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, promosse dalla Regione Campania, in riferimento all'art. 117 Cost., con il ricorso n. 153 del 2012;

41) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, promosse dalla Regione autonoma Sardegna, in riferimento all'art. 3, primo comma, lettera b), della legge cost. n. 3 del 1948, e all'art. 117, quarto e sesto comma, Cost., con il ricorso n. 160 del 2012;

42) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16, commi 1, 2, 3, 4, 6, 8, 9 e 12, del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, nel testo sostituito dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, e dell'art. 19, comma 5, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2011, promosse dalla Regione Puglia, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera p), terzo e quarto comma, 118, secondo comma, e 119, primo, secondo e sesto comma, Cost., con il ricorso n. 172 del 2012.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 marzo 2014.

Gaetano SILVESTRI, Presidente
Alessandro CRISCUOLO, Redattore
Massimiliano BONI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 13 marzo 2014.

Sentenza: 10 marzo 2014, n. 46

Materia: governo del territorio

Parametri invocati: artt. 3, 25, 117 e 118 della Costituzione e all'art. 3 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna)

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Ricorrente: Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Oristano

Oggetto: art. 2 della legge della Regione autonoma della Sardegna 23 ottobre 2009, n. 4 (Disposizioni straordinarie per il sostegno dell'economia mediante il rilancio del settore edilizio e per la promozione di interventi e programmi di valenza strategica per lo sviluppo)

Esito: non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione autonoma della Sardegna 23 ottobre 2009, n. 4

Estensore nota: Francesca Casalotti

Sintesi:

La legge reg. Sardegna n. 4 del 2009 costituisce attuazione da parte della Regione dell'intesa sul c.d. «piano casa», raggiunta tra Stato, Regioni ed enti locali e promossa dal Governo al fine di rilanciare l'economia, tramite la ripresa dell'attività edilizia, quale misura per far fronte alla situazione di crisi. In particolare, l'art. 2 di tale legge al comma 1 consente *«anche mediante il superamento degli indici massimi di edificabilità previsti dagli strumenti urbanistici ed in deroga alle vigenti disposizioni normative regionali, l'adeguamento e l'incremento volumetrico dei fabbricati ad uso residenziale, di quelli destinati a servizi connessi alla residenza e di quelli relativi ad attività produttive, nella misura massima, per ciascuna unità immobiliare, del 20 per cento della volumetria esistente» (intendendosi per volumetria esistente «quella realizzata alla data del 31 marzo 2009»)*.

Il comma 2 dello stesso art. 2 – precisando che gli adeguamenti ed incrementi si devono inserire *«in modo organico e coerente con i caratteri formali e architettonici del fabbricato esistente»* e devono costituire *«strumento per la riqualificazione dello stesso»* - diversifica le modalità dell'intervento a seconda della tipologia del fabbricato (uni o bifamiliare, singolo piano, ecc.).

Nei successivi commi dell'art. 2 sono poi indicati i casi nei quali l'incremento consentito della volumetria è aumentato (commi 3 e 8), ovvero diminuito (commi 4 e 5).

Si precisa poi che gli interventi in questione non possono comunque avere ad oggetto edifici abusivi o immobili di particolare interesse (artistico, storico, archeologico, art. 8, comma 1).

Fatta eccezione per talune ipotesi, gli interventi *«sono assoggettati alla procedura di denuncia di inizio attività»*, da avviare entro diciotto mesi dall'entrata in vigore della legge (art. 10, commi 3 e 4; termine peraltro prorogato da leggi successive).

Secondo il giudice remittente, l'art. 2 violerebbe, anzitutto, l'art. 117 Cost. e l'art. 3, primo comma, dello Statuto speciale per la Sardegna, in quanto, autorizzando in modo diretto e immediato ampliamenti volumetrici dei fabbricati in deroga alle previsioni degli strumenti urbanistici, si porrebbe in contrasto *“con il «sistema della pianificazione» - qualificabile come «normativa di principio dell'ordinamento giuridico della Repubblica» - che assegna in modo preminente ai Comuni, quali enti locali più vicini al territorio, la valutazione generale degli interessi coinvolti nell'attività urbanistica ed edilizia”*.

La Corte esclude che la norma censurata violi gli artt. 117 Cost. e 3, primo comma, dello Statuto.

In primis, ad avviso della Corte, l'art. 117 Cost. - che al comma 3 attribuisce alle Regioni potestà legislativa concorrente in materia di «*governo del territorio*» - è parametro, per questo verso, inconfidente alla luce della «clausola di maggior favore» dettata dall'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione). L'art. 3, primo comma, lett. f), dello statuto riconosce, infatti, alla Regione Sardegna una autonomia più ampia di quella risultante dalla norma costituzionale generale, attribuendole potestà legislativa primaria, ossia piena, nella materia dell'«*edilizia ed urbanistica*», entro cui si colloca la norma censurata. Con riferimento al parametro statutario, pur assumendo che il sistema della pianificazione assurga a principio dell'ordinamento giuridico della Repubblica, deve escludersi che tale principio sia da ritenersi così assoluto da impedire alla legge regionale, che è fonte normativa primaria, come tale sovraordinata agli strumenti urbanistici locali, di prevedere interventi in deroga, peraltro quantitativamente, qualitativamente e temporalmente circoscritti come quelli in oggetto.

Considerazioni analoghe valgono anche ad escludere la violazione degli artt. 117, sesto comma, ultimo periodo, e 118 Cost., per avere la norma censurata «esautorato» i Comuni delle loro competenze in tema di pianificazione urbanistica: materia qualificabile, in assunto, come «funzione fondamentale» dei Comuni stessi e, in quanto tale, oggetto di legislazione esclusiva dello Stato (ai sensi della lettera p dell'art. 117, secondo comma, Cost.). Sotto questo profilo, ad avviso della Corte a prescindere da ogni altro rilievo - e, in particolare, dalla circostanza, che lo statuto riconosce alla Regione Sardegna potestà legislativa primaria, non solo in materia di «*edilizia ed urbanistica*», ma anche di «*ordinamento degli enti locali*» (art. 3, lettera b) e stabilisce, altresì, il principio del parallelismo tra funzioni legislative e funzioni amministrative (art. 6) - non si può comunque ritenere che la norma denunciata abbia «svuotato» le funzioni comunali in tema di pianificazione urbanistica, dato che questa si limita a consentire ampliamenti volumetrici di edifici esistenti ad una certa data in deroga agli indici massimi di fabbricabilità, collegati a specifici presupposti e circoscritti in limiti ben determinati.

Insussistente è anche la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., connessa, secondo il rimettente, al fatto che la norma impugnata consentirebbe deroghe alla pianificazione comunale anche in assenza della valutazione ambientale strategica (VAS), imposta invece dalla direttiva n. 2001/42/CE, recepita con il d.lgs. n. 152 del 2006. La norma impugnata regola, infatti, soltanto i profili urbanistici degli interventi di ampliamento, senza recare alcuna clausola di esclusione dell'applicabilità della normativa sulla VAS, che, in quanto di portata generale, si applica nei casi da essa previsti senza necessità di uno specifico richiamo (sentenza n. 168 del 2010, con riferimento alla valutazione di impatto ambientale; con riguardo alla VAS, sentenza n. 251 del 2013).

Parimenti infondata è la censura di violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia penale (artt. 25 e 117 Cost.), per avere la norma denunciata reso lecita in Sardegna una condotta (l'edificazione in contrasto con gli strumenti urbanistici) che, in base all'art. 44, comma 1, lettera a), del d.P.R. n. 380 del 2001, dovrebbe rimanere invece soggetta a pena. A tal proposito la Corte ha infatti riconosciuto che la legislazione regionale - pur non potendo introdurre nuove incriminazioni, né rendere lecita un'attività penalmente sanzionata dall'ordinamento nazionale (cfr. sul punto *ex plurimis*, sentenze n. 185 del 2004, n. 504, n. 213 e n. 14 del 1991) - può, tuttavia, «*concorrere a precisare, secundum legem, i presupposti di applicazione di norme penali statali*». Nel caso di specie è pacifico che l'art. 44, comma 1, lett. a), del d.P.R. n. 380 del 2001, configuri una norma penale in bianco, che rinvia ad una serie di altre fonti normative, primarie e secondarie, e ad atti amministrativi l'individuazione dei precetti penalmente sanzionati.

Infine, con riferimento alle censure relative alla lesione del principio di eguaglianza (art. 3 Cost.) la Corte si limita ad osservare che si tratta di doglianze meramente «ancillari» rispetto a quelle prospettate in riferimento agli altri parametri, di cui condividono pertanto la sorte. La diversità di regime tra il territorio sardo e altre parti d'Italia appare infatti fisiologicamente connaturata allo stesso principio regionalistico.

Edilizia e urbanistica - Interventi di adeguamento e ampliamento volumetrico del patrimonio edilizio esistente. - Legge della Regione autonoma della Sardegna 23 ottobre 2009, n. 4 (Disposizioni straordinarie per il sostegno dell'economia mediante il rilancio del settore edilizio e per la promozione di interventi e programmi di valenza strategica per lo sviluppo), art. 2. - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.13 del 19-3-2014)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione autonoma della Sardegna 23 ottobre 2009, n. 4 (Disposizioni straordinarie per il sostegno dell'economia mediante il rilancio del settore edilizio e per la promozione di interventi e programmi di valenza strategica per lo sviluppo), promosso dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Oristano nel procedimento penale a carico di B.A. con ordinanza del 23 dicembre 2011, iscritta al n. 77 del registro ordinanze 2012 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 19, prima serie speciale, dell'anno 2012.

Visti l'atto di costituzione di B.A. nonchè l'atto di intervento della Regione autonoma della Sardegna;

udito nell'udienza pubblica dell'11 febbraio 2014 il Giudice relatore Giuseppe Frigo;

uditi gli avvocati Luigi Marcialis per B.A. e Massimo Luciani per la Regione autonoma della Sardegna.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Oristano dubita della legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione autonoma della Sardegna 23 ottobre 2009, n. 4 (Disposizioni straordinarie per il sostegno dell'economia mediante il rilancio del settore edilizio e per la promozione di interventi e programmi di valenza strategica per lo sviluppo), nella parte in cui consente l'ampliamento dei fabbricati ad uso residenziale, di quelli destinati a servizi connessi alla residenza e di quelli relativi ad attività produttive, entro il limite del venti per cento della volumetria esistente, «anche mediante il superamento degli indici massimi di edificabilità previsti dagli strumenti urbanistici».

La norma censurata violerebbe, anzitutto, l'art. 117 della Costituzione e l'art. 3, primo comma, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), in quanto, autorizzando in modo diretto e immediato ampliamenti volumetrici dei fabbricati in deroga alle previsioni degli strumenti urbanistici, si porrebbe in contrasto con il «sistema della pianificazione» – qualificabile come «normativa di principio dell'ordinamento giuridico della Repubblica» e come espressione «degli interessi nazionali rappresentati dal sistema di composizione degli interessi del territorio» – che assegna in modo preminente ai Comuni, quali enti locali più vicini al territorio, la valutazione generale degli interessi coinvolti nell'attività urbanistica ed edilizia.

La norma denunciata violerebbe, inoltre, l'art. 117, primo comma, Cost., in quanto consentirebbe deroghe generalizzate alle previsioni dei piani urbanistici comunali in assenza della valutazione ambientale strategica, imposta dalla direttiva 27 giugno 2001, n. 2001/42/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente); nonché gli artt. 117, sesto comma, ultimo periodo, e 118 Cost., in quanto esautorerebbe i Comuni delle loro competenze in tema di pianificazione urbanistica: materia qualificabile come «funzione fondamentale dei comuni» e, in quanto tale, oggetto di legislazione esclusiva dello Stato.

La disposizione regionale violerebbe anche l'art. 3 Cost., per contrasto con il principio di eguaglianza, sotto un triplice profilo. In primo luogo, perché assoggetterebbe alla medesima disciplina situazioni diverse, consentendo aumenti volumetrici sia nelle zone in cui le esigenze da considerare sono già state oggetto di valutazione nell'ambito degli ordinari poteri pianificatori dei Comuni, sia nelle zone in cui detti aumenti rispondono effettivamente a un bisogno collettivo. In secondo luogo, perché creerebbe nel territorio sardo una «zona bianca», sottratta al regime della pianificazione, a differenza del territorio di altre Regioni. In terzo luogo, perché renderebbe lecita in Sardegna un'attività edilizia contrastante con gli strumenti urbanistici, penalmente repressa nelle altre parti del territorio nazionale.

La norma censurata violerebbe, infine, la competenza esclusiva dello Stato in materia penale, sancita dagli artt. 25 e 117 Cost., venendo a restringere la sfera applicativa della norma incriminatrice di cui all'art. 44, comma 1, lettera a), del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia – Testo A), tramite la depenalizzazione tanto degli interventi edilizi non conformi alla pianificazione, che del superamento della volumetria massima.

2.– In via preliminare, va rilevato che la questione viene risolta dopo che, in relazione ad una precedente ordinanza di rimessione emessa nel medesimo procedimento, questa Corte aveva disposto la restituzione degli atti al giudice a quo per un nuovo esame della rilevanza alla luce dello *ius superveniens*, rappresentato dalla norma di interpretazione autentica di cui all'art. 5, comma 2, lettera c), del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre Europeo – Prime disposizioni urgenti per l'economia), convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106, la quale ha chiarito entro quali limiti l'istituto della segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) sostituisca quello della denuncia di inizio attività (DIA) nella materia edilizia (ordinanza n. 237 del 2011). In quell'occasione, infatti, il rimettente aveva basato la valutazione di rilevanza della questione sul presupposto che la DIA, prevista dalla legge reg. n. 4 del 2009 per l'esecuzione delle opere oggetto del procedimento a quo, fosse stata senz'altro sostituita dalla SCIA: laddove, per converso, in base alla norma dianzi citata, tale fenomeno non si verifica quando si tratti di una DIA alternativa o sostitutiva del permesso di costruire.

Con l'odierna ordinanza di rimessione, il giudice a quo rimodula l'iter argomentativo, assumendo che la questione resterebbe rilevante tanto ove si ritenga che, alla luce della norma in parola, la SCIA abbia surrogato la DIA richiesta dalla legge regionale (ipotesi nella quale l'attività dell'indagata sarebbe suscettibile di configurare il solo reato di cui alla lettera a dell'art. 44, comma 1, del d.P.R. n. 380 del 2001, trattandosi di ampliamento di un fabbricato oltre i limiti massimi di edificabilità stabiliti dagli strumenti urbanistici); quanto ove si opti per la soluzione opposta, prospettata dal rimettente in via subordinata (nel qual caso l'indagata potrebbe essere chiamata a rispondere, in tesi, sia del reato di cui alla lettera b del medesimo articolo, con riguardo ai lavori eseguiti prima della scadenza del termine dilatorio di trenta giorni dalla presentazione della DIA, sia, e di nuovo, del reato di cui alla lettera a, quanto ai lavori successivi a detta scadenza).

In riferimento ad entrambe le ipotesi, il giudice a quo ha rilevato, a comprova dell'assunto, che la possibilità di ravvisare il reato di cui alla lettera a) – e, conseguentemente, di disporre il sequestro preventivo richiesto dal pubblico ministero al fine di evitare la prosecuzione di un'attività edilizia *contra legem* – resta subordinata alla dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma

regionale censurata, sulla cui base l'indagata ha operato, la quale consente ampliamenti volumetrici dei fabbricati esistenti anche in deroga agli indici massimi di edificabilità previsti dagli strumenti urbanistici.

Si tratta di una prospettazione non implausibile, e tanto basta ai fini dell'ammissibilità della questione, a prescindere dalle obiezioni cui si espongono gli ulteriori e concorrenti argomenti sviluppati dal rimettente, che non occorre pertanto qui esaminare.

3.– Infondata è, poi, l'eccezione di inammissibilità della questione, formulata, sotto diverse angolazioni, tanto dalla Regione che dalla parte privata sul rilievo che il rimettente mira inequivocabilmente a conseguire una pronuncia in malam partem in materia penale.

Per giungere a tale conclusione non è necessario far richiamo all'orientamento della giurisprudenza di questa Corte, invocato dal giudice a quo, che ritiene ammissibile il sindacato di legittimità costituzionale, anche in malam partem, sulle cosiddette norme penali di favore (ex plurimis, sentenze n. 79 del 2009, n. 324 del 2008, n. 148 del 1983): qualifica che pure potrebbe competere alla norma censurata alla luce del criterio di identificazione basato sul paradigma della "specialità sincronica", ossia sull'esistenza di un rapporto di specialità tra le norme poste a raffronto (nel frangente, la norma regionale censurata e l'art. 44, comma 1, lettera a, del d.P.R. n. 380 del 2001) e sulla loro contemporanea presenza nell'ordinamento (sentenza n. 394 del 2006).

Nel caso in esame, è dirimente il rilievo, logicamente prioritario, che la preclusione delle pronunce in malam partem non può venire comunque in considerazione quando sia in discussione non il "quomodo" dell'esercizio della potestà legislativa, ma la stessa idoneità della fonte di produzione normativa.

Secondo la giurisprudenza da tempo costante di questa Corte, l'impedimento all'adozione di pronunce di illegittimità costituzionale di segno sfavorevole per il reo si radica non già in una ragione meramente processuale – di irrilevanza, nel senso che l'eventuale decisione di accoglimento non potrebbe trovare comunque applicazione nel giudizio a quo, alla luce del principio di irretroattività delle norme penali sfavorevoli – quanto piuttosto in una ragione di ordine sostanziale, intimamente connessa al principio della riserva di legge espresso dall'art. 25, secondo comma, Cost. Demandando il potere di normazione in materia penale, in quanto incidente sui diritti fondamentali dell'individuo (e, in particolare, sulla libertà personale), all'istituzione che costituisce la massima espressione della rappresentanza politica – ossia al Parlamento, eletto a suffragio universale dall'intera collettività nazionale (sentenze n. 230 del 2012, n. 394 del 2006 e n. 487 del 1989) – detto principio impedisce alla Corte sia di creare nuove fattispecie criminose o di estendere quelle esistenti a casi non previsti, sia di incidere in peius sulla risposta punitiva o su aspetti comunque inerenti alla punibilità (ex plurimis, ordinanze n. 285 del 2012, n. 204, n. 66 e n. 5 del 2009).

Ma se l'esclusione delle pronunce in malam partem mira a salvaguardare il monopolio del «soggetto-Parlamento» sulle scelte di criminalizzazione, voluto dall'art. 25, secondo comma, Cost., sarebbe del tutto illogico che detta preclusione possa scaturire da interventi normativi operati da soggetti non legittimati, proprio perché non rappresentativi dell'intera collettività nazionale – quale il Governo, che si serva dello strumento del decreto legislativo senza il supporto della legge di delegazione parlamentare (come nel caso recentemente esaminato dalla sentenza n. 5 del 2014), ovvero un Consiglio regionale (come nel caso oggi in esame) – i quali pretendano, in ipotesi, di "neutralizzare" le scelte effettuate da chi detiene quel monopolio. In simili evenienze, l'eventuale decisione in malam partem della Corte non solo non collide con la previsione dell'art. 25, secondo comma, Cost., ma vale, anzi, ad assicurarne il rispetto.

Quanto, poi, al versante processuale, questa Corte ha ancora di recente ribadito che a rendere ammissibili le questioni incidentali è sufficiente che la norma impugnata sia applicabile nel giudizio a quo (come certamente avviene nel caso oggi in esame) e, dunque, a determinare effetti su di esso, senza che rilevi il "senso" di tali effetti per le parti in causa (sentenza n. 294 del 2011). La valutazione «del modo in cui il sistema normativo reagisce ad una sentenza costituzionale di accoglimento» non è, infatti, compito di questa Corte, «in quanto la stessa spetta al giudice del

processo principale, unico competente a definire il giudizio da cui prende le mosse l'incidente di costituzionalità» (sentenza n. 28 del 2010). Spetterebbe, pertanto, all'odierno rimettente stabilire le puntuali conseguenze applicative che potrebbero derivare da una eventuale sentenza di accoglimento della questione oggi sollevata (sentenza n. 5 del 2014), quale, in specie, la possibilità di accedere alla richiesta di sequestro preventivo del pubblico ministero, sebbene l'attività edilizia in discussione si sia svolta sinora nel vigore della norma regionale "liceizzante", in assunto illegittimamente emanata. La pronuncia di accoglimento influirebbe, in ogni caso, sull'esercizio della funzione giurisdizionale per ragioni analoghe a quelle evidenziate da questa Corte in rapporto alle norme penali di favore (sentenze n. 394 del 2006 e n. 148 del 1983), mutando le premesse normative della decisione che il rimettente è chiamato ad assumere: detta decisione, infatti, anche se di segno favorevole per l'indagata, dovrebbe fondarsi su un presupposto diverso dall'insussistenza di un fatto riconducibile al paradigma punitivo astratto.

Si aggiunga, con specifico riferimento all'odierno thema decidendum, che questa Corte ha, già in passato, reiteratamente scrutinato nel merito – e in più occasioni accolto – questioni di legittimità costituzionale in malam partem aventi ad oggetto norme regionali, sollevate nell'ambito di giudizi penali (ex plurimis, sentenze n. 234 del 1995, n. 110 e n. 96 del 1994, n. 437, n. 307, n. 306 del 1992, n. 504, n. 213, n. 117 e n. 14 del 1991).

4.– Le ulteriori eccezioni di inammissibilità formulate dalla Regione e dalla parte privata sono parimenti infondate.

Per quanto attiene alle eccezioni della Regione, non è ravvisabile, anzitutto, un'omessa descrizione dei fatti di causa, giacché dall'ordinanza di remissione emergono in modo adeguato e puntuale i passaggi salienti della vicenda concreta sulla quale il giudice a quo è chiamato a pronunciarsi, nei termini in precedenza riferiti.

Neppure è riscontrabile l'eccezione difetto di motivazione sulla rilevanza, per essersi il rimettente limitato a richiamare la richiesta di sequestro preventivo del pubblico ministero, senza esprimere un «convincimento adesivo» ad essa. Il giudice a quo deduce, infatti, chiaramente che, ove non vi fosse la norma censurata, potrebbero essere riconosciuti i presupposti della misura richiesta, sia sotto il profilo del *fumus commissi delicti* che delle esigenze cautelari.

Il rimettente non ha, per altro verso, prospettato alcuna alternativa irrisolta tra la possibilità di contestare il reato di cui alla lettera b) o quello di cui alla lettera a) dell'art. 44, comma 1, del d.P.R. n. 380 del 2001: ha prospettato invece – come già ricordato – due ipotesi in via subordinata tra loro (che si configuri il solo reato di cui alla lettera a, se la DIA prevista dalla legge regionale fosse stata sostituita dalla SCIA; che si configurino entrambi i reati, nel caso opposto). Contrariamente a quanto asserito dalla Regione, il giudice a quo ha, inoltre, chiaramente indicato quale reato è stato ipotizzato dal pubblico ministero nel formulare la richiesta di sequestro (quello di cui alla lettera a).

Non si coglie, infine, alcuna ambiguità od oscurità nell'individuazione del testo normativo oggetto delle censure, inequivocamente identificato dal rimettente nell'art. 2 della legge reg. n. 4 del 2009.

Quanto, poi, all'eccezione di inammissibilità per omessa sperimentazione di una interpretazione costituzionalmente orientata, formulata dalla parte privata, essa risulta del tutto generica, non essendo spiegato in qual modo la norma censurata – univoca nel consentire interventi edilizi con «superamento degli indici massimi di edificabilità previsti dagli strumenti urbanistici» – potrebbe essere letta in modo tale da superare i dubbi di legittimità costituzionale prospettati dal rimettente.

5.– Nel merito, la questione non è fondata.

La legge reg. Sardegna n. 4 del 2009 costituisce attuazione dell'intesa sul cosiddetto «piano casa», raggiunta tra Stato, Regioni ed enti locali in sede di Conferenza unificata il 31 marzo 2009 e formalmente sancita con deliberazione della medesima Conferenza del 1° aprile 2009: intesa

promossa dal Governo, con la dichiarata finalità di rilancio dell'economia, tramite la ripresa dell'attività edilizia, quale misura per far fronte alla situazione di crisi.

Oggetto dell'intesa era l'impegno delle Regioni ad approvare, entro novanta giorni, proprie leggi – con «validità temporalmente definita, comunque non superiore a 18 mesi» – le quali consentissero: a) incrementi, entro il venti per cento della volumetria esistente, di edifici residenziali uni o bifamiliari o comunque di volumetria non superiore ai mille metri cubi; b) interventi straordinari di demolizione e ricostruzione di edifici a destinazione residenziale, con ampliamento entro il limite del trentacinque per cento della volumetria esistente (venendo, peraltro, espressamente esclusa la possibilità di operare su «edifici abusivi o nei centri storici o in aree di inedificabilità assoluta»). Le Regioni si sono impegnate, per altro verso, ad introdurre «forme semplificate e celeri per l'attuazione» delle opere di cui si discute.

Sono state fatte salve, in ogni caso, sia l'«autonomia legislativa regionale» nel promuovere ulteriori forme di incentivazione volumetrica e diverse tipologie di intervento e nel definire gli ambiti nei quali gli interventi sono esclusi o limitati; sia – e più in generale – «ogni prerogativa costituzionale delle regioni a statuto speciale e delle province autonome».

6.– Le Regioni hanno dato attuazione all'intesa, munendosi di proprie leggi sul «piano casa», recanti discipline piuttosto variegata quanto all'ampiezza e alle modalità degli interventi consentiti. La larga maggioranza delle leggi regionali ha d'altro canto previsto, con diverse formule, che gli interventi di ampliamento possano essere realizzati anche in deroga alle prescrizioni degli strumenti urbanistici localmente vigenti, e particolarmente di quelle relative ai limiti volumetrici.

Nella medesima direzione si è mossa anche la Regione Sardegna, con la citata legge n. 4 del 2009. Per quanto qui interessa, l'art. 2 di detta legge – norma oggi impugnata – consente, al comma 1, «anche mediante il superamento degli indici massimi di edificabilità previsti dagli strumenti urbanistici ed in deroga alle vigenti disposizioni normative regionali, l'adeguamento e l'incremento volumetrico dei fabbricati ad uso residenziale, di quelli destinati a servizi connessi alla residenza e di quelli relativi ad attività produttive, nella misura massima, per ciascuna unità immobiliare, del 20 per cento della volumetria esistente» (intendendosi per volumetria esistente «quella realizzata alla data del 31 marzo 2009»).

Il comma 2 dello stesso art. 2 – dopo aver richiesto, in via generale, che gli adeguamenti ed incrementi si inseriscano «in modo organico e coerente con i caratteri formali e architettonici del fabbricato esistente» e che costituiscano «strumento per la riqualificazione dello stesso» – diversifica le possibili modalità dell'intervento a seconda della tipologia del fabbricato (uni o bifamiliare, sottotetto, singolo piano, ecc.).

Nei successivi commi dell'art. 2 sono indicati, altresì, i casi nei quali l'incremento consentito della volumetria è aumentato (commi 3 e 8), ovvero diminuito (commi 4 e 5).

Gli interventi in questione (al pari di quelli previsti, per determinate categorie di immobili, dagli artt. 3, 4 e 6 della legge in questione) non possono comunque avere ad oggetto edifici abusivi o immobili di particolare interesse (artistico, storico, archeologico, ecc.: art. 8, comma 1).

Fatta eccezione per talune ipotesi, gli interventi «sono assoggettati alla procedura di denuncia di inizio attività», da avviare entro diciotto mesi dall'entrata in vigore della legge (art. 10, commi 3 e 4; termine peraltro prorogato da leggi successive).

7.– Ciò premesso, deve escludersi che la norma censurata violi gli artt. 117 Cost. e 3, primo comma, dello Statuto speciale della Regione Sardegna, in ragione del suo asserito contrasto con il «sistema della pianificazione», che assegna in modo preminente ai Comuni, quali enti locali più vicini al territorio, la valutazione generale degli interessi coinvolti nell'attività urbanistica ed edilizia.

L'art. 117 Cost. – il cui terzo comma attribuisce alle Regioni potestà legislativa concorrente in materia di «governo del territorio» – è parametro, per questo verso, inconferente alla luce della «clausola di maggior favore» dettata dall'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione). L'art. 3, primo comma, lettera f),

dello statuto riconosce, infatti, alla Regione Sardegna una autonomia più ampia di quella risultante dalla norma costituzionale generale, attribuendole potestà legislativa primaria, ossia piena, nella materia dell'«edilizia ed urbanistica», entro la quale si colloca la norma censurata.

Quanto, poi, al parametro statutario, anche riconoscendo che il «sistema della pianificazione» – evocato, peraltro, dal rimettente in modo del tutto generico, senza alcun riferimento alle relative fonti normative – assurga a «principio dell'ordinamento giuridico della Repubblica» e ad espressione degli «interessi nazionali», limitando perciò l'esplicazione della competenza legislativa regionale di cui discute, è dirimente il rilievo che il principio in questione non potrebbe ritenersi così assoluto e stringente da impedire alla legge regionale – che è fonte normativa primaria, sovraordinata rispetto agli strumenti urbanistici locali – di prevedere interventi in deroga quantitativamente, qualitativamente e temporalmente circoscritti, come quelli di cui si discute.

Al riguardo, deve infatti escludersi che la norma censurata assuma una vera e propria valenza “eversiva” del «sistema di pianificazione», così come sostiene il rimettente. Gli incrementi volumetrici, in deroga agli indici massimi di edificabilità previsti dagli strumenti urbanistici, sono infatti da essa consentiti – in via straordinaria e temporanea e con modalità specifiche, diverse a seconda delle tipologie di fabbricati – solo su edifici già esistenti e che si presuppongono conformi alle predette previsioni urbanistiche (essendo espressamente esclusi, come detto, gli edifici abusivi), nonché alla condizione – verificabile dai competenti organi comunali ai fini dell'eventuale esercizio del potere inibitorio delle opere dopo la presentazione della DIA – che gli incrementi stessi «si inseriscano in modo organico e coerente con i caratteri architettonici del fabbricato esistente» e costituiscano «strumento per la riqualificazione dello stesso in relazione alla tipologia edilizia interessata».

Specifiche ipotesi di interventi edilizi in deroga agli strumenti urbanistici sono state e sono, del resto, previste da numerose norme regionali – tanto di Regioni ordinarie che a statuto speciale – anche per finalità diverse dall'attuazione dell'intesa sul «piano casa» (quali, ad esempio, il recupero a fini abitativi dei sottotetti esistenti o il sostegno a soggetti portatori di handicap): norme che questa Corte ha ritenuto censurabili non in assoluto, ma ove la deroga investa profili evocativi di specifici titoli di competenza legislativa esclusiva dello Stato, quale, in particolare, la disciplina delle distanze tra i fabbricati posta dal decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, rientrante nella materia dell'«ordinamento civile» (al riguardo, ordinanza n. 173 del 2011). Ipotesi, questa, non riscontrabile – né dedotta – nel caso in esame.

8.– Considerazioni analoghe valgono anche ad escludere la configurabilità della denunciata violazione degli artt. 117, sesto comma, ultimo periodo, e 118 Cost., per avere la norma censurata «esautorato» i Comuni delle loro competenze in tema di pianificazione urbanistica: materia qualificabile, in assunto, come «funzione fondamentale» dei Comuni stessi e, in quanto tale, oggetto di legislazione esclusiva dello Stato (ai sensi della lettera p dell'art. 117, secondo comma, Cost.).

A prescindere da ogni altro rilievo – e, in particolare, dalla circostanza, trascurata dal rimettente, che lo statuto di autonomia riconosce alla Regione Sardegna potestà legislativa primaria, non solo in materia di «edilizia ed urbanistica», ma anche di «ordinamento degli enti locali» (art. 3, lettera b) e stabilisce, altresì, il principio del parallelismo tra funzioni legislative e funzioni amministrative (art. 6) – non si può comunque addebitare alla norma denunciata, così come ritiene il giudice a quo, di aver “svuotato” le funzioni comunali in tema di pianificazione urbanistica, posto che essa si limita a consentire ampliamenti volumetrici di edifici esistenti ad una certa data in deroga agli indici massimi di edificabilità, collegati a specifici presupposti e circoscritti in limiti ben determinati.

9.– Insussistente è anche la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., connessa, secondo il rimettente, al fatto che la norma denunciata consentirebbe deroghe alla pianificazione comunale

anche in assenza della valutazione ambientale strategica (VAS), richiesta dalla direttiva n. 2001/42/CE, recepita con il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale). Analogamente a quanto già rilevato da questa Corte in ipotesi simili, si deve in effetti escludere che la disposizione censurata eluda la disciplina considerata. Essa regola, infatti, soltanto i profili urbanistici degli interventi di ampliamento, senza recare alcuna clausola di esclusione dell'applicabilità della normativa sulla VAS: normativa che, d'altra parte, essendo di portata generale, trova applicazione nei casi da essa previsti senza necessità di uno specifico richiamo (sentenza n. 168 del 2010, con riferimento alla valutazione di impatto ambientale; con riguardo alla VAS, sentenza n. 251 del 2013).

10.– Parimenti infondata è la censura di violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia penale (artt. 25 e 117 Cost.), per avere la norma denunciata reso lecita in Sardegna una condotta (l'edificazione in contrasto con gli strumenti urbanistici) che, in base all'art. 44, comma 1, lettera a), del d.P.R. n. 380 del 2001, dovrebbe rimanere invece soggetta a pena.

Questa Corte ha infatti riconosciuto che la legislazione regionale – pur non potendo costituire fonte diretta e autonoma di norme penali, né nel senso di introdurre nuove incriminazioni, né in quello di rendere lecita un'attività penalmente sanzionata dall'ordinamento nazionale (a quest'ultimo riguardo, ex plurimis, sentenze n. 185 del 2004, n. 504, n. 213 e n. 14 del 1991) – può, tuttavia, «concorrere a precisare, secundum legem, i presupposti di applicazione di norme penali statali», svolgendo, in pratica, «funzioni analoghe a quelle che sono in grado di svolgere fonti secondarie statali»: ciò, particolarmente quando la legge statale «subordini effetti incriminatori o decriminalizzanti ad atti amministrativi (o legislativi) regionali» (il riferimento è, in particolare, alle cosiddette norme penali in bianco: sentenze n. 63 del 2012 e n. 487 del 1989).

Nella specie, è pacifico che il citato art. 44, comma 1, lettera a), del d.P.R. n. 380 del 2001 – che punisce con l'ammenda fino a 20.658 euro le trasformazioni del territorio operate in violazione di norme, prescrizioni e modalità esecutive previste dal Titolo IV dello stesso decreto, nonché dai regolamenti edilizi, dagli strumenti urbanistici e dal permesso di costruire – configuri una norma penale in bianco. Essa rinvia, infatti, ad una serie di altre fonti normative, primarie e secondarie, e ad atti amministrativi per l'individuazione dei precetti penalmente sanzionati.

11.– Per quanto riguarda, infine, le censure concernenti la lesione del principio di eguaglianza (art. 3 Cost.) – escluso che possa ravvisarsi il profilo di inammissibilità per genericità eccepito dalla Regione – è sufficiente osservare che si tratta di doglianze meramente «ancillari» rispetto a quelle prospettate in riferimento agli altri parametri, precedentemente esaminate, delle quali condividono pertanto la sorte.

È evidente, in particolare, che la denunciata diversità di regime tra il territorio sardo e altre parti d'Italia (fermo restando, peraltro, che la larga maggioranza delle altre Regioni ha adottato una disciplina più o meno analoga a quella censurata in tema di «piano casa») in tanto potrebbe integrare, ex se, una violazione dell'art. 3 Cost., in quanto si neghi la spettanza alla Regione del potere di incidere, con proprie norme, sulla materia considerata. È fisiologicamente connaturata allo stesso principio regionalistico, la possibilità di regimi differenziati della stessa fattispecie tra Regione e Regione, giustificando così sia la specifica regolamentazione della pianificazione nella Regione Sardegna, sia il compimento di attività edilizie contrastanti con gli strumenti urbanistici, penalmente sanzionate in altre Regioni.

12.– La questione va dichiarata, dunque, non fondata in rapporto a tutti i parametri evocati.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione autonoma della Sardegna 23 ottobre 2009, n. 4 (Disposizioni straordinarie per il sostegno dell'economia mediante il rilancio del settore edilizio e per la promozione di interventi e programmi di valenza strategica per lo sviluppo), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 25, 117 e 118 della Costituzione e all'art. 3 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Oristano con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta il 10 marzo 2014.

Gaetano SILVESTRI, Presidente
Giuseppe FRIGO, Redattore
Massimiliano BONI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 13 marzo 2014.

Sentenza: 10 marzo 2014, n. 49

Materia: tutela della concorrenza e del mercato

Parametri invocati: violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto articoli 4 e 16 della legge della Regione Veneto 31 dicembre 2012, n. 55 (Procedure urbanistiche semplificate di sportello unico per le attività produttive e disposizioni in materia urbanistica, di edilizia residenziale pubblica, di mobilità, di noleggio con conducente e di commercio itinerante). Articolo 5 della legge della Regione Veneto 14 maggio 2013, n. 8 (Disposizioni in materia di commercio su aree pubbliche. Modifica della legge regionale 6 aprile 2001, n. 10 “Nuove norme in materia di commercio su aree pubbliche” e successive modificazioni e della legge regionale 4 novembre 2002, n. 33 “Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo” e successive modificazioni).

Esito:

- 1) illegittimità costituzionale dell'art. 16 della legge della Regione Veneto 31 dicembre 2012, n. 55 (Procedure urbanistiche semplificate di sportello unico per le attività produttive e disposizioni in materia urbanistica, di edilizia residenziale pubblica, di mobilità, di noleggio con conducente e di commercio itinerante);
- 2) illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, lettera a), della legge della Regione Veneto 14 maggio 2013, n. 8 (Disposizioni in materia di commercio su aree pubbliche. Modifica della legge regionale 6 aprile 2001, n. 10 “Nuove norme in materia di commercio su aree pubbliche” e successive modificazioni e della legge regionale 4 novembre 2002, n. 33 “Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo” e successive modificazioni);
- 3) inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge regionale n. 55 del 2012, proposta – in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione – dal Presidente del Consiglio dei ministri.

Estensore nota: Domenico Ferraro

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna gli articoli 4 e 16 della legge della Regione Veneto 31 dicembre 2012, n. 55 ed impugna inoltre l'art. 5 della legge della Regione Veneto 14 maggio 2013, n. 8. La Corte decide per un'unica pronuncia alla luce delle interconnessioni dei due ricorsi.

L'art. 4 della legge regionale n. 55 del 2012 che legittimerebbe l'esclusione dalla valutazione ambientale strategica (VAS) delle varianti allo strumento urbanistico generale connesse ad interventi di edilizia produttiva, viene censurato per contrasto con la “*vigente normativa nazionale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema*”, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

Per la Corte la prima questione è inammissibile. L'art. 16 della l.r. 55/2012, che introduce il comma 4-bis nell'art. 48-bis della legge regionale 4 novembre 2002, n. 33 (Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo), in tema di esercizio del commercio in forma itinerante sulle aree demaniali marittime, stabilendo che “*Ciascun operatore non può essere titolare di nulla osta in più di un comune*”, viene censurato per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., attesa la violazione dei principi di “*tutela della concorrenza e del mercato*”, ed in particolare per la

lesione, in assenza delle specifiche condizioni, dell'art. 19 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno), che stabilisce che *“L'autorizzazione permette al prestatore di accedere all'attività di servizi e di esercitarla su tutto il territorio nazionale [...] fatte salve le ipotesi in cui la necessità di un'autorizzazione specifica o di una limitazione dell'autorizzazione ad una determinata parte del territorio per ogni stabilimento sia giustificata da un motivo imperativo di interesse generale”*.

La Corte rileva che, successivamente alla proposizione del giudizio in via principale, il comma 1, lettera b), dell'art. 5 della legge regionale n. 8 del 2013, comma che non risulta essere oggetto di alcuna censura nel ricorso n. 77 del 2013, il cui *thema decidendum* è limitato all'accertamento della costituzionalità del solo comma 1, lettera a), dello stesso articolo, ha disposto la soppressione del comma 4-bis dell'art. 48-bis della legge regionale n. 33 del 2002. La modifica normativa non soddisfa il requisito della mancata applicazione medio tempore della soppressa norma censurata che va viceversa escluso in ragione della sua efficacia immediata, ai sensi dell'art. 17 della medesima legge regionale n. 55 del 2012, e del tempo di vigenza della disposizione soppressa. Per la Corte si rende necessario lo scrutinio nel merito della censura sollevata che, per sostanziale identità di oggetto e parziale corrispondenza di argomentazioni, va condotto unitamente a quello riguardante la lettera a) del comma 1 dell'art. 5 della legge reg. n. 8 del 2013 proposto con il ricorso n. 77 del 2013. Tale ultima norma dispone che il nulla osta comunale allo svolgimento del commercio in forma itinerante sulle aree demaniali marittime debba essere *“comunque non inferiore a sette anni e non superiore a dodici.”* e che *“Nei procedimenti di selezione e in caso di pluralità di domande in eccesso rispetto al numero delle assegnazioni previste, dopo la fase transitoria di cui al comma 5, si applicano ai fini della selezione di soggetti i criteri di cui al punto 2) dell'Intesa della Conferenza Unificata del 5 luglio 2012 pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana, Serie generale, n. 75 del 4 aprile 2013 per l'assegnazione dei posteggi su area pubblica e la priorità della maggiore professionalità è connessa al maggior numero di presenze pregresse”*.

Secondo la difesa dello Stato, la norma si pone in contrasto con l'art. 117, primo comma, e secondo comma, lettera e), Cost., per violazione dei principi e delle norme del diritto dell'Unione europea in tema di *“tutela della concorrenza e del mercato”* e dunque della direttiva 12 dicembre 2006, n. 2006/123/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno), ponendo vincoli all'accesso e all'esercizio di attività economiche non strettamente necessari o proporzionati agli interessi pubblici, costituiti dai criteri di selezione per l'assegnazione dei nulla osta individuati in parametri temporali e di maggiore professionalità acquisita propri della diversa forma di attività commerciale con assegnazione dei posteggi su area pubblica. Per la Corte, le censure rivolte all'art. 16 della legge regionale 55/2012 ed all'art. 5, comma 1, lettera a) della legge regionale 8/2013 sono fondate. La direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno consente di porre dei limiti all'esercizio della tutela di tali attività, nel caso che questi siano giustificati da motivi imperativi di interesse generale e questi limiti sono individuati, in termini generali, dagli articoli 14, 15 e 16 del decreto legislativo 59/2010, attuativo della direttiva appena ricordata.

La Corte, con sentenza 98/2013 ha rilevato che con riferimento al regime autorizzatorio, l'art. 70, comma 5, dello stesso decreto legislativo 59/2010, a sua volta, consente espressamente di derogare, con specifico riferimento al commercio al dettaglio su aree pubbliche. Trattandosi di regolamentazione normativa che la Corte ha ritenuto *“indiscutibilmente riconducibile alla materia tutela della concorrenza, che si attua anche attraverso la previsione e la correlata disciplina delle ipotesi in cui viene eccezionalmente consentito di apporre dei limiti all'esigenza di tendenziale massima liberalizzazione delle attività economiche, come deciso con sentenza 291/2012.*

La Corte ribadisce che *“è alla competenza esclusiva dello Stato che spetta tale regolamentazione, ex art. 117, secondo comma, lettera e), Costituzione”*, essendo inibiti alle regioni interventi normativi diretti ad incidere sulla disciplina dettata dallo Stato, anche in modo meramente riproduttivo della stessa.

Per la Corte, risulta indiscutibile che anche la disciplina dell'autorizzazione al commercio in forma itinerante sulle aree demaniali marittime vada ascritta alla materia "*tutela della concorrenza*", in ragione della sua idoneità ad incidere, in senso restrittivo, sulla capacità stessa del singolo operatore di svolgere tale specifica attività commerciale. Ciò, nonostante la collocazione datane dal legislatore regionale veneto nell'ambito del testo unico delle leggi regionali in materia di turismo, di cui alla legge reg. n. 33 del 2002, diversamente da quanto disposto per l'analogia forma di commercio su aree pubbliche in forma itinerante, la cui disciplina è contenuta nella legge della Regione Veneto 6 aprile 2001, n. 10 (Nuove norme in materia di commercio su aree pubbliche). Pertanto, attribuita alla competenza esclusiva dello Stato la regolamentazione dell'accesso a tale attività, risultano inconferenti le argomentazioni svolte dalla difesa della Regione in ordine alla dedotta scarsità delle aree demaniali marittime, poiché tale dato costituisce presupposto giustificativo per il contingentamento del numero dei titoli autorizzatori per l'accesso e l'esercizio di una attività di servizi (e quindi per la limitazione eccezionale dell'accesso alle attività economiche), ma non incide sulla titolarità e sull'assetto delle competenze legislative, che restano regolamentate ai sensi dell'evocato art. 117, secondo comma, lettera e), Costituzione.

Sotto altro aspetto, la rilevata capacità delle norme censurate di escludere la possibilità stessa per il singolo di svolgere l'attività commerciale in esame nelle aree in merito ai quali differenzia l'odierno complesso normativo da quello in cui il divieto del commercio itinerante nei centri storici delle maggiori città del Veneto è stato ritenuto legittimo dalla Corte. Ciò in ragione del fatto che la norma censurata non ha prodotto alcuna lesione di regole a tutela della concorrenza, collocandosi nel diverso solco della semplice regolamentazione territoriale dell'attività di commercio da parte di operatori tutti ugualmente legittimati a svolgerla, razionalmente giustificata dalle concrete e localizzabili esigenze di tutela di altri interessi di rango costituzionale.

Da un lato, dunque, la previsione di cui all'abrogato art. 16 della legge regionale 55/2012 risulta costituzionalmente illegittima, per violazione dell'evocato parametro, poiché il legislatore regionale, in un contesto di competenza esclusiva dello Stato ha imposto, per una determinata forma di commercio itinerante, un limite territoriale alla libera possibilità di svolgere una attività economica da parte dei richiedenti il nulla osta. Con ciò ponendosi in contrasto con l'art. 19 del decreto legislativo 59/2010, che prevede che l'autorizzazione per il commercio in forma itinerante abilita a detta attività in tutto il territorio nazionale.

Anche la previsione di cui al censurato art. 5 della legge reg. 8/2013 è lesiva dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Costituzione essendo la verifica di conformità della norma impugnata alle regole di competenza interna preliminare al controllo del rispetto dei principi comunitari. Essa è frutto di una scelta unilaterale della Regione estendente alla particolare attività di commercio itinerante sulle aree demaniali marittime la normativa statale di cui all'art. 70, comma 5, del decreto legislativo 59/2010, che affida allo strumento della intesa in sede di Conferenza unificata la individuazione dei criteri per il rilascio ed il rinnovo dei posteggi relativamente alla diversa attività di commercio su aree pubbliche.

La Corte, pertanto, dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 16 della legge della Regione Veneto 55/2012 e l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, lettera a), della legge della Regione Veneto 8/2013 mentre dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge regionale 55/2012.

Esercizio del commercio in forma itinerante nelle aree demaniali marittime - Esclusione della VAS per gli interventi di edilizia produttiva in variante allo strumento urbanistico generale. - Legge della Regione Veneto 31 dicembre 2012, n. 55 (Procedure urbanistiche semplificate di sportello unico per le attività produttive e disposizioni in materia urbanistica, di edilizia residenziale pubblica, di mobilità, di noleggio con conducente e di commercio itinerante), artt. 4 e 16; legge della Regione Veneto 14 maggio 2013, n. 8 (Disposizioni in materia di commercio su aree pubbliche. Modifica della legge regionale 6 aprile 2001, n. 10 "Nuove norme in materia di commercio su aree pubbliche" e successive modificazioni e della legge regionale 4 novembre 2002, n. 33 "Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo" e successive modificazioni), art. 5. - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.13 del 19-3-2014)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 4 e 16 della legge della Regione Veneto 31 dicembre 2012, n. 55 (Procedure urbanistiche semplificate di sportello unico per le attività produttive e disposizioni in materia urbanistica, di edilizia residenziale pubblica, di mobilità, di noleggio con conducente e di commercio itinerante), e dell'art. 5 della legge della Regione Veneto 14 maggio 2013, n. 8 (Disposizioni in materia di commercio su aree pubbliche. Modifica della legge regionale 6 aprile 2001, n. 10 "Nuove norme in materia di commercio su aree pubbliche" e successive modificazioni e della legge regionale 4 novembre 2002, n. 33 "Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo" e successive modificazioni), promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorsi notificati il 28 febbraio-6 marzo 2013 ed il 16-18 luglio 2013, depositati in cancelleria il 7 marzo 2013 ed il 23 luglio 2013 ed iscritti ai numeri 39 e 77 del registro ricorsi 2013.

Visti gli atti di costituzione della Regione Veneto;

udito nell'udienza pubblica dell'11 febbraio 2014 il Giudice relatore Paolo Grossi;

uditi gli avvocati Bruno Barel, Luigi Manzi e Daniela Palumbo per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Marco La Greca per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso iscritto al n. 39 del registro ricorsi dell'anno 2013, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna gli artt. 4 e 16 della legge della Regione Veneto 31 dicembre 2012, n. 55 (Procedure urbanistiche semplificate di sportello unico per le attività produttive e disposizioni in materia urbanistica, di edilizia residenziale pubblica, di mobilità, di noleggio con conducente e di commercio itinerante).

1.1.– Con il ricorso iscritto al n. 77 del registro ricorsi dell'anno 2013, il Presidente del Consiglio dei ministri, impugna l'art. 5 della legge della Regione Veneto 14 maggio 2013, n. 8 (Disposizioni in materia di commercio su aree pubbliche. Modifica della legge regionale 6 aprile 2001, n. 10 "Nuove norme in materia di commercio su aree pubbliche" e successive modificazioni e della legge regionale 4 novembre 2002, n. 33 "Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo" e successive modificazioni).

2.– In considerazione della loro parziale connessione soggettiva ed oggettiva, i giudizi relativi alle disposizioni regionali suindicate devono essere riuniti, per essere decisi con un'unica pronuncia.

3.– L'art. 4 della legge regionale n. 55 del 2012 – che, secondo la prospettazione, legittimerebbe l'esclusione dalla valutazione ambientale strategica (VAS) delle varianti allo strumento urbanistico generale connesse ad interventi di edilizia produttiva – viene censurato nella sua interezza per contrasto con la «vigente normativa nazionale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema»,

in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, attesa la "coerenza" del suo contenuto con quanto previsto dall'art. 40 della legge della Regione Veneto 6 aprile 2012, n. 13 (Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2012), oggetto di impugnativa innanzi a questa Corte, la quale, con la sentenza n. 58 del 2013, ne ha dichiarato l'illegittimità costituzionale.

3.1.– La questione, nei termini in cui è stata prospettata, è inammissibile.

La norma censurata (sotto la rubrica «Interventi di edilizia produttiva in variante allo strumento urbanistico generale») prevede quanto segue: «Fuori dei casi previsti dagli articoli 2 e 3, qualora il progetto relativo agli impianti produttivi non risulti conforme allo strumento urbanistico generale si applica, l'articolo 8 del D.P.R. 160/2010, integrato dalle disposizioni del presente articolo.» (comma 1); «Ai fini di cui al comma 1 il responsabile SUAP, entro 30 giorni dalla richiesta da parte dell'interessato, convoca in seduta pubblica la conferenza di servizi di cui agli articoli da 14 a 14-quinquies della legge 7 agosto 1990, n. 241 "Nuove norme sul procedimento amministrativo" e successive modificazioni, e alle altre normative di settore.» (comma 2); «Alla conferenza di servizi sono invitate tutte le amministrazioni coinvolte nel procedimento e deve essere acquisito il consenso dell'ente competente alla approvazione della variante allo strumento urbanistico generale ai sensi della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 "Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio" e successive modificazioni. In caso di variante al piano di assetto del territorio intercomunale (PATI), fermo restando quanto previsto dall'ultimo periodo del comma 6, in sede di conferenza di servizi va, altresì, acquisito il parere non vincolante dei comuni ricompresi nel PATI medesimo.» (comma 3); «La conferenza di servizi, nell'ambito dei procedimenti autorizzatori, qualora necessario, valuta la sostenibilità ambientale degli interventi, tenendo conto dell'esigenza di razionalizzare i procedimenti ed evitare duplicazioni nelle valutazioni.» (comma 4); «La determinazione della conferenza di servizi relativa alla variazione dello strumento urbanistico generale e tutti i documenti allegati, comprensivi del progetto completo in ogni suo elemento, sono depositati presso la segreteria del comune per dieci giorni. Dell'avvenuto deposito è dato avviso sull'albo pretorio e nel sito internet del comune, il quale può attuare ogni altra forma di divulgazione ritenuta opportuna; entro i successivi venti giorni chiunque può presentare osservazioni.» (comma 5); «Entro trenta giorni dalla scadenza del termine per proporre osservazioni, il consiglio comunale delibera sulla variante, decidendo anche sulle osservazioni presentate. La determinazione favorevole del consiglio comunale di approvazione della variante viene trasmessa al responsabile SUAP ai fini della conclusione del procedimento. In caso di variante al PATI, l'approvazione è effettuata dal comune sul cui territorio ricade l'intervento, fermo restando quanto previsto dal comma 3.» (comma 6); «La variante decade ad ogni effetto ove i lavori non vengano iniziati entro sedici mesi dalla sua pubblicazione, salvo eventuale proroga, concessa con provvedimento motivato del consiglio comunale per fatti sopravvenuti estranei alla volontà del richiedente l'intervento. La proroga per l'inizio dei lavori non può essere superiore a dodici mesi e la relativa richiesta deve essere presentata prima della scadenza del termine per l'inizio dei lavori.» (comma 7).

Orbene – anche a prescindere dalla considerazione che il ricorrente richiede l'esame di un contenuto normativo ampiamente articolato, teso a regolamentare le procedure urbanistiche semplificate di sportello unico per le attività produttive (SUAP), del quale, peraltro, neppure viene individuata, la specifica disposizione da cui deriverebbe il lamentato vulnus all'assetto delle competenze – la questione risulta caratterizzata da una insanabile genericità, giacché la difesa dello Stato si limita a dedurre esclusivamente che la norma impugnata, nella sua interezza, «nel contrastare la vigente normativa nazionale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, viola l'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione».

Così argomentando, la parte ricorrente, oltre ad omettere di esplicitare doverosamente le ragioni della asserita violazione del parametro evocato, neppure lo identifica compiutamente, trascurando, non solo di indicare lo specifico principio desumibile dalla normativa statale in materia di ambiente, ma finanche di citare la stessa normativa ambientale applicabile (in tesi) alla fattispecie

(sentenza n. 312 del 2013). Ciò tanto più in quanto – se può anche essere agevole desumere che detta normativa ambientale sia quella contenuta nel decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) – risulta del tutto omessa la identificazione, nell'ampio e variegato contesto applicativo delle norme poste a regolare le procedure per la VAS (dettate dagli artt. da 4 a 18), della particolare disciplina che (ove applicabile alla fattispecie) sarebbe atta a garantire il necessario «livello adeguato e non riducibile di tutela» (sentenza n. 225 del 2009) negli interventi di edilizia produttiva in variante allo strumento urbanistico generale, oggetto appunto della norma regionale impugnata.

Ne consegue l'inammissibilità della questione.

4.– L'art. 16 della medesima legge regionale n. 55 del 2012 – che introduce il comma 4-bis nell'art. 48-bis della legge regionale 4 novembre 2002, n. 33 (Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo), in tema di esercizio del commercio in forma itinerante sulle aree demaniali marittime, stabilendo che «Ciascun operatore non può essere titolare di nulla osta in più di un comune» – viene censurato per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., attesa la violazione dei principi di «tutela della concorrenza e del mercato», ed in particolare per la lesione, in assenza delle specifiche condizioni, dell'art. 19 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno), che stabilisce che «L'autorizzazione permette al prestatore di accedere all'attività di servizi e di esercitarla su tutto il territorio nazionale [...] fatte salve le ipotesi in cui la necessità di un'autorizzazione specifica o di una limitazione dell'autorizzazione ad una determinata parte del territorio per ogni stabilimento sia giustificata da un motivo imperativo di interesse generale».

Va preliminarmente rilevato che, successivamente alla proposizione dell'odierno giudizio in via principale, il comma 1, lettera b), dell'art. 5 della legge regionale n. 8 del 2013 – comma che non risulta essere oggetto di alcuna censura nel ricorso n. 77 del 2013, il cui thema decidendum è limitato all'accertamento della costituzionalità del solo comma 1, lettera a), dello stesso articolo – ha disposto la soppressione del comma 4-bis dell'art. 48-bis della legge regionale n. 33 del 2002.

Orbene, se la sopravvenuta modifica normativa risulta pienamente soddisfacente delle pretese del ricorrente (verificandosi, pertanto, una delle due condizioni che la giurisprudenza di questa Corte ha enucleato per pervenire alla declaratoria di cessazione della materia del contendere: sentenze n. 246, n. 228, n. 218 e n. 187 del 2013), tuttavia non si verifica l'ulteriore requisito della mancata applicazione medio tempore della soppressa norma censurata (sentenza n. 272 del 2013), che va viceversa escluso in ragione della sua efficacia immediata (ai sensi dell'art. 17 della medesima legge regionale n. 55 del 2012) e del tempo di vigenza della disposizione soppressa (ricomprensente il periodo di presentazione delle domande di nulla osta da parte degli interessati, fissato tra il 1° febbraio ed il 15 marzo, dal comma 4 dell'art. 48-bis della legge reg. n. 33 del 2002).

Pertanto, si rende necessario lo scrutinio nel merito della sollevata censura; che, per sostanziale identità di oggetto e parziale corrispondenza di argomentazioni, va condotto unitamente a quello riguardante la lettera a) del comma 1 dell'art. 5 della legge reg. n. 8 del 2013 proposto con il ricorso n. 77 del 2013.

4.1.– Tale ultima norma – che modifica il comma 2, lettera a), dell'art. 48-bis della legge regionale n. 33 del 2002 – dispone che il nulla osta comunale allo svolgimento del commercio in forma itinerante sulle aree demaniali marittime debba essere «comunque non inferiore a sette anni e non superiore a dodici.»; e che «Nei procedimenti di selezione e in caso di pluralità di domande in eccesso rispetto al numero delle assegnazioni previste, dopo la fase transitoria di cui al comma 5, si applicano ai fini della selezione di soggetti i criteri di cui al punto 2) dell'Intesa della Conferenza Unificata del 5 luglio 2012 pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana, Serie generale, n. 75 del 4 aprile 2013 per l'assegnazione dei posteggi su area pubblica e la priorità della maggiore professionalità è connessa al maggior numero di presenze pregresse». Secondo la difesa

dello Stato, la norma si pone in contrasto con l'art. 117, primo comma, e secondo comma, lettera e), Cost., per violazione dei principi e delle norme del diritto dell'Unione europea in tema di «tutela della concorrenza e del mercato» e segnatamente della direttiva 12 dicembre 2006, n. 2006/123/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno), ponendo vincoli all'accesso e all'esercizio di attività economiche non strettamente necessari o proporzionati agli interessi pubblici, costituiti dai criteri di selezione per l'assegnazione dei nulla osta individuati in parametri temporali e di maggiore professionalità acquisita propri della diversa forma di attività commerciale con assegnazione dei posteggi su area pubblica.

5.– Le censure rivolte all'art. 16 della legge regionale n. 55 del 2012 ed all'art. 5, comma 1, lettera a) della legge regionale n. 8 del 2013 sono fondate.

5.1.– Come sottolineato, di recente, nelle sentenze n. 245 e n. 98 del 2013, la direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno – seppure si ponga, in via prioritaria, la finalità di massima liberalizzazione delle attività economiche (tra queste, la libertà di stabilimento di cui all'art. 49 [già art. 43] del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea) e preveda, quindi, soprattutto disposizioni tese alla realizzazione di tale scopo – consente, comunque, di porre dei limiti all'esercizio della tutela di tali attività, nel caso che questi siano giustificati da motivi imperativi di interesse generale. E detti limiti sono individuati, in termini generali, dagli artt. 14, 15 e 16 del decreto legislativo n. 59 del 2010, attuativo della citata direttiva (sentenza n. 98 del 2013).

Nel contempo, questa Corte, con la sentenza n. 98 del 2013, ha rilevato che a siffatto regime autorizzatorio – che dà, appunto, allo Stato la facoltà di limitare la finalità di massima liberalizzazione, perseguita dalla “direttiva servizi” e dal decreto legislativo attuativo della stessa, solo ove sussistano motivi imperativi di interesse generale (quali appunto anche quelli derivanti dalla scarsità delle risorse naturali, che determina la necessità della selezione tra i diversi candidati) – l'art. 70, comma 5, dello stesso decreto legislativo n. 59 del 2010, a sua volta, consente espressamente di derogare, con specifico riferimento al commercio al dettaglio su aree pubbliche. Vi è infatti previsto che, «Con intesa in sede di Conferenza unificata, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, anche in deroga al disposto di cui all'articolo 16 del presente decreto, sono individuati, senza discriminazioni basate sulla forma giuridica dell'impresa, i criteri per il rilascio e il rinnovo della concessione dei posteggi per l'esercizio del commercio su aree pubbliche e le disposizioni transitorie da applicare, con le decorrenze previste, anche alle concessioni in essere alla data di entrata in vigore del presente decreto ed a quelle prorogate durante il periodo intercorrente fino all'applicazione di tali disposizioni transitorie».

Trattandosi di regolamentazione normativa che la Corte ha ritenuto «indiscutibilmente riconducibile alla materia “tutela della concorrenza” (che si attua anche attraverso la previsione e la correlata disciplina delle ipotesi in cui viene eccezionalmente consentito di apporre dei limiti all'esigenza di tendenziale massima liberalizzazione delle attività economiche: sentenza n. 291 del 2012)», va dunque ribadito che «è alla competenza esclusiva dello Stato che spetta tale regolamentazione, ex art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.», essendo inibiti alle Regioni interventi normativi diretti ad incidere sulla disciplina dettata dallo Stato, finanche in modo meramente riproduttivo della stessa (sentenza n. 245 del 2013, che richiama le sentenze n. 18 del 2013, n. 271 del 2009, n. 153 e n. 29 del 2006).

5.2.– Ciò premesso, risulta indiscutibile che anche la disciplina dell'autorizzazione al commercio in forma itinerante sulle aree demaniali marittime vada ascritta alla materia «tutela della concorrenza», in ragione della sua idoneità ad incidere, in senso restrittivo, sulla capacità stessa del singolo operatore di svolgere tale specifica attività commerciale. Ciò, nonostante la collocazione datane dal legislatore regionale veneto nell'ambito del testo unico delle leggi regionali in materia di turismo, di cui alla legge reg. n. 33 del 2002, diversamente da quanto disposto per l'analoga forma di

commercio su aree pubbliche in forma itinerante, la cui disciplina è contenuta nella legge della Regione Veneto 6 aprile 2001, n. 10 (Nuove norme in materia di commercio su aree pubbliche).

Pertanto – attribuita alla competenza esclusiva dello Stato la regolamentazione dell’accesso a siffatta attività – risultano inconferenti le argomentazioni svolte dalla difesa della Regione in ordine alla dedotta scarsità delle aree demaniali marittime, poiché tale dato costituisce presupposto giustificativo («motivo imperativo di interesse generale») per il contingentamento del numero dei titoli autorizzatori per l’accesso e l’esercizio di una attività di servizi (e quindi per la limitazione eccezionale dell’accesso alle attività economiche), ma non incide sulla titolarità e sull’assetto delle competenze legislative, che (come argomentato) restano regolamentate ai sensi dell’evocato art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Inoltre, sotto altro aspetto, la rilevata capacità delle norme censurate di escludere la possibilità stessa per il singolo di svolgere l’attività commerciale in esame nelle aree de quibus differenzia l’odierno complesso normativo da quello (scrutinato dalla sentenza n. 247 del 2010, richiamata dalla difesa regionale) in cui il divieto del commercio itinerante nei centri storici delle maggiori città del Veneto (previsto dall’art. 4, comma 4-bis, della legge regionale n. 10 del 2001, introdotto dall’art. 16, comma 1, della legge della Regione Veneto 25 febbraio 2005, n. 7, recante «Disposizioni di riordino e semplificazione normativa – collegato alla legge finanziaria 2004 in materia di miniere, acque minerali e termali, lavoro, artigianato, commercio e veneti nel mondo») è stato ritenuto non illegittimo da questa Corte. Ciò in ragione del fatto che la norma censurata non ha prodotto alcuna lesione di regole a tutela della concorrenza, collocandosi nel diverso solco della semplice regolamentazione territoriale dell’attività di commercio da parte di operatori tutti ugualmente legittimati a svolgerla (disciplinata in coerenza con la salvaguardia dei beni culturali caratterizzanti la specifica realtà del territorio regionale), razionalmente giustificata dalle concrete e localizzabili esigenze di tutela di altri interessi di rango costituzionale.

5.3.– Da un lato, dunque, la previsione di cui all’abrogato art. 16 della legge regionale n. 55 del 2012 risulta costituzionalmente illegittima, per violazione dell’evocato parametro, poiché il legislatore regionale, in un contesto di competenza esclusiva dello Stato (la quale, in quanto caratterizzata dalla portata “trasversale” e dal contenuto finalistico delle relative statuizioni, pur se non priva radicalmente le Regioni delle competenze legislative e amministrative loro spettanti, tuttavia le orienta ad esercitarle in base ai principi indicati dal legislatore statale: sentenze n. 245 e n. 98 del 2013), ha imposto (per una determinata forma di commercio itinerante) un limite territoriale alla libera possibilità di svolgere una attività economica da parte dei richiedenti il nulla osta. Con ciò ponendosi in contrasto con l’art. 19 del decreto legislativo n. 59 del 2010, che prevede che l’autorizzazione per il commercio in forma itinerante abilita a detta attività in tutto il territorio nazionale.

Dall’altro lato, anche la previsione di cui al censurato art. 5 della legge reg. n. 8 del 2013 è lesiva dell’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. (essendo la verifica di conformità della norma impugnata alle regole di competenza interna preliminare al controllo del rispetto dei principi comunitari: sentenze n. 245 del 2013, n. 127 e n. 120 del 2010). Essa è frutto di una scelta unilaterale della Regione (trasfusa in un atto di legislazione primaria, adottato senza ricorso al procedimento partecipativo) estendente alla particolare attività di commercio itinerante sulle aree demaniali marittime la normativa statale di cui all’art. 70, comma 5, del decreto legislativo n. 59 del 2010, che affida allo strumento della intesa in sede di Conferenza unificata la individuazione dei criteri per il rilascio ed il rinnovo dei posteggi relativamente alla diversa attività di commercio su aree pubbliche.

Resta assorbito l’ulteriore profilo di censura riferito alla violazione dell’art. 117, primo comma, Cost.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 16 della legge della Regione Veneto 31 dicembre 2012, n. 55 (Procedure urbanistiche semplificate di sportello unico per le attività produttive e disposizioni in materia urbanistica, di edilizia residenziale pubblica, di mobilità, di noleggio con conducente e di commercio itinerante);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, lettera a), della legge della Regione Veneto 14 maggio 2013, n. 8 (Disposizioni in materia di commercio su aree pubbliche. Modifica della legge regionale 6 aprile 2001, n. 10 "Nuove norme in materia di commercio su aree pubbliche" e successive modificazioni e della legge regionale 4 novembre 2002, n. 33 "Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo" e successive modificazioni);

3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge regionale n. 55 del 2012, proposta – 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 10 marzo 2014.

Gaetano SILVESTRI, Presidente
Paolo GROSSI, Redattore
Massimiliano BONI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 14 marzo 2014.

Sentenza: 24 marzo 2014, n. 54

Materia: Sportello Unico Attività Produttive (SUAP); pubblico impiego

Parametri invocati: art. 117, secondo comma, lett. r), e terzo comma, Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 2, commi 1 e 8, 3, comma 37, 4, comma 68, 10, commi 68 e 69, 12, commi 30 e 31, e 14, commi 43 e 44, della legge della Regione Friuli Venezia Giulia 29 dicembre 2010, n. 22

Esito:

- 1) illegittimità costituzionale degli artt. 10, commi 68 e 69, lettera a), 12, commi 30 e 31, e 14, commi 43 e 44, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 29 dicembre 2010, n. 22 (Disposizioni per la formazione del bilancio pluriennale e annuale della Regione – legge finanziaria 2011);
- 2) estinzione del giudizio, relativamente alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, commi 1 e 8, 3, comma 37, e 4, comma 68, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 22 del 2010;
- 3) cessazione della materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 69, lettera b), della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 22 del 2010.

Estensore nota: Enrico Righi

Sintesi:

Preliminarmente.

Le impugnazioni relative ai commi degli articoli 2, 3 e 4 della legge friulana sono state oggetto di rinuncia da parte del Governo. La rinuncia è stata accettata dalla Regione.

La Corte provvede dunque alla dichiarazione di estinzione del giudizio relativamente alle parti indicate.

La difesa regionale dimostra che l'art. 10, comma 69, lett. b), della legge impugnata è disposizione abrogata prima che abbia potuto trovare applicazione.

La Corte provvede quindi alla dichiarazione di cessazione della materia del contendere, relativamente a tale disposizione.

Nel merito.

Vengono dichiarate costituzionalmente illegittime le disposizioni di cui all'art. 10, commi 68 e 69, limitatamente per quest'ultimo alla lett. a), della legge censurata, che disciplinano, posticipandolo, il termine per l'attivazione degli sportelli unici per le attività produttive (SUAP).

Con statuizione secca, richiamato un precedente in termini (sentenza n. 15/2010), la Corte riconduce la *sub* materia del rispetto del termine di attivazione degli sportelli alla competenza esclusiva dello Stato, in base all'art. 117, II comma, lett. r) (*coordinamento informativo statistico ed informatico dei dati della amministrazione statale, regionale e locale*), Cost., escludendo nel contempo che detta competenza possa rinvenirsi nel novero delle materie riservate alla regione dallo Statuto speciale, di cui pure gode il Friuli Venezia Giulia.

La sentenza scruta successivamente il problema dell'applicabilità del decreto legge n. 78/2010 alla Regione Friuli, concludendo senz'altro per l'applicabilità, in quanto norma interposta di legge ordinaria rispetto al vincolo costituzionale del coordinamento della finanza pubblica, per l'attuazione del quale lo Stato detta norme di principio.

In nome del rispetto di detto vincolo, viene dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 30, della legge impugnata, che accorda un regime di deroga, per quanto attiene alle limitazioni all'assunzione di personale pubblico, differente e più permissivo di quello previsto dal d.l. 78/2010.

Eguale sorte è riservata al comma 31 dell'art. 12 della legge regionale, in quanto realizza una deroga dal punto vista soggettivo agli obblighi di contenimento della spesa per il personale, ovvero esonera l'Agenzia regionale del lavoro dal rispetto di taluni vincoli in materia.

I commi 43 e 44 dell'art. 14 della legge sottoposta a scrutinio di legittimità costituzionale sono considerati in contrasto con i principi di coordinamento della finanza pubblica dettati dal legislatore statale per motivi analoghi a quelli già illustrati; in particolare, il comma 44 pare introdurre una sorta di ipotesi di deroga aperta, ovvero demandata alla discrezionalità della Giunta regionale.

Concessione di contributi nella forma di credito d'imposta a favore di microimprese e piccole imprese - Sportello unico per le attività produttive - Manifestazioni sportive motoristiche all'interno delle aree naturali protette - Circolazione e trattamento dei rifiuti urbani nel territorio regionale - Assunzioni di pubblici impiegati in deroga ai limiti stabiliti dal legislatore statale. - Legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 29 dicembre 2010, n. 22 (Disposizioni per la formazione del bilancio pluriennale e annuale della Regione - legge finanziaria 2011), artt. 2, commi 1 e 8, 3, comma 37, 4, comma 68, 10, commi 68 e 69, 12, commi 30 e 31, e 14, commi 43 e 44. - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.15 del 2-4-2014)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 2, commi 1 e 8, 3, comma 37, 4, comma 68, 10, commi 68 e 69, 12, commi 30 e 31, e 14, commi 43 e 44, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 29 dicembre 2010, n. 22 (Disposizioni per la formazione del bilancio pluriennale e annuale della Regione – legge finanziaria 2011), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 5-10 marzo 2011, depositato in cancelleria il 15 marzo 2011 ed iscritto al n. 23 del registro ricorsi 2011.

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

udito nell'udienza pubblica del 25 febbraio 2014 il Giudice relatore Sabino Cassese;

uditi l'avvocato dello Stato Maria Letizia Guida per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Massimo Luciani per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 2, commi 1 e 8, 3, comma 37, 4, comma 68, 10, commi 68 e 69, 12, commi 30 e 31, e 14, commi 43 e 44, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 29 dicembre 2010, n. 22 (Disposizioni per la formazione del bilancio pluriennale ed annuale della Regione – legge finanziaria 2011), per violazione degli artt. 3, 117, commi primo, secondo, lettere e), r) e s), e terzo, e 120, primo comma, della Costituzione,

nonché degli artt. 12, 39 e 43 del Trattato della Comunità europea, fatto a Roma il 25 marzo 1957, dell'art. 7 del Regolamento CEE n. 1612/1968 del Consiglio, del 15 ottobre 1968, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità, della direttiva n. 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, e della direttiva n. 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli selvatici, e degli artt. 4, 5 e 51 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia).

Le disposizioni impugnate contengono misure eterogenee in materia di imposte, ambiente, sportello unico per le attività produttive e personale delle pubbliche amministrazioni nella Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

2.– Nelle more del giudizio, il Presidente del Consiglio dei ministri, con atto depositato in cancelleria il 4 ottobre 2011, ha dichiarato di rinunciare parzialmente al ricorso, con riguardo agli artt. 2, commi 1 e 8, 3, comma 37, e 4, comma 68, della legge impugnata. La rinuncia parziale è stata formalmente accettata dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, con atto depositato in cancelleria il 7 dicembre 2011.

Va quindi dichiarata l'estinzione del giudizio relativamente alle questioni riferite alle anzidette disposizioni (da ultimo, per un caso analogo, sentenza n. 77 del 2013).

3. – Con riguardo ai motivi di ricorso non oggetto di rinuncia, va preliminarmente rilevato che, nelle more del giudizio, alcune delle disposizioni impugnate sono state modificate. Occorre quindi accertare se tale *ius superveniens* abbia determinato, come sostenuto dalla difesa regionale, la cessazione della materia del contendere delle questioni riferite agli artt. 10, commi 68 e 69, 12, comma 31, e 14, comma 44, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 22 del 2010.

3.1– Successivamente al ricorso, gli impugnati commi 68 e 69 dell'art. 10 della legge censurata sono stati entrambi oggetto di modifiche da parte dell'art. 5 della legge regionale 1° aprile 2011, n. 4 (Modifiche alla L.R. n. 22/2010, n. 11/2009, n. 4/2005, n. 3/2001 e n. 13/2009 in materia di agevolazioni alle imprese, di sportello unico per le attività produttive e di accordi di programma), entrata in vigore il 7 aprile 2011. Tale legge, da un lato, è intervenuta sull'art. 6, commi 2 e 3, della legge regionale 12 febbraio 2001, n. 3 (Disposizioni in materia di sportello unico per le attività produttive e semplificazione di procedimenti amministrativi e del corpo legislativo regionale), come modificati dal censurato comma 68, abrogando le parole «entro il 30 giugno 2011»; dall'altro, ha soppresso i commi 3 e 4 dell'art. 53 della legge regionale 30 luglio 2009, n. 13 (Legge comunitaria 2008), come modificati dall'impugnato comma 69.

A séguito di tali modifiche, è stato perciò abrogato quanto disposto dall'art. 10, comma 69, lettera b), della legge censurata, il quale aveva introdotto un potere sostitutivo delle camere di commercio nei confronti dei Comuni, esercitabile nell'ipotesi in cui questi ultimi non avessero provveduto ad attivare gli sportelli unici entro il termine stabilito. La norma è stata soppressa prima della scadenza del termine del 30 giugno 2011 e, quindi, prima che abbia potuto trovare applicazione. Va dunque dichiarata cessata la materia del contendere con riguardo alla questione riferita all'art. 10, comma 69, lettera b), della legge impugnata (*ex plurimis*, per casi analoghi, sentenze n. 19 del 2014 e n. 298 del 2013).

Non può giungersi alla stessa conclusione per le censure riferite alle altre disposizioni di cui al medesimo comma 69 e al comma 68. Dette disposizioni hanno posticipato dal 31 dicembre 2010 al 30 giugno 2011 il termine per l'attivazione degli sportelli unici; attivazione che, in base alla normativa statale, sarebbe dovuta comunque avvenire entro centottanta giorni dalla pubblicazione del decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010, n. 160 (Regolamento per la semplificazione ed il riordino della disciplina sullo sportello unico per le attività produttive, ai sensi

dell'articolo 38, comma 3, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), vale a dire entro il 29 marzo 2011. La citata legge regionale n. 4 del 2011, come anticipato, ha abrogato le parole «entro il 30 giugno 2011» inserite dalla legge censurata, così rinviando implicitamente al termine previsto dalla disciplina statale. L'abrogazione è però entrata in vigore il 7 aprile 2011, ossia dopo il 29 marzo 2011. Non può quindi essere dichiarata cessata la materia del contendere perché le disposizioni impugnate, seppur per pochi giorni, hanno avuto medio tempore applicazione.

3.2.– Ancora nelle more del giudizio, l'art. 18, comma 1, lettera e), della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 9 agosto 2012, n. 16 (Interventi di razionalizzazione e riordino di enti, aziende e agenzie della Regione), ha abrogato l'art. 12, comma 31, della legge censurata. Secondo la Regione, il citato comma 31, nei suoi circa diciannove mesi di vigenza, non avrebbe trovato applicazione, sicché sarebbe cessata la materia del contendere. La difesa regionale, però, non ha fornito alcun elemento a sostegno di tale assunto, tanto più necessario perché la disposizione impugnata risulta di agevole applicazione. Essa, infatti, sottrae l'Agenzia regionale del lavoro ai limiti stabiliti dal legislatore statale per le assunzioni a tempo determinato, così violando, ad avviso del ricorrente, l'art. 117, terzo comma, Cost.

3.3.– Né determina la cessazione della materia del contendere la modifica legislativa che, secondo la Regione, avrebbe reso inapplicabile l'art. 14, comma 44, della legge impugnata. Tale modifica è intervenuta ad opera dell'art. 12, comma 6, lettera f), della legge regionale 31 dicembre 2012, n. 27 (Disposizione per la formazione del bilancio pluriennale e annuale – Legge finanziaria 2013). La disposizione censurata, che richiamava il potere della Giunta regionale di autorizzare gli enti locali a ulteriori deroghe al limite di assunzioni di personale, è perciò rimasta in vigore per circa due anni, ma la Regione non ha offerto alcun elemento idoneo a mostrare che, in tale periodo, la norma impugnata non ha trovato applicazione.

4.– Ancora in via preliminare, vanno respinte le eccezioni di inammissibilità sollevate dalla parte resistente.

4.1.– La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, innanzitutto, eccepisce l'inammissibilità delle censure riguardanti l'art. 10, commi 68 e 69, della legge impugnata. La difesa regionale ritiene che la censura riferita agli artt. 4 e 5 dello statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia sia inammissibile per genericità e che la censura fondata sull'art. 117, secondo comma, lettera r), Cost., sia inammissibile per difetto di motivazione, in quanto il ricorrente non argomenta le ragioni per cui «una norma del titolo V, certamente non più favorevole dello Statuto speciale (dato che attribuisce una competenza esclusiva allo Stato), dovrebbe applicarsi ad una Regione speciale».

Le eccezioni non sono fondate.

In primo luogo, il richiamo compiuto dalla difesa dello Stato agli artt. 4 e 5 dello statuto della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, i quali elencano le materie di potestà legislativa regionale, non è generico, bensì sufficiente per identificare le disposizioni statutarie asseritamente violate. Il ricorrente, infatti, lamenta che la Regione sia intervenuta in un ambito materiale non attribuito alla competenza regionale e, dunque, non indicato dai parametri statutari invocati.

In secondo luogo, il Presidente del Consiglio dei ministri ha motivato adeguatamente circa l'applicabilità alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia dell'art. 117, secondo comma, lettera r), Cost. Il ricorrente, infatti, precisa che le disposizioni statutarie relative alla potestà legislativa regionale non includono il «coordinamento informativo, statistico ed informatico dei dati dell'amministrazione». Inoltre, la difesa dello Stato sottolinea la necessità che tale materia, in cui il ricorrente colloca la disciplina dello sportello unico per le attività produttive, venga regolata a

livello nazionale e dunque non compete alla Regione né in base allo statuto, né ai sensi del Titolo V della Parte II della Costituzione.

4.2.– La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, infine, eccepisce l'inammissibilità delle censure riferite agli artt. 12, commi 30 e 31, e 14, commi 43 e 44, della legge impugnata in quanto generiche e non sufficientemente motivate. Secondo la difesa regionale, il ricorrente non spiegherebbe perché la disciplina censurata non comporterebbe un risparmio di spesa, né illustrerebbe in che modo le deroghe previste dalla normativa regionale impugnata implicherebbero una violazione delle norme statali, né indicherebbe con precisione quale dei commi cui è fatto riferimento nel ricorso – da 5 a 8 e 28 dell'art 9 e da 7 a 10 dell'art. 14 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 – sarebbe leso dalle disposizioni censurate.

L'eccezione non è fondata.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha chiarito i motivi di gravame e ha illustrato, seppur sinteticamente, le ragioni per le quali le disposizioni impugnate violerebbero i parametri invocati. In primo luogo, il ricorrente riporta che l'art. 12, comma 30, della legge impugnata rinvia, dopo aver richiamato espressamente i parametri interposti di cui all'art. 9 del decreto-legge n. 78 del 2010, alla disciplina in materia di assunzioni già prevista dalla legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 30 dicembre 2009, n. 24 (Legge finanziaria 2010). Ad avviso della difesa dello Stato, la normativa regionale, così facendo, detterebbe misure diverse da quelle stabilite dalla legislazione statale in materia di «coordinamento della finanza pubblica», con conseguente violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

In secondo luogo, il Presidente del Consiglio dei ministri sottolinea che l'art. 14, commi 43 e 44, della legge censurata amplia le ipotesi di deroga al limite stabilito dalla legislazione regionale in materia di assunzioni di personale. Ciò, ad avviso del ricorrente, sarebbe in contrasto con le disposizioni legislative statali che dettano una riduzione della spesa per il personale delle pubbliche amministrazioni e un preciso limite alle assunzioni (art. 14, commi 7, 8, 9 e 10, del decreto-legge n. 78 del 2010).

Le censure prospettate, dunque, risultano sufficientemente motivate e i parametri invocati adeguatamente indicati.

5.– Nel merito, restano da esaminare le questioni per le quali non va dichiarata la cessazione della materia del contendere, riguardanti la disciplina dello sportello unico per le attività produttive e le assunzioni di personale nelle pubbliche amministrazioni.

6.– Il Presidente del Consiglio dei ministri censura le norme regionali in materia di sportello unico per le attività produttive rilevando che la Regione avrebbe ecceduto la propria competenza statutaria di cui agli artt. 4 e 5 dello statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e invaso la competenza esclusiva dello Stato in materia di «coordinamento informativo, statistico ed informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera r), Cost.

6.1.– Va premesso che, da quanto esposto nel ricorso, la questione deve intendersi limitata all'art. 10, commi 68 e 69, lettera a), della legge censurata, nella parte in cui le disposizioni impugnate sono intervenute sul termine previsto per l'attivazione degli sportelli unici per le attività produttive.

6.2.– La questione, così delimitata, è fondata.

La disciplina dello sportello unico per le attività produttive riguarda non solo la regolamentazione dei compiti e del funzionamento degli sportelli, ma anche il termine entro cui questi ultimi debbono essere attivati. Questa Corte ha già chiarito che tale disciplina rientra nella materia del «coordinamento informativo statistico ed informatico dei dati della amministrazione

statale, regionale e locale» (sentenza n. 15 del 2010). Detta materia è affidata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera r), Cost., e non è indicata dagli artt. 4 e 5 dello statuto della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia tra le materie di potestà legislativa regionale.

Le disposizioni regionali impugnate, nell'estendere il termine stabilito dalla normativa statale per l'attivazione degli sportelli unici, hanno violato l'art. 117, secondo comma, lettera r), Cost. Va dunque dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, commi 68, e 69, lettera a), della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 22 del 2010.

7.– Con riguardo alle questioni riferite alle disposizioni in materia di assunzione di personale, va innanzitutto confermata l'applicabilità alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia dei principi di coordinamento della finanza pubblica stabiliti dalla legislazione statale, più volte riconosciuta da questa Corte (da ultimo, sentenze n. 3 del 2013 e n. 217 del 2012).

Non può accogliersi, perciò, la tesi della difesa regionale, la quale, per sostenere la inapplicabilità alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia dei principi di coordinamento della finanza pubblica dettati dal decreto-legge n. 78 del 2010, richiama le pronunce n. 260 del 2013, n. 267 e 215 del 2012. Dette sentenze si riferiscono esclusivamente alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e si basano sulle specifiche disposizioni riguardanti tale Regione. Le relative motivazioni non possono quindi estendersi alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, per la quale la legge 30 dicembre 2010, n. 220 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2011) ha previsto espressamente l'applicazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica di cui al decreto-legge n. 78 del 2010 (articolo 1, comma 156); né vi sono disposizioni statutarie che ostano a tale applicazione.

7.1.– Risolta positivamente la questione circa l'applicabilità alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia del decreto-legge n. 78 del 2010, va ribadita la natura di principio fondamentale in materia di «coordinamento della finanza pubblica» delle disposizioni statali invocate dal ricorrente quali parametri interposti, come più volte affermato da questa Corte (da ultimo, sentenza n. 289 del 2013). Tali disposizioni statali, successivamente al ricorso, sono state oggetto di modifiche che, come già rilevato in altri giudizi, non ne hanno alterato la «sostanza normativa» (sentenza n. 148 del 2012).

7.2.– Una volta confermata l'applicabilità alla Regione autonoma Friuli-Venezia dei principi di coordinamento della finanza pubblica di cui al decreto-legge n. 78 del 2010, e in particolare delle disposizioni di tale decreto invocate dal ricorrente quali parametri del presente giudizio, va deciso il merito della questione.

L'art. 12, comma 30, della legge impugnata, da un lato, richiama espressamente gli obiettivi stabiliti dall'art. 9, commi 5, 6, 7, 8, 9 e 28 del decreto-legge n. 78 del 2010, dall'altro, però, prevede che continuino ad applicarsi le disposizioni già dettate dall'art. 14, commi da 13 a 24, della legge regionale n. 24 del 2009. Tale disciplina, oltre a contenere un lungo elenco di deroghe, fissa un limite diverso da quello stabilito dalla legislazione statale. Infatti, il comma 16 dell'art. 14 della legge regionale n. 24 del 2009 fa riferimento, per le assunzioni di personale a tempo sia determinato, sia indeterminato, al 20 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente, mentre l'art. 9, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010 fa riferimento al 50 per cento della spesa per il personale a tempo determinato nell'anno 2009. La norma censurata, nel rinviare alla menzionata disciplina regionale, viola il principio di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 9, commi 5, 6, 7, 8 e 28, del decreto-legge n. 78 del 2010, perché si discosta dal limite previsto da tali disposizioni e perché contempla una serie di deroghe non individuate dalla legislazione statale.

Parimenti illegittimo è l'art. 12, comma 31, che, non sottoponendo l'Agenzia regionale del lavoro al limite per le assunzioni di cui all'art. 9, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010,

introduce una deroga, non prevista dal legislatore statale, all'ambito soggettivo di applicazione di tale principio di coordinamento della finanza pubblica.

Va, dunque, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, commi 30 e 31, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

7.3.– Infine, anche i commi 43 e 44 dell'art. 14 della legge censurata sono in contrasto con i principi di coordinamento della finanza pubblica dettati dal legislatore statale.

Le norme impugnate introducono ulteriori ipotesi di deroga al limite per le assunzioni stabilito dall'art. 13, comma 16, della legge regionale n. 24 del 2009: il comma 43 aggiunge nuove fattispecie a quelle già previste; il comma 44 attribuisce alla Giunta regionale il potere di autorizzare ulteriori deroghe. È evidente, quindi, la violazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica stabiliti dall'art. 14, commi 7, 8, 9 e 10, del decreto-legge n. 78 del 2010, che impongono alle pubbliche amministrazioni una riduzione delle spese per il personale e un limite alle assunzioni, non consentendo l'incremento delle ipotesi di deroga a detto limite.

Né può accogliersi la tesi sostenuta dalla Regione, per cui il limite previsto dall'art. 14, comma 9, del decreto-legge n. 78 del 2010, a séguito delle modifiche intervenute, sarebbe divenuto meno restrittivo di quello stabilito in sede regionale. Detto limite – fatte salve alcune specifiche ipotesi di deroga – vale ora solo per il personale a tempo indeterminato e nella misura del 40 per cento; per il personale a tempo determinato continua ad applicarsi l'art. 9, comma 28, del medesimo decreto-legge n. 78 del 2010. Invece, l'art. 13, comma 16, della legge regionale n. 24 del 2009, richiamato dai censurati commi 43 e 44, per un verso, prevede il limite del 20 per cento per il personale sia a tempo determinato, sia a tempo indeterminato; per altro verso, detta una serie di deroghe differenti e aggiuntive rispetto alla normativa statale.

In conclusione, i commi 43 e 44 dell'art. 14 della legge impugnata, nell'introdurre ulteriori ipotesi di deroga al limite di assunzioni già stabilito dalla legislazione regionale, sono in contrasto con i principi di coordinamento della finanza pubblica dettati dall'art. 14, commi 7, 8, 9 e 10, del decreto-legge n. 78 del 2010, con conseguente violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 10, commi 68 e 69, lettera a), 12, commi 30 e 31, e 14, commi 43 e 44, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 29 dicembre 2010, n. 22 (Disposizioni per la formazione del bilancio pluriennale e annuale della Regione – legge finanziaria 2011);

2) dichiara estinto, relativamente alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, commi 1 e 8, 3, comma 37, e 4, comma 68, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 22 del 2010, il giudizio promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara la cessazione della materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 69, lettera b), della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 22 del 2010, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera r), della Costituzione e agli artt. 4 e 5 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), 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 24 marzo 2014.

Gaetano SILVESTRI, Presidente
Sabino CASSESE, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 27 marzo 2014.

Sentenza: 24 marzo 2014, n. 61

Materia: coordinamento della finanza pubblica , ordinamento civile, ordinamento del personale

Parametri invocati: articolo 117 terzo comma, articolo 119 della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Provincia autonoma di Bolzano

Oggetto: art. 9, commi 1, 2, 2-bis, 3, 4, 28 e 29, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122

Esito:

1) inammissibilità (commi 2 e 4 art. 9 D.L. 78/2010)

2) non fondatezza (commi 1, 2, 2-bis, 3, 28 e 29 art. 9 D.L. 78/2010)

Estensore nota: Anna Traniello Gradassi

Sintesi:

La Provincia autonoma di Bolzano ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, commi 1, 2, 2-bis, 3, 4, 28 e 29, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 della Costituzione e all'art. 8, numero 1), ed al Titolo VI 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).

La Corte dichiara, relativamente all'art. 9 del d.l. n. 78 del 2010, l'inammissibilità di alcune questioni e la infondatezza di altre per le seguenti ragioni:

- l'art. 9, comma 1, nello stabilire un limite massimo al trattamento economico di tutti i dipendenti delle Regioni e degli enti regionali, ha l'effetto finale di fissare, per gli anni 2011-2013, l'ammontare complessivo degli esborsi a carico delle Regioni e delle Province autonome a titolo di trattamento economico del personale già in servizio alla data di entrata in vigore della norma, in misura non superiore a quello dell'anno 2010; si tratta, pertanto, di una norma che impone un limite generale ad una rilevante voce del bilancio regionale, legittimamente emanata dallo Stato nell'esercizio della sua potestà legislativa concorrente in materia di **“coordinamento della finanza pubblica”**;

- l'art. 9, comma 2, esprime due precetti: nel primo periodo, si impone una riduzione percentuale delle retribuzioni dei dipendenti pubblici nella parte in cui superano certi limiti, tale precetto è stato rimosso dalla sentenza n. 223 del 2012, che ne ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, e pertanto, in riferimento a tale aspetto, le questioni promosse dalla Provincia autonoma di Bolzano sono inammissibili perché ormai prive di oggetto ; per quanto riguarda il quarto periodo del comma 2 dell'art. 9, secondo il quale i trattamenti economici complessivi spettanti ai titolari degli incarichi dirigenziali non possono essere stabiliti in misura superiore a quella indicata nel contratto stipulato dal precedente titolare ovvero, in caso di rinnovo, dal medesimo titolare, le questioni non sono fondate, in quanto tale disposizione, attenendo alla retribuzione spettante a lavoratori (come i dirigenti della ricorrente Provincia) il cui rapporto è contrattualizzato, è riconducibile alla materia dell' **“ordinamento civile”**. La norma, pertanto, è stata legittimamente emanata dallo Stato nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva attribuitagli dall'art. 117, secondo comma,

lettera l), Cost.; e del resto la Corte, già con sentenza n. 18 del 2013 ha affermato che il trattamento economico dei dirigenti pubblici è compreso nella materia dell' **"ordinamento civile"** ;

- l'articolo 9, comma 2-bis., disponendo che dal 1° gennaio 2011 al 31 dicembre 2014 l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale non può superare il corrispondente importo dell'anno 2010 ed è, comunque, automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio, ha natura di principio fondamentale in materia di **"coordinamento della finanza pubblica"**, introduce un limite per un settore rilevante della spesa per il personale, costituito dalle voci del trattamento accessorio (sentenza n. 215 del 2012). La norma, dunque, è stata legittimamente emanata dallo Stato nell'esercizio della sua competenza legislativa concorrente nella predetta materia;
- l'articolo 9, comma 3, nella parte in cui concerne il personale dirigenziale regionale e provinciale (i cui rapporti di impiego sono tutti contrattualizzati), è riconducibile alla materia dell' **"ordinamento civile"** (sentenza n. 173 del 2012). La norma prevede che nei confronti dei titolari di incarichi di livello dirigenziale generale delle amministrazioni pubbliche non si applicano le disposizioni normative e contrattuali che autorizzano la corresponsione, a loro favore, di una quota dell'importo derivante dall'espletamento di incarichi aggiuntivi. La disposizione rafforza il principio già affermato dall'art. 24 del d.lgs. n. 165 del 2001, a norma del quale il trattamento economico corrisposto ai dirigenti pubblici remunera tutte le funzioni ed i compiti attribuiti ai dirigenti, nonché qualsiasi incarico ad essi attribuito in ragione del loro ufficio o comunque conferito dall'amministrazione presso cui prestano servizio o su designazione della stessa. Si tratta di disciplina diretta a conformare due degli istituti del rapporto di lavoro che lega i dirigenti alle pubbliche amministrazioni di appartenenza: il trattamento economico e il regime di esclusività. Tale norma attiene direttamente ai diritti e agli obblighi gravanti sulle parti del contratto di lavoro pubblico, stabilendo che il trattamento economico erogato al dirigente dall'amministrazione di appartenenza remunera tutta l'attività da lui svolta, anche quella connessa con lo svolgimento di incarichi aggiuntivi che, seppure non vietata in assoluto, non può dar luogo alla corresponsione, a favore del dirigente medesimo, di emolumenti che si aggiungano a quel trattamento economico;
- l'articolo 9, comma 4, stabilisce, con disposizione espressamente applicabile ai contratti ed accordi stipulati prima della data di entrata in vigore del decreto-legge, che i rinnovi contrattuali del personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni per il biennio 2008-2009 ed i miglioramenti economici del rimanente personale in regime di diritto pubblico per il medesimo biennio non possono determinare aumenti retributivi superiori al 3,2 per cento, la questione è dichiarata inammissibile per mancata specificazione del parametro costituzionale violato;
- l'articolo 9, comma 28, impone, a partire dal 2011, limiti alla possibilità per le pubbliche amministrazioni statali di ricorrere alle assunzioni a tempo determinato e alla stipula di convenzioni e contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nonché limiti alla spesa sostenibile dalle stesse amministrazioni per i contratti di formazione-lavoro, gli altri rapporti formativi, la somministrazione di lavoro e il lavoro accessorio: la norma è stata legittimamente emanata dallo Stato nell'esercizio della sua competenza concorrente in materia di **"coordinamento della finanza pubblica"** (sentenze n. 18 del 2013 e n. 173 del 2012). La norma impugnata pone un obiettivo generale di contenimento della spesa relativa ad un vasto settore del personale, ma al contempo lascia alle singole amministrazioni la scelta circa le misure da adottare con riferimento ad ognuna delle categorie di rapporti di lavoro da esso previsti.
- l'articolo 9, comma 29, estende anche a soggetti di diritto privato (quali sono le società partecipate dalle pubbliche amministrazioni), le disposizioni in tema di assunzioni dettate dall'articolo 9 medesimo. La Corte si richiama alla propria sentenza n. 173/2012 per confermare che la norma censurata è riconducibile alla materia dell' **"ordinamento civile"** di competenza esclusiva statale in base all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.. La disciplina in tema di "regime giuridico" delle società partecipate dalle pubbliche amministrazioni deve essere ricondotta alla materia dell' **"ordinamento civile"** quando non attenga alle forme di svolgimento di attività amministrativa (sentenza n. 326 del 2008). Si deve quindi concludere che anche l'art. 9, comma 29, riguardando la

disciplina delle assunzioni, è estraneo ai profili strettamente connessi con lo svolgimento di attività amministrativa e deve essere ricondotto anche per tali profili alla normativa in tema di ordinamento di queste società di capitali, oggetto, in generale, di norme di diritto privato.

Impiego pubblico - Dipendenti delle pubbliche amministrazioni e delle società non quotate direttamente o indirettamente controllate da esse - Titolari di incarichi dirigenziali - Personale a contratto - Misure di contenimento della spesa. - Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 9, commi 1, 2, 2-bis, 3, 4, 28 e 29. - (GU 1^a Serie Speciale - Corte Costituzionale n.15 del 2-4-2014)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 9, commi 1, 2, 2-bis, 3, 4, 28 e 29, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, promosso dalla Provincia autonoma di Bolzano con ricorso notificato il 28 settembre 2010, depositato in cancelleria il 5 ottobre 2010 ed iscritto al n. 99 del registro ricorsi 2010.

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

udito nell'udienza pubblica del 25 febbraio 2014 il Giudice relatore Luigi Mazzella;

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

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– La Provincia autonoma di Bolzano ha promosso, tra l'altro, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, commi 1, 2, 2-bis, 3, 4, 28 e 29, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 della Costituzione e all'art. 8, numero 1), ed al Titolo VI 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).

1.1.– L'art. 9, comma 1, del d.l. n. 78 del 2010 stabilisce che, negli anni 2011, 2012 e 2013, il trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti delle pubbliche amministrazioni non può superare quello ordinariamente spettante per l'anno 2010.

La ricorrente afferma che la norma viola l'art. 119 Cost., poiché concerne una specifica voce di spesa e fissa con precisione la misura del taglio, ledendo l'autonomia organizzativa e finanziaria della Provincia. Quest'ultima aggiunge che la norma contrasta anche con le disposizioni contenute nel Titolo VI del d.P.R. n. 670 del 1972, poiché impone limiti a minute voci di spesa e stabilisce le specifiche modalità di contenimento delle stesse. Infine, ad avviso della difesa provinciale, la norma

impugnata viola l'art. 8, numero 1), del d.P.R. n. 670 del 1972, perché invade la competenza legislativa primaria della Provincia in materia di «ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetti».

1.2.– L'art. 9, comma 2, del d.l. n. 78 del 2010, prevede, nel primo periodo, che dal 1° gennaio 2011 al 31 dicembre 2013 i trattamenti economici complessivi dei singoli dipendenti delle amministrazioni pubbliche superiori a 90.000 euro lordi annui sono ridotti del 5 per cento per la parte eccedente il predetto importo fino a 150.000 euro, nonché del 10 per cento per la parte eccedente 150.000 euro, e che le indennità corrisposte ai responsabili degli uffici di diretta collaborazione dei Ministri sono ridotte del 10 per cento; nonché, nel quarto periodo, che, a decorrere dalla data di entrata in vigore del d.l. n. 78 del 2010 e sino al 31 dicembre 2013, nell'ambito delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), i trattamenti economici complessivi spettanti ai titolari degli incarichi dirigenziali non possono essere stabiliti in misura superiore a quella indicata nel contratto stipulato dal precedente titolare ovvero, in caso di rinnovo, dal medesimo titolare.

Ad avviso della ricorrente, tali disposizioni contrastano con il Titolo VI del d.P.R. n. 670 del 1972, e con l'art. 119 Cost., i quali le riconoscono autonomia finanziaria. Inoltre violano l'art. 8, numero 1), del d.P.R. n. 670 del 1972, che attribuisce alla Provincia autonoma di Bolzano competenza legislativa primaria in materia di «ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetti»

1.3.– L'art. 9, comma 2-bis, del d.l. n. 78 del 2010, stabilisce che dal 1° gennaio 2011 al 31 dicembre 2013 (ora prorogato al 2014) l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale di ciascuna delle amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001 non può superare il corrispondente importo dell'anno 2010 ed è, comunque, automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio.

La ricorrente afferma che tale norma è illegittima sia perché, concernendo una specifica voce di spesa e fissando con precisione la misura del taglio, lede l'autonomia organizzativa e finanziaria assicurata dall'art. 119 Cost e dal Titolo VI del d.P.R. n. 670 del 1972, sia perché contrasta con l'art. 8, numero 1), del d.P.R. n. 670 del 1972, che prevede la competenza legislativa primaria della Provincia in materia di «ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetti».

1.4.– L'art. 9, comma 3, del d.l. n. 78 del 2010, prevede che nei confronti dei titolari di incarichi di livello dirigenziale generale delle amministrazioni pubbliche non si applicano le disposizioni normative e contrattuali che autorizzano la corresponsione, a loro favore, di una quota dell'importo derivante dall'espletamento di incarichi aggiuntivi.

La ricorrente sostiene che tale disposizione sia affetta dagli stessi vizi denunciati in riferimento all'art. 9, comma 2-bis.

1.5.– L'art. 9, comma 4, del d.l. n. 78 del 2010, stabilisce – con disposizione espressamente applicabile ai contratti ed accordi stipulati prima della data di entrata in vigore del decreto-legge – che i rinnovi contrattuali del personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni per il biennio 2008-2009 ed i miglioramenti economici del rimanente personale in regime di diritto pubblico per il medesimo biennio non possono determinare aumenti retributivi superiori al 3,2 per cento.

La Provincia autonoma di Bolzano sostiene che la norma, se fosse ritenuta ad essa applicabile, lederebbe le sue prerogative.

1.6. – Sono impugnati, infine, i commi 28 e 29 dell'art. 9 del d.l. n. 78 del 2010.

Il primo prevede che, a decorrere dall'anno 2011, le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le agenzie, gli enti pubblici non economici, le università e gli enti pubblici di cui all'art. 70, comma 4, del d.lgs. n. 165 del 2001, possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009; che, per le medesime amministrazioni la spesa per personale relativa a contratti di formazione-lavoro, ad altri rapporti formativi, alla somministrazione di lavoro, nonché al lavoro accessorio di cui all'art. 70, comma 1, lettera d), del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 (Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30), non può essere superiore al 50 per cento di quella sostenuta per le rispettive finalità nell'anno 2009; che tali disposizioni costituiscono principi generali ai fini del coordinamento della finanza pubblica ai quali si adeguano le Regioni, le Province autonome, e gli enti del Servizio sanitario nazionale,

Il comma 29 dispone che «Le società non quotate, inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'ISTAT ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, controllate direttamente o indirettamente dalle amministrazioni pubbliche, adeguano le loro politiche assunzionali alle disposizioni previste nel presente articolo».

La difesa provinciale afferma che entrambe tali disposizioni, concernendo specifiche voci di spesa e fissando misure di dettaglio, violano l'art. 117, terzo comma, Cost., poiché eccedono dalla competenza statale concorrente in materia di «coordinamento della finanza pubblica», e l'art. 119 Cost., perché ledono l'autonomia organizzativa e finanziaria della Provincia autonoma di Bolzano.

2.– Riservata a separate pronunce la decisione sulle altre questioni promosse dalla ricorrente, deve essere esaminata preliminarmente l'eccezione di inammissibilità sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri.

L'Avvocatura generale dello Stato sostiene, in particolare, che il ricorso sia tardivo, perché proposto contro norme già contenute nel d.l. n. 78 del 2010, non modificate in sede di conversione e, quindi, in ipotesi immediatamente lesive. Esse, dunque, avrebbero dovuto essere impugnate con ricorso proposto entro 60 giorni dall'emanazione del decreto-legge, mentre invece il ricorso è stato proposto dalla Provincia di Bolzano solamente dopo la conversione in legge.

L'eccezione non è fondata.

Questa Corte ha ripetutamente affermato l'ammissibilità di questioni concernenti disposizioni contenute in un decreto-legge proposte solo successivamente alla conversione in legge e tale principio è stato ribadito anche con riferimento a questioni promosse da enti diversi dalla Provincia autonoma di Bolzano contro disposizioni contenute nel d.l. n. 78 del 2010 (sentenze n. 215 e n. 173 del 2012).

3.– Sempre in via preliminare, la Corte osserva che il giudizio è stato promosso dalla Provincia autonoma di Bolzano sulla base di una delibera adottata in via d'urgenza dalla Giunta, ai sensi dell'art. 44, numero 5), dello statuto speciale. In tali casi, gli atti di ratifica dei rispettivi Consigli devono intervenire ed essere prodotti in giudizio non oltre il termine di costituzione della parte ricorrente (sentenza n. 142 del 2012).

Nel caso di specie non rileva la tempestività di siffatta ratifica e del relativo deposito in quanto questa Corte ha più volte ribadito che per i ricorsi promossi prima della citata sentenza sussistono gli estremi dell'errore scusabile già riconosciuto in ipotesi del tutto analoghe da questa Corte, in ragione del fatto che tale profilo di inammissibilità a lungo non è stato rilevato, sì da ingenerare affidamento nelle parti in ordine ad una interpretazione loro favorevole (sentenze n. 219 del 2013, n. 203, n. 202, n. 178 e n. 142 del 2012).

Il ricorso è perciò sotto tale aspetto ammissibile.

4. – Le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 9, comma 1, del d.l. n. 78 del 2010 non sono fondate.

Come già riconosciuto da questa Corte (sentenza n. 215 del 2012), detta disposizione, nello stabilire un limite massimo al trattamento economico di tutti i dipendenti delle Regioni e degli enti regionali, ha l’effetto finale di fissare, per gli anni 2011-2013, l’ammontare complessivo degli esborsi a carico delle Regioni e delle Province autonome a titolo di trattamento economico del personale già in servizio alla data di entrata in vigore della norma, in misura non superiore a quello dell’anno 2010; si tratta, pertanto, di una norma che impone un limite generale ad una rilevante voce del bilancio regionale, legittimamente emanata dallo Stato nell’esercizio della sua potestà legislativa concorrente in materia di «coordinamento della finanza pubblica».

5.– Le questioni promosse nei confronti dell’art. 9, comma 2, del d.l. n. 78 del 2010 sono in parte inammissibili e in parte non fondate.

La menzionata norma statale esprime due precetti.

Quello dettato dal primo periodo, relativo all’imposizione di una riduzione percentuale delle retribuzioni dei dipendenti pubblici nella parte in cui superano certi limiti, è stato rimosso dalla sentenza n. 223 del 2012, che ne ha dichiarato l’illegittimità costituzionale. Pertanto, in riferimento a tale aspetto, le questioni promosse dalla Provincia autonoma di Bolzano sono inammissibili perché ormai prive di oggetto (sentenza n. 294 del 2012; ordinanze n. 125 del 2013 e n. 303 del 2012).

Per quel che riguarda, invece, il quarto periodo del comma 2 dell’art. 9 – secondo il quale i trattamenti economici complessivi spettanti ai titolari degli incarichi dirigenziali non possono essere stabiliti in misura superiore a quella indicata nel contratto stipulato dal precedente titolare ovvero, in caso di rinnovo, dal medesimo titolare – le questioni non sono fondate.

Infatti tale disposizione, attenendo alla retribuzione spettante a lavoratori (come i dirigenti della ricorrente Provincia) il cui rapporto è contrattualizzato, è riconducibile alla materia dell’«ordinamento civile». La norma, pertanto, è stata legittimamente emanata dallo Stato nell’esercizio della competenza legislativa esclusiva attribuitagli dall’art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. (questa Corte ha affermato che il trattamento economico dei dirigenti pubblici è compreso nella materia dell’«ordinamento civile» già nella sentenza n. 18 del 2013).

6.– Le questioni di legittimità costituzionale promosse nei confronti dell’art. 9, comma 2-bis, del d.l. n. 78 del 2010 non sono fondate.

Va premesso che l’art. 1, comma 456, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2014), ha introdotto nella norma impugnata modifiche che non sono tali da incidere sull’oggetto delle questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Provincia ricorrente e che, pertanto, debbono essere considerate trasferite nel nuovo testo del comma 2-bis dell’art. 9 del d.l. n. 78 del 2010.

Questo, disponendo che dal 1° gennaio 2011 al 31 dicembre 2014 l’ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale non può superare il corrispondente importo dell’anno 2010 ed è, comunque, automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio, ha natura di principio fondamentale in materia di «coordinamento della finanza pubblica», poiché introduce un limite per un settore rilevante della spesa per il personale, costituito dalle voci del trattamento accessorio (sentenza n. 215 del 2012). La norma, dunque, è stata legittimamente emanata dallo Stato nell’esercizio della sua competenza legislativa concorrente nella predetta materia.

7.– Le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 9, comma 3, del d.l. n. 78 del 2010 non sono fondate.

Tale disposizione, nella parte in cui concerne il personale dirigenziale regionale e provinciale (i cui rapporti di impiego sono tutti contrattualizzati), è riconducibile alla materia dell'«ordinamento civile» (sentenza n. 173 del 2012).

Essa, stabilendo che nei confronti dei titolari di incarichi di livello dirigenziale generale delle amministrazioni pubbliche non si applicano le disposizioni normative e contrattuali che autorizzano la corresponsione, a loro favore, di una quota dell'importo derivante dall'espletamento di incarichi aggiuntivi, rafforza il principio già affermato dall'art. 24 del d.lgs. n. 165 del 2001, a norma del quale il trattamento economico corrisposto ai dirigenti pubblici remunera tutte le funzioni ed i compiti attribuiti ai dirigenti, nonché qualsiasi incarico ad essi attribuito in ragione del loro ufficio o comunque conferito dall'amministrazione presso cui prestano servizio o su designazione della stessa.

Si tratta di disciplina diretta a conformare due degli istituti del rapporto di lavoro che lega i dirigenti alle pubbliche amministrazioni di appartenenza: il trattamento economico e il regime di esclusività.

L'art. 9, comma 3, del d.l. n. 78 del 2010, dunque, attiene direttamente ai diritti e agli obblighi gravanti sulle parti del contratto di lavoro pubblico, stabilendo che il trattamento economico erogato al dirigente dall'amministrazione di appartenenza remunera tutta l'attività da lui svolta, anche quella connessa con lo svolgimento di incarichi aggiuntivi che, seppure non vietata in assoluto, non può dar luogo alla corresponsione, a favore del dirigente medesimo, di emolumenti che si aggiungano a quel trattamento economico.

E, come affermato da questa Corte (sentenza n. 77 del 2013), la competenza statale esclusiva in materia di «ordinamento civile» vincola gli enti ad autonomia differenziata anche con riferimento alla disciplina del rapporto di lavoro con i propri dipendenti.

8.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 4, del d.l. n. 78 del 2010 è inammissibile.

La ricorrente, infatti, si è limitata a dedurre che tale disposizione lederebbe le sue prerogative, senza indicare quali, e ha ommesso di specificare il parametro costituzionale violato.

9.– Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010 non sono fondate.

La norma, successivamente al ricorso della Provincia autonoma di Bolzano, ha subito alcune modificazioni che non sono tali da incidere sull'oggetto delle questioni di legittimità costituzionale che, pertanto, debbono ritenersi trasferite nel nuovo testo delle disposizioni.

Orbene, l'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, imponendo, a partire dal 2011, limiti alla possibilità per le pubbliche amministrazioni statali di ricorrere alle assunzioni a tempo determinato e alla stipula di convenzioni e contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nonché limiti alla spesa sostenibile dalle stesse amministrazioni per i contratti di formazione-lavoro, gli altri rapporti formativi, la somministrazione di lavoro e il lavoro accessorio, è stata legittimamente emanata dallo Stato nell'esercizio della sua competenza concorrente in materia di «coordinamento della finanza pubblica» (sentenze n. 18 del 2013 e n. 173 del 2012).

La norma impugnata pone un obiettivo generale di contenimento della spesa relativa ad un vasto settore del personale, ma al contempo lascia alle singole amministrazioni la scelta circa le misure da adottare con riferimento ad ognuna delle categorie di rapporti di lavoro da esso previsti.

10.– Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 29, del d.l. n. 78 del 2010 non sono fondate.

Questa Corte ha già affermato che la norma censurata è riconducibile alla materia dell'«ordinamento civile» di competenza esclusiva statale in base all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. (sentenza n. 173 del 2012).

L'art. 9, comma 29, del d.l. n. 78 del 2010 estende anche a soggetti di diritto privato (quali sono le società partecipate dalle pubbliche amministrazioni), le disposizioni in tema di assunzioni dettate dallo stesso art. 9. Orbene, la disciplina in tema di «regime giuridico» delle società partecipate dalle pubbliche amministrazioni deve essere ricondotta alla materia dell'«ordinamento civile» quando non attenga alle forme di svolgimento di attività amministrativa (sentenza n. 326 del 2008). Si deve quindi concludere che anche l'art. 9, comma 29, del d.l. n. 78 del 2010, riguardando la disciplina delle assunzioni, è estraneo ai profili strettamente connessi con lo svolgimento di attività amministrativa e deve essere ricondotto anche per tali profili alla normativa in tema di ordinamento di queste società di capitali, oggetto, in generale, di norme di diritto privato.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione sulle ulteriori questioni promosse dalla Provincia autonoma di Bolzano con il ricorso indicato in epigrafe,

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 2, primo periodo, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, promosse, in riferimento all'art. 119 della Costituzione e all'art. 8, numero 1), ed al Titolo VI 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), dalla Provincia autonoma di Bolzano con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 4, del d.l. n. 78 del 2010 promossa dalla Provincia autonoma di Bolzano con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, del d.l. n. 78 del 2010 promosse, in riferimento all'art. 119 Cost. e all'art. 8, numero 1), ed al Titolo VI del d.P.R. n. 670 del 1972, dalla Provincia autonoma di Bolzano con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 2, quarto periodo, del d.l. n. 78 del 2010 promosse, in riferimento all'art. 119 Cost. e all'art. 8, numero 1), ed al Titolo VI del d.P.R. n. 670 del 1972, dalla Provincia autonoma di Bolzano con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 2-bis, del d.l. n. 78 del 2010 promosse, in riferimento all'art. 119 Cost. e all'art. 8, numero 1), ed al Titolo VI del d.P.R. n. 670 del 1972, dalla Provincia autonoma di Bolzano con il ricorso indicato in epigrafe;

6) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 3, del d.l. n. 78 del 2010 promosse, in riferimento all'art. 119 Cost. e all'art. 8, numero 1), ed al Titolo VI del d.P.R. n. 670 del 1972, dalla Provincia autonoma di Bolzano con il ricorso indicato in epigrafe;

7) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010 promosse, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., dalla Provincia autonoma di Bolzano con il ricorso indicato in epigrafe;

8) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 29, del d.l. n. 78 del 2010 promosse, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., dalla Provincia autonoma di Bolzano con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 marzo 2014.

Gaetano SILVESTRI, Presidente
Luigi MAZZELLA, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 28 marzo 2014.

Sentenza: 24 marzo 2014, n. 62

Materia: tutela della salute

Parametri invocati: artt. 81 e 117, terzo comma, della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 12, comma 1, lettera c), e 16), comma 1, lettera a), della legge della Regione Puglia 6 febbraio 2013, n. 7 (Norme urgenti in materia socio-assistenziale)

Esito:

- 1) inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art.16, comma 1, lettera a), della l.r. Puglia 7/2013, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.
- 2) infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 1, lettera c), della l.r. Puglia 7/2013, in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost.

Estensore nota: Cesare Belmonte

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato, in riferimento agli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost., gli artt. 11, comma 1, lettera c), e 15, comma 1, lettera a), della legge della Regione Puglia 6 febbraio 2013, n. 7 (Norme urgenti in materia socio-assistenziale).

La legge regionale in parola è stata oggetto di una duplice pubblicazione nel Bollettino Ufficiale della Regione Puglia, poiché, per mero errore materiale, nella prima pubblicazione era stato omesso l'art. 5. A seguito della nuova pubblicazione la numerazione degli articoli successivi è cambiata, per cui le disposizioni impugnate devono intendersi gli artt. 12, comma 1, lettera c), e 16, comma 1, lettera a), della legge predetta.

La prima questione sollevata è quella relativa all'art.16, comma 1, lettera a), che modifica il comma 3 octies dell'art. 8 della legge della Regione Puglia 9 agosto 2006, n. 26 (Interventi in materia sanitaria),.

La norma censurata stabilisce che ai fini della continuità assistenziale le convenzioni con le residenze sociosanitarie assistenziali (RSSA) *già in essere alla data del 10 febbraio 2013 sono sostituite mediante stipula degli accordi contrattuali anche nelle more del conseguimento di una maggiore offerta di servizi rispetto a quelli minimi regolamentari e anche in assenza di ulteriore fabbisogno nel distretto socio-sanitario di riferimento, a valere sul fabbisogno complessivo del territorio aziendale e tenuto conto della popolazione standardizzata con indice di vecchiaia.*

Secondo il ricorrente, la norma violerebbe i principi fondamentali in materia di tutela della salute contenuti negli artt. 8 bis, 8 ter, 8 quater e 8 quinquies del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), e conseguentemente l'art. 117, terzo comma, Cost.

Nello specifico, la norma autorizzerebbe la stipula da parte di alcune strutture sanitarie di accordi contrattuali **a prescindere dalla positiva conclusione della procedura di accreditamento** nei confronti delle strutture stesse come disciplinata dalla predetta normativa statale.

Secondo la Corte costituzionale **la questione è inammissibile**, giacché il ricorrente si limita ad enucleare nel dettaglio la disciplina statale che sancisce il principio dell'accREDITAMENTO delle strutture sanitarie, evocato quale parametro interposto nella materia concorrente della tutela della salute; senza tuttavia indicare le ragioni in base alle quali ritiene che le norme regionali impugnate comporterebbero la violazione di tale principio.

La seconda questione sollevata è relativa all'art. 12, comma 1, lettera c), che aggiunge il comma 3 bis all'art. 69 della legge della Regione Puglia 10 luglio 2006, n. 19 (Disciplina del sistema integrato dei servizi sociali per la dignità e il benessere delle donne e degli uomini in Puglia).

La norma censurata sopprime i trasferimenti alle Aziende sanitarie locali (ASL) dei fondi destinati al rimborso delle spese di trasporto o di viaggio e di soggiorno sostenute dagli assistiti per gli interventi di trapianto, previsti dalla legge della Regione Puglia 21 novembre 1996, n. 25 (Rimborso delle spese sostenute per interventi di trapianto).

Secondo il ricorrente, la disposizione in esame elimina i trasferimenti finanziari senza tuttavia abrogare gli artt. 1 e 2 della l.r. Puglia 25/1996 che pongono in capo alle ASL l'obbligo di operare il predetto rimborso. In questo modo la norma impugnata avrebbe fatto mancare la copertura finanziaria ad una norma che obbliga la Regione ad erogare rimborsi, con la conseguente violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost.

Ad avviso della Corte **la questione non è fondata.**

La l.r. Puglia 25/1996 prevede, all'art. 1, il rimborso delle spese di trasporto, di viaggio e di soggiorno che il cittadino in attesa di trapianto o che abbia già subito un trapianto e il relativo donatore abbiano sopportato per l'effettuazione degli esami preliminari, dell'intervento di trapianto, dei controlli successivi e dell'eventuale espianto.

Il successivo art. 2, comma 2, prevede inoltre che il rimborso delle suddette spese è corrisposto ai pazienti il cui reddito imponibile familiare non è superiore a euro 80 mila annui *entro i limiti delle disponibilità finanziarie destinate nel bilancio regionale.*

Il ricorrente è dunque incorso **nell'erroneo presupposto interpretativo** secondo cui la Regione sarebbe gravata da un obbligo non condizionato di erogazione dei rimborsi.

I suddetti rimborsi costituiscono invece *una prestazione di carattere assistenziale che la Regione assicura nei limiti delle disponibilità di bilancio che annualmente ritiene di destinare a tale finalità.*

L'eliminazione dello stanziamento comporta che per l'anno 2013 non potranno essere erogati rimborsi, ferma restando la possibilità, per gli anni successivi, di destinare nuovamente risorse finanziarie disponibili per questa finalità.

La norma impugnata, pertanto, non determina alcuna violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost.

Sanità pubblica - Accordi contrattuali con strutture sanitarie residenziali extraospedaliere senza la positiva conclusione della procedura di accreditamento - Rimborsi delle spese di trasporto e di viaggio per coloro che hanno subito un trapianto e per il donatore dell'organo. - Legge della Regione Puglia 6 febbraio 2013, n. 7 (Norme urgenti in materia socio-assistenziale), artt. 12, comma 1, lettera c), e 16, comma 1, lettera a). - (GU 1^a Serie Speciale - Corte Costituzionale n.15 del 2-4-2014)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 12, comma 1, lettera c), e 16, comma 1, lettera a), della legge della Regione Puglia 6 febbraio 2013, n. 7 (Norme urgenti in materia socio-assistenziale), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 10-12 aprile 2013, depositato in cancelleria il 18 aprile 2013 ed iscritto al n. 55 del registro ricorsi 2013.

Visto l'atto di costituzione della Regione Puglia;

udito nell'udienza pubblica del 25 febbraio 2014 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

udito l'avvocato dello Stato Amedeo Elefante per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato, in riferimento agli artt. 81 e 117, terzo comma, della Costituzione, gli artt. 11 (rectius: 12), comma 1, lettera c), e 15 (rectius: 16), comma 1, lettera a), della legge della Regione Puglia 6 febbraio 2013, n. 7 (Norme urgenti in materia socio-assistenziale).

1.1.– Preliminarmente deve rilevarsi che la legge regionale in esame è stata oggetto di una duplice pubblicazione nel Bollettino Ufficiale della Regione Puglia, perché, per mero errore materiale, nella prima pubblicazione era stato omesso l'art. 5. A seguito della nuova pubblicazione, comprensiva del suddetto art. 5, la numerazione degli articoli successivi è cambiata: pertanto, le disposizioni impuginate devono intendersi gli artt. 12, comma 1, lettera c), e 16, comma 1, lettera a), della legge reg. n. 7 del 2013.

2.– La prima questione che viene sottoposta all'esame di questa Corte è, dunque, quella relativa all'art.16, comma 1, lettera a), della legge reg. n. 7 del 2013. Secondo il ricorrente, tale disposizione – nello stabilire che «Ai fini della continuità assistenziale le convenzioni già in essere alla data del 10 febbraio 2013 sono sostituite mediante stipula degli accordi contrattuali anche nelle more del conseguimento di una maggiore offerta di servizi rispetto a quelli minimi regolamentari e anche in assenza di ulteriore fabbisogno nel distretto socio-sanitario di riferimento, a valere sul fabbisogno complessivo del territorio aziendale e tenuto conto della popolazione standardizzata con indice di vecchiaia» – violerebbe i principi fondamentali in materia di tutela della salute contenuti negli artt. 8-bis, 8-ter, 8-quater e 8-quinquies del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), e, di conseguenza, l'art. 117, terzo comma, Cost.

In altri termini, la norma autorizzerebbe la stipula da parte di alcune strutture sanitarie di accordi contrattuali senza la (o a prescindere dalla) positiva conclusione della procedura di accreditamento nei confronti delle strutture stesse.

3.– La questione è inammissibile.

3.1.– Il ricorrente si limita ad enucleare nel dettaglio la disciplina statale, motivando il ricorso solo sull'esistenza in tale legislazione del principio dell'accREDITAMENTO delle strutture sanitarie, senza tuttavia indicare le ragioni in base alle quali ritiene che le norme regionali impuginate ne comporterebbero la violazione.

Nel ricorso, infatti, viene riportato per esteso il contenuto degli artt. 8-bis, 8-ter, 8-quater e 8-quinquies del d.lgs. n. 502 del 1992, evocati come principi fondamentali della materia «tutela della salute», asserendo in conclusione che la norma impugnata si pone in contrasto con tali principi.

Ne consegue che, sulla base della giurisprudenza di questa Corte, la questione deve essere dichiarata inammissibile per carenza di motivazione in quanto il ricorso è privo di qualsiasi svolgimento argomentativo circa i motivi della violazione, da parte delle norme impuginate, del principio di accREDITAMENTO evocato quale parametro interposto dalla legislazione statale nella materia concorrente della «tutela della salute» (ex plurimis, sentenze n. 114 del 2013, n. 309, n. 115 e n. 99 del 2012, n. 312 del 2010).

4.– La seconda questione sollevata dal Presidente del Consiglio con il ricorso in esame è relativa all'art. 12, comma 1, lettera c), della legge reg. n. 7 del 2013.

Il ricorrente lamenta il fatto che il legislatore regionale abbia soppresso un capitolo di bilancio che prevedeva il trasferimento alle Aziende sanitarie locali di somme destinate ai rimborsi delle spese di trasporto e di viaggio per coloro che avevano subito un trapianto e per il donatore dell'organo, rimborsi previsti dalla legge della Regione Puglia 21 novembre 1996, n. 25 (Rimborso delle spese sostenute per interventi di trapianto).

Secondo, la difesa statale, infatti, la norma impugnata, nell'eliminare i trasferimenti finanziari senza abrogare gli artt. 1 e 2 della legge reg. n. 25 del 1996 che pongono in capo alle ASL l'obbligo di operare detto rimborso, avrebbe violato l'art. 81, quarto comma, Cost. in quanto avrebbe fatto mancare la copertura finanziaria ad una norma che obbliga la Regione ad erogare rimborsi.

4.1.– La questione non è fondata.

La legge regionale n. 25 del 1996 prevede, all'art. 1, il rimborso delle spese di trasporto di viaggio e di soggiorno che il cittadino in attesa di trapianto o che abbia già subito un trapianto e il relativo donatore abbiano sopportato per l'effettuazione: a) degli esami preliminari e per la tipizzazione tessutale; b) dell'intervento di trapianto; c) di tutti i controlli successivi, nonché di quelli per le complicanze derivanti dall'intervento stesso; d) dell'eventuale espianto.

Il successivo art. 2, comma 2, prevede, inoltre, che: «Il rimborso delle spese previste dalla presente legge è corrisposto, entro i limiti indicati dall'articolo 1 e delle disponibilità finanziarie destinate nel bilancio regionale, ai pazienti il cui reddito imponibile familiare non è superiore a euro 80 mila annui».

Al di là da questioni che riguardano comportamenti di fatto della parte resistente non rilevanti nel presente giudizio, risulta evidente l'erroneo presupposto interpretativo in cui è incorso il ricorrente, secondo cui la Regione sarebbe obbligata ad erogare il rimborso nei confronti di tutti coloro che si trovino nelle condizioni previste dalla legge anche se nel bilancio regionale non siano destinate risorse a tale finalità.

Dalla lettura del citato art. 2, comma 2, infatti, emerge che la Regione è obbligata a corrispondere i suddetti rimborsi ai pazienti il cui reddito non superi gli 80 mila euro annui solo nei limiti delle disponibilità finanziarie destinate nel bilancio regionale. Si tratta, dunque, di una prestazione di carattere assistenziale che la Regione assicura nei limiti delle disponibilità di bilancio che annualmente ritiene di destinare a tale finalità.

L'eliminazione dello stanziamento comporta che per l'anno 2013 non potranno essere erogati rimborsi, ferma restando la possibilità, per gli anni successivi, di destinare nuovamente risorse finanziarie disponibili per questa finalità.

La norma impugnata, pertanto, non determina alcuna violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost. e la questione sollevata deve essere dichiarata non fondata.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art.16, comma 1, lettera a), della legge della Regione Puglia 6 febbraio 2013, n. 7 (Norme urgenti in materia socio-assistenziale), promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 1, lettera c), della legge della Regione Puglia n. 7 del 2013, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost., con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 marzo 2014.

Gaetano SILVESTRI, Presidente
Paolo Maria NAPOLITANO, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 28 marzo 2014.

Sentenza: 26 aprile 2014, n. 64

Materia: acque pubbliche

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Limiti violati: artt. 3, 23, 24, 41, 97, 113, 117 Cost.

Rimettente: Tribunale superiore delle acque pubbliche

Oggetto: articolo 29 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 8 aprile 2004, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2004 e per il triennio 2004-2006 e norme legislative collegate – legge finanziaria 2004).

Esito: non fondatezza delle questioni.

Estensore nota : Beatrice Pieraccioli

Sintesi:

Il Tribunale superiore delle acque pubbliche censura l'art. 29 della legge prov. n. 1 del 2004 e l'art. 3 della legge prov. n. 13 del 2000 in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., poiché determinando il canone di concessione in base ad un criterio progressivo, e in modo differenziato all'interno della stessa tipologia di uso delle acque, le disposizioni si porrebbero in contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale di proporzionalità del canone all'effettiva entità dello sfruttamento della risorsa, della unicità del canone nell'ambito della stessa utilizzazione delle acque e dell'aggiornamento biennale del canone in virtù di provvedimento amministrativo.

Poiché la questione riguarda gli anni 2004/2005, periodo in riferimento al quale alle Province autonome già erano state trasferite le funzioni relative al demanio idrico statale (che comprendevano la «determinazione dei canoni di concessione» relativi «alle derivazioni di acqua pubblica») ed era stata riconosciuta la potestà legislativa concorrente in tale materia, la Corte ritiene di dover valutare se detta potestà legislativa era vincolata da principi fondamentali che ostassero alle scelte effettuate.

Al riguardo, emerge dall'esame dell'evoluzione normativa, che i soli principi della legislazione statale, nel cui perimetro doveva essere esercitata la potestà legislativa concorrente in materia di energia di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., si compendiano nella onerosità della concessione e nella determinazione del canone in base all'effettiva entità dello sfruttamento della risorsa idrica (sentenza della Corte di cassazione civile, sezioni unite, 30 giugno 2009, n. 15234, in una controversia tra la Provincia autonoma di Bolzano e la odierna società, in materia di canoni per le derivazioni di acqua pubblica a scopo idroelettrico e che non può qualificarsi come espressione di un principio fondamentale il criterio di determinazione del canone in base ad un importo fisso e non progressivo, in quanto la legislazione statale non vietava che un maggior uso del bene pubblico potesse essere assoggettato a costi maggiori).

Sulla base delle suddette considerazioni pertanto la Corte dichiara la questione non fondata..

Non fondata appare anche la censura in base alla quale l'art. 29 della legge prov. n. 1 del 2004, intervenendo a distanza di un solo anno da quando lo stesso legislatore provinciale aveva ribadito la regola dell'aggiornabilità biennale del canone con la legge prov. n. 1 del 2003, e disponendo, anche per le concessioni in corso, l'aumento del canone da 15,00 euro a 24,00 euro al chilowatt per le potenze medie maggiori di 3.000 chilowatt, si porrebbe in contrasto con i principi dell'ordinamento comunitario dell'affidamento all'invarianza dei canoni e della certezza del diritto cui il legislatore provinciale deve uniformarsi ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost., e

arrecherebbe, di conseguenza, pregiudizio alla libertà di iniziativa economica sancita dall'art. 41 Cost.

La Corte ritiene a tal proposito errata la prospettazione del Tribunale rimettente in quanto accomuna il criterio di determinazione del canone dettato dalla normativa censurata, all'attività amministrativa di competenza della Giunta provinciale, di adeguamento biennale del canone al costo della vita.

Inoltre ribadisce che la previsione avente la funzione di consentire la misurazione del canone non è espressione di un principio fondamentale della legislazione statale, costituendo la modalità concreta di esercizio della potestà normativa provinciale.

La Corte ritiene quindi non irragionevole l'opzione normativa di rideterminazione del canone sulla base di fasce di utenza commisurate alla potenza nominale degli impianti di derivazione idroelettrica, sulla quale si è assestato nel tempo il legislatore provinciale allo scopo di attuare un maggiore prelievo al progredire della risorsa sottratta all'uso della collettività, nell'ottica della più idonea preservazione delle risorse idriche.

Il Tribunale superiore delle acque pubbliche solleva questione di illegittimità costituzionale dell'art. 29 della legge prov. n. 1 del 2004, e dell'art. 3, commi 1 e 2, della legge prov. n. 13 del 2000, anche in quanto il legislatore provinciale avrebbe adottato leggi provvedimento arbitrariamente e in assenza dei presupposti per legiferare in violazione degli artt. 3 e 97 Cost., nonché per sottrarre agli interessati il diritto, garantito dagli artt. 24 e 113 Cost., di impugnare l'aumento del canone dinanzi al giudice ordinario o amministrativo.

L'esame delle censure sollevate presuppone, in primo luogo, la verifica della riconducibilità delle disposizioni censurate alla categoria delle leggi provvedimento, che, secondo la tesi del rimettente, sarebbero state adottate con un contenuto sostitutivo degli atti amministrativi di adeguamento del canone disciplinati dallo stesso legislatore provinciale.

Secondo la Corte le norme provinciali non sarebbero ascrivibili alla categoria delle leggi provvedimento, pertanto ritiene ultroneo il vaglio di costituzionalità non essendo configurabile né la violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione prospettata dal rimettente in relazione all'arbitrarietà ed alla non ragionevolezza della disciplina denunciata, né la lamentata lesione del diritto dei concessionari alla tutela giurisdizionale dinanzi al giudice ordinario e amministrativo.

Il giudice rimettente dubita, ancora, della legittimità costituzionale dell'art. 29 della legge prov. n. 1 del 2004 e dell'art. 3, commi 1 e 2, della legge prov. n. 13 del 2000, in riferimento all'art. 3 Cost., sotto il profilo dell'eccesso di potere in cui sarebbe incorso il legislatore provinciale ancorando l'aumento del canone soltanto alla quantità di acqua di cui si consente l'utilizzazione, secondo il criterio della progressione della potenza concessa o riconosciuta, prescindendo da altri valori o elementi (quali, ad esempio, il diverso impatto ambientale o il diverso rendimento degli impianti), con l'effetto di incentivare la proliferazione di piccoli impianti a basso rendimento che risultano di maggior impatto ambientale rispetto a pochi, grandi impianti di nuova generazione.

La censura non è fondata.

Per quanto evidenziato nei paragrafi che precedono, la Corte sostiene che la finalità della disciplina provinciale porta ad escludere che la ragionevolezza dei criteri dettati per la misurazione dei canoni possa essere ancorata alla valutazione di altri elementi, quali il diverso impatto ambientale o il diverso rendimento degli impianti, del tutto estranei all'intervento teso esclusivamente ad assicurare – sulla base della linea di indirizzo politico-economico seguita dal legislatore provinciale – l'adeguatezza del corrispettivo dovuto per il prelievo della risorsa da parte del concessionario in relazione alla distrazione della risorsa idrica dall'uso della collettività.

Non è del pari fondata la questione di legittimità costituzionale delle disposizioni provinciali per contrasto con gli artt. 3, 41 e 120 Cost., nonché con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione ai principi generali dell'ordinamento comunitario in tema di tutela del libero commercio, della libertà di iniziativa economica e della concorrenza.

In questo caso il rimettente argomenta sostenendo la portata discriminatoria delle norme censurate e gli effetti distorsivi dalle stesse prodotti sul mercato dell'energia elettrica, sia sotto il profilo dell'indebito vantaggio che nello stesso settore che provvede a regolamentare deriverebbe alla Provincia di Bolzano – quale proprietaria della società SEL spa, che sarebbe il solo operatore in grado di pagare canoni definiti esorbitanti ed alternativi alla distribuzione degli utili a favore dell'ente proprietario – sia per il pregiudizio ai produttori di energia operanti nel territorio provinciale, che subirebbero un costo quasi raddoppiato rispetto a quello sostenuto dagli operatori nazionali e delle altre Regioni.

La Corte valuta, ancora una volta, che le lamentate differenze di trattamento trovano ampia giustificazione nell'esercizio del potere determinativo con cui la Provincia, senza violare i principi fondamentali della legislazione statale, ha adottato i criteri per la misurazione delle prestazioni dovute dai concessionari delle grandi derivazioni idroelettriche operanti nel proprio territorio, criteri che prescindono dalle caratteristiche dei destinatari ed hanno natura oggettiva, essendo rapportati all'entità dell'utilizzo della risorsa idrica ed all'obbligo di risarcire la collettività locale per la crescente devoluzione utilitaristica di un bene comune.

Ad avviso del giudice *a quo*, l'art. 29 della legge prov. n. 1 del 2004, e l'art. 3, commi 1 e 2, della legge prov. n. 13 del 2000, si porrebbero in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere e) ed s), Cost., in relazione all'art. 154 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), in quanto l'introduzione, con legge provinciale, di un canone particolarmente gravoso rispetto a quello applicato nel restante territorio nazionale invaderebbe la competenza esclusiva dello Stato nelle materie «trasversali» della tutela della concorrenza e della tutela dell'ambiente, contrastando con il principio dell'omogeneità del canone su tutto il territorio nazionale, disincentivando l'utilizzo delle fonti di energia rinnovabili qual è quella idroelettrica, e provocando un aumento del costo dell'energia con effetti riflessi in tema di concorrenza.

Il rimettente invoca anche il dettato dell'art. 171 del d.lgs. n. 152 del 2006, in materia di determinazione del canone idroelettrico per le grandi derivazioni in corso di sanatoria della Regione siciliana, che dimostrerebbe quale fosse, all'epoca, l'entità del canone medio stimato congruo dal legislatore nazionale.

La questione non è fondata in relazione alla dedotta violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., essendo stata prospettata sulla base di una normativa, utilizzata come parametro interposto, che è inconferente nel giudizio *a quo*.

La questione è, per lo stesso dirimente motivo, parimenti non fondata sotto i connessi profili relativi al contrasto delle disposizioni provinciali con l'art. 171 del d.lgs. n. 152 del 2006, ed alla disincentivazione dell'utilizzo di fonti di energia rinnovabili paventata dal rimettente.

Venendo al dedotto contrasto delle disposizioni provinciali con l'art. 117, secondo comma, lett. e), anche sotto il profilo in esame la censura non è fondata, in quanto l'intervento disposto attuato con le norme in oggetto non incide né direttamente, né indirettamente sull'assetto concorrenziale dei mercati.

La questione di legittimità costituzionale dell'art. 29 della legge prov. n. 1 del 2004 e dell'art. 3, commi 1 e 2, della legge prov. n. 13 del 2000, non è fondata anche in relazione al dedotto contrasto con le previsioni dello Statuto speciale di autonomia del Trentino-Alto Adige (artt. 5, 9 e 13 del d.P.R. n. 670 del 1972) e con le norme di attuazione dello statuto speciale in materia di energia (artt. 1 e 1-bis, del d.P.R. n. 235 del 1977), nonché con l'art. 3 Cost., sotto il profilo della manifesta irragionevolezza e dell'eccesso di potere legislativo.

Energia - Determinazione dei canoni delle concessioni per le derivazioni di acqua pubblica ad uso idroelettrico - Introduzione di una tariffa progressiva - Rideterminazione dei canoni con effetto dal 1° luglio 2004. - Legge della Provincia autonoma di Bolzano 8 aprile 2004, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2004 e per il triennio 2004-2006 e norme legislative collegate - Legge finanziaria 2004), art. 29; legge della Provincia autonoma di Bolzano 29 agosto 2000, n. 13 (Disposizioni finanziarie in connessione con l'assestamento del bilancio di previsione della Provincia di Bolzano per l'anno finanziario 2000 e per il triennio

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 29 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 8 aprile 2004, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2004 e per il triennio 2004-2006 e norme legislative collegate – Legge finanziaria 2004), e dell'art. 3, commi 1 e 2, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 29 agosto 2000, n. 13 (Disposizioni finanziarie in connessione con l'assestamento del bilancio di previsione della Provincia di Bolzano per l'anno finanziario 2000 e per il triennio 2000-2002 e norme legislative collegate), promosso dal Tribunale superiore delle acque pubbliche nel procedimento vertente tra l'Azienda Energetica Spa - Etschwerke A.G. (AE-EW) e la Provincia autonoma di Bolzano con ordinanza del 15 maggio 2012, iscritta al n. 147 del registro ordinanze 2012 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 33, prima serie speciale, dell'anno 2012.

Visti gli atti di costituzione della Azienda Energetica Spa - Etschwerke A.G. (AE-EW) e della Provincia autonoma di Bolzano;

udito nell'udienza pubblica dell'11 febbraio 2014 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

uditi gli avvocati Damiano Florenzano e Luigi Manzi per l'Azienda Energetica Spa - Etschwerke A.G. (AE-EW), Giuseppe Franco Ferrari e Roland Riz per la Provincia autonoma di Bolzano.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con ordinanza depositata il 15 maggio 2012, il Tribunale superiore delle acque pubbliche ha sollevato – in riferimento agli artt. 3, 23, 24, 41, 97, 113, 117, commi primo, secondo, lettere e) ed s), terzo, e 120 della Costituzione, nonché agli artt. 5, 9 e 13 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), ed agli artt. 1 e 1-bis del d.P.R. 26 marzo 1977, n. 235 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige in materia di energia), – questione di legittimità costituzionale dell'art. 29 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 8 aprile 2004, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2004 e per il triennio 2004-2006 e norme legislative collegate – legge finanziaria 2004), nella parte in cui, modificando l'art. 1, comma 1, lettera c), della legge della Provincia autonoma di Bolzano 29 marzo 1983, n. 10 (Adeguamento della misura dei canoni per le utenze di acqua pubblica), fissa l'ammontare del canone delle concessioni per le derivazioni di acqua pubblica ad uso idroelettrico, che sviluppano oltre 3.000 chilowatt di potenza nominale, in 24 euro per ogni chilowatt di potenza nominale concessa o riconosciuta, stabilendo, al comma 3, la decorrenza di detto aumento dal 1° luglio 2004. In relazione ai parametri sopra indicati, lo stesso rimettente solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi 1 e 2, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 29 agosto 2000, n. 13 (Disposizioni finanziarie in connessione con l'assestamento del bilancio di

previsione della Provincia di Bolzano per l'anno finanziario 2000 e per il triennio 2000-2002 e norme legislative collegate), nella parte in cui modificando l'art. 1, commi 1 e 2, della medesima legge prov. n. 10 del 1983, aveva per la prima volta introdotto, a decorrere dal 1° gennaio 2000, il criterio dell'aumento progressivo, anziché proporzionale, del canone per l'uso idroelettrico, fissando, altresì, importi differenziati all'interno della stessa tipologia di uso.

2.– Preliminarmente, si precisa che il giudice rimettente è stato investito dei ricorsi promossi in appello dalla società Azienda Energetica Spa – Etschwerke A.G. (AE-EW) nei confronti della Provincia di Bolzano e che nel giudizio a quo si discute dei canoni richiesti alla società concessionaria per gli anni 2004 e 2005 sulla base delle disposizioni provinciali che hanno modificato, succedendosi nel tempo, la disciplina contenuta nell'art. 1, commi 1 e 2, della legge prov. n. 10 del 1983 in materia di «Adeguamento della misura dei canoni per le utenze di acqua pubblica», che sono, come si è detto, l'art. 29, commi 1 e 3, della legge prov. n. 1 del 2004 per il periodo compreso tra il 1° luglio 2004 e il 31 dicembre 2005, e l'art. 3, commi 1 e 2, della legge prov. n. 13 del 2000, per il periodo compreso tra il 1° gennaio e il 30 giugno 2004.

2.1.– La Provincia autonoma di Bolzano ha eccepito l'inammissibilità delle questioni per carenza del requisito dell'incidentalità, sull'assunto che il ricorso introduttivo del giudizio principale sarebbe direttamente rivolto a contestare le disposizioni contenute nelle leggi provinciali n. 1 del 2004 e n. 13 del 2000 e non, invece, gli atti con i quali l'Ufficio delle entrate ha richiesto il pagamento dei canoni di concessione di derivazione idroelettrica in applicazione dei criteri previsti dall'art. 1, comma 1, lettera c), della legge prov. n. 10 del 1983, come modificato dalla normativa censurata.

L'eccezione non è fondata.

In proposito, si deve rilevare come il giudizio a quo sia connotato da un petitum distinto e autonomo rispetto alle questioni di legittimità costituzionale sollevate, in quanto, nel giudizio principale, la ricorrente Azienda Energetica Spa Etschwerke A.G. chiede, per gli importi dei canoni di cui contesta la debenza, l'annullamento dei provvedimenti emessi dall'Ufficio Entrate della Provincia di Bolzano e la restituzione di quanto pagato in eccedenza.

3.– Per un compiuto inquadramento delle articolate questioni sollevate dal Tribunale superiore delle acque pubbliche è necessario ripercorrere l'evoluzione normativa delle competenze in materia di grandi derivazioni a scopo idroelettrico (sentenze n. 1 del 2008 e n. 133 del 2005 di questa Corte). Fino al 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), relativamente alle grandi derivazioni site nel territorio delle Regioni a statuto ordinario la competenza in materia apparteneva allo Stato, al quale spettavano, a titolo dominicale, i canoni di concessione, in quanto le grandi derivazioni afferivano al demanio statale. Lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige escludeva le grandi derivazioni dalla competenza legislativa delle Province autonome di Trento e Bolzano (art. 9, comma 1, numero 9, del d.P.R. n. 670 del 1972), prevedendo unicamente un coinvolgimento procedimentale delle suddette Province, alle quali l'art. 71 del medesimo statuto speciale attribuiva i nove decimi dei canoni riscossi per le grandi derivazioni relative al proprio territorio. L'art. 4 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), chiariva che il predetto art. 71 si riferiva alle concessioni relative al demanio idrico statale, spettando alle Province autonome l'intero canone delle concessioni relative al proprio demanio idrico.

3.1.– Il quadro normativo è mutato con il d.lgs. n. 112 del 1998, che, all'art. 86, ha conferito alle Regioni competenti per territorio l'intera gestione del demanio idrico, e al successivo art. 89 ha specificato che la suddetta gestione comprende tutte le funzioni amministrative relative alle

derivazioni di acqua pubblica, alla ricerca, estrazione e utilizzazione delle acque sotterranee, alla tutela del sistema idrico sotterraneo, nonché alla determinazione dei canoni di concessione e all'introito dei relativi proventi. Da tale trasferimento era rimasto temporaneamente escluso il settore delle grandi derivazioni per uso idroelettrico (art. 29, comma 3, del d.lgs. n. 112 del 1998) in quanto, in attesa del recepimento della direttiva 19 dicembre 1996, n. 96/92/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica), le concessioni continuavano ad essere rilasciate dallo Stato secondo la procedura dell'intesa con la Regione interessata. Successivamente, con il decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica), e con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 ottobre 2000 (Individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative da trasferire alle regioni ed agli enti locali per l'esercizio delle funzioni e dei compiti amministrativi in materia di demanio idrico), adottato ai sensi 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), si è provveduto ad attuare il trasferimento alle Regioni, a decorrere dal 1° gennaio 2001, del personale, dei mezzi ed anche degli atti relativi agli affari pendenti in materia di derivazioni di acque pubbliche.

3.2.– Con riferimento alla Regione Trentino-Alto Adige, il decreto legislativo 11 novembre 1999, n. 463 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige in materia di demanio idrico, di opere idrauliche e di concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico, produzione e distribuzione di energia elettrica), ha realizzato l'adeguamento dello statuto speciale alle innovazioni introdotte con i decreti legislativi del 1998 e del 1999, modificando l'art. 8, comma 1, lettera e), del d.P.R. 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), e trasferendo il demanio idrico dello Stato.

Il d.lgs. n. 463 del 1999 ha inoltre modificato l'art. 14 del d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige in materia di urbanistica ed opere pubbliche), concernente l'ambito territoriale di competenza per le concessioni di grande derivazione, eliminando il riferimento allo statuto speciale della Regione.

Il d.lgs. n. 463 del 1999 ha infine introdotto l'art. 1-bis nel corpo delle norme di cui al d.P.R. n. 235 del 1977, che al comma 1 prevede che a decorrere «dal 1° gennaio 2000 è delegato alle Province autonome di Trento e di Bolzano, per il rispettivo territorio, l'esercizio delle funzioni statali in materia di concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico», e al comma 16, rilevante nel caso di specie, prevede che «I proventi derivanti dall'utilizzo delle acque pubbliche, ivi compresi i canoni demaniali di concessione di grandi derivazioni a scopo idroelettrico, spettano alla provincia competente per territorio. Le concessioni di grande derivazione a scopo idroelettrico, ivi compresi i canoni demaniali di concessione, sono disciplinati con legge provinciale nel rispetto dell'articolo 117, secondo comma, della Costituzione, nonché dei principi fondamentali delle leggi dello Stato e degli obblighi comunitari».

3.3.– Con l'entrata in vigore delle modifiche del Titolo V della Parte II della Costituzione, alle Regioni ordinarie è stata attribuita la competenza concorrente in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» (art. 117, terzo comma, Cost.). Come affermato da questa Corte nella sentenza n. 383 del 2005, le competenze spettanti in materia di energia alle Province autonome di Trento e di Bolzano in base allo statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige sono meno ampie rispetto a quelle riconosciute nella stessa materia alle Regioni ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., sicché le Province stesse possono, sulla base dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), rivendicare una propria competenza legislativa concorrente nella materia della «produzione,

trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» identica a quella delle Regioni ad autonomia ordinaria.

3.4.– Con il decreto legislativo 15 aprile 2003, n. 118 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige che integrano e modificano disposizioni in materia di concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico), e il d.lgs. 7 novembre 2006, n. 289 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, recanti modifiche al D.P.R. 26 marzo 1977, n. 235, in materia di concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico), i commi 1 e 2 dell'art. 1-bis del d.P.R. n. 235 del 1977 sono stati riformulati. È stato riconosciuto alle Province autonome di Trento e di Bolzano, per il rispettivo territorio «secondo quanto disposto dall'articolo 01 e nel rispetto degli obblighi comunitari, l'esercizio delle funzioni già esercitate dallo Stato in materia di grandi derivazioni a scopo idroelettrico» ed è stato ribadito che «con legge provinciale, nel rispetto degli obblighi derivanti dall'ordinamento comunitario e degli accordi internazionali, dell'art. 117, secondo comma, della Costituzione, nonché dei principi fondamentali delle leggi dello Stato, sono disciplinate le grandi derivazioni di acque pubbliche a scopo idroelettrico».

4.– Quanto alla disciplina dei canoni di concessione, l'art. 35 del regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775 (Testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e impianti elettrici), ha sancito il principio di onerosità delle utenze di acqua pubblica e ha introdotto la fondamentale distinzione, in base alla tipologia di utilizzazione, tra derivazioni «di acqua potabile o di irrigazione» per le quali ha fissato il canone annuo per ogni modulo, pari a cento litri al minuto secondo, e derivazioni per forza motrice, per le quali ha fissato il canone annuo «per ogni cavallo dinamico nominale di forza motrice».

Secondo gli stessi criteri, l'art. 10 del decreto-legge 2 ottobre 1981, n. 546 (Disposizione in materia di imposte di bollo e sugli atti e formalità relativi ai trasferimenti degli autoveicoli, di regime fiscale delle cambiali accettate da aziende e istituti di credito nonché di adeguamento della misura dei canoni demaniali), convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 1° dicembre 1981, n. 692, nell'introdurre l'adeguamento dei canoni annui relativi alle utenze di acqua pubblica ne ha fissato l'ammontare in relazione alle diverse utilizzazioni, differenziando per ogni modulo di acqua (o per ettaro) ad uso di irrigazione, ad uso potabile, igienico e simili, ad uso industriale e per piscicoltura e per ogni chilowatt di potenza nominale concessa o riconosciuta per uso forza motrice. Analogamente, l'art. 18 della legge 5 gennaio 1994, n. 36 (Disposizioni in materia di risorse idriche), cosiddetta «legge Galli», nel ribadire il principio che i canoni «costituiscono il corrispettivo per gli usi delle acque prelevate», ne ha rideterminato nuovamente gli importi sempre in base al modulo, per l'uso di irrigazione, per il consumo umano, per l'uso industriale, per la piscicoltura, e «per ogni kilowatt di potenza nominale concessa o riconosciuta, per le concessioni di derivazione ad uso idroelettrico». Al comma 5, l'art. 18 stabiliva che, con decreto del Ministro delle finanze di concerto con il Ministro del tesoro, sarebbero state, tra l'altro, definite le modalità «per l'aggiornamento triennale dei canoni tenendo conto del tasso di inflazione programmato e delle finalità di cui alla presente legge».

5.– Per la Provincia autonoma di Bolzano, il più volte citato art. 1 della legge prov. n. 10 del 1983 ha riprodotto i criteri fissati dalla legislazione statale, diversificando gli importi del canone per ogni litro al secondo per l'uso potabile, domestico ed antincendio, irriguo, per uso industriale, piscicoltura ed altro, e per ogni chilowatt di potenza nominale concessa o riconosciuta per l'uso idroelettrico.

L'art. 3, comma 1, della legge prov. n. 13 del 2000 ha sostituito, come si è detto, il comma 1 dell'art. 1 della legge prov. n. 10 del 1983 e ha rideterminato gli importi del canone, per uso forza motrice, in lire 10.500 per ogni chilowatt di potenza nominale concessa o riconosciuta. Il comma 2 dell'art. 3 in esame, nel sostituire il comma 2 dell'art. 1 della legge prov. n. 10 del 1983, ha previsto

che «A decorrere dal 1 gennaio 2000 il canone annuo per l'uso idroelettrico oltre 3.000 chilowatt è stabilito nella misura di lire 30.000 per ogni chilowatt di potenza nominale concessa o riconosciuta» ed ha così operato, per la prima volta, la differenziazione del canone in base ad un criterio progressivo nell'ambito della stessa tipologia d'uso.

L'art. 29, comma 1, della legge prov. n. 1 del 2004 ha sostituito la lettera c) del comma 1 dell'art. 1 della legge prov. n. 10 del 1983 e – secondo gli stessi criteri introdotti dalla legge prov. n. 13 del 2000 – ha rideterminato i canoni per uso idroelettrico: «1) fino a 220 kW: 8,00 euro per ogni Kilowatt di potenza nominale concessa o riconosciuta, con una quota annua esente di 50,00 euro; 2) da 220 kW a 3.000 kW: 10 euro per ogni Kilowatt di potenza nominale concessa o riconosciuta; 3) oltre 3.000 kW: 24 euro per ogni Kilowatt di potenza nominale concessa o riconosciuta», stabilendo, al comma 3, la decorrenza degli aumenti dal 1° luglio 2004.

5.1.– Sulla scia dei principi dettati dal legislatore statale in materia di aggiornamento dei canoni, l'art. 34 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 3 maggio 1999, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 1999 e per il triennio 1999-2001 e norme legislative collegate – legge finanziaria 1999), ha introdotto il comma 13 dell'art. 1 della legge prov. n. 10 del 1983, riconoscendo la competenza della Giunta provinciale in materia di aggiornamento dei canoni in base alle variazioni del costo della vita secondo gli indici ISTAT.

L'art. 3, comma 3, della legge prov. n. 13 del 2000, inserendo il comma 2-bis dell'art. 1 della legge prov. n. 10 del 1983 prevedeva che gli importi dei canoni e dei sovracani potevano essere aggiornati annualmente dalla Giunta provinciale in base alle variazioni del costo della vita secondo gli indici ISTAT. In seguito, il comma 2-bis in esame è stato abrogato dall'art. 36 della legge prov. Bolzano 28 luglio 2003, n. 12 (Disposizioni in connessione con l'assestamento del bilancio di previsione della Provincia di Bolzano per l'anno finanziario 2003 e per il triennio 2003-2005).

La disciplina dell'aggiornamento del canone continuava, dunque, ad essere dettata dal comma 13 dell'art. 1 della legge prov. n. 10 del 1983, introdotto dall'art. 34 della legge prov. n. 1 del 1999, successivamente sostituito dall'art. 41, comma 2, della legge prov. n. 1 del 2003, secondo cui: «Gli importi dei canoni annui e minimi per le singole utenze di acqua pubblica possono essere aggiornati ogni biennio dalla giunta provinciale in base alle variazioni del costo della vita secondo gli indici ISTAT. I relativi importi vengono arrotondati per eccesso o per difetto a unità di 10 cent».

6.– Venendo all'esame delle singole questioni, il Tribunale superiore delle acque pubbliche censura l'art. 29 della legge prov. n. 1 del 2004 e l'art. 3 della legge prov. n. 13 del 2000 in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., poiché determinando il canone di concessione in base ad un criterio progressivo, e in modo differenziato all'interno della stessa tipologia di uso delle acque, le disposizioni si porrebbero in contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale di proporzionalità del canone all'effettiva entità dello sfruttamento della risorsa, della unicità del canone nell'ambito della stessa utilizzazione delle acque e dell'aggiornamento biennale del canone in virtù di provvedimento amministrativo.

6.1.– Le censure prospettate dal rimettente devono essere valutate nel quadro della potestà normativa spettante alla Provincia autonoma di Bolzano nella determinazione dei canoni di concessione, che come affermato da questa Corte (ex plurimis, sentenze n. 383 del 2005, n. 8 del 2004 e n. 303 del 2003) è riconducibile, sulla base dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, alla competenza legislativa concorrente in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» identica a quella spettante alle Regioni ad autonomia ordinaria, il cui esercizio deve avvenire nel rispetto dei principi fondamentali della legislazione statale, come previsto dall'art. 117, terzo comma, Cost.

6.2.– Si è detto che la disciplina statale in materia di grandi derivazioni di acque pubbliche detta il principio dell'onerosità delle concessioni, le quali sono soggette al pagamento di un canone, definito come il «corrispettivo per gli usi delle acque prelevate» dall'art. 18 della legge n. 36 del 1994 (cosiddetta «legge Galli»), e avente lo scopo di ripagare la collettività per la devoluzione utilitaristica di un bene comune. L'art. 35 del r.d. n. 1775 del 1933 (Testo unico sulle acque) aveva stabilito, nell'ambito di ciascuna tipologia di utilizzazione, la proporzionalità del canone alla fruizione della risorsa sulla base del modulo (pari a cento litri al minuto secondo) per l'uso potabile e irriguo, e «per ogni cavallo dinamico nominale di forza motrice» per l'uso delle acque come fonte diretta di produzione dell'energia. La successiva legislazione statale non si è discostata dai principi dettati dal testo unico, confermando, per quel che rileva nel caso in esame, la previsione generale del canone «per ogni kilowatt di potenza nominale concessa o riconosciuta, per le concessioni di derivazione ad uso idroelettrico» (così l'art. 18, della legge n. 36 del 1994, sopra citato).

6.3.– Ad avviso del giudice rimettente, dalla legislazione statale innanzi indicata deriverebbero i principi della differenziazione dei canoni esclusivamente in base alla tipologia della fruizione e del divieto di una tariffa progressiva nell'ambito della medesima utilizzazione.

La censura non è fondata.

Si è già affermato che, come precisato dal rimettente, la questione riguarda gli anni 2004/2005 e che in tale periodo alle Province autonome già erano state trasferite le funzioni relative al demanio idrico statale (che comprendevano la «determinazione dei canoni di concessione» relativi «alle derivazioni di acqua pubblica») e che era stata loro riconosciuta la potestà legislativa concorrente in tale materia. Occorre, quindi, valutare se detta potestà legislativa era vincolata da principi fondamentali che ostassero alle scelte effettuate.

Al riguardo, le conclusioni del rimettente non possono essere condivise, essendo emerso, dall'esame dell'evoluzione normativa, che i soli principi della legislazione statale, nel cui perimetro doveva essere esercitata la potestà legislativa concorrente in materia di energia di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., si compendiano nella onerosità della concessione e nella determinazione del canone in base all'effettiva entità dello sfruttamento della risorsa idrica (sentenza della Corte di cassazione civile, sezioni unite, 30 giugno 2009, n. 15234, in una controversia tra la Provincia autonoma di Bolzano e la odierna società, in materia di canoni per le derivazioni di acqua pubblica a scopo idroelettrico).

Non può, di contro, qualificarsi come espressione di un principio fondamentale il criterio di determinazione del canone in base ad un importo fisso e non progressivo, in quanto la legislazione statale non vietava che un maggior uso del bene pubblico potesse essere assoggettato a costi maggiori. La misurazione del corrispettivo dovuto per la concessione ad uso idroelettrico costituiva una delle concrete modalità di esercizio della potestà normativa provinciale (sentenza della Corte di cassazione civile, sezioni unite, 11 luglio 2011, n. 15144).

Per tutte le considerazioni svolte, la questione non è fondata, in quanto le disposizioni provinciali che hanno fissato importi differenziati del canone all'interno della stessa tipologia di uso idroelettrico, sulla base di una tariffa di tipo progressivo in relazione al crescere dei chilowatt di potenza nominale concessa o riconosciuta, non erano in contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale.

7.– Sostiene il giudice rimettente che un altro principio fondamentale espresso dalla legislazione statale sarebbe «quello secondo cui i canoni non possono essere aumentati indiscriminatamente, bensì aggiornati ogni certo numero di anni con provvedimento amministrativo adottato dalla autorità amministrativa che deve attenersi ad un criterio predeterminato, generalmente costituito dal tasso di inflazione, o dall'aumento del costo della vita, o da simili parametri».

Non pertinente, tuttavia, si rivela il richiamo – come se esprimesse un principio non derogabile dal legislatore provinciale – al disposto dell'art. 1, comma 13, della legge prov. n. 10 del 1983 (introdotto dall'art. 34 della legge prov. n. 1 del 1999), come sostituito dall'art. 41, comma 2,

della legge prov. n. 1 del 2003, secondo il quale «Gli importi dei canoni annui e minimi per le singole utenze di acqua pubblica possono essere aggiornati ogni biennio dalla giunta provinciale in base alle variazioni del costo della vita secondo gli indici ISTAT», in quanto atto pariordinato a quello che lo ha sostituito. Per ciò che riguarda poi il contenuto di quest'ultimo, occorre osservare che, con ogni evidenza, esso non assolve alla stessa finalità dell'adeguamento biennale del canone in base al costo della vita, che – all'infuori dei casi previsti dall'art. 10 del decreto-legge n. 546 del 1981, e dall'art. 18 della legge n. 36 del 1994 – è stato sempre attuato con provvedimento della Giunta provinciale (delibere n. 2008 del 2012, n. 177 del 2011, n. 27 del 2009, n. 4500 del 2006 e n. 4819 del 2004).

Ne consegue, anche sotto il profilo in esame, la non fondatezza della censura.

8.– Quanto detto al paragrafo precedente porta a ritenere del pari non fondata la censura in base alla quale l'art. 29 della legge prov. n. 1 del 2004, intervenendo a distanza di un solo anno da quando lo stesso legislatore provinciale aveva ribadito la regola dell'aggiornabilità biennale del canone con la legge prov. n. 1 del 2003, e disponendo, anche per le concessioni in corso, l'aumento del canone da 15,00 euro a 24,00 euro al chilowatt per le potenze medie maggiori di 3.000 chilowatt, si porrebbe in contrasto con i principi dell'ordinamento comunitario dell'affidamento all'invarianza dei canoni e della certezza del diritto cui il legislatore provinciale deve uniformarsi ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost., e arrecherebbe, di conseguenza, pregiudizio alla libertà di iniziativa economica sancita dall'art. 41 Cost.

Ed, infatti, anche in questo caso la prospettazione del Tribunale rimettente si presta all'osservazione critica di aver accomunato il criterio di determinazione del canone dettato dalla normativa censurata, all'attività amministrativa di competenza della Giunta provinciale, di adeguamento biennale del canone al costo della vita.

Va poi rimarcato che, come evidenziato al paragrafo 6, la previsione avente la funzione di consentire la misurazione del canone non è espressione di un principio fondamentale della legislazione statale, costituendo la modalità concreta di esercizio della potestà normativa provinciale.

8.1.– Né può valere l'affermazione con cui si invoca una specie di immodificabilità del sistema tariffario, in quanto, come affermato da questa Corte, «nel nostro sistema costituzionale non è affatto interdetto al legislatore di emanare disposizioni le quali vengano a modificare in senso sfavorevole per i beneficiari la disciplina dei rapporti di durata, anche se l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti (salvo, ovviamente, in caso di norme retroattive, il limite imposto in materia penale dall'art. 25, secondo comma, della Costituzione). Unica condizione essenziale è che tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto» (sentenza n. 264 del 2005, e, in senso conforme, sentenze n. 236 e n. 206 del 2009).

Si deve richiamare, in proposito, anche la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, che ha sottolineato che una mutazione dei rapporti di durata deve ritenersi illegittima quando incide sugli stessi in modo «improvviso e imprevedibile» senza che lo scopo perseguito dal legislatore imponga l'intervento (sentenza del 29 aprile 2004, in cause C-487/01 e C-7/02).

In tale solco, con la sentenza n. 302 del 2010 questa Corte ha reputato legittimo l'intervento legislativo teso alla «variazione dei criteri di calcolo dei canoni dovuti dai concessionari di beni demaniali» e volto ad adeguare i canoni di godimento di beni pubblici con lo scopo di consentire allo Stato una maggiorazione delle entrate e di rendere i canoni più equilibrati rispetto a quelli pagati a favore di locatori privati.

8.2.– Né si può ritenere che l'effetto dell'aumento del canone prodotto dalla disposizione legislativa censurata sia giunto inaspettato, in quanto l'adozione del criterio della graduazione del canone sulla

base degli scaglioni di potenza «non è frutto di una decisione improvvisa ed arbitraria del legislatore, ma si inserisce in una precisa linea evolutiva nella disciplina dell'utilizzazione dei beni demaniali» (sentenza n. 302 del 2010).

A sostegno di tale conclusione milita, nel caso in esame, il dato storico della reiterazione nel tempo dell'intervento normativo sospettato di illegittimità costituzionale, adottato per la prima volta nel 2000, confermato nel 2004 e ribadito, da ultimo, dall'art. 31, comma 1, lettera a), della legge prov. 23 dicembre 2010, n. 15 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2011 e per il triennio 2011-2013 – Legge finanziaria 2011). Quest'ultima disposizione, pur estranea al presente giudizio, come ha affermato il rimettente, oltre ad abrogare l'art. 1, comma 1, lettera c), della legge prov. n. 10 del 1983, ha contemporaneamente inserito l'art. 19-bis della legge della Provincia autonoma di Bolzano 20 luglio 2006, n. 7 (Disposizioni in connessione con l'assestamento del bilancio di previsione della Provincia Autonoma di Bolzano per l'anno finanziario 2006 e per il triennio 2006-2008), che al comma 2 ha previsto, ancora una volta, che «i canoni annui relativi alle utenze di acqua pubblica per uso idroelettrico sono rideterminati in 9,65 euro per ogni Kilowatt di potenza nominale concessa o riconosciuta fino a 220 kW, con una quota annua esente di 50,00 euro, in 11,95 euro per ogni Kilowatt di potenza nominale concessa o riconosciuta da 220 kW fino a 3.000 kW e in 27,15 euro per ogni Kilowatt di potenza nominale concessa o riconosciuta oltre 3.000 kW».

Quanto precede consente di ritenere non irragionevole l'opzione normativa di rideterminazione del canone sulla base di fasce di utenza commisurate alla potenza nominale degli impianti di derivazione idroelettrica, sulla quale si è assestato nel tempo il legislatore provinciale allo scopo di attuare un maggiore prelievo al progredire della risorsa sottratta all'uso della collettività, nell'ottica della più idonea preservazione delle risorse idriche.

9.– Il Tribunale superiore delle acque pubbliche solleva questione di illegittimità costituzionale dell'art. 29 della legge prov. n. 1 del 2004, e dell'art. 3, commi 1 e 2, della legge prov. n. 13 del 2000, anche in quanto il legislatore provinciale avrebbe adottato leggi provvedimento arbitrariamente e in assenza dei presupposti per legiferare in violazione degli artt. 3 e 97 Cost., nonché per sottrarre agli interessati il diritto, garantito dagli artt. 24 e 113 Cost., di impugnare l'aumento del canone dinanzi al giudice ordinario o amministrativo.

9.1.– L'esame delle censure sollevate presuppone, in primo luogo, la verifica della riconducibilità delle disposizioni censurate alla categoria delle leggi provvedimento, che, secondo la tesi del rimettente, sarebbero state adottate con un contenuto sostitutivo degli atti amministrativi di adeguamento del canone disciplinati dallo stesso legislatore provinciale.

Nella giurisprudenza costituzionale sono state definite leggi provvedimento quelle che «contengono disposizioni dirette a destinatari determinati» (sentenze n. 154 del 2013, n. 137 del 2009 e n. 2 del 1997), ovvero «incidono su un numero determinato e limitato di destinatari» (sentenza n. 94 del 2009), che hanno «contenuto particolare e concreto» (sentenze n. 20 del 2012, n. 270 del 2010, n. 137 del 2009, n. 241 del 2008, n. 267 del 2007 e n. 2 del 1997), «anche in quanto ispirate da particolari esigenze» (sentenze n. 270 del 2010 e n. 429 del 2009), e che comportano l'attrazione alla sfera legislativa «della disciplina di oggetti o materie normalmente affidati all'autorità amministrativa» (sentenze n. 94 del 2009 e n. 241 del 2008).

Questa Corte ha, peraltro, da sempre affermato la compatibilità della legge provvedimento con l'assetto dei poteri stabilito dalla Costituzione, in quanto nessuna disposizione costituzionale comporta una riserva agli organi amministrativi o esecutivi degli atti a contenuto particolare e concreto (sentenze n. 275 del 2013, n. 85 del 2013 e n. 143 del 1989), pur ribadendo, al contempo, che le leggi provvedimento devono soggiacere ad uno scrutinio stretto di costituzionalità, sotto i profili della non arbitrarietà e della non irragionevolezza della scelta del legislatore (sentenze n. 20 del 2012, n. 429 del 2002 e n. 2 del 1997).

9.2.– La censura non è fondata.

Nel senso della non ascrivibilità delle norme provinciali in scrutinio alla categoria delle leggi provvedimento depone, in primo luogo, la considerazione che le impugnate disposizioni in materia di determinazione dei canoni costituiscono espressione della potestà normativa riconosciuta alla Provincia dalla normativa di attuazione dello statuto, vale a dire dal comma 16 dell'art. 1-bis del d.P.R. n. 235 del 1977, aggiunto dall'art. 11 del d.lgs. n. 463 del 1999, ai sensi del quale «Le concessioni di grande derivazione a scopo idroelettrico, ivi compresi i canoni demaniali di concessione, sono disciplinati con legge provinciale nel rispetto dell'art. 117, secondo comma, della Costituzione, nonché dei principi fondamentali delle leggi dello Stato e degli obblighi comunitari». Si è, altresì, posto in luce che il potere di determinazione dei canoni di concessione è stato esercitato dalla Provincia nel rispetto dei principi fondamentali delle leggi dello Stato e che la modalità di quantificazione del canone costituisce atto di esercizio di potestà normativa, da tenere distinto dal provvedimento amministrativo di adeguamento biennale del canone in base al costo della vita. Anche sul piano soggettivo, infine, la platea dei destinatari è indeterminata, essendo la disciplina provinciale rivolta a qualunque concessionario che utilizzi l'acqua per impieghi di natura idroelettrica nell'ambito territoriale di riferimento.

9.3.– L'inquadramento dell'intervento normativo provinciale sulla scorta delle considerazioni svolte rende ultroneo il vaglio di costituzionalità imposto dalla giurisprudenza della Corte per gli atti aventi natura di leggi provvedimento, non essendo configurabile né la violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione prospettata dal rimettente in relazione all'arbitrarietà ed alla non ragionevolezza della disciplina denunciata, né la lamentata lesione del diritto dei concessionari alla tutela giurisdizionale dinanzi al giudice ordinario e amministrativo.

10.– Il giudice rimettente dubita, ancora, della legittimità costituzionale dell'art. 29 della legge prov. n. 1 del 2004 e dell'art. 3, commi 1 e 2, della legge prov. n. 13 del 2000, in riferimento all'art. 3 Cost., sotto il profilo dell'eccesso di potere in cui sarebbe incorso il legislatore provinciale ancorando l'aumento del canone soltanto alla quantità di acqua di cui si consente l'utilizzazione, secondo il criterio della progressione della potenza concessa o riconosciuta, prescindendo da altri valori o elementi (quali, ad esempio, il diverso impatto ambientale o il diverso rendimento degli impianti), con l'effetto di incentivare la proliferazione di piccoli impianti a basso rendimento che risultano di maggior impatto ambientale rispetto a pochi, grandi impianti di nuova generazione.

10.1.– La censura non è fondata.

Per quanto evidenziato nei paragrafi che precedono, la finalità della disciplina provinciale porta ad escludere che la ragionevolezza dei criteri dettati per la misurazione dei canoni possa essere ancorata alla valutazione di altri elementi, quali il diverso impatto ambientale o il diverso rendimento degli impianti, del tutto estranei all'intervento teso esclusivamente ad assicurare – sulla base della linea di indirizzo politico-economico seguita dal legislatore provinciale – l'adeguatezza del corrispettivo dovuto per il prelievo della risorsa da parte del concessionario in relazione alla distrazione della risorsa idrica dall'uso della collettività.

11.– Non è del pari fondata la questione di legittimità costituzionale delle disposizioni provinciali per contrasto con gli artt. 3, 41 e 120 Cost., nonché con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione ai principi generali dell'ordinamento comunitario in tema di tutela del libero commercio, della libertà di iniziativa economica e della concorrenza.

In questo caso, il rimettente argomenta sostenendo la portata discriminatoria delle norme censurate e gli effetti distorsivi dalle stesse prodotti sul mercato dell'energia elettrica, sia sotto il profilo dell'indebito vantaggio che nello stesso settore che provvede a regolamentare deriverebbe alla Provincia di Bolzano – quale proprietaria della società SEL spa, che sarebbe il solo operatore in grado di pagare canoni definiti esorbitanti ed alternativi alla distribuzione degli utili a favore

dell'ente proprietario – sia per il pregiudizio ai produttori di energia operanti nel territorio provinciale, che subirebbero un costo quasi raddoppiato rispetto a quello sostenuto dagli operatori nazionali e delle altre Regioni.

11.1.– La prospettazione in esame àncora il vulnus alla concorrenza, vale a dire alla lesione del diritto di iniziativa economica, e alla libera circolazione dell'energia elettrica, all'assunto secondo il quale le indebite differenziazioni tra operatori pubblici e privati nell'ambito del territorio provinciale, nonché nei confronti dei produttori di energia non gravati da un costo così elevato, deriverebbero dallo snaturamento del canone concessorio dalla natura di corrispettivo, attuato con le disposizioni censurate.

L'erroneità di tale approccio ricostruttivo deriva da quanto si è rimarcato in ordine al carattere non arbitrario dell'intervento del legislatore provinciale, in relazione alla non irragionevolezza delle finalità perseguite nel dettare la disciplina dei canoni concessori. Le lamentate differenze di trattamento trovano, ancora una volta, ampia giustificazione nell'esercizio del potere determinativo con cui la Provincia, senza violare i principi fondamentali della legislazione statale, ha adottato i criteri per la misurazione delle prestazioni dovute dai concessionari delle grandi derivazioni idroelettriche operanti nel proprio territorio, criteri che – come detto al paragrafo precedente – prescindono dalle caratteristiche dei destinatari ed hanno natura oggettiva, essendo rapportati all'entità dell'utilizzo della risorsa idrica ed all'obbligo di risarcire la collettività locale per la crescente devoluzione utilitaristica di un bene comune.

12.– Ad avviso del giudice a quo, l'art. 29 della legge prov. n. 1 del 2004, e l'art. 3, commi 1 e 2, della legge prov. n. 13 del 2000, si porrebbero in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere e) ed s), Cost., in relazione all'art. 154 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), in quanto l'introduzione, con legge provinciale, di un canone particolarmente gravoso rispetto a quello applicato nel restante territorio nazionale invaderebbe la competenza esclusiva dello Stato nelle materie «trasversali» della tutela della concorrenza e della tutela dell'ambiente, contrastando con il principio dell'omogeneità del canone su tutto il territorio nazionale, disincentivando l'utilizzo delle fonti di energia rinnovabili qual è quella idroelettrica, e provocando un aumento del costo dell'energia con effetti riflessi in tema di concorrenza.

Il rimettente invoca anche il dettato dell'art. 171 del d.lgs. n. 152 del 2006, in materia di determinazione del canone idroelettrico per le grandi derivazioni in corso di sanatoria della Regione siciliana, che dimostrerebbe quale fosse, all'epoca, l'entità del canone medio stimato congruo dal legislatore nazionale.

12.1.– A sostegno delle suindicate censure, il Tribunale superiore delle acque pubbliche richiama i principi affermati da questa Corte nelle sentenze n. 142 e n. 29 del 2010, secondo cui la disciplina della tariffa del servizio idrico integrato contenuta nell'art. 154 del d.lgs. n. 152 del 2006 è ascrivibile, «in prevalenza, alla tutela dell'ambiente e alla tutela della concorrenza, materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato». Sostiene che se attraverso la determinazione della tariffa nell'ambito territoriale ottimale il legislatore statale ha fissato livelli uniformi di tutela dell'ambiente, anche in riferimento alle concessioni di acqua pubblica attribuite alla competenza concorrente della Provincia di Bolzano l'omogeneità del canone sarebbe «finalizzata a preservare il bene giuridico ambiente dai rischi derivanti da una disciplina non uniforme e a garantire uno sviluppo concorrenziale del settore della produzione idroelettrica».

12.2.– La questione non è fondata in relazione alla dedotta violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., essendo stata prospettata sulla base di una normativa, utilizzata come parametro interposto, che è inconferente nel giudizio a quo.

Anche tralasciando la questione relativa al diverso ambito di applicazione dell'art. 154 del d.lgs. n. 152 del 2006, è sufficiente ricordare che la questione oggetto del giudizio da parte del

rimettente si riferisce – come chiarito dallo stesso Tribunale superiore laddove precisa la non riferibilità al suo caso del novum normativo rappresentato dalla legge prov. n. 15 del 2010 – agli anni 2004-2005 ed alla normativa allora vigente, precedente, quindi, alla data (29 aprile 2006) in cui sono entrate in vigore, salvo il caso di cui al successivo paragrafo 12.3., le «Norme in materia ambientale».

12.3.– La questione è, per lo stesso dirimente motivo, parimenti non fondata sotto i connessi profili relativi al contrasto delle disposizioni provinciali con l'art. 171 del d.lgs. n. 152 del 2006, ed alla disincentivazione dell'utilizzo di fonti di energia rinnovabili paventata dal rimettente.

Non giova, invero, il richiamo all'art. 171 del d.lgs. 152 del 2006, che dettando le disposizioni per fronteggiare una situazione specifica, e cioè «Nelle more del trasferimento alla regione Sicilia del demanio idrico, per le grandi derivazioni in corso di sanatoria di cui all'articolo 96, comma 6, ricadenti nel territorio di tale regione [...]», fissava retroattivamente solo per tale realtà regionale, a decorrere dal 1° gennaio 2002, il canone per le concessioni di grandi derivazioni ad uso idroelettrico in 12,00 euro per ogni chilowatt di potenza nominale assentita. Il dato letterale e la dichiarata finalità della previsione impediscono infatti di trarre dalla norma una generale valutazione di retroattività della disciplina nonché di congruità del canone valevole per tutto il territorio nazionale.

12.4.– Venendo al dedotto contrasto delle disposizioni provinciali con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., va premesso che secondo la costante giurisprudenza di questa Corte la nozione di concorrenza «riflette quella operante in ambito comunitario e comprende: a) sia gli interventi regolatori che a titolo principale incidono sulla concorrenza, quali le misure legislative di tutela in senso proprio, che contrastano gli atti ed i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati [...]; b) sia le misure legislative di promozione, che mirano ad aprire un mercato o a consolidarne l'apertura, eliminando barriere all'entrata, riducendo o eliminando vincoli al libero esplicarsi della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese, rimuovendo, cioè, in generale, i vincoli alle modalità di esercizio delle attività economiche (ex multis: sentenze n. 270 e n. 245 del 2010, n. 160 del 2009, n. 430 e n. 401 del 2007)» (sentenza n. 38 del 2013). La materia «tutela della concorrenza», per il suo carattere finalistico, non ha estensione certa e delimitata, ma ha carattere «trasversale» in relazione «ai mercati di riferimento delle attività economiche incise dall'intervento e in grado di influire anche su materie attribuite alla competenza legislativa, concorrente o residuale, delle regioni» (sentenza n. 38 del 2013 e le sentenze, ivi richiamate, n. 80 del 2006, n. 175 del 2005, n. 272 e n. 14 del 2004).

12.5.– Anche sotto il profilo in esame la censura non è fondata.

Ed infatti, come si è già rilevato, con le norme in oggetto la Provincia, nell'esercizio della propria competenza in materia di produzione, trasporto e distribuzione di energia, ha attuato la quantificazione del corrispettivo delle concessioni per l'utilizzazione delle acque a scopo idroelettrico.

Va peraltro osservato che in tale settore il legislatore statale ha espressamente affrontato l'esigenza di tutelare la concorrenza garantendo l'uniformità della disciplina sull'intero territorio nazionale soltanto con il decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 134, dettando, all'art. 37, in vigore dal 12 agosto 2012, una serie di disposizioni che, come affermato da questa Corte nella recente sentenza n. 28 del 2014, mirano ad agevolare l'accesso degli operatori economici al mercato dell'energia secondo condizioni uniformi sul territorio nazionale. È, pertanto, solo da tale data che lo Stato ha ritenuto di attrarre nell'ambito della lettera e) del secondo comma dell'art. 117, Cost., la suddetta disciplina.

13.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 29 della legge prov. n. 1 del 2004 e dell'art. 3, commi 1 e 2, della legge prov. n. 13 del 2000, non è fondata anche in relazione al dedotto contrasto con le previsioni dello Statuto speciale di autonomia del Trentino-Alto Adige (artt. 5, 9 e 13 del d.P.R. n. 670 del 1972) e con le norme di attuazione dello statuto speciale in materia di energia (artt. 1 e 1-bis, del d.P.R. n. 235 del 1977), nonché con l'art. 3 Cost., sotto il profilo della manifesta irragionevolezza e dell'eccesso di potere legislativo.

13.1.– Il giudice a quo muove dell'assunto che la Provincia autonoma di Bolzano abbia legiferato in violazione della normativa di attuazione statutaria che ha espressamente attribuito il potere di svolgere attività nel settore elettrico agli enti locali, senza ricomprendervi le Province autonome.

Tale ricostruzione non può essere condivisa, poiché si basa su un'interpretazione della normativa richiamata che omette di considerare che l'art. 1 del d.P.R. n. 235 del 1977 – sostituito dall'art. 10 del d.lgs. n. 463 del 1999 – nello stabilire che gli enti locali (Comuni e unioni di Comuni, loro consorzi o altre forme associative previste dall'ordinamento degli enti locali, ivi compresi gli enti di cui all'art. 7 del d.P.R. 22 marzo 1974, n. 279, recante «Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di minime proprietà colturali, caccia e pesca, agricoltura e foreste») hanno facoltà di esercitare le attività elettriche nelle forme previste, fa salvo quanto disposto, tra l'altro, dall'art. 1-bis – aggiunto, contestualmente, dal medesimo d.lgs. n. 463 del 1999 – che disciplina le competenze della Provincia in materia di canoni di concessione.

13.2.– Sotto connesso profilo, il rimettente sottolinea che l'art. 13 dello statuto speciale riconosce alle Province autonome una cospicua quota di energia prodotta dai concessionari di grandi derivazioni nella forma del sovracanone, e da ciò fa discendere il divieto implicito per la Provincia autonoma di Bolzano di acquisire parte del valore della concessione con altra modalità.

Neppure tale approccio può essere condiviso in ragione della diversa natura degli istituti posti a confronto dal giudice a quo. Ed infatti, come questa Corte ha avuto modo di rilevare a proposito della disciplina dettata dall'art. 1, comma 2-bis, della legge prov. n. 10 del 1983 (abrogato, come si è detto, dall'art. 36 della legge prov. n. 12 del 2003), «la disciplina dei sovracanoni non attiene [...] alla materia della utilizzazione delle acque» (sentenza n. 533 del 2002) e il solo canone ha natura di provento, «esulando la disciplina dei sovracanoni dall'ambito delle competenze provinciali» (ordinanza n. 21 del 2004). Nello stesso solco, con la citata sentenza n. 533 del 2002, questa Corte ha posto in luce che «La giurisprudenza di legittimità ha infatti affermato che il sovracanone richiesto ad un concessionario di utenza idrica configura una prestazione patrimoniale (così anche questa Corte con le sentenze n. 257 del 1982 e n. 132 del 1957), non ha carattere indennitario ed è correlato solo all'esistenza attuale e non all'uso effettivo della concessione di derivazione, la quale costituisce così il presupposto materiale di un'imposizione finalizzata ad integrare le risorse degli enti territoriali interessati, nel quadro di un'esigenza di sostegno dell'autonomia locale».

Ne consegue, pertanto, la non fondatezza della questione sotto tutti i profili esaminati.

14.– Sempre in riferimento all'art. 1 del d.P.R. n. 235 del 1977, il Tribunale superiore delle acque pubbliche censura entrambe le disposizioni provinciali per contrasto con l'art. 3 Cost., sotto il profilo dell'irragionevole disparità di trattamento, e con gli artt. 41 e 120 Cost., sostenendo che la disciplina dei canoni pregiudicherebbe esclusivamente gli enti locali concessionari, che essendo istituzionalmente chiamati a gestire le attività elettriche, almeno in forma prevalente, nel territorio provinciale, non possono, di regola, delocalizzare la produzione rispetto alle imprese private. Lamenta, inoltre, che l'aumento del canone in misura significativamente superiore alla media nazionale introdurrebbe un'ingiustificata discriminazione in danno dei concessionari della Provincia autonoma di Bolzano, a favore di coloro che operano fuori dal territorio provinciale.

14.1.– La questione non è fondata.

Si richiamano, in proposito, le considerazioni svolte ai paragrafi 8 e 9 sulla finalità dell'intervento del legislatore provinciale, che, nell'esercizio della potestà normativa concorrente, è intervenuto dettando le modalità di determinazione del canone in sintonia con il principio di corrispettività e a prescindere dalle caratteristiche dei titolari delle concessioni.

Le presunte differenze di trattamento a discapito degli operatori territoriali trovano, dunque, ancora una volta il loro fondamento nel carattere oggettivo dei criteri dettati per la misurazione delle prestazioni dovute dai concessionari delle grandi derivazioni idroelettriche. Per il superamento delle censure relative alla discriminazione attuata in ambito provinciale è inoltre dirimente il rilievo che i criteri adottati dalla Provincia conducono alla quantificazione del canone concessorio non solo in relazione all'entità della fruizione della risorsa, ma anche per risarcire la collettività locale per la devoluzione utilitaristica di un bene comune.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 29 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 8 aprile 2004, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2004 e per il triennio 2004-2006 e norme legislative collegate – Legge finanziaria 2004), e dell'art. 3, commi 1 e 2, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 29 agosto 2000, n. 13 (Disposizioni finanziarie in connessione con l'assestamento del bilancio di previsione della Provincia di Bolzano per l'anno finanziario 2000 e per il triennio 2000-2002 e norme legislative collegate), sollevata, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, dal Tribunale superiore delle acque pubbliche con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 29 della legge prov. n. 1 del 2004, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 23, 41 e 117, primo comma, Cost., dal Tribunale superiore delle acque pubbliche con l'ordinanza indicata in epigrafe;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 29 della legge prov. n. 1 del 2004 e dell'art. 3, commi 1 e 2, della legge prov. n. 13 del 2000, sollevata, in riferimento all'art. 3 Cost., sotto il profilo dell'arbitrarietà delle norme, ed agli artt. 97, 24 e 113, Cost., dal Tribunale superiore delle acque pubbliche con l'ordinanza indicata in epigrafe;

4) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 29 della legge prov. n. 1 del 2004 e dell'art. 3, commi 1 e 2, della legge prov. n. 13 del 2000, sollevata, in riferimento all'art. 3 Cost., sotto il principio della ragionevolezza della disciplina, dal Tribunale superiore delle acque pubbliche con l'ordinanza indicata in epigrafe;

5) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 29 della legge prov. n. 1 del 2004 e dell'art. 3, commi 1 e 2, della legge prov. n. 13 del 2000, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 41 e 120 Cost., ed all'art. 117, primo comma, Cost., dal Tribunale superiore delle acque pubbliche con l'ordinanza indicata in epigrafe;

6) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 29 della legge prov. n. 1 del 2004 e dell'art. 3, commi 1 e 2, della legge prov. n. 13 del 2000, sollevata, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere e) ed s), Cost., in relazione agli artt. 154 e 171 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, dal Tribunale superiore delle acque pubbliche con l'ordinanza indicata in epigrafe;

7) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 29 della legge prov. n. 1 del 2004 e dell'art. 3, commi 1 e 2, della legge prov. n. 13 del 2000, sollevata, in riferimento agli artt. 1 e 1-bis del d.P.R. 26 marzo 1977, n. 235 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige in materia di energia), agli artt. 5, 9 e 13 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 in riferimento all'art. 3 Cost., sotto il profilo della manifesta irragionevolezza e dell'eccesso di potere legislativo, dal Tribunale superiore delle acque pubbliche con l'ordinanza indicata in epigrafe;

8) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 29 della legge prov. n. 1 del 2004 e dell'art. 3, commi 1 e 2, della legge prov. n. 13 del 2000, sollevata, in riferimento all'art. 1 del d.P.R. n. 235 del 1977, all'art. 3 Cost., sotto il profilo della disparità di trattamento, ed agli artt. 3, 41 e 120 Cost., dal Tribunale superiore delle acque pubbliche con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 marzo 2014.

Gaetano SILVESTRI, Presidente
Paolo Maria NAPOLITANO, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'1 aprile 2014.

Sentenza: 26 marzo 2014, n. 67

Materia: ambiente - garanzie finanziarie per la gestione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti

Parametri invocati: violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera s) e sesto comma della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Ricorrenti: Tribunale amministrativo regionale della Puglia

Oggetto: articolo 22, comma 2 della legge Regione Puglia 28 dicembre 2006, n. 39 (Norme relative all'esercizio provvisorio del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2007)

Esito: illegittimità costituzionale dell'art. 22, comma 2, della legge della Regione Puglia 28 dicembre 2006, n. 39 (Norme relative all'esercizio provvisorio del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2007)

Estensore nota: Domenico Ferraro

Sintesi:

Il Tribunale amministrativo regionale della Puglia, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), e sesto comma, della Costituzione e all'art. 195, comma 2, lettera g), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), dubita della legittimità costituzionale dell'art. 22, comma 2, della legge della Regione Puglia 28 dicembre 2006, n. 39 per il quale *“La Regione provvede entro trenta giorni, in via transitoria, alla determinazione delle garanzie finanziarie per la gestione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti mediante adozione di apposito regolamento”*.

Ad avviso del rimettente, la norma censurata interverrebbe in ambito materiale riconducibile alla *“tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali”*, di competenza legislativa e regolamentare esclusiva dello Stato. In via preliminare, la Corte, identifica l'ambito materiale nel quale si colloca la disposizione impugnata e quest'ultima, secondo la giurisprudenza costituzionale, è riconducibile alla materia *“tutela dell'ambiente e dell'ecosistema”*, di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Costituzione.

La Corte ha già precisato che la disciplina dei rifiuti è riconducibile all'ambito materiale richiamato, anche se interferisce con altri interessi e competenze, di modo che deve intendersi riservato allo Stato il potere di fissare livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale e richiama in proposito la sentenza 225/2009 ed anche le sentenze 437/2008 e 164/2009, ferma restando la competenza delle Regioni alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali.

Qui la Corte richiama, in particolare, le sentenze 244/2011, 54/2012, 285/2013. È stato inoltre ribadito che per tale disciplina, aveva già disposto la sentenza 249/2009, ed è: *“rientrante in una materia che, per la molteplicità dei settori di intervento, assume una struttura complessa, riveste un carattere di pervasività rispetto anche alle attribuzioni regionali”*. Ciò avendo riguardo alle diverse fasi e attività di gestione del ciclo dei rifiuti stessi e agli ambiti materiali ad esse connessi, atteso che la disciplina statale *“costituisce, anche in attuazione degli obblighi comunitari, un livello di tutela uniforme e si impone sull'intero territorio nazionale, come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per evitare che esse derogino al livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato, ovvero lo peggiorino”* (sentenza 314/2009) ma la Corte ribadisce, in analogia, la 62/2008 e 378/2007.

Per la Corte, pertanto, la questione è fondata. La Regione, in assenza dei criteri che soltanto lo Stato può determinare, è comunque priva, anche in via transitoria, di titoli di competenza legislativa e regolamentare. Al riguardo, ricorda la sentenza 373/2010 dove ha affermato che: *“La competenza in tema di tutela dell’ambiente, in cui rientra la disciplina dei rifiuti, appartiene in via esclusiva allo Stato, e non sono perciò ammesse iniziative delle Regioni di regolamentare nel proprio ambito territoriale la materia pur in assenza della relativa disciplina statale”*.

Anche nel caso in esame, l’art. 22, comma 2, della legge Regione Puglia 39/2006 è rivolto a dettare illegittimamente una disciplina transitoria rispetto all’individuazione dei criteri generali ai fini della determinazione delle garanzie finanziarie, la quale spetta invece in via esclusiva allo Stato. Così facendo, il legislatore pugliese interviene in *“ambiti di attività soggetti alla previa emanazione di disciplina statale nelle more della determinazione degli indirizzi nazionali”*, con ciò invadendo l’ambito riservato alla competenza esclusiva statale (sentenza 373/2010).

Con un ulteriore argomento, la Regione Puglia sostiene che lo Stato avrebbe competenza esclusiva nell’individuazione dei criteri per la determinazione delle garanzie finanziarie, dovute ai sensi dell’art. 195, comma 2, lettera g), del d.lgs. 152/2006, soltanto per le attività espressamente indicate dal novellato art. 212, comma 5, dello stesso d.lgs. 152/2006, tra le quali non rientrerebbero i gestori delle discariche, in quanto non più tenuti ad iscriversi all’Albo nazionale dei gestori ambientali.

Per la Corte la prospettazione non può essere condivisa. La *ratio* della norma evocata a parametro dal giudice rimettente è chiaramente individuabile nell’esigenza di assicurare l’uniformità nella determinazione delle garanzie finanziarie che devono fornire tutti i gestori, a prescindere dall’obbligo di iscrizione all’Albo. Ciò anzitutto stando al tenore letterale della norma che riserva allo Stato l’individuazione dei criteri generali per la determinazione delle garanzie finanziarie in favore delle Regioni, *“con particolare riferimento”* a quelle dei soggetti obbligati all’iscrizione all’Albo di cui all’art. 212, secondo la modalità di cui al comma 9 dello stesso articolo, includendo, quindi, la norma evocata a parametro, anche i gestori degli impianti di recupero e smaltimento dei rifiuti.

La Corte pertanto dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 22, comma 2, della legge regione Puglia n. 39 del 2006, per violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. e dell’art. 195, comma 2, lettera g), del d.lgs. n. 152 del 2006.

Ambiente - Garanzie finanziarie per la gestione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti - Determinazione in via provvisoria ad opera della Regione. - Legge della Regione Puglia 28 dicembre 2006, n. 39 (Norme relative all’esercizio provvisorio del bilancio di previsione per l’anno finanziario 2007), art. 22, comma 2. - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.16 del 9-4-2014)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell’art. 22, comma 2, della legge della Regione Puglia 28 dicembre 2006, n. 39 (Norme relative all’esercizio provvisorio del bilancio di previsione per l’anno finanziario 2007), promossi dal Tribunale amministrativo regionale per la Puglia (sezione prima) con tre ordinanze del 24 maggio 2012 e una del 4 maggio 2012, rispettivamente iscritte ai nn. 165, 166, 167 e 168 del registro ordinanze 2012 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 35, prima serie speciale, dell’anno 2012.

Visti gli atti di costituzione della Regione Puglia;

udito nell'udienza pubblica dell'11 febbraio 2014 il Giudice relatore Sergio Mattarella;

udito l'avvocato Maria Liberti per la Regione Puglia.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Tribunale amministrativo regionale della Puglia (sezione prima), dubita, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), e sesto comma, della Costituzione e all'art. 195, comma 2, lettera g), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), della legittimità costituzionale dell'art. 22, comma 2, della legge della Regione Puglia 28 dicembre 2006, n. 39 (Norme relative all'esercizio provvisorio del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2007), per il quale: «La Regione provvede entro trenta giorni, in via transitoria, alla determinazione delle garanzie finanziarie per la gestione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti mediante adozione di apposito regolamento».

Ad avviso del rimettente, la norma censurata si porrebbe in contrasto con i parametri evocati in quanto interverrebbe in ambito materiale riconducibile alla «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», di competenza legislativa e regolamentare esclusiva dello Stato.

2.– Le quattro ordinanze di rimessione, emesse dal suddetto TAR, sollevano questioni identiche, onde i relativi giudizi vanno riuniti per essere definiti con unica decisione.

3.– In via preliminare, occorre prendere in esame le eccezioni di inammissibilità prospettate dalla difesa regionale.

La Regione Puglia ha eccepito, anzitutto, l'inammissibilità della questione per insufficiente descrizione della fattispecie in relazione al thema decidendum dei giudizi principali e per difetto di motivazione sulla rilevanza, avendo il TAR fornito soltanto una schematica indicazione dei diversi motivi di ricorso prospettati dai ricorrenti nei quattro giudizi a quibus, rispetto ai quali, nelle ordinanze di rimessione, viene preso in esame soltanto il primo motivo di ricorso, relativo all'illegittimità derivata degli atti impugnati dalla illegittimità costituzionale dell'art. 22, comma 2, della legge reg. Puglia n. 39 del 2006. Rispetto agli altri motivi dedotti nei giudizi principali, non sussisterebbe, invece, il necessario nesso di pregiudizialità della questione.

Bisogna anzitutto osservare che, ancorché la difesa regionale eccepisca due distinti motivi d'inammissibilità (l'uno inerente all'insufficiente descrizione della fattispecie e l'altro al difetto di motivazione sulla rilevanza), l'eccezione va presa in esame unitariamente, atteso che i rilievi della Regione Puglia formulati in punto di ammissibilità sono tutti riconducibili alla valutazione del giudice rimettente in ordine alla possibilità che i procedimenti pendenti siano definiti indipendentemente dalla soluzione della sollevata questione di costituzionalità, come costantemente richiesto dalla giurisprudenza di questa Corte (tra le tante, sentenze n. 91 del 2013; n. 236 e n. 224 del 2012).

Rileva, in particolare, la difesa regionale che risulterebbe «meramente assertiva e perciò indimostrata» l'affermazione del giudice rimettente secondo la quale «unicamente la declaratoria di incostituzionalità della prescrizione di cui all'art. 22, comma 2 della legge Regione Puglia n. 39/2006, facendo venir meno la norma attributiva della potestà regolamentare (concretatasi con l'adozione del censurato regolamento regionale n. 18 del 2007), determinerebbe la caducazione dei contestati provvedimenti provinciali applicativi del menzionato regolamento», avendo il TAR preso in considerazione esclusivamente il primo motivo di ricorso dedotto dalle ricorrenti nei giudizi

principali, ossia quello costruito sull'illegittimità derivata degli atti impugnati dalla illegittimità costituzionale della norma legislativa sottoposta allo scrutinio di questa Corte.

L'eccezione non è fondata.

Il TAR rimettente adduce una non implausibile motivazione circa la rilevanza nel giudizio a quo della sollevata questione di costituzionalità, indicando, tra l'altro, con sufficiente chiarezza che, dei motivi di ricorso dedotti nei giudizi principali, l'illegittimità dei gravati provvedimenti derivata dall'illegittimità costituzionale della disposizione di legge regionale impugnata assume «rilevanza pregiudiziale ai fini della decisione». Ciò consente di escludere che l'accoglimento di uno solo degli ulteriori motivi di ricorso avrebbe potuto condurre all'integrale soddisfazione delle pretese dedotte nei giudizi principali dalle ricorrenti senza transitare dall'incidente di costituzionalità.

Dalla narrazione dei fatti sviluppata nelle ordinanze di rimessione, si evince chiaramente che il rimettente è stato chiamato a giudicare della legittimità del regolamento della Regione Puglia 16 luglio 2007, n. 18 (Regolamento Garanzie finanziarie relative alle attività di smaltimento e di recupero di rifiuti – D.Lgs. n. 152/2006. Criteri e modalità di presentazione e di utilizzo) – e della successiva deliberazione della Giunta regionale della Puglia 26 luglio 2011, n. 1712, recante modifiche al suddetto regolamento – sulla base del quale sono stati emanati tutti i provvedimenti impugnati. Trattandosi di atti che trovano il loro fondamento legislativo nella disposizione di legge regionale sottoposta all'esame di questa Corte, non sembra implausibile ritenere, come dedotto dal giudice rimettente, che la norma regionale censurata debba necessariamente essere applicata nel giudizio a quo e che, dunque, l'eventuale illegittimità della stessa incida sui procedimenti principali, come richiesto dall'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) e costantemente confermato dalla giurisprudenza di questa Corte (ex multis, sentenze n. 91 del 2013, n. 236 e n. 224 del 2012, n. 18 del 1989).

Nel giudizio di costituzionalità, infatti, ai fini dell'apprezzamento della rilevanza, ciò che conta è la valutazione che il remittente deve fare in ordine alla possibilità che il procedimento pendente possa o meno essere definito indipendentemente dalla soluzione della questione sollevata, potendo la Corte interferire su tale valutazione solo se essa, a prima vista, appare assolutamente priva di fondamento, presupposto che non sembra verificarsi nel caso di specie (ex plurimis, oltre alle già citate sentenze n. 91 del 2013, n. 236 e n. 224 del 2012, le sentenze n. 41 del 2011 e n. 270 del 2010).

4.– La risoluzione delle questioni come sopra individuate presuppone che, in via preliminare, si identifichi l'ambito materiale nel quale si colloca la disposizione impugnata. Quest'ultima, secondo la giurisprudenza costituzionale, è riconducibile alla materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Questa Corte ha infatti già precisato che la disciplina dei rifiuti è riconducibile all'ambito materiale richiamato, anche se interferisce con altri interessi e competenze, di modo che deve intendersi riservato allo Stato il potere di fissare livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale (sentenza n. 225 del 2009; nonché sentenze n. 164 del 2009 e n. 437 del 2008), ferma restando la competenza delle Regioni alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali (tra le tante, sentenze n. 285 del 2013, n. 54 del 2012 e n. 244 del 2011).

È stato inoltre ribadito che detta disciplina, «rientrante in una materia che, per la molteplicità dei settori di intervento, assume una struttura complessa, riveste un carattere di pervasività rispetto anche alle attribuzioni regionali» (sentenza n. 249 del 2009). Ciò avendo riguardo alle diverse fasi e attività di gestione del ciclo dei rifiuti stessi e agli ambiti materiali ad esse connessi, atteso che la disciplina statale «costituisce, anche in attuazione degli obblighi comunitari, un livello di tutela uniforme e si impone sull'intero territorio nazionale, come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per evitare che esse derogino al livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato, ovvero lo peggiorino» (sentenza n. 314 del 2009; analogamente, sentenze n. 62 del 2008 e n. 378 del 2007).

4.1.– Nel merito, la questione è fondata.

Con la sentenza n. 247 del 2009, questa Corte si è già pronunciata su analoghe garanzie finanziarie disciplinate da altre disposizioni del d.lgs. n. 152 del 2006, dichiarando non fondate questioni di legittimità costituzionale promosse da alcune Regioni in relazione all'art. 242, comma 7, del d.lgs. n. 152 del 2006, nella parte in cui prevede un limite massimo per la determinazione delle garanzie finanziarie che devono essere prestate in favore della Regione per la corretta esecuzione e il completamento degli interventi di bonifica, riconducendo detta disciplina alla potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di «tutela dell'ambiente» (sentenza n. 247 del 2009, punto 9.6. del Considerato in diritto).

La pronuncia richiamata ben si attaglia al caso in esame. Alla stessa stregua della disposizione oggetto di quel giudizio, anche nel caso di specie la norma evocata a parametro dal rimettente (art. 195, comma 2, lettera g), del d.lgs. n. 152 del 2006), disciplinando le garanzie finanziarie da prestarsi in favore della Regione per la gestione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti, interviene in ambito materiale funzionalmente connesso – alla stessa stregua di quello del precedente menzionato – a garantire livelli adeguati e non riducibili di tutela ambientale su tutto il territorio nazionale (sentenza n. 247 del 2009; nonché, tra le tante, sentenza n. 61 del 2009). Ne consegue che la norma regionale censurata, attribuendo alla potestà regolamentare regionale detta disciplina, viola l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. e l'art. 195, comma 2, lettera g), del d.lgs. n. 152 del 2006, non potendosi riconoscere – contrariamente a quanto dedotto dalla Regione Puglia – alcuna potestà legislativa regionale in subiecta materia.

Né può affermarsi – come asserisce la difesa regionale – che il carattere transitorio della disciplina regolamentare dettata dalla Regione possa giustificare l'intervento del legislatore regionale, attributivo della suddetta potestà regolamentare, in ragione dell'inadempienza dello Stato circa l'individuazione dei criteri generali ai fini della determinazione delle garanzie finanziarie, a cui lo Stato avrebbe dovuto invece provvedere ai sensi dell'art. 195, comma 2, lettera g), del d.lgs. n. 152 del 2006.

La Regione infatti, in assenza dei criteri che soltanto lo Stato può determinare, è comunque priva – anche in via transitoria – di titoli di competenza legislativa e regolamentare. Al riguardo, con la sentenza n. 373 del 2010, questa Corte ha affermato che «La competenza in tema di tutela dell'ambiente, in cui rientra la disciplina dei rifiuti, appartiene in via esclusiva allo Stato, e non sono perciò ammesse iniziative delle Regioni di regolamentare nel proprio ambito territoriale la materia (ex plurimis, sentenze n. 127 del 2010 e n. 314 del 2009) pur in assenza della relativa disciplina statale».

Anche nel caso in esame sia l'art. 22, comma 2, della legge reg. Puglia n. 39 del 2006 – impugnato nel presente giudizio di costituzionalità – sia l'art. 1 del regolamento regionale n. 18 del 2007 – censurato nei quattro giudizi principali – sono dichiaratamente rivolti a dettare illegittimamente una disciplina transitoria rispetto all'individuazione dei criteri generali ai fini della determinazione delle garanzie finanziarie, la quale spetta invece in via esclusiva allo Stato. Così facendo, il legislatore pugliese interviene in «ambiti di attività soggetti alla previa emanazione di disciplina statale nelle more della determinazione degli indirizzi nazionali», con ciò invadendo l'ambito riservato alla competenza esclusiva statale (sentenza n. 373 del 2010).

Con un ulteriore argomento, la Regione Puglia sostiene che lo Stato avrebbe competenza esclusiva nell'individuazione dei criteri per la determinazione delle garanzie finanziarie, dovute ai sensi dell'art. 195, comma 2, lettera g), del d.lgs. n. 152 del 2006, soltanto per le attività espressamente indicate dal novellato art. 212, comma 5, dello stesso d.lgs. n. 152 del 2006, tra le quali non rientrerebbero i gestori delle discariche, in quanto non più tenuti ad iscriversi all'Albo nazionale dei gestori ambientali.

La prospettazione non può essere condivisa. Occorre anzitutto osservare che la ratio della norma evocata a parametro dal giudice rimettente è chiaramente individuabile nell'esigenza di assicurare l'uniformità nella determinazione delle garanzie finanziarie che devono fornire tutti i gestori, a prescindere dall'obbligo di iscrizione all'Albo. Ciò anzitutto stando al tenore letterale

della norma che riserva allo Stato l'individuazione dei criteri generali per la determinazione delle garanzie finanziarie in favore delle Regioni, "con particolare riferimento" (e non "con esclusivo riferimento") a quelle dei soggetti obbligati all'iscrizione all'Albo di cui all'art. 212, secondo la modalità di cui al comma 9 dello stesso articolo, includendo, quindi, la norma evocata a parametro, anche i gestori degli impianti di recupero e smaltimento dei rifiuti.

Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 22, comma 2, della legge reg. Puglia n. 39 del 2006, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. e dell'art. 195, comma 2, lettera g), del d.lgs. n. 152 del 2006.

L'ulteriore profilo di censura rimane assorbito.

4.2.– Questa Corte non può esimersi dall'affermare l'opportunità che lo Stato provveda sollecitamente a definire i criteri generali per la determinazione delle garanzie finanziarie dovute dai gestori degli impianti di recupero e smaltimento dei rifiuti, secondo il disposto del più volte richiamato art. 195, comma 2, lettera g), del d.lgs. n. 152 del 2006.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 22, comma 2, della legge della Regione Puglia 28 dicembre 2006, n. 39 (Norme relative all'esercizio provvisorio del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2007).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 marzo 2014.

Gaetano SILVESTRI, Presidente
Sergio MATTARELLA, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 2 aprile 2014.

Sentenza: 26 marzo 2013, n. 68

Materia: bilancio

Parametri invocati: art. 81, primo, quarto e terzo comma Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: legge della Regione Abruzzo 10 dicembre 2012, n. 59 (Riconoscimento di Treglio paese dell'affresco) comma 3 dell'art. 5

Esito:

1) illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, della legge della Regione Abruzzo 10 dicembre 2012, n. 59 (Riconoscimento di Treglio paese dell'affresco);

2) illegittimità costituzionale, in via consequenziale, dell'art. 5, commi 1, 2 e 4, della legge Regione Abruzzo 59/2012.

Estensore nota: Carla Paradiso

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'articolo 5, comma 3, della legge della Regione Abruzzo 10 dicembre 2012, n. 59 (Riconoscimento di Treglio paese dell'affresco), perché disponeva un contributo regionale ad una manifestazione privo della quantificazione del suo ammontare. Secondo il ricorrente la norma impugnata è in violazione dell'articolo 81, primo, quarto e terzo comma, della Costituzione. L'intera legge 59/2012 è stata abrogata, successivamente, dall'articolo 6 della legge regionale 49/2013. L'impossibilità, però, di escludere la sua applicazione medio tempore determina l'esame della questione nel merito.

La Corte ritiene fondata la questione sottoposta al suo giudizio sotto il profilo della violazione del principio di necessaria copertura delle spese (art. 81, quarto comma, Cost.) per il testo della legge in vigore sino all'esercizio finanziario dell'anno 2013, Secondo la Corte il comma 3 dell'articolo 5 si limita a prevedere che il contributo previsto dal comma 1 venga erogato nei limiti del 50 per cento delle spese sostenute dal Comune di Treglio, e quindi *senza indicare, in concreto, la misura e la copertura dell'impegno finanziario richiesto*, in violazione del parametro costituzionale di copertura delle spese di cui all'articolo 81 Cost. (cfr. sentenze n. 181 e n. 51 del 2013, n. 68 del 2011 e n. 141 del 2010).

In via consequenziale, ai sensi dell'articolo 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), viene dichiarata l'illegittimità costituzionale anche dei restanti commi 1, 2 e 4 dell'articolo 5 impugnato.

Beni culturali - Manifestazione d'arte "Treglio affrescata" - Contributo regionale in favore del Comune gestore. - Legge della Regione Abruzzo 10 dicembre 2012, n. 59 (Riconoscimento di Treglio paese dell'affresco), art. 5, comma 3. - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.16 del 9-4-2014)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, della legge della Regione Abruzzo 10 dicembre 2012, n. 59 (Riconoscimento di Treglio paese dell'affresco), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 15-19 febbraio 2013, depositato in cancelleria il 25 febbraio 2013 ed iscritto al n. 26 del registro ricorsi 2013.

Udito nell'udienza pubblica del 25 febbraio 2014 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

udito l'avvocato dello Stato Chiarina 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'art. 5, comma 3, della legge della Regione Abruzzo 10 dicembre 2012, n. 59 (Riconoscimento di Treglio paese dell'affresco), in riferimento all'art. 81, quarto e terzo comma (rispettivamente, «fino e a partire dall'esercizio 2014»), e primo comma («a partire dall'esercizio 2014») della Costituzione.

La disposizione impugnata stabilisce che l'ammontare complessivo del contributo, previsto dal comma 1 del medesimo articolo in favore del Comune di Treglio per sostenere la manifestazione d'arte «Treglio affrescata», sia erogata dalla Giunta regionale, nei limiti del 50 per cento della spesa sostenuta, secondo le scansioni temporali ed alle condizioni ivi dettate.

La norma regionale, ad avviso del ricorrente, omettendo di indicare la fonte di finanziamento e di quantificare esattamente il contributo, violerebbe i principi di necessaria copertura delle spese e di equilibrio di bilancio.

2.– In via preliminare va esaminata, d'ufficio, l'ammissibilità della questione sollevata alla luce dell'intervenuta abrogazione dell'intera legge recante la norma censurata, operata dall'art. 6 della legge della Regione Abruzzo 18 dicembre 2013, n. 49 (Riconoscimento di Treglio «Paese dell'Affresco», di Azzinano di Tossicia e Casoli di Atri «Paese dipinto»).

Quest'ultima «riconosce» non solo la manifestazione d'arte «Treglio affrescata», con il contestuale riconoscimento a Treglio della qualifica di «Paese dell'Affresco», ma anche quelle di «I Muri Raccontano [...] i Giochi di una Volta» e «Casoli Pinta», con contestuale riconoscimento ai paesi di Azzinano di Tossicia e Casoli di Atri della qualifica di «Paese Dipinto».

A differenza della legge abrogata, tuttavia, essa non reca alcuna previsione di contribuzione regionale in favore dei Comuni interessati ed anzi espressamente chiarisce, all'art. 5, rubricato «Norma finanziaria», che «La presente legge non comporta oneri a carico del bilancio regionale». Escluso, pertanto, che possa porsi un problema di trasferimento dell'impugnazione, va verificato, se l'intervenuta abrogazione della norma sospettata d'incostituzionalità abbia comportato la cessazione della materia del contendere.

Le condizioni richieste per ravvisare tale cessazione, secondo la consolidata giurisprudenza di questa Corte, sono: a) la sopravvenuta abrogazione o modificazione delle norme censurate in senso satisfattivo della pretesa avanzata con il ricorso; b) la mancata applicazione, medio tempore, delle norme abrogate o modificate (sentenze n. 300, n. 193, n. 32 del 2012 e n. 325 del 2011).

Se alla luce delle considerazioni sopra svolte può ritenersi sussistere la prima condizione, non egualmente può dirsi con riferimento alla seconda, poiché non vi è «alcuna dimostrazione che la disposizione impugnata – la quale contiene previsioni dotate di immediata efficacia – non abbia

avuto applicazione» (sentenza n. 11 del 2014; nello stesso senso, sentenza n. 192 del 2012), ed anzi vi è il ragionevole sospetto contrario.

L'impugnato art. 5, comma 3, infatti, prevedeva la possibilità di contribuzione «anche annuale». Esso è stato in vigore per oltre un anno (dal 12 dicembre 2012 al 27 dicembre 2013), con la conseguenza che appare verosimile, o comunque non può escludersi, l'avvenuta elargizione del contributo per la manifestazione «Treglio affrescata», che si tiene «a cadenza annuale» (art. 4).

3.– Nel merito la questione è fondata sotto l'assorbente profilo della violazione del principio di necessaria copertura delle spese (art. 81, quarto comma, Cost., nel testo in vigore sino all'esercizio finanziario 2013, posto che la norma impugnata, come detto, ha cessato di avere efficacia il 27 dicembre 2013).

Il censurato comma 3 dell'art. 5, infatti, si limita a prevedere che il contributo di cui al comma 1 venga erogato nei limiti del 50 per cento delle spese sostenute dal Comune di Treglio, e quindi senza indicare, in concreto, la misura e la copertura dell'impegno finanziario richiesto, in violazione del parametro costituzionale invocato (tra le tante, sentenze n. 181 e n. 51 del 2013, n. 68 del 2011 e n. 141 del 2010).

4.– L'accoglimento della questione per le ragioni sopra enunciate comporta che sia dichiarata, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale anche dei restanti commi 1, 2 e 4 dell'art. 5 impugnato.

Essi, infatti, recano norme «strettamente connesse» (sentenza n. 332 del 2010) e avvinte da un «inscindibile legame funzionale» (sentenza n. 138 del 2009), poiché il comma 1 detta la norma sostanziale di spesa che prevede l'elargizione in esame e gli altri regolano parti del medesimo meccanismo contributivo.

Ad essi, dunque, vanno estesi i motivi di censura esposti a sostegno della fondatezza della questione prospettata con riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost., nel testo in vigore sino all'esercizio finanziario 2013.

5.– La fondatezza della questione di costituzionalità con riferimento a tale ultimo parametro comporta l'assorbimento dell'ulteriore censura di violazione dell'art. 81, primo comma, Cost., nel testo in vigore dall'esercizio finanziario 2014.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, della legge della Regione Abruzzo 10 dicembre 2012, n. 59 (Riconoscimento di Treglio paese dell'affresco);

2) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, commi 1, 2 e 4, della legge reg. Abruzzo n. 59 del 2012.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 marzo 2014.

Gaetano SILVESTRI, Presidente
Giancarlo CORAGGIO, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 2 aprile 2014.

Sentenza: 26 marzo 2014, n. 70

Materia: ambiente (rifiuti, rocce da scavo)

Parametri invocati: art.117, secondo comma, lettera s) della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 19 della legge della Provincia autonoma di Trento 27 marzo 2013, n. 4 (Modificazioni della legge provinciale sulle foreste e sulla protezione della natura, di disposizioni in materia urbanistica, del testo unico provinciale sulla tutela dell'ambiente dagli inquinamenti e della legge finanziaria provinciale 2013)

Esito: illegittimità costituzionale dell'art. 19 della legge della Provincia autonoma di Trento 27 marzo 2013, n. 4

Estensore nota: Francesca Casalotti

Sintesi:

L'art. 19 della l. della Provincia autonoma 4/2013 ha inserito l'art. 85 ter "*Autorizzazioni al recupero di rifiuti costituiti da terre e rocce da scavo provenienti da cantieri di piccole dimensioni*" nel d.P.G.p. 26 gennaio 1987, n. 1-41/legisl. (Testo unico provinciale sulla tutela dell'ambiente dagli inquinamenti). In particolare, il presidente del Consiglio dei ministri censura per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s) Cost. ed elusione dei limiti generali di cui all'art. 4 dello statuto speciale, in relazione alle competenze legislative delle Province autonome, il comma 2 dell'art. 85 ter, limitatamente alle sue lettere d) ed e), nella parte in cui dispongono che la comunicazione – di verificata "*compatibilità ambientale e [...] rispondenza ai requisiti merceologici e tecnici del materiale recuperato (lett.d) – che il titolare dell'autorizzazione effettua all'Agenzia provinciale per la protezione dell'ambiente ed ai Comuni in cui si trovano il sito di scavo e quello di destinazione, "prima del trasporto fuori dal cantiere", di per sé "determina la cessazione della qualifica di rifiuto"* (lett.e).

Ad avviso del ricorrente, la disciplina semplificata per la gestione dei materiali da scavo provenienti da piccoli cantieri introdotta dal legislatore provinciale violerebbe la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, ponendosi in contrasto con la normativa statale di riferimento, di cui al decreto del Ministro dell'ambiente 5 febbraio 1998 (Individuazione dei rifiuti non pericolosi sottoposti alle procedure semplificate di recupero ai sensi degli articoli 31 e 33 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22), al quale rimanda l'art. 184-ter del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale). Tale decreto, infatti, prevede che la "*cessazione della qualifica di rifiuto*" viene a realizzarsi all'esito dell'attività di recupero, che, a sua volta, si determina con l'effettiva operazione di utilizzo dei materiali ottenuti, in conformità a quanto prescritto dal punto 7.31-bis dell'Allegato 1, sub allegato 1 del decreto stesso, con la conseguenza che, fino al compimento di tale complessiva operazione, nel sito di destinazione, il materiale trattato dovrebbe considerarsi ancora soggetto alla disciplina dei rifiuti contemplata dal d.lgs. n. 152 del 2006.

La Corte dichiara la fondatezza della questione sulla base del presupposto che il trattamento dei residui di produzione non è riferibile a nessuna competenza propriamente regionale o provinciale (né statutaria, né, desumibile dal combinato disposto degli artt. 117 Cost. e 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), ma si colloca nell'ambito della "*tutela dell'ambiente e*

dell'ecosistema”, di competenza esclusiva dello Stato. Per cui la disciplina statale dei rifiuti, costituisce, anche in attuazione degli obblighi comunitari (sent. n. 62 del 2008), uno standard di tutela uniforme in materia ambientale che si impone sull'intero territorio nazionale, venendo a funzionare come un limite alla disciplina che Regioni e Province autonome possono dettare in altre materie di loro competenza (ex plurimis, sentenze n. 300 del 2013, n. 127 del 2010, n. 249 del 2009, n. 378 del 2007). A tal proposito la Corte ricorda che già nella sent. n. 303 del 2013 aveva affermato che “*l'art. 266, comma 7, del d.lgs. n. 152 del 2006 riserva chiaramente allo Stato, e per esso ad un apposito decreto ministeriale, la competenza a dettare la disciplina per la semplificazione amministrativa delle procedure relative ai materiali, ivi incluse le terre e le rocce da scavo, provenienti da cantieri di piccole dimensioni*», *senza contemplare, in tale ambito, alcun ruolo residuo – neppure a carattere cedevole – in capo alle Regioni e Province autonome*”.

Ambiente - Materiali da scavo provenienti da piccoli cantieri - Cessazione della qualifica di rifiuto a seguito di comunicazione effettuata dal titolare dell'autorizzazione al recupero all'Agenzia provinciale per la protezione dell'ambiente ed ai Comuni interessati. - Legge della Provincia autonoma di Trento 27 marzo 2013, n. 4 (Modificazioni della legge provinciale sulle foreste e sulla protezione della natura, di disposizioni in materia urbanistica, del testo unico provinciale sulla tutela dell'ambiente dagli inquinamenti e della legge finanziaria provinciale 2013), art. 19. - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.16 del 9-4-2014)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 19 della legge della Provincia autonoma di Trento 27 marzo 2013, n. 4 (Modificazioni della legge provinciale sulle foreste e sulla protezione della natura, di disposizioni in materia urbanistica, del testo unico provinciale sulla tutela dell'ambiente dagli inquinamenti e della legge finanziaria provinciale 2013), che ha inserito l'art. 85-ter, rubricato «Autorizzazioni al recupero di rifiuti costituiti da terre e rocce da scavo provenienti da cantieri di piccole dimensioni», nel d.P.G.p. 26 gennaio 1987, n. 1-41/legisl. (Testo unico provinciale sulla tutela dell'ambiente dagli inquinamenti), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 30 maggio-3 giugno 2013, depositato in cancelleria il 4 giugno 2013 ed iscritto al n. 66 del registro ricorsi 2013.

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

udito nell'udienza pubblica dell'11 marzo 2014 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

uditi l'avvocato dello Stato Diana Ranucci per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Maria Chiara Lista per la Provincia autonoma di Trento.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Oggetto di impugnativa da parte del Presidente del Consiglio dei ministri è l'art. 19 della legge della Provincia autonoma di Trento 27 marzo 2013, n. 4 (Modificazioni della legge provinciale sulle foreste e sulla protezione della natura, di disposizioni in materia urbanistica, del testo unico provinciale sulla tutela dell'ambiente dagli inquinamenti e della legge finanziaria provinciale 2013),

che ha inserito l'articolo 85-ter, rubricato «Autorizzazioni al recupero di rifiuti costituiti da terre e rocce da scavo provenienti da cantieri di piccole dimensioni», nel d.P.G.p. 26 gennaio 1987, n. 1-41/legisl. (Testo unico provinciale sulla tutela dell'ambiente dagli inquinamenti).

Nel prospettare violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione ed elusione dei limiti generali di cui all'art. 4 dello statuto speciale di autonomia della Regione Trentino-Alto Adige, in relazione alle competenze legislative delle Province autonome, il ricorrente censura, in particolare, il comma 2 del predetto art. 85-ter, limitatamente alle sue lettere d) ed e), nella parte in cui queste dispongono che la comunicazione – di verificata «compatibilità ambientale e [...] rispondenza ai requisiti merceologici e tecnici del materiale recuperato» (lettera d) – che il titolare dell'autorizzazione effettua, all'Agenzia provinciale per la protezione dell'ambiente ed ai Comuni in cui si trovano il sito di scavo e quello di destinazione, «prima del trasporto fuori dal cantiere», di per sé «determina la cessazione della qualifica di rifiuto» (lettera e).

La disciplina semplificata per la gestione dei materiali da scavo provenienti da piccoli cantieri, per tal via introdotta dal legislatore provinciale, violerebbe, infatti, la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, ponendosi in contrasto con la normativa statale di riferimento, di cui al decreto del Ministro dell'ambiente 5 febbraio 1998 (Individuazione dei rifiuti non pericolosi sottoposti alle procedure semplificate di recupero ai sensi degli articoli 31 e 33 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22), al quale rimanda l'art. 184-ter del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale). Atteso che, a tenore del predetto decreto ministeriale 5 febbraio 1998, la «cessazione della qualifica di rifiuto» viene viceversa a realizzarsi all'esito dell'attività di recupero, la quale, a sua volta, si determina con l'effettiva operazione di utilizzo dei materiali ottenuti, in conformità di quanto prescritto dal punto 7.31-bis dell'Allegato 1, sub allegato 1 del decreto stesso, con la conseguenza che, fino al compimento di tale complessiva operazione, nel sito di destinazione, il materiale trattato dovrebbe considerarsi ancora soggetto alla disciplina dei rifiuti così come contemplata dal d.lgs. n. 152 del 2006.

2.– La questione è fondata.

2.1.– Le disposizioni oggetto del presente giudizio attengono, infatti, al trattamento dei residui di produzione, che non è riferibile a nessuna competenza propriamente regionale o provinciale – né statutaria, né, desumibile dal combinato disposto degli artt. 117 Cost. e 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) (sentenze n. 127 del 2010, n. 249 e n. 61 del 2009) –, ma si colloca, viceversa, nell'ambito della «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», di competenza esclusiva dello Stato, ai sensi del secondo comma, lettera s), del citato art. 117 Cost. Per cui la disciplina statale dei rifiuti, costituisce anche in attuazione degli obblighi comunitari (sentenza n. 62 del 2008), uno standard di tutela uniforme in materia ambientale che si impone sull'intero territorio nazionale, venendo a funzionare come un limite alla disciplina che Regioni e Province autonome possono dettare in altre materie di loro competenza (ex plurimis, sentenze n. 300 del 2013, n. 127 del 2010, n. 249 del 2009, n. 378 del 2007).

2.2.– In applicazione di tali principi, da ultimo, la citata sentenza n. 300 del 2013 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una disposizione della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia sulla disciplina delle attività estrattive (art. 199 della legge regionale 21 dicembre 2012, n. 26 «Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2012») dettata, al pari di quella provinciale qui impugnata, a fini della semplificazione amministrativa delle procedure relative alle terre e rocce da scavo provenienti da cantieri di piccole dimensioni.

Quella disciplina regionale aveva, per altro, carattere dichiaratamente suppletivo e temporaneo, ponendosi come norma “ponte” destinata ad operare solo «nelle more» dell'adozione di una regolamentazione statale della materia. E, per tal suo contenuto, la predetta legge regionale è stata, appunto considerata “cedevole” a fronte della disciplina semplificata poi introdotta dal

legislatore statale con l'art. 41-bis del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 9 agosto 2013, n. 98, che ha previsto che i materiali da scavo, anziché essere gestiti come rifiuti, siano soggetti al regime dei sottoprodotti di cui all'art. 184-bis del codice dell'ambiente.

Ciò non ostante, la richiamata disposizione regionale è stata, come detto, dichiarata costituzionalmente illegittima, in quanto, sia pur nei circoscritti limiti temporali di sua interinale vigenza, quella disposizione aveva, comunque, inciso in un ambito nel quale «è precluso al legislatore regionale qualsiasi intervento normativo».

È stato, al riguardo, ricordato, nella citata sentenza n. 300 del 2013, che «l'art. 266, comma 7, del d.lgs. n. 152 del 2006 riserva chiaramente allo Stato, e per esso ad un apposito decreto ministeriale, la competenza a dettare «la disciplina per la semplificazione amministrativa delle procedure relative ai materiali, ivi incluse le terre e le rocce da scavo, provenienti da cantieri di piccole dimensioni», senza contemplare, in tale ambito, alcun ruolo residuo – neppure a carattere cedevole – in capo alle Regioni e Province autonome» e che, «A sua volta, l'art. 184-bis del Codice dell'ambiente, relativo al trattamento dei sottoprodotti – a cui la novella legislativa del 2013 riconduce il regime delle terre e delle rocce da scavo, con l'eccezione di quelle che provengono da attività o opere soggette a valutazione d'impatto ambientale o ad autorizzazione integrata ambientale che rimangono disciplinate dal d.m. n. 161 del 2012 – prevede che ben possano essere adottate misure per stabilire criteri qualitativi o quantitativi da soddisfare affinché specifiche tipologie di sostanze o oggetti siano considerati sottoprodotti e non rifiuti. Ma anche all'adozione di tali criteri può provvedere, in conformità a quanto previsto dalla disciplina comunitaria, solo un decreto ministeriale, senza che residui alcuno spazio per la fonte regionale».

2.3.– L'impugnata disciplina semplificatoria, adottata dalla Provincia autonoma di Trento, diversamente dalla analoga normativa regionale, di cui sopra, neppure si pone come norma “ponte”, ma – sul presupposto di una maggiore sua linearità e più effettiva rispondenza alle esigenze degli operatori del settore – si propone di derogare, a regime, alla disciplina pur dettata dal legislatore statale, in materia di sua esclusiva competenza.

E ciò, a maggior ragione, ne comporta, quindi, la illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 19 della legge della Provincia autonoma di Trento 27 marzo 2013, n. 4 (Modificazioni della legge provinciale sulle foreste e sulla protezione della natura, di disposizioni in materia urbanistica, del testo unico provinciale sulla tutela dell'ambiente dagli inquinamenti e della legge finanziaria provinciale 2013), che ha inserito l'art. 85-ter, rubricato «Autorizzazioni al recupero di rifiuti costituiti da terre e rocce da scavo provenienti da cantieri di piccole dimensioni», nel d.P.G.p. 26 gennaio 1987, n. 1-41/legisl. (Testo unico provinciale sulla tutela dell'ambiente dagli inquinamenti), limitatamente alle lettere d) ed e) del suo comma 2.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 marzo 2014.

Gaetano SILVESTRI, Presidente
Mario Rosario MORELLI, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 2 aprile 2014.

Sentenza: 26 marzo 2014, n. 72

Materia: principi di coordinamento della finanza pubblica

Parametri invocati: art.117 III comma e 119 Cost. titolo VI del d.p.r. 670/1972 statuto speciale per il Trentino Alto Adige, l'articolo 16 del d.lgs 268/1992 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale) l'articolo 2 commi 1 e 2 del d.lgs 266/1992 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento);

Giudizio: legittimità in via principale

Ricorrente: Provincia autonoma di Bolzano

Oggetto: art.6 commi 3, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 13, 14 e 19, 20 primo periodo e 21 secondo periodo del decreto legge 31 maggio 2010, n.78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica) conv. con mod. dall'art.1 della l.122/2010

Esito:

- 1) non fondatezza delle questioni promosse sull'articolo 6 commi 3, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 13, 14 e 19 con riferimento agli articoli 117, 119 Cost. e del titolo VI dello statuto speciale per il Trentino Alto Adige,
- 2) non fondatezza della questione di legittimità promossa sull'art.6 comma 20 primo periodo in combinato disposto con i commi 3,7,8, 9, 12, 13, 14 e 19 con riferimento all'articolo 117 III comma e 119 Cost e al titolo VI dello statuto speciale per il Trentino Alto Adige;
- 3) non fondatezza della questione di legittimità promossa sull'art.6 comma 20 primo periodo in combinato disposto con i commi 5, 6, 11 nella parte in cui non esclude dal proprio ambito di applicazione gli enti locali, gli organismi strumentali e le società pubbliche che fanno capo all'ordinamento provinciale con riferimento all'articolo 119 Cost e al titolo VI dello statuto speciale per il Trentino Alto Adige e all'art.16 del d.lgs 268/1992;
- 4) non fondatezza della questione promossa sull'articolo 6 comma 21 secondo periodo in relazione all'articolo 119 Cost., al titolo VI dello statuto speciale per il Trentino Alto Adige, e all'articolo 2 commi 1 e 2 del d.lgs 266/1992;

Estensore nota: Ilaria Cirelli

Sintesi:

La Provincia autonoma di Bolzano impugna le disposizioni di cui all'articolo 6 commi 3,7,8, 9, 12, 13, 14 e 19 che hanno, tutte, la finalità di ridurre la spesa pubblica incidendo su una molteplicità di profili nell'ambito delle attività delle amministrazioni pubbliche e delle società a partecipazione pubblica. Impugna inoltre il primo periodo del comma 20 dell'articolo 6 che prevede che le disposizioni dello stesso 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. E ancora il secondo periodo del comma 21, sempre dell'articolo 6, che stabilisce che la previsione, secondo cui le riduzioni di spesa previste dall'articolo stesso sono versate annualmente dagli enti e dalle amministrazioni dotati di autonomia finanziaria in apposito capitolo del bilancio dello Stato, non si applica agli enti territoriali e agli enti, di competenza regionale o delle province autonome, del servizio sanitario nazionale.

Secondo la Provincia ricorrente le disposizioni di cui ai commi 3,5,6,7,8,9,11,12,13,14,19 e 20 primo periodo in combinato disposto con i commi 3,7,8,9,12,13,14 e 19 costituirebbero, nel fissare limiti puntuali a specifiche voci di spesa, norme dettagliate e puntuali in materia di coordinamento della finanza pubblica, con conseguente violazione dell'art.117 III comma, dell'art.119 Cost. e della autonomia finanziaria della provincia autonoma prevista dalle norme statutarie. Per le stesse ragioni anche rispetto agli enti locali e strumentali non residuerebbe in capo alla provincia, chiamata ad adottare disposizioni di adeguamento alla normativa statale, alcun margine di autonomia.

La Corte giudica le questioni di legittimità ora descritte non fondate poiché, come già affermato in passato, i principi di coordinamento della finanza pubblica si applicano anche alle regioni speciali e province autonome. Né può essere invocato l'articolo 79 dello statuto di autonomia che detta una specifica disciplina che riguardante il solo patto di stabilità interno.

L'articolo 6 comma 20 in combinato disposto con i commi 5, 6, e 11 dello stesso articolo nella parte in cui non esclude dall'ambito di applicazione gli enti locali, gli organismi strumentali e le società pubbliche che fanno capo all'ordinamento provinciale, secondo la ricorrente, violerebbe l'art.119, il titolo VI dello statuto speciale e l'art.116 del d.lgs 268/1992.

Analoga censura viene mossa nei confronti dell'articolo 6 comma 21 rispetto a cui, l'assenza dell'esplicita esclusione degli stessi soggetti dall'ambito di applicazione della norma, determinerebbe per questi l'obbligo di versare ad un capitolo di bilancio dello Stato le somme provenienti dalle riduzioni di spesa a cui sarebbero, ugualmente, tenuti.

La Corte costituzionale ritiene non fondate le censure mosse nei confronti delle disposizioni ora esaminate poiché basate su un erroneo presupposto interpretativo. A tale proposito dichiara, anche in base alla propria precedente giurisprudenza, che le disposizioni dell'articolo 6 del d.l. 78/2010, non *in via diretta* ma solo come disposizioni di principio, operano *anche* nei confronti degli enti locali e degli organismi strumentali che fanno capo all'ordinamento regionale e provinciale.

Amministrazione pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Riduzione dei costi degli apparati amministrativi ai fini del contenimento della spesa pubblica. - Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 6, commi 3, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 13, 14, 19, 20, primo periodo, e 21, secondo periodo. - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.16 del 9-4-2014)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 6, commi 3, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 13, 14, 19, 20, primo periodo, e 21, secondo periodo, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, promosso dalla Provincia autonoma di Bolzano con ricorso notificato il 28 settembre 2010, depositato in cancelleria il 5 ottobre 2010 ed iscritto al n. 99 del registro ricorsi 2010.

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

udito nell'udienza pubblica dell'11 marzo 2014 il Giudice relatore Sabino Cassese;

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

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– La Provincia autonoma di Bolzano, con ricorso notificato il 28 settembre 2010, depositato in cancelleria il 5 ottobre 2010 e iscritto al n. 99 del registro ricorsi 2010, ha impugnato i commi 3, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 13, 14, 19, 20, primo periodo, e 21, secondo periodo, dell'art. 6 (rubricato «Riduzione dei costi degli apparati amministrativi») del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, per violazione del Titolo VI 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), dell'art. 16 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), dell'art. 2, commi 1 e 2, del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), nonché degli artt. 117, terzo comma, e 119 della Costituzione.

I commi 3, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 13, 14 e 19 dell'art. 6 del d.l. n. 78 del 2010 (d'ora in avanti, «art. 6») prevedono l'applicazione di alcune misure di coordinamento della finanza pubblica alle Province autonome. Il comma 20, primo periodo, dell'art. 6 qualifica tali misure «disposizioni di principio ai fini del coordinamento della finanza pubblica», mentre il successivo comma 21, secondo periodo, esonera gli enti territoriali e gli enti, di competenza regionale o delle Province autonome di Trento e di Bolzano, del Servizio sanitario nazionale, dal versamento delle somme provenienti dalle riduzioni di spesa operate con il medesimo art. 6 ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato.

2.– La trattazione delle questioni di legittimità costituzionale relative alle suddette disposizioni viene qui separata da quella delle altre questioni, promosse con il medesimo ricorso, che riguardano altri articoli del d.l. n. 78 del 2010 e che devono essere riservate ad altre pronunce.

3.– Successivamente al ricorso, alcune delle disposizioni impugunate sono state oggetto di modifiche.

3.1.– In particolare, l'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), ha inserito nel comma 12 dell'art. 6, dopo le parole «compiti ispettivi», 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».

L'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), ha introdotto un terzo periodo nel comma 20 dell'art. 6, stabilendo 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». Inoltre, l'art. 35, comma 1-bis, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69

(Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 9 agosto 2013, n. 98, ha aggiunto un ulteriore periodo: «[i]l rispetto del parametro è considerato al fine della definizione, da parte della regione, della puntuale applicazione della disposizione recata in termini di principio dal comma 28 dell'articolo 9 del presente decreto».

L'art. 2, comma 40, 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, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 febbraio 2011, n. 10, ha aggiunto nella parte finale del comma 21 dell'art. 6 le seguenti parole: «nonché alle associazioni di cui all'articolo 270 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267».

Infine, l'art. 1, comma 10, del decreto-legge 30 dicembre 2013, n. 150 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 27 febbraio 2014, n. 15, ha sostituito nel comma 3 dell'art. 6, le parole «[s]ino al 31 dicembre 2013» con «[s]ino al 31 dicembre 2014».

3.2.– Tale *ius superveniens*, pur modificando le suddette disposizioni, lascia inalterata la sostanza delle norme censurate dalla Provincia autonoma di Bolzano. Le modifiche medio tempore intervenute, perciò, non hanno carattere satisfattivo e non incidono sull'oggetto delle questioni di legittimità costituzionale del presente giudizio. Non può, dunque, essere dichiarata la cessazione della materia del contendere.

4.– In via preliminare, la Corte osserva che i giudizi avverso il d.l. n. 78 del 2010 sono stati promossi dalla Provincia autonoma di Bolzano sulla base di una delibera adottata in via d'urgenza dalla Giunta, ai sensi dell'art. 44, numero 5), dello statuto speciale. In tali casi, gli atti di ratifica dei rispettivi Consigli devono intervenire ed essere prodotti in giudizio non oltre il termine di costituzione della parte ricorrente (sentenza n. 142 del 2012).

Nel caso di specie non rileva la tempestività di siffatta ratifica e del relativo deposito in quanto questa Corte ha più volte ribadito che per i ricorsi promossi prima della citata sentenza sussistono gli estremi dell'errore scusabile già riconosciuto in ipotesi del tutto analoghe da questa Corte, in ragione del fatto che tale profilo di inammissibilità a lungo non è stato rilevato, sì da ingenerare affidamento nelle parti in ordine ad una interpretazione loro favorevole (sentenze n. 219 del 2013, n. 203, n. 202, n. 178 e n. 142 del 2012).

Il ricorso è perciò sotto tale aspetto ammissibile.

5.– Ancora in via preliminare, va esaminata l'eccezione sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri per asserita tardività del ricorso.

La difesa dello Stato eccepisce che la ricorrente avrebbe dovuto impugnare, entro il termine di decadenza di cui all'art. 127 Cost., il d.l. n. 78 del 2010 e non la relativa legge di conversione n. 122 del 2010, perché le disposizioni censurate, che non hanno subito modifiche in sede di conversione del decreto-legge, sarebbero state immediatamente lesive.

L'eccezione non è fondata.

Secondo la giurisprudenza costante di questa Corte, la Regione che ritenga violate 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. 139 del 2012).

6.– Nel merito, le censure prospettate dalla Provincia autonoma di Bolzano possono essere suddivise in due gruppi di questioni: il primo riguarda i commi 3, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 13, 14, 19 e 20, primo periodo, dell'art. 6; il secondo concerne il comma 20, primo periodo, e il comma 21, secondo periodo, del medesimo articolo.

6.1.– Ad avviso della ricorrente, i commi 3, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 13, 14, 19 e il comma 20, primo periodo, in combinato disposto con i commi 3, 7, 8, 9, 12, 13, 14 e 19 dell'art. 6 violerebbero l'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di «coordinamento della finanza pubblica», e l'art. 119 Cost. e il Titolo VI dello statuto speciale, perché detterebbero limiti puntuali a specifiche voci di spesa.

Le questioni non sono fondate.

Come già affermato da questa Corte, l'art. 6 stabilisce principi di coordinamento della finanza pubblica, in base all'art. 117, terzo comma, Cost. (sentenze n. 221 e n. 36 del 2013, n. 262, n. 217, n. 211 e n. 139 del 2012). Esso non lede l'autonomia finanziaria di Regioni e Province a statuto speciale (art. 119 Cost. e Titolo VI dello statuto del Trentino-Alto Adige). Anche gli enti ad autonomia differenziata, infatti, sono soggetti ai vincoli legislativi derivanti dal rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica (sentenza n. 139 del 2012).

Non può essere invocato il Titolo VI dello statuto speciale e, in particolare, l'art. 79, come sostituito dall'art. 2, comma 107, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2010), per sostenere che il limite complessivo fissato dal d.l. n. 78 del 2010 non sarebbe applicabile alla Provincia autonoma di Bolzano. L'art. 79 dello statuto speciale «detta una specifica disciplina riguardante il solo patto di stabilità interno; per le altre disposizioni in materia di coordinamento della finanza pubblica, la Regione Trentino-Alto Adige e le Province autonome si conformano alle disposizioni legislative statali, legiferando entro i limiti stabiliti dallo Statuto, in particolare agli articoli 4 e 5» (sentenza n. 221 del 2013).

6.2.– La Provincia autonoma di Bolzano censura il comma 20, primo periodo, dell'art. 6, in combinato disposto con i commi 5, 6 e 11 dello stesso articolo, nella parte in cui non esclude dal proprio ambito di applicazione gli enti locali, gli organismi strumentali (ed in particolare modo il Servizio sanitario provinciale) e le società pubbliche, che fanno capo all'ordinamento provinciale in base al vigente assetto statutario. Ad avviso della ricorrente, la mancata esclusione di tali enti dall'ambito di applicazione della norma violerebbe l'art. 119 Cost. e il Titolo VI dello statuto speciale, nonché l'art. 16 del d.lgs. n. 268 del 1992. Analoga censura viene prospettata dalla Provincia autonoma di Bolzano nei confronti del comma 21, secondo periodo, dell'art. 6, il quale violerebbe l'art. 119 Cost., il Titolo VI dello statuto speciale e l'art. 2, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 266 del 1992, in quanto non escluderebbe «dall'obbligo di riservare allo Stato le somme provenienti dalle riduzioni di spesa conseguite ai sensi dell'articolo 6 anche gli enti ed organismi strumentali e le società pubbliche che fanno capo all'ordinamento provinciale e che [...] sono soggette alle funzioni di coordinamento e controllo della ricorrente».

In entrambi i casi, quindi, la ricorrente lamenta che l'assenza di una esplicita menzione degli enti e degli organismi strumentali facenti capo all'ordinamento provinciale determinerebbe per questi ultimi sia l'applicazione in via diretta delle misure stabilite dall'art. 6 (comma 20), sia il mancato esonero dal versamento delle somme provenienti dalle riduzioni di spesa operate con il medesimo art. 6 ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato (comma 21).

Le questioni non sono fondate per erroneità del presupposto interpretativo da cui muove la Provincia autonoma di Bolzano.

Come già precisato da questa Corte, il citato comma 20, primo periodo, nella parte in cui menziona le Regioni, le Province autonome e gli enti del Servizio sanitario nazionale, va inteso nel senso che le disposizioni dell'art. 6 «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» (sentenza n. 139 del 2012). Le medesime argomentazioni vanno applicate al comma 21, secondo periodo, dell'art. 6, che, con una formula analoga a quella usata nel comma 20, primo periodo, richiama gli «enti territoriali» e gli «enti, di competenza regionale o delle province autonome di Trento e di Bolzano, del Servizio sanitario nazionale».

La non fondatezza delle questioni deriva, dunque, da una errata interpretazione da parte della ricorrente dell'ambito soggettivo di applicazione delle due norme impugnate, che include anche gli altri enti e organismi strumentali che fanno capo all'ordinamento provinciale autonomo.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Provincia autonoma di Bolzano con il ricorso indicato in epigrafe;

1) dichiara non fondate le questioni relative ai commi 3, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 13, 14 e 19 dell'art. 6 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, promosse, per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 119 della Costituzione e del Titolo VI 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), con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara non fondata la questione relativa al comma 20, primo periodo, dell'art. 6 del d.l. n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010, in combinato disposto con i commi 3, 7, 8, 9, 12, 13, 14 e 19 dello stesso articolo, promossa, per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost. e del Titolo VI dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondata la questione relativa al comma 20, primo periodo, dell'art. 6 del d.l. n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010, in combinato disposto con i commi 5, 6 e 11 dello stesso articolo, nella parte in cui non esclude dal proprio ambito di applicazione gli enti locali, gli organismi strumentali (ed in particolare modo il Servizio sanitario provinciale) e le società pubbliche, che fanno capo all'ordinamento provinciale in base al vigente assetto statutario, promossa, per violazione dell'art. 119 Cost., del Titolo VI dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, nonché dell'art. 16 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), con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondata la questione relativa al comma 21, secondo periodo, dell'art. 6 del d.l. n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010, promossa, per violazione dell'art. 119 Cost, del Titolo VI dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige e dell'art. 2, commi 1 e 2, del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 marzo 2014.

Gaetano SILVESTRI, Presidente
Sabino CASSESE, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 2 aprile 2014.

Sentenza: 7 aprile 2014, n. 79

Materia: coordinamento della finanza pubblica

Parametri invocati: artt. 3, 5, 117, primo, secondo, terzo e quarto comma, e 119, terzo e quinto comma.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Regione Lombardia

Oggetto: decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario) convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135 – art. 16, commi 1 e 2.

Esito:

- 1) illegittimità costituzionale del terzo periodo del comma 2 dell'articolo 16 del decreto-legge in oggetto, nella parte in cui non prevede che, in caso di mancata deliberazione della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze “è comunque emanato entro il 15 febbraio di ciascun anno”, “sino all'anno 2015”;
- 2) illegittimità costituzionale dell'ultimo periodo del comma 2 dell'articolo 16 del decreto-legge in oggetto;
- 3) illegittimità costituzionale del quarto periodo del comma 2 dell'articolo 16 del decreto-legge in oggetto, limitatamente alle parole «e del terzo periodo»;
- 4) inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 16, commi 1 e 2, del decreto legge in oggetto, promosse, in riferimento agli artt. 3, 5 e 117, primo e secondo comma, della Costituzione.

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto

Sintesi:

Le disposizioni in oggetto sono impugnate nella parte in cui: stabiliscono che le Regioni concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica anche mediante la riduzione delle spese per i consumi intermedi (comma 1); determinano l'ammontare complessivo di tale concorso con riferimento agli anni 2012, 2013, 2014 e «a decorrere dal 2015» (comma 2, primo periodo); dispongono che la ripartizione di tale concorso fra le Regioni è determinata con delibera della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, anche tenendo conto delle analisi della spesa effettuate dal commissario straordinario di cui all'art. 2 del decreto-legge 7 maggio 2012, n. 52 (Disposizioni urgenti per la razionalizzazione della spesa pubblica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 luglio 2012, n. 94, delibera che è recepita da un apposito decreto del Ministero dell'economia e delle finanze entro il 30 settembre 2012 (comma 2, secondo periodo); prevedono che, in caso di mancata delibera della predetta Conferenza, il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze è comunque emanato entro il 15 ottobre 2012, «ripartendo la riduzione in proporzione alle spese sostenute per consumi intermedi desunte, per l'anno 2011, dal SIOPE» (comma 2, terzo periodo). Esse sono, inoltre, censurate là dove stabiliscono che «le risorse a qualunque titolo dovute dallo Stato alle Regioni a statuto ordinario, incluse le risorse destinate alla programmazione regionale del Fondo per le aree sottoutilizzate, ed escluse quelle destinate al finanziamento corrente del Servizio sanitario nazionale e del trasporto pubblico locale», determinate con decreto del Ministero

dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza permanente Stato-Regioni, «*vengono ridotte, per ciascuna Regione, in misura corrispondente agli importi stabiliti ai sensi del primo, del secondo e del terzo periodo*» (comma 2, quarto periodo) e che «*in caso di insufficienza delle predette risorse le Regioni sono tenute a versare all'entrata del bilancio dello Stato le somme residue*» (comma 2, ultimo periodo).

Per la ricorrente, tali commi, ripartendo tra le Regioni il concorso finanziario agli obiettivi del patto di stabilità in relazione alle spese per i consumi intermedi, violerebbero gli artt. 3, 5, 117, primo, secondo, terzo e quarto comma, e 119 Cost. Penalizzerebbero le Regioni più virtuose nella gestione delle risorse; condizionerebbero ed orienterebbero la gestione organizzativa ed amministrativa regionale per il futuro, comprimendo la relativa competenza regionale residuale; lederebbero l'autonomia finanziaria regionale, introducendo stringenti limiti di spesa, corrispondenti a «*tagli tematici*», mirati su determinati capitoli, calibrati in maniera tale da non lasciare alle Regioni medesime alcuna facoltà di scegliere il modo in cui effettuare il risparmio di spesa e senza, peraltro, avere neppure carattere transitorio (riguardando gli anni 2012–2014 e quelli «*a decorrere dall'anno 2015*»). Le medesime norme, nella parte in cui prevedono che i tagli sui trasferimenti statali siano più elevati per le Regioni che abbiano consumi intermedi più alti, ritenuti una manifestazione di «*ricchezza*», sarebbero inoltre lesive degli artt. 117 e 119, terzo e quinto comma, Cost. Esse, infatti, produrrebbero una perequazione irragionevole e dannosa per il futuro e sganciata dagli obiettivi di solidarietà, lesiva del terzo comma dell'art. 119 Cost. che ancora il funzionamento del fondo perequativo alla capacità fiscale delle medesime Regioni, nonché del quinto comma dello stesso art. 119 Cost., che prevede che gli oneri necessari per la rimozione degli squilibri economico-sociali e la promozione dello sviluppo economico delle Regioni meno avanzate debbano essere sostenuti dallo Stato e non dalle altre Regioni e devono garantire risorse aggiuntive rispetto a quelle reperite per l'esercizio delle normali funzioni.

Nel merito, le questioni prospettate sono state ritenute fondate nei limiti di seguito riportati.

La Corte ha da tempo riconosciuto che la finanza delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali è «*parte della finanza pubblica allargata*» e che «*il legislatore statale può legittimamente imporre alle Regioni vincoli alle politiche di bilancio – anche se questi ultimi, indirettamente, vengono ad incidere sull'autonomia regionale di spesa – per ragioni di coordinamento finanziario volte a salvaguardare [...] l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari*» (sentenza n. 237 del 2009). Questi vincoli, perché possano considerarsi rispettosi dell'autonomia delle Regioni e degli enti locali, devono riguardare «*l'entità del disavanzo di parte corrente*» oppure – ma solo «*in vista degli specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica perseguiti dal legislatore statale – la crescita della spesa corrente*» (sentenza n. 182 del 2011), in quanto, ove non contenuta, ineludibilmente destinata a produrre disavanzo e quindi a porre a rischio gli obiettivi di finanza pubblica e con essi, indirettamente, anche i vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea. Sulle richiamate indicazioni trovano fondamento le disposizioni censurate, nella parte in cui, «*ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica*» (comma 1) ed in vista della realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, determinano, in linea generale, gli obiettivi del patto di stabilità interno delle Regioni, strettamente strumentali ai primi. In coerenza con tale scopo, esse prescrivono che l'ammontare complessivo del concorso finanziario di ciascuna Regione al rispetto dei predetti obiettivi del patto di stabilità (comma 2) sia determinato dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, la cui delibera, adottata anche tenendo conto delle analisi della spesa effettuate dal commissario straordinario di cui all'art. 2 del d.l. n. 52 del 2012, deve essere recepita con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze entro il 31 gennaio di ciascun anno, sempre in considerazione della necessità di assicurare il rispetto dei vincoli di finanza pubblica.

Nel terzo periodo del comma 2, l'art. 16, tuttavia, stabilisce che, «*in caso di mancata deliberazione della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze è comunque*

emanato entro il 15 febbraio di ciascun anno» e che la determinazione del concorso finanziario di ciascuna regione è effettuata esclusivamente *«in proporzione alle spese sostenute per consumi intermedi»* e cioè a quei consumi che, secondo la definizione fornita dal Regolamento CE 25 giugno 1996, n. 2223 (Regolamento del Consiglio relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nella Comunità), *«rappresentano il valore dei beni e dei servizi consumati quali input in un processo di produzione»*. Tale disposizione è, pertanto, finalizzata a sanzionare e quindi ad imporre alle Regioni il contenimento della spesa corrente, non complessivamente considerata, ma con specifico riguardo alla categoria dei suddetti consumi intermedi.

La Corte ha ripetutamente affermato che è consentito al legislatore statale imporre limiti alla spesa di enti pubblici regionali, che si configurano quali principi di *«coordinamento della finanza pubblica»*, anche nel caso in cui gli *«obiettivi di riequilibrio della medesima»* tocchino singole voci di spesa a condizione che: 1) tali obiettivi consistano in *«un contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente»*, in quanto dette voci corrispondano ad un *«importante aggregato della spesa di parte corrente»*, come nel caso delle spese per il personale (sentenze n. 287 del 2013 e n. 169 del 2007); 2) il citato contenimento sia comunque *«transitorio»*, in quanto necessario a fronteggiare una situazione contingente; 3) non siano previsti *«in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi»* (sentenze n. 23 e n. 22 del 2014; n. 236, n. 229 e n. 205 del 2013; n. 193 del 2012; n. 169 del 2007). A suo giudizio, la disposizione in esame soddisfa solo alcuni dei richiamati requisiti, nella parte in cui stabilisce che le misure restrittive incidono sui consumi intermedi, i quali costituiscono *«un rilevante aggregato della spesa di parte corrente»* ed *«una delle più frequenti e rilevanti cause del disavanzo pubblico»* (sentenza n. 289 del 2008), e non detta specifiche modalità operative circa gli strumenti con cui attuare il risparmio sulla spesa per i consumi intermedi che restano, pertanto, almeno in parte, nella discrezionalità della Regione. Non soddisfa, invece, l'ulteriore condizione della necessaria *“transitorietà”* delle misure restrittive (fra le tante, sentenze n. 256, n. 229 e n. 205 del 2013), nella parte in cui stabilisce che dette misure, che si impongono all'autonomia di spesa ed organizzativa della Regione, sono adottate non per un periodo limitato, per fronteggiare una situazione contingente, ma a tempo indeterminato, disponendo l'adozione del decreto ministeriale *«entro il 15 febbraio di ciascun anno»*. Secondo la Corte, occorre dedurre dalla trama normativa censurata un termine finale che consenta di assicurare la natura transitoria delle misure previste e, allo stesso tempo, di non stravolgere gli equilibri della finanza pubblica, specie in relazione all'anno finanziario in corso (sentenza n. 193 del 2012). Il *dies ad quem* è stato individuato nell'anno 2015, espressamente richiamato in entrambi i suddetti periodi là dove è determinato il concorso finanziario delle Regioni al patto di stabilità per gli anni 2012, 2013 e 2014 e *«a decorrere dall'anno 2015»*. La Corte ha dichiarato pertanto l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 117, terzo e quarto comma, e 119, primo comma, Cost., del terzo periodo del comma 2 dell'art. 16 del decreto in oggetto, nella parte in cui non prevede che, in caso di mancata deliberazione della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze *«è comunque emanato entro il 15 febbraio di ciascun anno»*, *«sino all'anno 2015»*.

La Corte ha ritenuto fondata nel merito anche la questione relativa ai commi 1 e 2 (più precisamente il quarto ed il quinto periodo del comma 2) dell'art. 16 del decreto in oggetto, censurati dalla ricorrente per violazione dell'art. 119, terzo e quinto comma, Cost. L'art. 16, dopo aver stabilito le modalità del concorso finanziario delle Regioni al conseguimento degli obiettivi del patto di stabilità interno delle Regioni a statuto ordinario (comma 2, dal primo al terzo periodo), dispone anche la riduzione delle *«risorse a qualunque titolo dovute dallo Stato alle regioni a statuto ordinario, incluse le risorse destinate alla programmazione regionale del Fondo per le aree sottoutilizzate ed escluse quelle destinate al finanziamento corrente del Servizio sanitario nazionale e del trasporto pubblico locale»* (quarto periodo del comma 2). Tale riduzione è determinata, per ciascuna Regione, *«in misura proporzionale»*, fra l'altro, anche alle spese sostenute per i consumi intermedi (quarto periodo del comma 2), al punto che *«in caso di insufficienza delle predette risorse*

le regioni sono tenute a versare all'entrata del bilancio dello Stato le somme residue» (ultimo periodo del comma 2). Tali disposizioni, nell'imporre il taglio dei trasferimenti statali in favore delle Regioni ad autonomia ordinaria (taglio che, tuttavia, non tocca le risorse relative al servizio sanitario ed al trasporto pubblico locale), lo commisura all'ammontare delle spese sostenute dalle Regioni per i consumi intermedi, nel senso di imporre maggiori riduzioni a quelle Regioni che abbiano effettuato maggiori spese per i suddetti consumi intermedi, fino al punto di costringere quelle Regioni che abbiano effettuato spese molto elevate per i consumi intermedi, superiori ai trasferimenti statali dovuti, a restituire al bilancio dello Stato le somme residue. Esse realizzano un effetto perequativo implicito che discende dal collegare la riduzione dei trasferimenti statali all'ammontare delle spese per i consumi intermedi, intese quali manifestazioni, pur indirette, di ricchezza delle Regioni. Tale misura perequativa, tuttavia, contrasta con l'art. 119 Cost. in quanto non soddisfa i requisiti ivi prescritti, in particolare al terzo ed al quinto comma.

La Corte ha ripetutamente affermato che *«gli interventi statali fondati sulla differenziazione tra Regioni, volti a rimuovere gli squilibri economici e sociali, devono seguire le modalità fissate dall'art. 119, quinto comma, Cost., senza alterare i vincoli generali di contenimento della spesa pubblica, che non possono che essere uniformi»* (sentenze n. 46 del 2013 e n. 284 del 2009) ed ha anche affermato che, ove le risorse acquisite siano destinate ad un apposito fondo perequativo, esse devono essere indirizzate ai soli *«territori con minore capacità fiscale per abitante»* (art. 119, terzo comma, Cost.). Infatti, *«mentre il concorso agli obiettivi di finanza pubblica è un obbligo indefettibile di tutti gli enti del settore pubblico allargato di cui anche le Regioni devono farsi carico attraverso un accollo proporzionato degli oneri complessivi conseguenti alle manovre di finanza pubblica (ex plurimis, sentenza n. 52 del 2010), la perequazione degli squilibri economici in ambito regionale deve rispettare le modalità previste dalla Costituzione, di modo che il loro impatto sui conti consolidati delle amministrazioni pubbliche possa essere fronteggiato ed eventualmente redistribuito attraverso la fisiologica utilizzazione degli strumenti consentiti dal vigente ordinamento finanziario e contabile»* (sentenza n. 176 del 2012). Conseguentemente, *«gli interventi perequativi e solidali devono garantire risorse aggiuntive rispetto a quelle reperite per l'esercizio delle normali funzioni»*, e provenienti dallo Stato (sentenza n. 176 del 2012), devono avere uno *«specifico ambito territoriale di localizzazione»*, nonché *«particolari categorie svantaggiate destinatarie»* (sentenza n. 254 del 2013).

A giudizio della Corte, nel caso di specie, nessuna delle suddette condizioni è soddisfatta, in quanto le disposizioni censurate non contengono alcun indice da cui possa trarsi la conclusione che le risorse in tal modo acquisite siano destinate ad un fondo perequativo indirizzato ai soli *«territori con minore capacità fiscale per abitante»* (art. 119, terzo comma, Cost.), né che esse siano volte a fornire quelle *«risorse aggiuntive»*, che lo Stato – dal quale, peraltro, dovrebbero provenire – destina esclusivamente a *«determinate»* Regioni per *«scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni»* (art. 119, quinto comma, Cost.: ex plurimis, sentenze n. 273 del 2013; n. 451 del 2006; n. 107 del 2005; n. 423, n. 320, n. 49 e n. 16 del 2004), con riferimento a specifici ambiti territoriali e/o a particolari categorie svantaggiate. Dal tenore delle disposizioni impugnate emerge esclusivamente che il maggiore sacrificio imposto alle Regioni per il solo fatto che hanno sostenuto maggiori spese per i consumi intermedi si risolve in una corrispondente maggiore riduzione dei trasferimenti statali, ove non addirittura nell'obbligo di restituzione di risorse già acquisite, che vengono assicurate all'entrata del bilancio dello Stato, senza alcuna indicazione circa la loro destinazione.

Pertanto la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 2, ultimo periodo, il quale impone alle Regioni che abbiano sostenuto spese molto elevate per i consumi intermedi, allorquando le risorse statali da trasferire non siano sufficienti a *«coprire»* quelle spese, di versare al bilancio dello Stato le somme residue; nonché del medesimo art. 16, comma 2, quarto periodo, nella parte in cui stabilisce che le risorse a qualunque titolo dovute dallo Stato alle Regioni a statuto ordinario sono ridotte, per ciascuna Regione, in misura proporzionale agli importi stabiliti

anche ai sensi «*del terzo periodo*» del medesimo comma e cioè in proporzione alle spese sostenute per i consumi intermedi.

Bilancio e contabilità pubblica - Concorso finanziario delle Regioni al patto di stabilità - Ammontare determinato in relazione alle spese da ciascuna sostenute per i consumi intermedi. - Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 16, commi 1 e 2. - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.17 del 16-4-2014)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 16, commi 1 e 2, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135, promosso dalla Regione Lombardia con ricorso notificato il 13 ottobre 2012, depositato in cancelleria il 22 ottobre 2012 ed iscritto al n. 162 del registro ricorsi 2012.

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

udito nell'udienza pubblica del 28 gennaio 2014 il Giudice relatore Giuseppe Tesauro;

uditi l'avvocato Fabio Cintioli per la Regione Lombardia e l'avvocato dello Stato Massimo Massella Ducci Teri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– La Regione Lombardia dubita della legittimità costituzionale dell'art. 16, commi 1 e 2, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135.

Le citate disposizioni sono impugnate nella parte in cui: stabiliscono che le Regioni concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica anche mediante la riduzione delle spese per i consumi intermedi (comma 1); determinano l'ammontare complessivo di tale concorso con riferimento agli anni 2012, 2013, 2014 e «a decorrere dal 2015» (comma 2, primo periodo); dispongono che la ripartizione di tale concorso fra le Regioni è determinata con delibera della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, anche tenendo conto delle analisi della spesa effettuate dal commissario straordinario di cui all'art. 2 del decreto-legge 7 maggio 2012, n. 52 (Disposizioni urgenti per la razionalizzazione della spesa pubblica), convertito, modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 luglio 2012, n. 94, delibera che è recepita da un apposito decreto del Ministero dell'economia e delle finanze entro il 30 settembre 2012 (comma 2, secondo periodo); prevedono che, in caso di mancata delibera della

predetta Conferenza, il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze è comunque emanato entro il 15 ottobre 2012, «ripartendo la riduzione in proporzione alle spese sostenute per consumi intermedi desunte, per l'anno 2011, dal SIOPE» (comma 2, terzo periodo). Esse sono, inoltre, censurate là dove stabiliscono che «le risorse a qualunque titolo dovute dallo Stato alle Regioni a statuto ordinario, incluse le risorse destinate alla programmazione regionale del Fondo per le aree sottoutilizzate, ed escluse quelle destinate al finanziamento corrente del Servizio sanitario nazionale e del trasporto pubblico locale», determinate con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza permanente Stato-Regioni, «vengono ridotte, per ciascuna Regione, in misura corrispondente agli importi stabiliti ai sensi del primo, del secondo e del terzo periodo» (comma 2, quarto periodo) e che «in caso di insufficienza delle predette risorse le Regioni sono tenute a versare all'entrata del bilancio dello Stato le somme residue» (comma 2, ultimo periodo). Secondo la ricorrente, i richiamati commi 1 e 2 dell'art. 16 del d.l. n. 95 del 2012, ripartendo tra le Regioni il concorso finanziario agli obiettivi del patto di stabilità in relazione alle spese per i consumi intermedi, violerebbero gli artt. 3, 5, 117, primo, secondo, terzo e quarto comma, e 119 Cost. Essi, infatti determinerebbero, irragionevolmente, l'effetto di penalizzare le Regioni più virtuose nella gestione delle risorse, e cioè quelle che abbiano contenuto la propria dimensione organizzativa, impiegando le risorse conseguite a questo tipo di risparmi per migliorare l'efficienza del servizio pubblico; condizionerebbero ed orienterebbero la gestione organizzativa ed amministrativa regionale per il futuro, comprimendo la relativa competenza regionale residuale, oltretutto in favore di un criterio organizzativo che non sarebbe affatto in armonia con gli obiettivi di risanamento finanziario e di contenimento della spesa pubblica imposti dall'ordinamento dell'Unione europea; infine, lederebbero l'autonomia finanziaria regionale, introducendo stringenti limiti di spesa, corrispondenti a «tagli tematici», mirati su determinati capitoli, calibrati in maniera tale da non lasciare alle Regioni medesime alcuna facoltà di scegliere il modo in cui effettuare il risparmio di spesa e senza, peraltro, avere neppure carattere transitorio (riguardando gli anni 2012–2014 e quelli «a decorrere dall'anno 2015»).

Le medesime norme, nella parte in cui prevedono che i tagli sui trasferimenti statali siano più elevati per le Regioni che abbiano consumi intermedi più alti, ritenuti una manifestazione di «ricchezza», sarebbero inoltre lesive degli artt. 117 e 119, terzo e quinto comma, Cost., sotto un altro profilo. Esse, infatti, produrrebbero una perequazione irragionevole e dannosa per il futuro e sganciata dagli obiettivi di solidarietà, lesiva del terzo comma dell'art. 119 Cost. che è ancora il funzionamento del fondo perequativo alla capacità fiscale delle medesime Regioni, nonché del quinto comma dello stesso art. 119 Cost., che prevede che gli oneri necessari per la rimozione degli squilibri economico-sociali e la promozione dello sviluppo economico delle Regioni meno avanzate debbano essere sostenuti dallo Stato e non dalle altre Regioni e devono garantire risorse aggiuntive rispetto a quelle reperite per l'esercizio delle normali funzioni.

2.– Occorre, preliminarmente, rilevare che l'impugnato comma 2 dell'art. 16 del d.l. n. 95 del 2012 è stato modificato dall'art. 1, commi 117, lettere a) e b), e 468, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2013), a decorrere dal 1° gennaio 2013.

Le modifiche apportate alla disposizione impugnata sono costituite, essenzialmente: dall'aumento degli importi previsti a titolo di concorso delle Regioni alla realizzazione degli obiettivi del patto di stabilità interno delle Regioni («Gli obiettivi del patto di stabilità interno delle regioni a statuto ordinario sono rideterminati in modo tale da assicurare l'importo di 700 milioni di euro per l'anno 2012 e di 2.000 [nel testo precedente:1.000] milioni di euro per ciascuno degli anni 2013 e 2014 e 2.050 [nel testo precedente:1.050] milioni di euro a decorrere dall'anno 2015»: così il comma 2, primo periodo); dalla previsione che la delibera della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, con la quale è determinato l'ammontare del concorso finanziario di ciascuna Regione, è recepita con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze che è emanato «entro il 15 febbraio di ciascun anno» e non più «entro il 15 ottobre

2012» (così il comma 2, secondo periodo); infine, dall'introduzione della previsione che le riduzioni delle risorse dovute a qualunque titolo dallo Stato alle Regioni sono determinate «per l'importo complessivo di 1.000 milioni di euro per ciascuno degli anni 2013 e 2014 e 1.050 milioni di euro a decorrere dall'anno 2015», per ciascuna Regione in misura «proporzionale» (e non più «corrispondente») agli importi stabiliti ai sensi del primo, del secondo e del terzo periodo» (così comma 2, quarto periodo).

Questa Corte ha costantemente affermato che, nell'ipotesi in cui le modifiche normative non siano soddisfattive rispetto alle censure, la questione di costituzionalità deve essere trasferita sulla nuova disposizione, salvo che quest'ultima appaia dotata di un contenuto radicalmente innovativo rispetto alla norma originaria (ex plurimis, sentenze n. 219 del 2013, n. 193 e n. 30 del 2012).

Nella specie, le modifiche di cui si è riferito non hanno mutato la portata precettiva della norma impugnata; anzi, per certi versi, hanno aggravato i contenutiasseritamente lesivi della stessa, con la conseguenza che la questione deve ritenersi trasferita sul testo oggi vigente dell'art. 16, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012.

3.– Ancora in linea preliminare, occorre valutare l'eccezione, sollevata dalla difesa statale, di inammissibilità delle censure promosse nei confronti dell'art. 16, commi 1 e 2, del d.l. n. 95 del 2012, in riferimento agli artt. 3 e 5 Cost., in quanto sono relative a parametri non attinenti al riparto delle competenze e dalla loro pretesa violazione non sarebbe desunta la compressione di sfere di attribuzione regionale.

3.1.– L'eccezione è fondata.

La ricorrente contesta l'irragionevolezza della disciplina impugnata senza dimostrare in che modo tale pretesa irragionevolezza della disciplina determinerebbe, anche in ipotesi, una lesione della competenza regionale e, per giunta, senza fornire argomenti atti a dimostrare per quale motivo detta disciplina finirebbe per penalizzare le Regioni più virtuose.

Deve, pertanto, dichiararsi l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale proposta in relazione agli artt. 3 e 5 Cost., posto che, in riferimento ad essa, «il ricorso è generico quanto alla motivazione e carente [...] quanto alla pretesa ridondanza della disposizione impugnata sulla lesione delle proprie competenze» (sentenza n. 246 del 2012).

4.– Deve, altresì, essere dichiarata l'inammissibilità delle questioni proposte in relazione all'art. 117, primo e secondo comma, Cost.

Infatti, con riferimento all'art. 117, secondo comma, Cost., il ricorrente non svolge alcuna motivazione, limitandosi ad indicare solo numericamente tale parametro costituzionale, peraltro in maniera generica. Con riguardo, invece, all'art. 117, primo comma, Cost., la Regione, pur denunciando la violazione dei vincoli economici derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea, non solo non specifica quali sarebbero le norme dell'Unione europea che sarebbero lese, ma non svolge neppure alcuna argomentazione atta a spiegare per quale ragione la prevista ripartizione tra le Regioni dell'ammontare del concorso finanziario al patto di stabilità in relazione ai consumi intermedi indurrebbe le Regioni medesime ad adottare un criterio di organizzazione non in armonia con i vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.

5.– La Regione Lombardia censura, inoltre, l'art. 16, commi 1 e 2, del d.l. n. 95 del 2012, nella parte in cui, determinando l'ammontare del concorso finanziario di ciascuna Regione al patto di stabilità in relazione all'ammontare delle spese sostenute per i consumi intermedi, recherebbe una disciplina che va ben al di là della determinazione dei principi di «coordinamento della finanza pubblica», la quale sarebbe, quindi, lesiva dell'autonomia finanziaria regionale (artt. 117, terzo comma, e 119, primo comma, Cost.), tale, peraltro, da condizionare ed orientare la gestione organizzativa ed amministrativa regionale, in violazione anche dell'art. 117, quarto comma, Cost. Infatti, gli stringenti limiti di spesa da essa introdotti, riferiti a specifici capitoli, sarebbero

determinati in maniera tale da non lasciare alla Regione medesima la facoltà di scegliere il modo in cui effettuare il risparmio di spesa, in tal modo condizionandone l'attività, senza peraltro avere neppure carattere transitorio, riguardando gli anni 2012-2014 e quelli «a decorrere dall'anno 2015».

5.1.– In linea preliminare, occorre valutare l'eccezione di inammissibilità della predetta questione, sollevata dalla difesa statale sulla base dell'assunto che non sarebbe adeguatamente dimostrata la sussistenza di un *vulnus* diretto ed immediato alla finanza regionale, in specie con riferimento alla circostanza che l'intervento statale altererebbe gravemente il rapporto tra complessivi bisogni regionali e insieme dei mezzi finanziari per farvi fronte, né sarebbe adeguatamente motivata la pretesa determinazione di vincolo puntuali e specifici all'autonomia di spesa ed organizzativa delle Regioni.

5.1.1.– L'eccezione è priva di fondamento.

Nella specie, la Regione ricorrente impugna le norme citate nella parte in cui, stabilendo che l'ammontare del concorso finanziario di ciascuna Regione al patto di stabilità è determinato in relazione all'ammontare delle spese sostenute dalle medesime per i consumi intermedi, conterrebbero disposizioni dettagliate non qualificabili quali principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. e quindi tali da comprimere oltre il consentito l'autonomia di spesa delle Regioni, tutelata dall'art. 119, primo comma, Cost., in quanto incidenti su uno specifico capitolo di spesa e non sulla spesa corrente complessivamente considerata. Posto che a nulla rileva, a tal proposito, la dimostrazione dell'esistenza di un *vulnus* diretto ed immediato alla finanza regionale, la valutazione circa la fondatezza di tali assunti rientra nel giudizio inerente al merito della questione.

5.2.– Nel merito, la questione è fondata nei limiti di seguito precisati.

Questa Corte ha da tempo riconosciuto che la finanza delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali è «parte della finanza pubblica allargata» (sentenze n. 267 del 2006 e n. 425 del 2004). Pertanto, «il legislatore statale può legittimamente imporre alle Regioni vincoli alle politiche di bilancio – anche se questi ultimi, indirettamente, vengono ad incidere sull'autonomia regionale di spesa – per ragioni di coordinamento finanziario volte a salvaguardare [...] l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari» (sentenza n. 237 del 2009; nello stesso senso sentenze n. 52 del 2010 e n. 139 del 2009). Questi vincoli, tuttavia, perché possano considerarsi rispettosi dell'autonomia delle Regioni e degli enti locali, devono riguardare «l'entità del disavanzo di parte corrente» oppure – ma solo «in vista degli specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica perseguiti dal legislatore statale – la crescita della spesa corrente» (sentenza n. 182 del 2011), in quanto, ove non contenuta, ineludibilmente destinata a produrre disavanzo e quindi a porre a rischio gli obiettivi di finanza pubblica e con essi, indirettamente, anche i vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.

Sulle richiamate indicazioni trovano fondamento le disposizioni censurate, nella parte in cui, «ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica» (comma 1) ed in vista della realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, determinano, in linea generale, gli obiettivi del patto di stabilità interno delle Regioni, strettamente strumentali ai primi. In coerenza con tale scopo, esse prescrivono che l'ammontare complessivo del concorso finanziario di ciascuna Regione al rispetto dei predetti obiettivi del patto di stabilità (comma 2) sia determinato dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, la cui delibera, adottata anche tenendo conto delle analisi della spesa effettuate dal commissario straordinario di cui all'art. 2 del d.l. n. 52 del 2012, deve essere recepita con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze entro il 31 gennaio di ciascun anno, sempre in considerazione della necessità di assicurare il rispetto dei vincoli di finanza pubblica.

Nel terzo periodo del comma 2, l'art. 16, tuttavia, stabilisce che, «in caso di mancata deliberazione della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze è comunque emanato entro il 15 febbraio di ciascun anno» e che la determinazione del concorso finanziario di ciascuna regione è effettuata esclusivamente «in proporzione alle spese sostenute per consumi intermedi» e cioè a quei consumi che, secondo la definizione fornita dal Regolamento CE 25 giugno 1996, n. 2223 (Regolamento del Consiglio relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nella Comunità), «rappresentano il valore dei beni e dei servizi consumati quali input in un processo di produzione».

La richiamata disposizione è, pertanto, chiaramente finalizzata a sanzionare e quindi ad imporre alle Regioni il contenimento della spesa corrente, non complessivamente considerata, ma con specifico riguardo alla categoria dei suddetti consumi intermedi.

A tal proposito occorre ricordare che questa Corte ha ripetutamente affermato che è consentito al legislatore statale imporre limiti alla spesa di enti pubblici regionali, che si configurano quali principi di «coordinamento della finanza pubblica», anche nel caso in cui gli «obiettivi di riequilibrio della medesima» tocchino singole voci di spesa a condizione che: tali obiettivi consistano in «un contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente», in quanto dette voci corrispondano ad un «importante aggregato della spesa di parte corrente», come nel caso delle spese per il personale (sentenze n. 287 del 2013 e n. 169 del 2007); il citato contenimento sia comunque «transitorio», in quanto necessario a fronteggiare una situazione contingente, e non siano previsti «in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi» (sentenze n. 23 e n. 22 del 2014; n. 236, n. 229 e n. 205 del 2013; n. 193 del 2012; n. 169 del 2007).

Orbene, la citata disposizione soddisfa solo alcuni dei richiamati requisiti, nella parte in cui stabilisce che le misure restrittive incidono sui consumi intermedi, i quali costituiscono «un rilevante aggregato della spesa di parte corrente» ed «una delle più frequenti e rilevanti cause del disavanzo pubblico» (sentenza n. 289 del 2008), e non detta specifiche modalità operative circa gli strumenti con cui attuare il risparmio sulla spesa per i consumi intermedi, che restano, pertanto, almeno in parte, nella discrezionalità della Regione. Ma non soddisfa, viceversa, l'ulteriore condizione della necessaria «transitorietà» delle misure restrittive (fra le tante, sentenze n. 256, n. 229 e n. 205 del 2013), nella parte in cui stabilisce che dette misure, che si impongono all'autonomia di spesa ed organizzativa della Regione, sono adottate non per un periodo limitato, per fronteggiare una situazione contingente, ma a tempo indeterminato, disponendo l'adozione del decreto ministeriale «entro il 15 febbraio di ciascun anno».

Considerato che questa Corte non può stabilire a sua discrezione l'arco temporale di operatività delle norme in esame, così sostituendosi al legislatore, occorre dedurre dalla trama normativa censurata un termine finale che consenta di assicurare la natura transitoria delle misure previste e, allo stesso tempo, di non stravolgere gli equilibri della finanza pubblica, specie in relazione all'anno finanziario in corso (sentenza n. 193 del 2012). L'esame del primo e del quarto periodo del comma 2 dell'art. 16 in esame consente di individuare quale dies ad quem l'anno 2015, espressamente richiamato in entrambi i suddetti periodi là dove è determinato il concorso finanziario delle Regioni al patto di stabilità per gli anni 2012, 2013 e 2014 e «a decorrere dall'anno 2015».

Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 117, terzo e quarto comma, e 119, primo comma, Cost., del terzo periodo del comma 2 dell'art. 16 del d.l. n. 95 del 2012, nella parte in cui non prevede che, in caso di mancata deliberazione della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze «è comunque emanato entro il 15 febbraio di ciascun anno», «sino all'anno 2015».

6.– I commi 1 e 2 (più precisamente il quarto ed il quinto periodo del comma 2) dell'art. 16 del d.l. n. 95 del 2012 sono, infine censurati dalla ricorrente per violazione dell'art. 119, terzo e quinto comma, Cost.

Essi, nella parte in cui stabiliscono che le risorse a qualunque titolo dovute dallo Stato alle Regioni a statuto ordinario siano ridotte in misura maggiore nei confronti delle Regioni che abbiano effettuato maggiori spese per i consumi intermedi, ritenute una manifestazione di "ricchezza", fino al punto da imporre alle medesime Regioni la restituzione allo Stato delle risorse già trasferite, produrrebbero una perequazione lesiva del terzo comma dell'art. 119 Cost. che ancora il funzionamento del fondo perequativo alla capacità fiscale, nonché del quinto comma del medesimo art. 119 Cost., che prevede che gli oneri necessari per la rimozione degli squilibri economico-sociali e la promozione dello sviluppo economico delle Regioni meno avanzate debbano essere sostenuti dallo Stato e non dalle altre Regioni e devono garantire risorse aggiuntive rispetto a quelle reperite per l'esercizio delle normali funzioni.

6.1.– Preliminarmente, è stata eccepita l'inammissibilità della questione in quanto essa consisterebbe nella denuncia di trattamenti disomogenei e di violazioni di precetti costituzionali non assistita da adeguata argomentazione.

6.1.1.– L'eccezione non è fondata.

La ricorrente contesta che la previsione in base alla quale i trasferimenti statali sono maggiormente ridotti a carico delle Regioni che abbiano sostenuto maggiori spese per i consumi intermedi, intese quali manifestazioni di ricchezza, ed in specie la previsione che, nell'ipotesi in cui le predette spese siano molto elevate e le risorse statali da trasferire insufficienti, le medesime Regioni siano tenute a versare all'entrata del bilancio dello Stato le somme residue, darebbero forma ad una perequazione costituzionalmente illegittima in quanto non calibrata sulla capacità fiscale dei territori (art. 119, terzo comma, Cost.) e non realizzata a carico dello Stato ed in vista della necessità di garantire risorse aggiuntive, come imposto dal quinto comma dell'art. 119 Cost.

La censura risulta, pertanto, adeguatamente motivata. La valutazione circa la fondatezza degli argomenti svolti a suo sostegno appartiene al sindacato di merito.

6.2.– Nel merito, la questione è fondata nei termini di seguito precisati.

Sempre nell'ambito del concorso degli enti territoriali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica (comma 1), il censurato art. 16 del d.l. n. 95 del 2012, dopo aver stabilito le modalità del concorso finanziario delle Regioni al conseguimento degli obiettivi del patto di stabilità interno delle Regioni a statuto ordinario (comma 2, dal primo al terzo periodo), dispone anche la riduzione delle «risorse a qualunque titolo dovute dallo Stato alle regioni a statuto ordinario, incluse le risorse destinate alla programmazione regionale del Fondo per le aree sottoutilizzate ed escluse quelle destinate al finanziamento corrente del Servizio sanitario nazionale e del trasporto pubblico locale» (quarto periodo del comma 2).

Tale riduzione è determinata, per ciascuna Regione, «in misura proporzionale», fra l'altro, anche alle spese sostenute per i consumi intermedi (quarto periodo del comma 2), al punto che «in caso di insufficienza delle predette risorse le regioni sono tenute a versare all'entrata del bilancio dello Stato le somme residue» (ultimo periodo del comma 2).

Tali disposizioni, in altri termini, nell'imporre il taglio dei trasferimenti statali in favore delle Regioni ad autonomia ordinaria (taglio che, tuttavia, non tocca le risorse relative al servizio sanitario ed al trasporto pubblico locale), lo commisura all'ammontare delle spese sostenute dalle Regioni per i consumi intermedi, nel senso di imporre maggiori riduzioni a quelle Regioni che abbiano effettuato maggiori spese per i suddetti consumi intermedi, fino al punto di costringere quelle Regioni che abbiano effettuato spese molto elevate per i consumi intermedi, superiori ai trasferimenti statali dovuti, a restituire al bilancio dello Stato le somme residue.

In tal modo esse realizzano un effetto perequativo implicito, ma evidente, che discende dal collegare la riduzione dei trasferimenti statali all'ammontare delle spese per i consumi intermedi, intese quali manifestazioni, pur indirette, di ricchezza delle Regioni.

Una simile misura perequativa, tuttavia, contrasta con l'art. 119 Cost. in quanto non soddisfa i requisiti ivi prescritti, in particolare al terzo ed al quinto comma.

Questa Corte ha ripetutamente affermato che «gli interventi statali fondati sulla differenziazione tra Regioni, volti a rimuovere gli squilibri economici e sociali, devono seguire le modalità fissate dall'art. 119, quinto comma, Cost., senza alterare i vincoli generali di contenimento della spesa pubblica, che non possono che essere uniformi» (sentenze n. 46 del 2013 e n. 284 del 2009) ed ha anche affermato che, ove le risorse acquisite siano destinate ad un apposito fondo perequativo, esse devono essere indirizzate ai soli «territori con minore capacità fiscale per abitante» (art. 119, terzo comma, Cost.).

Infatti, «mentre il concorso agli obiettivi di finanza pubblica è un obbligo indefettibile di tutti gli enti del settore pubblico allargato di cui anche le Regioni devono farsi carico attraverso un accollo proporzionato degli oneri complessivi conseguenti alle manovre di finanza pubblica (ex plurimis, sentenza n. 52 del 2010), la perequazione degli squilibri economici in ambito regionale deve rispettare le modalità previste dalla Costituzione, di modo che il loro impatto sui conti consolidati delle amministrazioni pubbliche possa essere fronteggiato ed eventualmente redistribuito attraverso la fisiologica utilizzazione degli strumenti consentiti dal vigente ordinamento finanziario e contabile» (sentenza n. 176 del 2012). Conseguentemente, «gli interventi perequativi e solidali devono garantire risorse aggiuntive rispetto a quelle reperite per l'esercizio delle normali funzioni», e provenienti dallo Stato (sentenza n. 176 del 2012), devono avere uno «specifico ambito territoriale di localizzazione», nonché «particolari categorie svantaggiate destinatarie» (sentenza n. 254 del 2013).

Nella specie, nessuna delle suddette condizioni è soddisfatta, posto che le disposizioni censurate non contengono alcun indice da cui possa trarsi la conclusione che le risorse in tal modo acquisite siano destinate ad un fondo perequativo indirizzato ai soli «territori con minore capacità fiscale per abitante» (art. 119, terzo comma, Cost.), né che esse siano volte a fornire quelle «risorse aggiuntive», che lo Stato – dal quale, peraltro, dovrebbero provenire – destina esclusivamente a «determinate» Regioni per «scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni» (art. 119, quinto comma, Cost.: ex plurimis, sentenze n. 273 del 2013; n. 451 del 2006; n. 107 del 2005; n. 423, n. 320, n. 49 e n. 16 del 2004), con riferimento a specifici ambiti territoriali e/o a particolari categorie svantaggiate. Dal tenore delle disposizioni impugnate emerge esclusivamente che il maggiore sacrificio imposto alle Regioni per il solo fatto che hanno sostenuto maggiori spese per i consumi intermedi si risolve in una corrispondente maggiore riduzione dei trasferimenti statali, ove non addirittura nell'obbligo di restituzione di risorse già acquisite, che vengono assicurate all'entrata del bilancio dello Stato, senza alcuna indicazione circa la loro destinazione.

Deve, pertanto, dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, ultimo periodo, il quale impone alle Regioni che abbiano sostenuto spese molto elevate per i consumi intermedi, allorquando le risorse statali da trasferire non siano sufficienti a “coprire” quelle spese, di versare al bilancio dello Stato le somme residue; nonché del medesimo art. 16, comma 2, quarto periodo, nella parte in cui stabilisce che le risorse a qualunque titolo dovute dallo Stato alle Regioni a statuto ordinario sono ridotte, per ciascuna Regione, in misura proporzionale agli importi stabiliti anche ai sensi «del terzo periodo» del medesimo comma e cioè in proporzione alle spese sostenute per i consumi intermedi.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale del terzo periodo del comma 2 dell'art. 16 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135, nella parte in cui non prevede che, in caso di mancata deliberazione della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze «è comunque emanato entro il 15 febbraio di ciascun anno», «sino all'anno 2015»;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 2, ultimo periodo, del d.l. n. 95 del 2012;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 2, quarto periodo, del d.l. n. 95 del 2012, limitatamente alle parole «e del terzo periodo»;

4) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16, commi 1 e 2, del d.l. n. 95 del 2012, promosse, con il ricorso indicato in epigrafe, in riferimento agli artt. 3, 5 e 117, primo e secondo comma, della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 aprile 2014.

Gaetano SILVESTRI, Presidente
Giuseppe TESAURO, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'8 aprile 2014.

Sentenza: 7 aprile 2014, n. 85

Materia: acque pubbliche, finanza pubblica

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: artt. 3, 81, 117, secondo comma, lett. e) ed s), e terzo comma, 120 Cost.

Ricorrente: Presidenza del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 16, 1, comma 1, 6, commi 1 e 2, 42, comma 2, 44, 45, comma 2, e 46 della legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Abruzzo – Legge Finanziaria Regionale 2012); legge della Regione Abruzzo 29 ottobre 2012, n. 51 (Sospensione disposizioni di cui alla legge regionale 10 gennaio 2012, n. 1 “Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Abruzzo – Legge finanziaria regionale 2012”, in applicazione dell’art. 17, comma 4, del D.L. 6 luglio 2011, n. 98)

Esito:

- 1) illegittimità costituzionale dell’art. 6, comma 1, della legge della Regione Abruzzo n. 1 del 2012;
- 2) non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell’art. 16 della legge della Regione Abruzzo n. 1 del 2012 in riferimento all’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.;
- 3) inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell’art. 16 della legge della Regione Abruzzo n. 1 del 2012 in riferimento all’art. 117, secondo comma, lettera e), e terzo comma, Cost.;
- 4) estinzione del processo relativamente alle questioni di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 1, 6, comma 2, 42, comma 2, 44, 45, comma 2 e 46, della legge della Regione Abruzzo n. 1 del 2012, nonché alla questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Abruzzo 29 ottobre 2012, n. 51.

Estensore nota : Beatrice Pieraccioli

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri censura in primo luogo l’art. 16 della citata legge regionale in quanto violerebbe l’art. 117, secondo comma, lettere e) ed s), e terzo comma, Cost.

La questione è giudicata dalla Corte in parte inammissibile, in parte infondata.

La Corte ricostruisce il quadro normativo in materia di derivazioni di acqua a scopo idroelettrico: fino al 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 legge 15 marzo 1997, n. 59), relativamente alle derivazioni site nel territorio delle Regioni a statuto ordinario, la competenza in materia apparteneva allo Stato, al quale spettavano, a titolo dominicale, i canoni di concessione, quando le grandi derivazioni afferivano al demanio idrico statale.

L’art. 86 del d.lgs. n. 112 del 1998 ha conferito alle Regioni competenti per territorio l’intera gestione del demanio idrico e il successivo art. 88 ha poi specificato che detta gestione comprende tutte le funzioni amministrative relative alle derivazioni di acqua pubblica, alla ricerca, estrazione e utilizzazione delle acque sotterranee, alla tutela del sistema idrico sotterraneo, nonché alla determinazione dei canoni di concessione e all’introito dei relativi proventi.

Nel conferire tali funzioni, il citato decreto ha peraltro fatto temporaneamente salva (art. 29, comma 3) la competenza dello Stato in materia di grandi derivazioni, prevedendo che, fino

all'entrata in vigore delle norme di recepimento della direttiva 19 dicembre 1996 n. 96/92/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica), le concessioni sono rilasciate dallo Stato d'intesa con la Regione interessata ovvero, in caso di mancata intesa nel termine di sessanta giorni, dal Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato. Successivamente, con decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica) è stata data attuazione alla direttiva 96/92/CE e si è pertanto realizzata la condizione cui l'art. 29, comma 3, del d.lgs. n. 112 del 1998 subordinava il trasferimento delle competenze alle Regioni.

Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 12 ottobre 2000 (Individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative da trasferire alle regioni ed agli enti locali per l'esercizio delle funzioni e dei compiti amministrativi in materia di demanio idrico), si è infine provveduto a dare definitiva attuazione al disegno prefigurato dal legislatore del 1997, prevedendosi il trasferimento alle Regioni, a decorrere dal 1° gennaio 2001, del personale, dei mezzi strumentali e di tutti gli atti relativi agli affari pendenti in materia di derivazioni di acque pubbliche.

Osserva la Corte che la giurisprudenza citata dal ricorrente, con riferimento all'asserita competenza statale, fa sostanzialmente riferimento al servizio idrico integrato, che, a norma dell'art. 61 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), consiste nell'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili di fognatura e di depurazione delle acque reflue, ambito questo ben diverso da quello afferente alle derivazioni a scopo idroelettrico, rispetto al quale non può ritenersi che si verta in materia di tutela dell'ambiente, quanto piuttosto prevalentemente in materia di energia.

In riferimento a tale ambito competenziale, peraltro, la misura dei canoni secondo il criterio di cui all'art. 35 del regio decreto n. 1775 del 1933 (importo fisso per ogni cavallo nominale di forza motrice), neppure potrebbe costituire principio fondamentale, trattandosi invece di disposizione dettata per l'esercizio di una funzione di spettanza dello Stato, che non può limitare l'autonomia legislativa regionale e provinciale acquisita in materia. Inoltre, l'unico principio fondamentale della materia è quello della onerosità della concessione e della proporzionalità del canone alla entità dello sfruttamento della risorsa pubblica e all'utilità economica che il concessionario ne ricava.

Quanto alle censure proposte con riferimento alla materia della «tutela della concorrenza» ed alla violazione dei principi fondamentali in materia di produzione di energia elettrica, la Corte rileva che esse sono evidentemente inammissibili, in quanto non risulta in alcun modo specificato nel ricorso, come il riferimento alla potenza efficiente influisca sui costi e quale sia il «verso economico» di tale effetto. Inoltre, posto il trasferimento alle Regioni delle funzioni relative alla determinazione dei canoni di concessioni idroelettriche (di cui innanzi), la questione risulta connotata da un'indubbia astrattezza in quanto nulla viene riferito sui presupposti di fatto della lamentata violazione delle regole della concorrenza, se non il generico riferimento al t.u. n. 1775 del 1933.

Quanto, poi, all'asserito contrasto «con i principi fondamentali in materia di produzione, trasporto e distribuzione di energia, fissati dalla legge n. 239 del 2004», risulta, ad avviso della Corte, altresì generica la censura di violazione dei principi di non discriminazione nell'accesso alle fonti energetiche e alle relative modalità di fruizione, di economicità dell'energia offerta ai clienti finali e di non discriminazione degli operatori nel territorio nazionale, senza ulteriore specificazione delle singole disposizioni violate.

Il Presidente del Consiglio dei ministri censura anche l'art. 6, comma 1, della medesima legge regionale n. 1 del 2012. Siffatta norma, disponendo che «le economie di stanziamento relative agli importi iscritti in bilancio per il rimborso dell'anticipazione di liquidità di cui all'art. 2, comma 98, della legge n. 191/2009 (legge finanziaria 2010), sono destinate al finanziamento delle spese relative al servizio di trasporto pubblico locale regionale», si porrebbe in contrasto con l'art. 117,

terzo comma, Cost., perché destinerebbe a finalità diverse da quelle sanitarie le anticipazioni di liquidità autorizzate dallo Stato per la copertura dei debiti sanitari pregressi, in violazione del principio di contenimento della spesa pubblica espresso dall'art. 2, comma 98, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2010), in violazione dei principi fondamentali della legislazione statale in materia di «coordinamento della finanza pubblica» contenuti nell'art. 1, comma 796, lettera b), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), e nell'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009, secondo i quali in costanza di piano di rientro è preclusa alla Regione l'adozione di nuovi provvedimenti che siano di ostacolo alla piena attuazione del piano, compromettendo peraltro anche la funzione di valutazione e di monitoraggio attribuita ai tavoli tecnici dall'art. 1, comma 796, lettera b), della l. n. 296 del 2006 .

La disposizione violerebbe altresì l'art. 120, secondo comma, Cost., perché interferirebbe con l'attuazione del piano, affidata al Commissario ad acta, menomandone le attribuzioni di cui al punto 9 del mandato commissariale, il quale demanda a tale organo straordinario l'adozione dei provvedimenti per l'individuazione sul bilancio regionale delle somme per il ripristino del finanziamento del Servizio sanitario regionale.

La questione ad avviso della Corte è fondata.

La norma impugnata, infatti, destinando a finalità diverse da quelle sanitarie le anticipazioni di liquidità autorizzate dallo Stato per la copertura dei debiti sanitari pregressi, si pone in aperta violazione del principio di contenimento della spesa pubblica espresso dall'art. 2, comma 98, della legge n. 191 del 2009 (legge finanziaria 2010), nonché dei principi fondamentali della legislazione statale in materia di «coordinamento della finanza pubblica» contenuti nell'art. 1, comma 796, lettera b), della legge n. 296 del 2006 e nell'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009, secondo i quali, in costanza di piano di rientro, è preclusa alla Regione l'adozione di nuovi provvedimenti che siano di ostacolo alla piena attuazione del piano, anche in vista della funzione di valutazione e di monitoraggio attribuita ai tavoli tecnici dall'art. 1, comma 796, lettera b), della legge n. 296 del 2006. L'interferenza con il piano di rientro è evidente, mentre le difese regionali sono smentite dalle dichiarazioni stesse del Commissario ad acta nella riunione del 14 dicembre 2011, il quale sulla premessa di non aver terminato la ricognizione delle partite debitorie, afferma che «la Regione si riserva di ricorrere a tale anticipazione una volta terminata tale ricognizione».

Risulta pertanto evidente che la norma impugnata incide negativamente, modificandolo, sull'impegno delle somme destinate a coprire il ricorso all'anticipazione di liquidità.

Misure varie in materia di bilancio e contabilità pubblica (destinazione delle anticipazioni di liquidità autorizzate dallo Stato per la copertura di debiti sanitari pregressi, al finanziamento della spesa relativa al servizio di trasporto pubblico locale regionale; destinazione dell'importo l'importo delle maggiorazioni della tassa automobilistica regionale al pagamento delle rate di rimborso dei mutui e dei prestiti relativi al comparto sanitario; canoni di concessione di acque pubbliche) - Misure varie in materia di sanità pubblica (valutazione delle prestazioni sanitarie; ticket; liberalizzazioni per attività medica privata; strutture di riabilitazione non accreditate). - Legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Abruzzo - Legge Finanziaria Regionale 2012), artt. 1, comma 1, 6, commi 1 e 2, 16, 42, comma 2, 44, 45, comma 2 e 46; legge della Regione Abruzzo 29 ottobre 2012, n. 51 (Sospensione disposizioni di cui alla legge regionale 10 gennaio 2012, n. 1 "Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Abruzzo - Legge Finanziaria Regionale 2012" in applicazione dell'art. 17, comma 4, del D.L. 6 luglio 2011, n. 98), art. 1. - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.17 del 16-4-2014)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1, 6, commi 1 e 2, 16, 42, comma 2, 44, 45, comma 2 e 46 della legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Abruzzo – Legge Finanziaria Regionale 2012), e dell’art. 1 della legge della Regione Abruzzo 29 ottobre 2012, n. 51 (Sospensione disposizioni di cui alla legge regionale 10 gennaio 2012, n. 1 “Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Abruzzo – Legge Finanziaria Regionale 2012” in applicazione dell’art. 17, comma 4, del D.L. 6 luglio 2011, n. 98), promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorsi notificati il 16-20 marzo 2012 e il 2-8 gennaio 2013, depositati in cancelleria il 23 marzo 2012 e l’11 gennaio 2013 ed iscritti al n. 61 del registro ricorsi 2012 e al n. 4 del registro ricorsi 2013.

Visti gli atti di costituzione della Regione Abruzzo;

udito nell’udienza pubblica del 14 gennaio 2014 il Giudice relatore Giuseppe Tesaurò;

uditi l’avvocato dello Stato Vincenzo Rago per il Presidente del Consiglio dei ministri e l’avvocato Alessandro Arredi per la Regione Abruzzo.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita della legittimità costituzionale degli artt. 16, 1, comma 1, 6, commi 1 e 2, 42, comma 2, 44, 45, comma 2, e 46 della legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Abruzzo – Legge Finanziaria Regionale 2012), in riferimento agli artt. 81, 117, secondo comma, lettere e) ed s), terzo comma, e 120 della Costituzione; nonché della legge della Regione Abruzzo 29 ottobre 2012, n. 51 (Sospensione disposizioni di cui alla legge regionale 10 gennaio 2012, n. 1 “Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Abruzzo – Legge finanziaria regionale 2012”, in applicazione dell’art. 17, comma 4, del D.L. 6 luglio 2011, n. 98), in riferimento agli artt. 3, 97, 81, 117, terzo comma, e 120 Cost.

2.– Preliminarmente, va disposta la riunione dei suddetti giudizi in ragione della sostanziale identità delle questioni di costituzionalità promosse.

2.1.– Ancora in via preliminare occorre considerare che il Presidente del Consiglio dei ministri ha rinunciato all’impugnazione, prima dell’art. 6, comma 2, e, poi, degli artt. 1, comma 1, 42, comma 2, 44, 45, comma 2, e 46, in relazione al ricorso iscritto al reg. ric. n. 61 del 2012, nonché, successivamente, all’impugnazione della legge regionale n. 51 del 2012 (reg. ric. n. 4 del 2013). Le rinunce sono state accettate dalla Regione Abruzzo con atti depositati ritualmente, sicché è necessario dichiarare, in relazione a tali norme, l’intervenuta estinzione del processo.

3.– Ciò posto, le restanti disposizioni, ossia l’art. 16 e l’art. 6, comma 1, della legge della Regione Abruzzo n. 1 del 2012, possono essere scrutinate secondo l’ordine ad esse attribuito dal ricorrente.

4.– Il Presidente del Consiglio dei ministri assume in primo luogo che l’art. 16 della citata legge regionale violerebbe l’art. 117, secondo comma, lettere e) ed s), e terzo comma, Cost.

La norma impugnata, infatti, determinando i canoni di concessione di acque pubbliche in 35 euro, non più attraverso il riferimento alla potenza nominale concessa o riconosciuta, ma alla potenza efficiente, si porrebbe in contrasto innanzitutto con l'art. 35 del regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775 (Testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e impianti elettrici), il quale prevede che le utenze di acqua pubblica siano sottoposte al pagamento di un canone annuo regolato sulla media della forza motrice nominale disponibile nell'anno. L'art. 6 del medesimo testo unico prevedrebbe, altresì, una bipartizione delle utenze di acqua pubblica per la produzione di forza motrice in piccole e grandi derivazioni, a seconda della potenza nominale media annua superiore o inferiore a 3 Megawatt.

In tale contesto normativo sarebbe evidente che la determinazione dei criteri relativi ai canoni di derivazione di acqua sia atto riconducibile alla «tutela dell'ambiente», poiché il citato regio decreto, in quanto relativo alla uniforme disciplina delle acque pubbliche, sarebbe riconducibile appunto a detta competenza esclusiva statale.

Inoltre, la norma in esame violerebbe anche l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in quanto determinerebbe «uno svantaggio concorrenziale a danno degli operatori insediati nel territorio della Regione Abruzzo», essendo palese che una disciplina dei canoni non omogenea da parte delle Regioni sarebbe in grado di alterare l'equilibrio concorrenziale fra i vari impianti di generazione, posto che gli operatori verrebbero a sostenere oneri e costi diversi a seconda del territorio sul quale insistono.

Infine, la fissazione del diverso criterio di determinazione del canone violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto si porrebbe in contrasto «con i principi fondamentali in materia di produzione, trasporto e distribuzione di energia, fissati dalla legge 23 agosto 2004, n. 239 (Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia), in particolare per quanto concerne gli aspetti di funzionamento unitario dei mercati dell'energia, di non discriminazione nell'accesso alle fonti energetiche e alle relative modalità di fruizione, di economicità dell'energia offerta ai clienti finali e di non discriminazione degli operatori nel territorio nazionale».

4.1.– La questione è in parte inammissibile, in parte infondata.

4.2.– L'art. 16 in esame è stato modificato dalla legge regionale 17 luglio 2012, n. 34 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 3 agosto 2011, n. 25 recante: “Disposizioni in materia di acque con istituzione del fondo speciale destinato alla perequazione in favore del territorio montano per le azioni di tutela delle falde e in materia di proventi relativi alle utenze di acque pubbliche”, integrazione alla legge regionale 17 aprile 2003, n. 7 recante: “Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2003 e pluriennale 2003-2005 della Regione Abruzzo – legge finanziaria regionale 2003”, modifiche alla legge regionale 12 aprile 2011, n. 9 recante “Norme in materia di Servizio Idrico Integrato della Regione Abruzzo” e modifica all'art. 63 della L.R. n. 1/2012 recante: Legge finanziaria regionale 2012), che all'art. 3, a modifica ed integrazione dell'art. 12 della legge regionale 3 agosto 2011, n. 25 (Disposizioni in materia di acque con istituzione del fondo speciale destinato alla perequazione in favore del territorio montano per le azioni di tutela delle falde e in materia di proventi relativi alle utenze di acque pubbliche), ha così riscritto i commi 1 e 1-bis: «1. Fatto salvo quanto previsto dal comma 1-bis il costo unitario per l'uso idroelettrico, di cui alla lettera c) del comma 5 dell'art. 93 della L.R. n. 7/2003, è stabilito per le utenze con potenza nominale superiore a 220 kw, per ogni kw di potenza efficiente, riportata nei rapporti annuali dell'anno precedente, dal GSE, in euro 35,00 a far data dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello dell'entrata in vigore della presente legge. 1-bis. Per il triennio successivo all'entrata in vigore della presente legge, di vigenza del Fondo speciale di cui al comma 1 dell'articolo 1, per le utenze con potenza nominale superiore a 220 kw, il costo unitario per l'uso idroelettrico di cui al comma 1 è stabilito per ogni kw di potenza nominale concessa o riconosciuta».

Il contenuto normativo risultante appare prima facie sostanzialmente immutato, dal momento che il nucleo delle censure attiene alle modalità di determinazione del canone, legate alla potenza efficiente, e tale riferimento permane anche nella nuova formulazione. Questa Corte ha costantemente affermato che, qualora dalla disposizione legislativa sopravvenuta sia desumibile una norma sostanzialmente coincidente con quella impugnata, la questione – in forza del principio di effettività della tutela costituzionale delle parti nei giudizi in via d'azione – deve intendersi trasferita sulla nuova norma (tra le molte, sentenza n. 40 del 2010). Conseguentemente la questione è trasferita sulla norma così come modificata.

4.3.– Ciò posto, va ricordato che, fin dalla sentenza n. 133 del 2005, questa Corte ha ricostruito il quadro normativo in materia di derivazioni di acqua a scopo idroelettrico nel seguente modo.

Fino al 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 legge 15 marzo 1997, n. 59), relativamente alle derivazioni site nel territorio delle Regioni a statuto ordinario, la competenza in materia apparteneva allo Stato, al quale spettavano, a titolo dominicale, i canoni di concessione, quando le grandi derivazioni afferivano al demanio idrico statale.

L'art. 86 del d.lgs. n. 112 del 1998 ha conferito alle Regioni competenti per territorio l'intera gestione del demanio idrico e il successivo art. 88 ha poi specificato che detta gestione comprende tutte le funzioni amministrative relative alle derivazioni di acqua pubblica, alla ricerca, estrazione e utilizzazione delle acque sotterranee, alla tutela del sistema idrico sotterraneo, nonché alla determinazione dei canoni di concessione e all'introito dei relativi proventi.

Nel conferire tali funzioni, il citato decreto ha peraltro fatto temporaneamente salva (art. 29, comma 3) la competenza dello Stato in materia di grandi derivazioni, prevedendo che, fino all'entrata in vigore delle norme di recepimento della direttiva 19 dicembre 1996 n. 96/92/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica), le concessioni sono rilasciate dallo Stato d'intesa con la Regione interessata ovvero, in caso di mancata intesa nel termine di sessanta giorni, dal Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato. Successivamente, con decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica) è stata data attuazione alla direttiva 96/92/CE e si è pertanto realizzata la condizione cui l'art. 29, comma 3, del d.lgs. n. 112 del 1998 subordinava il trasferimento delle competenze alle Regioni.

Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 12 ottobre 2000 (Individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative da trasferire alle regioni ed agli enti locali per l'esercizio delle funzioni e dei compiti amministrativi in materia di demanio idrico), si è infine provveduto a dare definitiva attuazione al disegno prefigurato dal legislatore del 1997, prevedendosi il trasferimento alle Regioni, a decorrere dal 1° gennaio 2001, del personale, dei mezzi strumentali e di tutti gli atti relativi agli affari pendenti in materia di derivazioni di acque pubbliche.

La giurisprudenza citata dal ricorrente, con riferimento all'asserita competenza statale, fa sostanzialmente riferimento al servizio idrico integrato, che, a norma dell'art. 61 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), consiste nell'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili di fognatura e di depurazione delle acque reflue, ambito questo ben diverso da quello afferente alle derivazioni a scopo idroelettrico, rispetto al quale non può ritenersi che si verta in materia di tutela dell'ambiente, quanto piuttosto prevalentemente in materia di energia.

In riferimento a tale ambito competenziale, peraltro, la misura dei canoni secondo il criterio di cui all'art. 35 del regio decreto n. 1775 del 1933 (importo fisso per ogni cavallo nominale di forza motrice), neppure potrebbe costituire principio fondamentale, trattandosi invece di disposizione dettata per l'esercizio di una funzione di spettanza dello Stato, che non può limitare l'autonomia legislativa regionale e provinciale acquisita in materia. Inoltre, l'unico principio

fondamentale della materia è quello della onerosità della concessione e della proporzionalità del canone alla entità dello sfruttamento della risorsa pubblica e all'utilità economica che il concessionario ne ricava.

4.4.– Va rilevato, quanto alle censure proposte con riferimento alla materia della «tutela della concorrenza» ed alla violazione dei principi fondamentali in materia di produzione di energia elettrica, che esse sono evidentemente inammissibili, in quanto non risulta in alcun modo specificato nel ricorso, come il riferimento alla potenza efficiente influisca sui costi e quale sia il “verso economico” di tale effetto. Inoltre, posto il trasferimento alle Regioni delle funzioni relative alla determinazione dei canoni di concessioni idroelettriche (di cui innanzi), la questione risulta connotata da un'indubbia astrattezza in quanto nulla viene riferito sui presupposti di fatto della lamentata violazione delle regole della concorrenza, se non il generico riferimento al t.u. n. 1775 del 1933.

Quanto, poi, all'asserito contrasto «con i principi fondamentali in materia di produzione, trasporto e distribuzione di energia, fissati dalla legge n. 239 del 2004», risulta altresì generica la censura di violazione dei principi di non discriminazione nell'accesso alle fonti energetiche e alle relative modalità di fruizione, di economicità dell'energia offerta ai clienti finali e di non discriminazione degli operatori nel territorio nazionale, senza ulteriore specificazione delle singole disposizioni violate.

5.– Il Presidente del Consiglio dei ministri censura anche l'art. 6, comma 1, della medesima legge regionale n. 1 del 2012. Siffatta norma, disponendo che «le economie di stanziamento relative agli importi iscritti in bilancio per il rimborso dell'anticipazione di liquidità di cui all'art. 2, comma 98, della legge n. 191/2009 (legge finanziaria 2010), sono destinate al finanziamento delle spese relative al servizio di trasporto pubblico locale regionale», si porrebbe in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., perché destinerebbe a finalità diverse da quelle sanitarie le anticipazioni di liquidità autorizzate dallo Stato per la copertura dei debiti sanitari pregressi, in violazione del principio di contenimento della spesa pubblica espresso dall'art. 2, comma 98, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2010), in violazione dei principi fondamentali della legislazione statale in materia di «coordinamento della finanza pubblica» contenuti nell'art. 1, comma 796, lettera b), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), e nell'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009, secondo i quali in costanza di piano di rientro è preclusa alla Regione l'adozione di nuovi provvedimenti che siano di ostacolo alla piena attuazione del piano, compromettendo peraltro anche la funzione di valutazione e di monitoraggio attribuita ai tavoli tecnici dall'art. 1, comma 796, lettera b), della l. n. 296 del 2006 .

La disposizione violerebbe altresì l'art. 120, secondo comma, Cost., perché interferirebbe con l'attuazione del piano, affidata al Commissario ad acta, menomandone le attribuzioni di cui al punto 9 del mandato commissariale, il quale demanda a tale organo straordinario l'adozione dei provvedimenti per l'individuazione sul bilancio regionale delle somme per il ripristino del finanziamento del Servizio sanitario regionale.

5.1.– La questione è fondata.

5.2.– Questa Corte ha ripetutamente affermato che «l'autonomia legislativa concorrente delle Regioni nel settore della tutela della salute ed in particolare nell'ambito della gestione del servizio sanitario può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa», in un «quadro di esplicita condivisione da parte delle Regioni della assoluta necessità di contenere i disavanzi del settore sanitario» (sentenza n. 193 del 2007). Pertanto, il legislatore statale può «legittimamente imporre alle Regioni vincoli alla spesa corrente per assicurare

l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari» (sentenze n. 91 del 2012, n. 163 del 2011 e n. 52 del 2010).

Su queste premesse, è stato anche più volte ribadito che la norma di cui all'art. 1, comma 796, lettera b), della legge n. 296 del 2006 «può essere qualificata come espressione di un principio fondamentale diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria e, dunque, espressione di un correlato principio di coordinamento della finanza pubblica» (sentenze n. 163 e n. 123 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010). Tale norma ha, infatti, reso vincolanti – al pari dell'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009 – per le Regioni che li abbiano sottoscritti, gli interventi individuati negli accordi di cui all'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2005), finalizzati a realizzare il contenimento della spesa sanitaria ed a ripianare i debiti anche mediante la previsione di speciali contributi finanziari dello Stato.

In tale contesto, la norma impugnata, destinando a finalità diverse da quelle sanitarie le anticipazioni di liquidità autorizzate dallo Stato per la copertura dei debiti sanitari pregressi, si pone in aperta violazione del principio di contenimento della spesa pubblica espresso dall'art. 2, comma 98, della legge n. 191 del 2009 (legge finanziaria 2010), nonché dei principi fondamentali della legislazione statale in materia di «coordinamento della finanza pubblica» contenuti nell'art. 1, comma 796, lettera b), della legge n. 296 del 2006 e nell'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009, secondo i quali, in costanza di piano di rientro, è preclusa alla Regione l'adozione di nuovi provvedimenti che siano di ostacolo alla piena attuazione del piano, anche in vista della funzione di valutazione e di monitoraggio attribuita ai tavoli tecnici dall'art. 1, comma 796, lettera b), della legge n. 296 del 2006. L'interferenza con il piano di rientro è evidente, mentre le difese regionali sono smentite dalle dichiarazioni stesse del Commissario ad acta nella riunione del 14 dicembre 2011, il quale sulla premessa di non aver terminato la ricognizione delle partite debitorie, afferma che «la Regione si riserva di ricorrere a tale anticipazione una volta terminata tale ricognizione».

Risulta pertanto evidente che la norma impugnata incide negativamente, modificandolo, sull'impegno delle somme destinate a coprire il ricorso all'anticipazione di liquidità.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, della legge della Regione Abruzzo del 10 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Abruzzo – Legge Finanziaria Regionale 2012);

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16 della legge della Regione Abruzzo n. 1 del 2012, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, con i ricorsi indicati in epigrafe;

3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16 della legge della Regione Abruzzo n. 1 del 2012, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), e terzo comma, della Costituzione, con i ricorsi indicati in epigrafe;

4) dichiara l'estinzione del processo relativamente alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, 6, comma 2, 42, comma 2, 44, 45, comma 2 e 46, della legge della Regione

Abruzzo n. 1 del 2012, nonché alla questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Abruzzo 29 ottobre 2012, n. 51 (Sospensione disposizioni di cui alla legge regionale 10 gennaio 2012, n. 1 “Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Abruzzo – Legge Finanziaria Regionale 2012” in applicazione dell’art. 17, comma 4, del D.L. 6 luglio 2011, n. 98), promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri con i ricorsi indicati in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta il 7 aprile 2014.

Gaetano SILVESTRI, Presidente
Giuseppe TESAURO, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 10 aprile 2014.

Sentenza: 7 aprile 2014, n. 86

Materia: ambiente – fonti rinnovabili

Parametri invocati: violazione dell'articolo 81, quarto comma, articolo 117 terzo comma e articolo 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: numerosi articoli della legge della Provincia autonoma di Trento 4 ottobre 2012, n. 20 (Legge provinciale sull'energia e attuazione dell'articolo 13 della direttiva 2009/28/CE del 23 aprile 2009 del Parlamento europeo e del Consiglio sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione della direttiva 2001/77/CE e della direttiva 2003/30/CE).

Esito:

1) illegittimità costituzionale dell'art. 25, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Trento 4 ottobre 2012, n. 20 (Legge provinciale sull'energia e attuazione dell'articolo 13 della direttiva 2009/28/CE del 23 aprile 2009 del Parlamento europeo e del Consiglio sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione della direttiva 2001/77/CE e della direttiva 2003/30/CE);

2) estinzione del processo relativamente alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 14, 15, 18, comma 1, e 37, comma 1, della legge prov. Trento n. 20 del 2012, promosse dal Presidente del Consiglio dei Ministri.

Estensore nota: Domenico Ferraro

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato alcune disposizioni della legge della Provincia autonoma di Trento 4 ottobre 2012, n. 20. Gli articoli 14, 15, 18, comma 1, e 37, comma 1, sono stati censurati in riferimento all'art. 81, quarto comma, della Costituzione. Il solo art. 37, comma 1, anche per violazione dell'art. 117, terzo comma Costituzione. L'art. 25, comma 1, è stato invece impugnato in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Costituzione.

Dopo due atti di rinuncia depositati dal Presidente del Consiglio dei Ministri rimane in discussione il ricorso per l'articolo 25, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Trento 8 luglio 1976, n. 18, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Costituzione, in quanto l'aumento della portata del prelievo consentito dalla norma in esame ai concessionari di piccole derivazioni idroelettriche avrebbe determinato fisiologicamente la diminuzione dei deflussi a valle, onde la necessità di verificare che venisse comunque garantito il mantenimento del deflusso minimo vitale, secondo quanto previsto dalla normativa statale (individuata dal ricorrente nell'art. 12-*bis* del regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, recante "Testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e impianti elettrici", come successivamente modificato), che fissa gli *standards* minimi ed uniformi della tutela ambientale.

Con riguardo all'ambito provinciale, la sede per tale verifica sarebbe quella della valutazione prevista dall'art. 8, comma 16, della deliberazione della Giunta provinciale di Trento 30 dicembre 2004, n. 3233 (Approvazione del piano di tutela delle acque), da cui, invece, la disposizione censurata avrebbe consentito di prescindere. Secondo la Corte, la questione di

legittimità costituzionale dell'art. 25, comma 1, della legge prov. Trento n. 20 del 2012, proposta in riferimento al parametro costituzionale evocato, è fondata.

La norma in esame, pur nell'asserito intento semplificatorio, invade la materia riservata all'esclusiva competenza statale della tutela dell'ambiente senza che il suo contenuto sia rivolto nell'unica direzione consentita dall'ordinamento al legislatore regionale, ovvero quella di innalzare, eventualmente, il livello di tutela dell'ambiente. Infatti, l'orientamento di questa Corte è fermo nel ritenere che *“non è consentito alle Regioni ed alle Province autonome di legiferare, puramente e semplicemente, in campi riservati dalla Costituzione alla competenza esclusiva dello Stato, ma soltanto di elevare i livelli di tutela degli interessi costituzionalmente protetti, purché nell'esercizio di proprie competenze legislative, quando queste ultime siano connesse a quelle di cui all'art. 117, secondo comma, Costituzione”* (Sentenza 151/2011).

Con riguardo alla fattispecie in esame, assume valore dirimente il fatto che la formulazione originaria dell'impugnato art. 25, comma 1, della legge prov. Trento n. 20 del 2012, nel prevedere che i concessionari di piccole derivazioni a scopo idroelettrico, i cui impianti sono entrati in esercizio prima del 3 ottobre 2000, possono ottenere l'aumento della portata massima derivabile, *“prescindendo dalla valutazione dell'interesse ambientale prevista dall'articolo 8, comma 16, delle norme di attuazione del piano di tutela delle acque”*, risulta in contrasto con l'art. 12-bis del r.d. n. 1775 del 1933, come modificato dall'art. 96, comma 3, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) il quale, a sua volta, ha specificato il precetto costituzionale invocato dal ricorrente. E ciò nel senso di disporre che il provvedimento di concessione può essere rilasciato solo ove siano garantiti il minimo deflusso vitale e l'equilibrio del bacino idrico, valutazioni, queste ultime, previste proprio nell'ambito dell'art. 8, comma 16, del richiamato piano di tutela delle acque. Il tenore letterale dell'originaria formulazione dell'art. 25, comma 1, della legge prov. Trento n. 20 del 2012 esclude inequivocabilmente la soluzione interpretativa proposta dalla Provincia, la quale ha sostenuto l'esistenza di un implicito precetto, di contenuto conforme alla normativa statale, nell'ambito della disposizione impugnata. Peraltro l'univoco significato di detta disposizione viene indirettamente confermato dal comportamento della Provincia autonoma, la quale, proprio per tale ragione, l'ha modificata, introducendo l'obbligo di procedere alla valutazione di cui all'art. 12-bis del r.d. n. 1775 del 1933 secondo le modalità previste dal citato art. 8, comma 16, del piano di tutela delle acque.

Pertanto, l'art. 25, comma 1, della legge prov. Trento n. 20 del 2012, intervenendo in materia di tutela ambientale e riducendo il livello di protezione fissato dalla legge statale, è dichiarato costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Costituzione.

Ambiente - Disposizioni a sostegno della domanda e dell'offerta di energia da fonti rinnovabili e alternative e dell'efficienza energetica - Incentivazione degli interventi pubblici e privati - Concessione di piccole derivazioni a scopo idroelettrico i cui impianti sono entrati in esercizio prima del 3 ottobre 2000 - Fattispecie di esonero dalla prescritta valutazione dell'interesse ambientale. - Legge della Provincia autonoma di Trento 4 ottobre 2012, n. 20 (Legge provinciale sull'energia e attuazione dell'articolo 13 della direttiva 2009/28/CE del 23 aprile 2009 del Parlamento europeo e del Consiglio sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione della direttiva 2001/77/CE e della direttiva 2003/30/CE), artt. 14, 15, 18, comma 1, 25, comma 1 e 37, comma 1. - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.17 del 16-4-2014)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 14, 15, 18, comma 1, 25, comma 1 e 37, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Trento 4 ottobre 2012, n. 20 (Legge provinciale

sull'energia e attuazione dell'articolo 13 della direttiva 2009/28/CE del 23 aprile 2009 del Parlamento europeo e del Consiglio sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione della direttiva 2001/77/CE e della direttiva 2003/30/CE), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 3-10 dicembre 2012, depositato in cancelleria l'11 dicembre 2012 ed iscritto al n. 186 del registro ricorsi 2012.

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

udito nell'udienza pubblica dell'11 febbraio 2014 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi l'avvocato Franco Mastragostino per la Provincia autonoma di Trento e l'avvocato dello Stato Maria Gabriella Mangia per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso depositato l'11 dicembre 2012 il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato alcune disposizioni della legge della Provincia autonoma di Trento 4 ottobre 2012, n. 20 (Legge provinciale sull'energia e attuazione dell'articolo 13 della direttiva 2009/28/CE del 23 aprile 2009 del Parlamento europeo e del Consiglio sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione della direttiva 2001/77/CE e della direttiva 2003/30/CE).

Gli artt. 14, 15, 18, comma 1, e 37, comma 1, sono stati censurati in riferimento all'art. 81, quarto comma, della Costituzione, ed il solo art. 37, comma 1, anche per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. L'art. 25, comma 1, è stato invece impugnato in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Dopo la notifica del ricorso è intervenuta la legge della Provincia autonoma di Trento 27 dicembre 2012, n. 25 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Provincia autonoma di Trento – legge finanziaria provinciale 2013), il cui art. 78 ha sostituito l'art. 37, comma 1, della legge impugnata e vi ha aggiunto i commi 1-bis, 1-ter e 1-quater, relativi alla copertura finanziaria derivante dall'applicazione dei censurati artt. 14, 15 e 18, comma 1.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha dapprima depositato atto di rinuncia al ricorso limitatamente all'art. 37, comma 1, della legge prov. Trento n. 20 del 2012, cui è seguita l'accettazione della Provincia autonoma di Trento, e, successivamente, ha depositato un secondo atto di rinuncia al ricorso con riferimento agli artt. 14, 15 e 18, comma 1, delle medesima legge provinciale. Nel corso dell'udienza la difesa della resistente ha depositato il verbale di deliberazione della Giunta provinciale di Trento contenente l'accettazione di detta ulteriore rinuncia parziale.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato – come detto – anche l'art. 25, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Trento 8 luglio 1976, n. 18 (Norme in materia di acque pubbliche, opere idrauliche e relativi servizi provinciali), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in quanto l'aumento della portata del prelievo consentito dalla norma in esame ai concessionari di piccole derivazioni idroelettriche avrebbe determinato fisiologicamente la diminuzione dei deflussi a valle, onde la necessità di verificare che venisse comunque garantito il mantenimento del deflusso minimo vitale, secondo quanto previsto dalla normativa statale (individuata dal ricorrente nell'art. 12-bis del regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, recante «Testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e impianti elettrici», come successivamente modificato), che fissa gli standards minimi ed uniformi della tutela ambientale. Con riguardo

all'ambito provinciale, la sede per tale verifica sarebbe quella della valutazione prevista dall'art. 8, comma 16, della deliberazione della Giunta provinciale di Trento 30 dicembre 2004, n. 3233 (Approvazione del piano di tutela delle acque), da cui, invece, la disposizione censurata avrebbe consentito di prescindere.

L'art. 76, comma 1, della legge prov. Trento n. 25 del 2012 ha sostituito il comma 3-bis introdotto nell'art. 16-novies della legge della Provincia autonoma di Trento 8 luglio 1976, n. 18 (Norme in materia di acque pubbliche, opere idrauliche e relativi servizi provinciali), dall'impugnato art. 25, comma 1, della legge prov. Trento n. 20 del 2012, prevedendo espressamente che, nel corso della breve istruttoria ai sensi dell'art. 49, secondo comma, del r.d. n. 1775 del 1933, si proceda anche alla valutazione dell'interesse ambientale.

Con riguardo all'art. 25, comma 1, della legge prov. Trento n. 20 del 2012, nella memoria illustrativa delle proprie difese la resistente evidenzia che l'art. 8, comma 16, del piano di tutela delle acque, conterrebbe una procedura di valutazione preliminare – rispetto al procedimento di rilascio della concessione di derivazione, disciplinato dal r.d. n. 1775 del 1933 – circa la sussistenza dell'eventuale prevalente interesse ambientale, che possa risultare incompatibile con la derivazione d'acqua pubblica di cui è richiesta la concessione.

La Provincia afferma che in tale filtro di ammissibilità sarebbe consistita la «valutazione dell'interesse ambientale» di cui all'impugnato art. 25, comma 1, che avrebbe riguardato unicamente le domande di nuove concessioni e non il rispetto dei profili di tutela ambientale del corpo idrico, a cui afferisce la concessione già in esercizio. Inoltre, precisa che, nell'ambito del procedimento avviato a seguito dell'istanza di aumento della potenza dell'impianto, quello richiamato dall'art. 25, comma 1, della legge prov. Trento n. 20 del 2012 corrispondeva esattamente alla procedura prefigurata dall'art. 49, secondo comma, del r.d. n. 1775 del 1933, che la prevede in forma semplificata per le varianti non sostanziali.

2.– In via preliminare dev'essere dichiarata, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'estinzione del processo limitatamente alle questioni relative agli artt. 14, 15 e 18, comma 1, e 37, comma 1, della legge prov. Trento n. 20 del 2012, a seguito delle rinunce al ricorso da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, intervenute in successione e, con analoghe modalità, accettate dalla Provincia autonoma di Trento.

3.– Al contrario, non è stata oggetto di rinuncia la questione di legittimità costituzionale dell'art. 25, comma 1, della legge prov. Trento n. 20 del 2012, proposta in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Secondo il ricorrente, l'esonero dalla relativa procedura di accertamento del rispetto degli standards minimi previsti dall'art. 8, comma 16, del piano di tutela delle acque avrebbe consentito di assentire l'aumento della portata del prelievo ai concessionari di piccole derivazioni idroelettriche senza alcuna verifica complessiva dei potenziali effetti di diminuzione dei deflussi a valle.

È opportuno ricordare in questo contesto la sopravvenienza, rispetto alla norma impugnata, dell'art. 76, comma 1, della legge prov. Trento n. 25 del 2012, il quale ha espunto dal suo testo l'inciso «prescindendo dalla valutazione dell'interesse ambientale prevista dall'art. 8, comma 16, delle norme di attuazione del piano di tutela delle acque, approvato con deliberazione della Giunta provinciale 30 dicembre 2004, n. 3233» ed ha disposto che, nell'ambito della breve istruttoria svolta ai sensi dell'articolo 49, secondo comma, del r.d. n. 1775 del 1933, «si procede anche alla valutazione dell'interesse ambientale, ai sensi dell'articolo 12-bis del regio decreto n. 1775 del 1933».

Dal confronto tra le censure formulate ed il contenuto della norma rideterminata dalla novella legislativa si evince con chiarezza che la disposizione risultante è immune dal profilo d'illegittimità oggetto di doglianza da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, risultando in tal modo soddisfattiva della pretesa del ricorrente.

Tuttavia, non v'è prova che, nel lasso temporale intercorso tra la data di emanazione della norma impugnata e l'entrata in vigore di quella modificativa, la prima non abbia avuto applicazione e, conseguentemente, non può essere dichiarata la cessazione della materia del contendere. Occorre pertanto scrutinare egualmente la norma originaria (ex plurimis, sentenza n. 18 del 2013) per verificarne la conformità al precetto espresso dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

3.1.– Tanto premesso, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 25, comma 1, della legge prov. Trento n. 20 del 2012, proposta in riferimento a tale parametro costituzionale, è fondata.

La norma in esame, pur nell'asserito intento semplificatorio, invade la materia riservata all'esclusiva competenza statale della tutela dell'ambiente senza che il suo contenuto sia rivolto nell'unica direzione consentita dall'ordinamento al legislatore regionale, ovvero quella di innalzare, eventualmente, il livello di tutela dell'ambiente. Infatti, l'orientamento di questa Corte è fermo nel ritenere che «non è consentito alle Regioni ed alle Province autonome di legiferare, puramente e semplicemente, in campi riservati dalla Costituzione alla competenza esclusiva dello Stato, ma soltanto di elevare i livelli di tutela degli interessi costituzionalmente protetti, purché nell'esercizio di proprie competenze legislative, quando queste ultime siano connesse a quelle di cui all'art. 117, secondo comma, Cost.» (ex plurimis, sentenza n. 151 del 2011).

Con riguardo alla fattispecie in esame, assume valore dirimente il fatto che la formulazione originaria dell'impugnato art. 25, comma 1, della legge prov. Trento n. 20 del 2012 – nel prevedere che i concessionari di piccole derivazioni a scopo idroelettrico, i cui impianti sono entrati in esercizio prima del 3 ottobre 2000, possono ottenere l'aumento della portata massima derivabile, «prescindendo dalla valutazione dell'interesse ambientale prevista dall'articolo 8, comma 16, delle norme di attuazione del piano di tutela delle acque» – risulta in contrasto con l'art. 12-bis del r.d. n. 1775 del 1933 – come modificato dall'art. 96, comma 3, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) – il quale, a sua volta, ha specificato il precetto costituzionale invocato dal ricorrente. E ciò nel senso di disporre che il provvedimento di concessione può essere rilasciato solo ove siano garantiti il minimo deflusso vitale e l'equilibrio del bacino idrico, valutazioni, queste ultime, previste proprio nell'ambito dell'art. 8, comma 16, del richiamato piano di tutela delle acque.

Il tenore letterale dell'originaria formulazione dell'art. 25, comma 1, della legge prov. Trento n. 20 del 2012 esclude inequivocabilmente la soluzione interpretativa proposta dalla Provincia, la quale ha sostenuto l'esistenza di un implicito precetto – di contenuto conforme alla normativa statale – nell'ambito della disposizione impugnata.

Peraltro l'univoco significato di detta disposizione viene indirettamente confermato dal comportamento della Provincia autonoma, la quale – proprio per tale ragione – l'ha modificata, introducendo l'obbligo di procedere alla valutazione di cui all'art. 12-bis del r.d. n. 1775 del 1933 secondo le modalità previste dal citato art. 8, comma 16, del piano di tutela delle acque.

Pertanto, l'art. 25, comma 1, della legge prov. Trento n. 20 del 2012, intervenendo in materia di tutela ambientale e riducendo il livello di protezione fissato dalla legge statale, deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 25, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Trento 4 ottobre 2012, n. 20 (Legge provinciale sull'energia e attuazione dell'articolo 13 della direttiva 2009/28/CE del 23 aprile 2009 del Parlamento europeo e del Consiglio sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione della direttiva 2001/77/CE e della direttiva 2003/30/CE);

2) dichiara l'estinzione del processo relativamente alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 14, 15, 18, comma 1, e 37, comma 1, della legge prov. Trento n. 20 del 2012, promosse 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 aprile 2014.

Gaetano SILVESTRI, Presidente
Aldo CAROSI, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 10 aprile 2014.

Sentenza: 7 aprile 2014, n. 87

Materia: coordinamento della finanza pubblica

Parametri invocati: articolo 117 terzo comma, articolo 119 della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 2 della legge della Regione autonoma Sardegna 21 febbraio 2013, n. 4 (Modifiche all'articolo 1 della legge regionale n. 1 del 2013, all'articolo 2 della legge regionale n. 14 del 2012 e disposizioni concernenti i cantieri comunali)

Esito:

1) illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione autonoma Sardegna 21 febbraio 2013, n. 4 (Modifiche all'articolo 1 della legge regionale n. 1 del 2013, all'articolo 2 della legge regionale n. 14 del 2012 e disposizioni concernenti i cantieri comunali), nel testo sia originario, sia come sostituito dall'art. 1 della legge della Regione autonoma Sardegna 23 aprile 2013, n. 9 (Interventi urgenti in materia di lavoro e nel settore sociale);

2) in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione autonoma Sardegna 2 agosto 2013, n. 21 (Sostegno alle povertà e interventi vari).

Estensore nota: Anna Traniello Gradassi

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri, ha impugnato l'art. 2 della legge della Regione autonoma Sardegna 21 febbraio 2013, n. 4 (Modifiche all'articolo 1 della legge regionale n. 1 del 2013, all'articolo 2 della legge regionale n. 14 del 2012 e disposizioni concernenti i cantieri comunali), deducendone il contrasto con gli artt. 117, terzo comma, 119 e 81, quarto comma, della Costituzione.

La disposizione regionale censurata prevede che "I cantieri comunali per l'occupazione e i cantieri verdi costituiscono a tutti gli effetti progetti speciali finalizzati all'attuazione di competenze e di politiche regionali, non hanno carattere permanente e pertanto le assunzioni di progetto in essi previste non costituiscono presupposto per l'applicazione dei limiti di cui all'art. 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modifiche ed integrazioni".

La Corte dichiara la fondatezza della questione e l'illegittimità costituzionale dell'articolo 2 della legge della Regione autonoma Sardegna 21 febbraio 2013, n. 4 (Modifiche all'articolo 1 della legge regionale n. 1 del 2013, all'articolo 2 della legge regionale n. 14 del 2012 e disposizioni concernenti i cantieri comunali), nel testo sia originario, sia come sostituito dall'art. 1 della legge della Regione autonoma Sardegna 23 aprile 2013, n. 9 (Interventi urgenti in materia di lavoro e nel settore sociale) e in via consequenziale l'illegittimità costituzionale dell'articolo 3 legge della Regione autonoma Sardegna 2 agosto 2013, n. 21 (Sostegno alle povertà e interventi vari).

In sintesi, la Corte si richiama alla precedente giurisprudenza in materia con cui ha reiteratamente affermato, dalla sentenza n. 173 del 2012, che l'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, indicato dal Presidente del Consiglio dei ministri come norma interposta, costituisce, in

effetti, un principio fondamentale di “coordinamento della finanza pubblica” (sentenze n. 289 e n. 18 del 2013 e n. 262 del 2012) e l’ha ritenuto applicabile, più di una volta anche a Regioni a statuto speciale, come altre disposizioni statali ponenti vincoli stringenti in tale materia (ex plurimis, sentenze n. 3 del 2013 e n. 217 del 2012).

I lavoratori impiegati nei cantieri comunali sono perfettamente assimilabili al personale di cui si occupa la succitata norma statale di contenimento della spesa pubblica: essi non sono attinti per l’esercizio di funzioni specifiche del settore sociale, sicché non rientrano nelle ipotesi eccezionali d’immunità dai limiti di spesa in esame riservate alle assunzioni degli enti locali per talune specifiche finalità come quelle suindicate.

In ogni caso, **l’ambito di applicazione della norma statale di contingentamento di cui all’art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010 è talmente ampio da ricondurvi anche la fattispecie dei lavori socialmente utili.** L’utilizzo di prestazioni lavorative per il tramite di “cantieri di lavoro” ricade de plano nell’ambito della disciplina di cui all’art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, poiché rappresenta, comunque, una forma di lavoro temporaneo del quale l’Amministrazione si avvale, anche indirettamente, per la realizzazione di opere o attività di interesse pubblico locale.

Che gli oneri finanziari sostenuti per la stipula dei rapporti di lavoro socialmente utili vadano conteggiati ai fini del rispetto del limite di spesa per le tipologie di lavoro flessibile, fissato dall’art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, è avvalorato dall’esplicito differimento dell’applicazione della norma in questione ai lavoratori socialmente utili in corso di stabilizzazione, introdotto dall’art. 1, comma 6-bis, del decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 216 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 24 febbraio 2012, n. 14. Dall’introduzione di una specifica disposizione transitoria si trae la conferma che, in linea di principio, **anche le forme di lavoro temporaneo caratterizzate da finalità sociale sono immediatamente soggette alle limitazioni di carattere generale all’uso del lavoro temporaneo.**

La disposizione censurata non rientra neppure nella deroga prevista per gli interventi nel settore sociale dallo stesso art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010.

Dall’esame del complesso normativo in tema di cosiddetti “cantieri comunali” si ricava che la loro destinazione, lungi dall’essere circoscritta alle funzioni del settore sociale riconosciute agli enti locali, ricomprende tutta una serie di opere e attività in nessun modo riconducibili alla deroga sopra richiamata. La norma impugnata si riferisce, in termini generali, a “cantieri comunali per l’occupazione” e a “cantieri verdi”. L’asserita funzione sociale di essi travalica, dunque, i confini della deroga prevista. La “stretta necessità” di assicurare l’esercizio di ben specificate e rigorosamente delimitate funzioni degli enti comunali (polizia locale, istruzione pubblica e, appunto, settore sociale) non può offrire “copertura” a qualunque pur commendevole iniziativa di spesa ispirata a fini sociali per la realizzazione di progetti speciali diretti all’attuazione di competenze e politiche regionali.

Anche l’art. 3 della legge reg. Sardegna n. 21 del 2013 incorre nella violazione dell’anzidetto principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica. E ciò, per un verso, perché esso richiama per le assunzioni previste nei progetti speciali attuati ai sensi dell’art. 24 della sopra citata legge reg. n. 4 del 2000 le già ritenute illegittime disposizioni di cui all’art. 1 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2013. Per altro verso, perché, distinguendo immotivatamente gli interventi omogenei regolati dall’art. 94 della legge reg. n. 11 del 1988 (e successive modifiche e integrazioni), qualifica genericamente “di investimento” tutte le relative spese. In tal modo, la disposizione regionale in oggetto classifica come tali anche i costi delle risorse umane coinvolte nei progetti in esame, finendo per aggirare il limite invalicabile di spesa puntualmente evocato dal Governo a parametro interposto.

Impiego pubblico - Cantieri comunali per l’occupazione - Assunzioni in deroga ai limiti massimi di spesa per le assunzioni a termine posti dall’art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010. - Legge della Regione autonoma Sardegna 21 febbraio 2013, n. 4 (Modifiche all’articolo 1 della legge regionale n. 1 del 2013, all’articolo 2 della

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione autonoma Sardegna 21 febbraio 2013, n. 4 (Modifiche all'articolo 1 della legge regionale n. 1 del 2013, all'articolo 2 della legge regionale n. 14 del 2012 e disposizioni concernenti i cantieri comunali), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 23-29 aprile 2013, depositato in cancelleria il 24 aprile 2013 ed iscritto al n. 57 del registro ricorsi 2013.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Sardegna;

udito nell'udienza pubblica del 25 febbraio 2014 il Giudice relatore Luigi Mazzella;

uditi l'avvocato dello Stato Maria Gabriella Mangia 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 a mezzo del servizio postale il 23-29 aprile 2013 e depositato in cancelleria il 24 aprile 2013, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 2 della legge della Regione autonoma Sardegna 21 febbraio 2013, n. 4 (Modifiche all'articolo 1 della legge regionale n. 1 del 2013, all'articolo 2 della legge regionale n. 14 del 2012 e disposizioni concernenti i cantieri comunali), deducendone il contrasto con gli artt. 117, terzo comma, 119 e 81, quarto comma, della Costituzione.

La disposizione regionale censurata prevede che «I cantieri comunali per l'occupazione e i cantieri verdi costituiscono a tutti gli effetti progetti speciali finalizzati all'attuazione di competenze e di politiche regionali, non hanno carattere permanente e pertanto le assunzioni di progetto in essi previste non costituiscono presupposto per l'applicazione dei limiti di cui all'art. 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modifiche ed integrazioni».

Le censure sono articolate su un duplice ordine di motivi.

Con il primo motivo il Governo denuncia la violazione degli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., perché non sarebbe stato rispettato il principio di coordinamento di finanza pubblica di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, in base al quale «A decorrere dall'anno 2011, le amministrazioni pubbliche possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009 [...]».

Con il secondo motivo il ricorrente lamenta la violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost., in quanto, a suo avviso, la legge regionale in esame non avrebbe previsto i mezzi finanziari necessari a coprire le spese di assunzione del personale.

2.– La difesa della Regione autonoma Sardegna ha chiesto la dichiarazione di cessazione della materia del contendere alla luce dello *ius superveniens* di seguito indicato ed ha, comunque, eccepito l'inammissibilità del ricorso e dedotto la sua infondatezza.

3.– Per stabilire se la materia del contendere sia cessata o meno, occorre premettere che il testo originario della disposizione regionale censurata, oggetto d'impugnazione da parte del Governo, è stato interamente sostituito dall'art. 1 della legge della Regione autonoma Sardegna 23 aprile 2013, n. 9 (Interventi urgenti in materia di lavoro e nel settore sociale), non impugnata.

Detta modifica, giusta l'art. 2 della stessa legge reg. n. 9 del 2013, è entrata in vigore il giorno della pubblicazione della legge nel Bollettino ufficiale della Regione, ossia il 26 aprile 2013 (a circa due mesi di distanza dall'entrata in vigore della legge reg. n. 4 del 2013). Nella formulazione vigente, l'art. 2 della legge reg. n. 4 del 2013 prevede quanto segue: «I cantieri comunali per l'occupazione e i cantieri verdi costituiscono a tutti gli effetti progetti speciali finalizzati all'attuazione di competenze e di politiche regionali le cui assunzioni risultano strettamente necessarie a garantire l'esercizio di funzioni specifiche del settore sociale. L'onere finanziario è interamente a carico di risorse regionali e le assunzioni di progetto in essi previste sono riconducibili alle deroghe introdotte dall'articolo 4-ter, comma 12, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento), convertito con legge 26 aprile 2012, n. 44, con il quale il legislatore statale ha consentito agli enti locali, a decorrere dal 2013, di superare il limite previsto dall'articolo 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito in legge, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, nei soli casi di assunzioni strettamente necessarie a garantire l'esercizio delle funzioni di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale».

Infine, la disciplina in esame è stata ulteriormente definita (pur senza novellare testualmente le fonti previgenti) dall'art. 3 della legge della Regione autonoma Sardegna 2 agosto 2013, n. 21 (Sostegno alle povertà e interventi vari) – esso pure non censurato direttamente –, ove si è stabilito che «I cantieri comunali per l'occupazione e i cantieri verdi, il cui onere è finanziato con risorse regionali, costituiscono a tutti gli effetti progetti speciali finalizzati all'attuazione di competenze e di politiche regionali miranti a fronteggiare l'emergenza socio-economica. I comuni attuano gli interventi ai sensi dell'articolo 94 della legge regionale 4 giugno 1988, n. 11 (legge finanziaria 1988), [e s.m.i.], e le relative spese sono classificate quali spese di investimento; qualora i progetti speciali siano attuati ai sensi dell'articolo 24 della legge regionale 20 aprile 2000, n. 4 (legge finanziaria 2000), per le assunzioni in essi previste si applicano le disposizioni di cui all'articolo 1 della legge regionale 23 aprile 2013, n. 9 (Interventi urgenti in materia di lavoro e nel settore sociale)».

4.– Alla luce del sopra riportato *ius superveniens*, che non ha formato oggetto di alcuna impugnazione da parte del Governo, la Regione autonoma Sardegna ritiene che sia cessata la materia del contendere. La difesa dello Stato non concorda con tale conclusione, sottolineando, in particolare, la sostanziale omogeneità del testo novellato della disposizione in esame con quello originario specificamente censurato.

In buona sostanza, mentre la disposizione regionale escludeva le assunzioni di progetto previste nei cantieri comunali dall'ambito di applicazione dei limiti di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010 (50% della spesa sostenuta per le stesse finalità nel 2009), la novella di cui all'art. 1 della legge reg. n. 9 del 2013 le ha ascritte al novero delle deroghe di cui all'art. 4-ter, comma 12, del d.l. n. 16 del 2012. Con quest'ultima disposizione si è consentito agli enti locali, a

partire dal 2013, di superare il limite anzidetto «nei soli casi di assunzioni strettamente necessarie a garantire l'esercizio delle funzioni di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale». L'applicazione delle disposizioni di cui all'art. 1 della legge reg. n. 9 del 2013 è stata poi confermata dall'art. 3 della legge reg. n. 21 del 2013 relativamente alle assunzioni nei progetti speciali attuati ai sensi dell'art. 24 della legge della Regione autonoma Sardegna 20 aprile 2000, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione – legge finanziaria 2000), sostitutivo dell'art. 36 della legge della Regione autonoma Sardegna 29 gennaio 1994, n. 2 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione – legge finanziaria 1994). Lo stesso art. 3 ha, invece, classificato come «spese di investimento» tutte quelle relative agli interventi attuati dai Comuni ai sensi dell'art. 94 della legge della Regione autonoma Sardegna 4 giugno 1988, n. 11 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale della Regione – legge finanziaria 1988).

Orbene, questa Corte ha ripetutamente affermato che le condizioni richieste «perché debba essere dichiarata la cessazione della materia del contendere» sono «a) sopravvenuta abrogazione o modificazione delle norme censurate in senso satisfattivo della pretesa avanzata con il ricorso; b) mancata applicazione, medio tempore, delle norme abrogate o modificate (ex plurimis, sentenze n. 193 del 2012; n. 32 del 2012; n. 325 del 2011)» (sentenza n. 300 del 2012).

Alla luce di siffatte enunciazioni, è da ritenere che nella specie non sussiste alcuno dei requisiti enucleati dalla giurisprudenza costituzionale per pervenire alla declaratoria di cessazione della materia del contendere» (al riguardo, sentenze n. 246, n. 228, n. 218 e n. 187 del 2013).

In particolare, quanto al carattere satisfattivo della modifica normativa sopravvenuta, la nuova formulazione della disposizione regionale impugnata, sancendo che le assunzioni di progetto nei cosiddetti cantieri comunali «risultano strettamente necessarie a garantire l'esercizio di funzioni specifiche del settore sociale [...] e [...] sono riconducibili alle deroghe introdotte dall'articolo 4-ter, comma 12, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16», non assicura, per la genericità della sua formulazione, la riconduzione delle fattispecie da essa previste nell'ambito settoriale e ben circoscritto delle ipotesi derogatorie individuate dal legislatore statale. Sicché, come condivisibilmente ha osservato la difesa dello Stato opponendosi alla dedotta cessazione della materia del contendere, il contenuto e la ratio della disposizione in vigore sono rimasti fondamentalmente identici a quelli della versione precedente (con la sottrazione delle anzidette assunzioni alla disciplina di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010), essendo mutata solo ed unicamente la “giustificazione” della non applicabilità alla fattispecie in esame dei limiti posti dal legislatore statale (prima la “specialità” e il “carattere non permanente” dei progetti, ora anche la espressa riconduzione delle assunzioni de quibus alle eccezioni di cui all'art. 4-ter, comma 12, del d.l. n. 16 del 2012).

Allo stesso modo, il successivo art. 3 della legge reg. Sardegna n. 21 del 2013 ha confermato l'impianto della normativa previgente. Da un lato, esso ha, infatti, stabilito che le disposizioni di cui all'art. 1 della legge reg. n. 9 del 2013 si applicano alle assunzioni previste nei «cantieri comunali per l'occupazione» e «verdi» costituenti progetti speciali attuati ai sensi dell'art. 24 della legge reg. n. 4 del 2000. Dall'altro, ha classificato come «spese di investimento» quelle relative agli interventi attuati dai Comuni ai sensi dell'art. 94 della legge reg. n. 11 del 1988, e successive modifiche ed integrazioni, con ciò sottraendo i costi imputabili ai lavoratori ivi utilizzati al tetto di spesa invocato dal Governo a motivo del denunciato contrasto della norma impugnata con gli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost.

Sotto l'altro profilo, militano contro la mancata applicazione medio tempore della norma censurata, sia la sua efficacia (potenzialmente) immediata, non potendosi escludere che «assunzioni di progetto» possano essersi verificate alla stregua della disposizione novellata durante il suo, ancorché contenuto, periodo di vigenza (circa due mesi), sia il mancato riscontro – nel corpo della delibera della Giunta regionale n. 47/19 del 14 novembre 2013, richiamata dall'attestazione rilasciata dalla Regione Sardegna ai propri difensori – che i finanziamenti per il 2013 sarebbero stati

assegnati anche in applicazione delle modificazioni apportate all'art. 2 della legge reg. n. 4 del 2013 dalle successive leggi regionali n. 9 e n. 21 del 2013.

Una volta escluso che la disposizione regionale censurata sia stata modificata in termini soddisfattivi delle censure e non abbia avuto alcuna concreta applicazione, si deve procedere senz'altro allo scrutinio della sua legittimità costituzionale.

Inoltre, attesa la sopravvivenza del nucleo precettivo contestato nella versione riformata della norma impugnata, la questione dev'essere trasferita, altresì, alla nuova formulazione di essa, avendo questa Corte anche di recente ribadito il proprio consolidato orientamento secondo cui «nell'ipotesi in cui le modifiche normative non siano soddisfattive rispetto alle censure, la questione di costituzionalità [deve essere] trasferita sulla nuova disposizione, salvo che quest'ultima appaia dotata di un contenuto radicalmente innovativo rispetto alla norma originaria (ex plurimis, sentenze n. 193 del 2012 e n. 30 del 2012)» (sentenza n. 219 del 2013).

In definitiva, la ravvisata continuità normativa tra il disposto originario specificamente censurato e le sue successive modificazioni e integrazioni impone l'ampliamento del giudizio di legittimità nei confronti di tutte quelle norme che, come quella sostitutiva dell'art. 2 della legge reg. n. 4 del 2013, hanno modellato la disciplina delle risorse umane impiegate nei cosiddetti «cantieri comunali» in termini tali da sottrarla parimenti all'applicazione dei limiti di spesa stabiliti dal legislatore statale sub art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010.

Questa Corte ha, infatti, affermato, con giurisprudenza costante, «che, in forza del principio di effettività della tutela delle parti nei giudizi in via di azione, s'impone il trasferimento della questione alla norma che, sebbene portata da un atto legislativo diverso da quello oggetto di impugnazione, sopravvive immutata nel suo contenuto precettivo (sentenze numeri 449 del 2006, 424 del 2004 e 533 del 2002)» (sentenza n. 162 del 2007).

Tale estensione del sindacato di costituzionalità risponde, del resto, a quanto implicitamente sostenuto nella memoria depositata in prossimità dell'udienza dalla difesa dello Stato, la quale, pur senza invocare espressamente il trasferimento della questione, dimostra di darla per scontata, là dove rileva «che il contenuto precettivo è rimasto sostanzialmente invariato».

5.– Ciò premesso, la Regione autonoma Sardegna eccepisce l'inammissibilità del ricorso sotto tre profili, tutti privi di fondamento.

5.1.– L'irricevibilità del ricorso perché notificato "in proprio", in quanto non è ravvisabile alcun serio motivo per discostarsi dalla giurisprudenza costituzionale che ha ritenuto ammissibile tale forma di notificazione nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale (sentenze n. 277 del 2013 e n. 310 del 2011).

5.2.– L'omessa o incompleta identificazione dei parametri statutari, perché il ricorrente, ancorché stringatamente, ha espressamente dedotto che l'autonomia speciale della Sardegna, invero non ascrivibile a materia di competenza legislativa regionale di fonte statutaria, non esime l'anzidetta Regione dal rispetto dell'art. 117, terzo comma, Cost., mostrando con ciò, «evidentemente, di ritenere quest'ultimo parametro idoneo ad attribuire alla Regione stessa un'autonomia più ampia nella materia del coordinamento della finanza pubblica» (sentenza n. 277 del 2013, citata, ove si è esclusa la pretermissione dei parametri statutari denunciata dalla resistente, anche in quel caso, Regione autonoma Sardegna).

5.3.– Anche l'eccepita carenza di motivazione della violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost. dev'essere disattesa, perché, sia pure in modo succinto, il Governo ha argomentato adeguatamente al riguardo.

6.– Nel merito, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge reg. n. 4 del 2013 promossa dal Governo per contrasto con gli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost. è fondata.

6.1.– Questa Corte ha reiteratamente affermato, dalla sentenza n. 173 del 2012, che l'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, indicato dal Presidente del Consiglio dei ministri come norma interposta, costituisce, in effetti, un principio fondamentale di «coordinamento della finanza pubblica» (sentenze n. 289 e n. 18 del 2013 e n. 262 del 2012) e l'ha ritenuto applicabile, più di una volta, alla stessa Regione autonoma Sardegna (sentenze n. 277 del 2013 e n. 212 del 2012), come altre disposizioni statali ponenti vincoli stringenti in subiecta materia ad altre Regioni a statuto speciale (ex plurimis, sentenze n. 3 del 2013 e n. 217 del 2012).

6.2.– I lavoratori impiegati nei cantieri comunali sono perfettamente assimilabili al personale di cui si occupa la succitata norma statale di contenimento della spesa pubblica: essi non sono attinti per l'esercizio di funzioni specifiche del settore sociale, sicché non rientrano nelle ipotesi eccezionali d'immunità dai limiti di spesa in esame riservate alle assunzioni degli enti locali per talune specifiche finalità come quelle suindicate.

Le ambiguità lessicali della normativa regionale in materia di cantieri comunali non consentono di escludere, infatti, che le forme di utilizzazione riflettano moduli prettamente lavoristici. Tant'è che si parla, per richiamare la dizione specificamente adoperata nella disposizione censurata, di «assunzioni di progetto».

In ogni caso, l'ambito di applicazione della norma statale di contingentamento di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010 è talmente ampio da ricondurvi anche una fattispecie, come quella dei lavori socialmente utili evocata dalla norma in questione, che pure è contrassegnata da tratti di specialità.

In buona sostanza, l'utilizzo di prestazioni lavorative per il tramite di «cantieri di lavoro» ricade de plano nell'ambito della disciplina di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, poiché rappresenta, comunque, una forma di lavoro temporaneo del quale l'Amministrazione si avvale, anche indirettamente, per la realizzazione di opere o attività di interesse pubblico locale.

Peraltro, che gli oneri finanziari sostenuti per la stipula dei rapporti di lavoro socialmente utili vadano conteggiati ai fini del rispetto del limite di spesa per le tipologie di lavoro flessibile, fissato dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, è avvalorato dall'esplicito differimento dell'applicazione della norma in questione ai lavoratori socialmente utili in corso di stabilizzazione, introdotto dall'art. 1, comma 6-bis, del decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 216 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 febbraio 2012, n. 14. Vi si prevede, in particolare, che «Le disposizioni dell'articolo 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, [e s.m.], si applicano [...] ai lavoratori socialmente utili coinvolti in percorsi di stabilizzazione già avviati ai sensi dell'articolo 1, comma 1156, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e successive modificazioni, alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, nei limiti delle risorse già disponibili nel bilancio degli enti locali a tal fine destinate, a decorrere dall'anno 2013».

Dall'introduzione di una specifica disposizione transitoria si trae, così, la conferma che, in linea di principio, anche le forme di lavoro temporaneo caratterizzate da finalità sociale sono immediatamente soggette alle limitazioni di carattere generale all'uso del lavoro temporaneo.

6.3.– La disposizione censurata non rientra neppure nella deroga prevista per gli interventi nel settore sociale dallo stesso art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010.

Dall'esame del complesso normativo in tema di cosiddetti «cantieri comunali» si ricava che la loro destinazione, lungi dall'essere circoscritta alle funzioni del settore sociale riconosciute agli enti locali, ricomprende tutta una serie di opere e attività in nessun modo riconducibili alla deroga sopra richiamata. Ne fanno parte, infatti, in base all'art. 94 della legge reg. Sardegna n. 11 del 1988, «progetti [da finanziare ai Comuni al fine di incentivare l'occupazione] finalizzati alla realizzazione, riattamento, manutenzione e gestione di opere o attività pubbliche o di pubblica utilità e alla promozione o sostegno di progetti occupazionali connessi al migliore utilizzo delle

risorse locali»; secondo l'art. 24 della legge reg. Sardegna n. 4 del 2000, si tratta di interventi straordinari di lavoro articolato in tutti i Comuni della Sardegna e prioritariamente rivolti: «a) alla qualificazione dei servizi degli enti locali; b) alla salvaguardia, valorizzazione nonché gestione ottimale dei beni culturali, archeologici e storici; c) al sostegno di progetti produttivi di itinerari culturali di archeologia industriale e mineraria; d) alla cura ed estensione del verde urbano nonché del patrimonio boschivo comunale».

La stessa norma impugnata si riferisce, in termini generali, a «cantieri comunali per l'occupazione» e a «cantieri verdi». L'asserita funzione sociale di essi travalica, dunque, i confini della deroga invocata dalla difesa regionale. La «stretta necessità» di assicurare l'esercizio di ben specificate e rigorosamente delimitate funzioni degli enti comunali (polizia locale, istruzione pubblica e, appunto, settore sociale) non può offrire «copertura» a qualunque pur commendevole iniziativa di spesa ispirata a fini sociali per la realizzazione di progetti speciali diretti all'attuazione di competenze e politiche regionali.

6.3.1.– La denunciata violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. sussiste anche per l'art. 1 della legge reg. n. 9 del 2013, che ha sostituito il testo della disposizione regionale impugnata sancendo a priori l'inerenza al settore sociale dei «progetti speciali» in esame e delle «assunzioni» ivi previste. Il dettato del suddetto art. 1, cui poi fa rinvio ulteriormente l'art. 3 della legge reg. n. 21 del 2013, è, infatti, troppo generico, anche alla luce del quadro normativo complessivo in tema di «cantieri comunali», per contenere le «assunzioni di progetto» di cui si controverte nell'alveo ristretto delle assunzioni eccezionalmente concesse agli enti locali fuori dai limiti di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010 solo perché assolutamente indispensabili per lo svolgimento di peculiari funzioni, come quelle, per quanto qui rileva, del settore sociale.

6.3.2.– Neppure il citato art. 3 della legge reg. Sardegna n. 21 del 2013 sfugge alla censura di denunciata violazione dell'anzidetto principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica. E ciò, per un verso, perché esso richiama per le assunzioni previste nei progetti speciali attuati ai sensi dell'art. 24 della sopra citata legge reg. n. 4 del 2000 le già ritenute illegittime disposizioni di cui all'art. 1 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2013. Per altro verso, perché, distinguendo immotivatamente gli interventi omogenei regolati dall'art. 94 della legge reg. n. 11 del 1988 (e successive modifiche e integrazioni), qualifica genericamente «di investimento» tutte le relative spese. In tal modo, la disposizione regionale in oggetto classifica, dunque, come tali anche i costi delle risorse umane coinvolte nei progetti in esame, finendo per aggirare il limite invalicabile di spesa puntualmente evocato dal Governo a parametro interposto.

6.4.– Dev'essere, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge reg. Sardegna n. 4 del 2013, nel testo sia originario, sia quale risulta sostituito dall'art. 1 della legge reg. n. 9 del 2013, nonché, in via consequenziale, l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge reg. n. 21 del 2013.

7.– La questione di legittimità costituzionale della disposizione impugnata (e delle suddette disposizioni modificative ed integrative) per violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost., a questo punto, è assorbita dalla riscontrata lesione degli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara, l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione autonoma Sardegna 21 febbraio 2013, n. 4 (Modifiche all'articolo 1 della legge regionale n. 1 del 2013, all'articolo 2 della legge regionale n. 14 del 2012 e disposizioni concernenti i cantieri comunali), nel testo sia

originario, sia come sostituito dall'art. 1 della legge della Regione autonoma Sardegna 23 aprile 2013, n. 9 (Interventi urgenti in materia di lavoro e nel settore sociale);

2) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione autonoma Sardegna 2 agosto 2013, n. 21 (Sostegno alle povertà e interventi vari).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 aprile 2014.

Gaetano SILVESTRI, Presidente
Luigi MAZZELLA, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 10 aprile 2014.

Sentenza: 7 aprile 2014, n. 88

Materia: coordinamento della finanza pubblica, armonizzazione dei bilanci

Parametri invocati: articolo 1, commi 132, 136, 152 e 156, della legge 13 dicembre 2010, n. 220 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2011) e la legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), articolo 117, sesto comma, Cost., articolo 5, comma 2, lettera *b*), della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), principio di leale collaborazione, norme statutarie

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Regione autonoma Friuli – Venezia Giulia e Provincia autonoma di Trento

Oggetto: articoli 9, commi 2 e 3, 10, commi 3, 4 e 5, 11 e 12 della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione)

Esito:

1) illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 5, della legge n. 243 del 2012 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione), nella parte in cui non prevede la parola «tecnica», dopo le parole «criteri e modalità di attuazione» e prima delle parole «del presente articolo»;

2) illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 3, della legge n. 243 del 2012, nella parte in cui prevede che «Il contributo di cui al comma 2 è ripartito tra gli enti di cui al comma 1 con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sentita la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica», anziché «Il contributo di cui al comma 2 è ripartito tra gli enti di cui al comma 1 con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni»;

3) infondate le altre questioni.

Estensore nota: Caterina Orione

Sintesi:

Le ricorrenti lamentano la violazione delle attribuzioni regionali in tema di finanza locale, sancite costituzionalmente e nei rispettivi statuti, poste in essere dalle disposizioni in oggetto contenute nel Capo IV, rubricato «Equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali e concorso dei medesimi enti alla sostenibilità del debito pubblico», della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'art. 81, sesto comma, della Costituzione). Queste detterebbero una disciplina dettagliata nella materia dell'indebitamento già regolata in maniera più favorevole dai rispettivi statuti, eccedendo dai limiti propri dell'intervento statale nella materia del coordinamento della finanza pubblica, quindi violerebbero la loro autonomia finanziaria, nonché la competenza legislativa in materia di finanza locale ed eluderebbero il principio di leale collaborazione nella determinazione delle modalità di concorso delle autonomie speciali al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica.

La Corte costituzionale, ritenuta ammissibile l'impugnazione della legge 243/2012, che pur essendo da considerarsi *rinforzata* in ragione della particolare maggioranza richiesta per la sua approvazione, non differisce dal rango di legge ordinaria attuativa della legge costituzionale 1 del

2012, ricostruisce il quadro normativo sovranazionale e statale per valutare se le disposizioni impugnate rientrino nella materia di competenza esclusiva dello Stato *armonizzazione dei bilanci* di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera r) e dei principi dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità del debito pubblico.

Il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria (*Fiscal Compact*), del 2012 e in vigore dal 1° gennaio 2013, ratificato in Italia con la legge 23 luglio 2012, n. 114, all'art. 3, comma 2, impegna gli Stati contraenti a recepire le regole del "patto di bilancio tramite disposizioni vincolanti e di natura permanente – preferibilmente costituzionale – o il cui rispetto fedele è in altro modo rigorosamente garantito lungo tutto il processo nazionale di bilancio". In merito a tale impegno, l'Italia con legge costituzionale – la n. 1 del 2012 – ha riformato gli artt. 81, 97, 117 e 119 Cost.

L'art. 81, sesto comma, novellato, dispone: *Il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale..*

Il nuovo primo comma dell'art. 97 Cost., dispone: *Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico».*

L'art. 117 Cost. è modificato mediante lo scorporo dell'*armonizzazione dei bilanci pubblici* dal *coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario* e l'inclusione della materia suddetta tra quelle attribuite dal secondo comma alla potestà legislativa esclusiva dello Stato.

L'art. 119 Cost. dispone: *I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europeaPossono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio. La legge costituzionale 1 del 2012, oltre alle modifiche di cui sopra, dispone altresì una serie di norme, caratterizzanti appunto una legge rinforzata, attinenti la complessa riforma della finanza pubblica, quali, il compito di disciplinare l'introduzione di regole sulla spesa che consentano di salvaguardare gli equilibri di bilancio e la riduzione del rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo nel lungo periodo, in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica (art. 5, comma 1, lettera e); le modalità attraverso le quali i Comuni, le Province, le Città metropolitane, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano concorrono alla sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni (art. 5, comma 2, lettera c); e, «la facoltà dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane, delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano di ricorrere all'indebitamento (art. 5, comma 2, lettera b).*

Il complesso delle disposizioni sopracitate fa sì che la legge 243 del 2012, attuativa della legge costituzionale sopracitata, debba essere considerata come espressione non solo della competenza esclusiva statale di armonizzazione dei bilanci pubblici, ma altresì dei principi fondamentali di coordinamento di finanza pubblica, potestà concorrente, connessi con la salvaguardia degli equilibri di bilancio.

La riforma della finanza pubblica pertanto impone vincoli non solo allo Stato, ma anche a tutte le pubbliche amministrazioni che concorrono al bilancio consolidato, nel rispetto degli impegni assunti in sede sovranazionale, e che quindi poggia anche sui principi di solidarietà, di uguaglianza e sugli articoli 11, 117, primo comma, 5 e 120 della Costituzione. I principi fondamentali di unitarietà della Repubblica e dell'ordinamento da sempre sono stati sottesi alla disciplina della finanza pubblica e con la recente legge si sono rafforzati, per cui non trova riscontro la censura avanzata circa la lesione dell'autonomia finanziaria e del principio di leale collaborazione, poiché i limiti all'indebitamento, art. 119 Cost, trovano applicazione nei confronti

di tutte le autonomie, ivi comprese le speciali, senza necessità di concertazione (sentenza 425/2004).

Il comma 5 dell'art. 10 della legge n. 243 del 2012, in base al quale “*Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato d'intesa con la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, sono disciplinati criteri e modalità di attuazione del presente articolo*”, viene censurato perché contemplerebbe un atto normativo rimesso ad una fonte secondaria statale in un ambito di competenza regionale, in violazione dell'art. 117, sesto comma, Cost.; e perché violerebbe l'art. 5, comma 2, lettera *b*), della legge cost. n. 1 del 2012, che rinvia alla legge la disciplina dell'indebitamento.

Inoltre la norma sarebbe illegittima per violazione del principio di leale collaborazione, in quanto prevede che il decreto sia adottato d'intesa non con la Conferenza unificata ma con la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, ove le autonomie territoriali sono coinvolte solo in modo parziale. La Corte circoscrive la disposizione in relazione all'ambito operativo del decreto citato e lo individua, nel raffronto con gli altri commi dello stesso articolo, ad aspetti esclusivamente tecnici, in quanto la disposizione fa espresso riferimento per il ricorso all'indebitamento a limiti e modalità stabiliti dalla legge, per cui non vi possono né devono essere presenti elementi di discrezionalità, perciò dichiara illegittima costituzionalmente la norma nella parte in cui non prevede la parola “tecnica”.

L'art. 12, rubricato *Concorso delle regioni e degli enti locali alla sostenibilità del debito pubblico*, prevede che le Regioni e gli enti locali contribuiscano nelle fasi favorevoli del ciclo economico al fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, in una misura definita con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sulla base del documento di programmazione finanziaria e che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, che ripartisce il contributo di cui al medesimo articolo, sia adottato sentita la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica. Tale previsione viene censurata per violazione del principio di leale collaborazione, poiché non è prevista l'intesa con la Conferenza unificata, ove le autonomie territoriali sono maggiormente coinvolte e sono altresì presenti sia il Presidente della Regione che quello della Provincia.

La Corte ritiene fondata la prospettazione di parte ricorrente, in quanto ravvisa la necessità di garantire il pieno coinvolgimento delle autonomie nel processo di riforma della finanza pubblica, che le vede coinvolte nel concorso alla sostenibilità del debito nazionale con indubbia incidenza sulla loro autonomia finanziaria, per cui occorre prevedere in sede idonea, quale la Conferenza unificata, il giusto bilanciamento di interessi in sede decisionale.

Bilancio e contabilità pubblica - Equilibrio di bilancio delle Regioni e degli Enti locali e concorso dei medesimi enti alla sostenibilità del debito pubblico - Misure varie. - Legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione), artt. 9, commi 2 e 3, 10, commi 3, 4 e 5, 11 e 12. - (GU 1^a Serie Speciale - Corte Costituzionale n.17 del 16-4-2014)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 9, commi 2 e 3, 10, commi 3, 4 e 5, 11 e 12 della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione), promossi dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e dalla Provincia autonoma di Trento con ricorsi notificati il 16 marzo 2013, depositati in cancelleria il 20 ed il 21 marzo 2013 ed iscritti ai nn. 48 e 49 del registro ricorsi 2013.

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

udito nell'udienza pubblica dell'11 febbraio 2014 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

uditi gli avvocati Giandomenico Falcon per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, Giandomenico Falcon e Luigi Manzi per la Provincia autonoma di Trento e l'avvocato dello Stato Giuseppe Fiengo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e la Provincia autonoma di Trento hanno impugnato gli artt. 9, commi 2 e 3, 10, commi 3, 4 e 5, 11 e 12, contenuti nel Capo IV, rubricato «Equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali e concorso dei medesimi enti alla sostenibilità del debito pubblico», della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'art. 81, sesto comma, della Costituzione), in quanto violerebbero le proprie prerogative costituzionali e statutarie.

In particolare, secondo entrambe le ricorrenti, i commi 3, 4 e 5 dell'art. 10, rubricato «Ricorso all'indebitamento da parte delle regioni e degli enti locali», detterebbero una disciplina dettagliata nella materia dell'indebitamento già regolata in maniera più favorevole dai rispettivi statuti, eccedendo dai limiti propri dell'intervento statale nella materia del coordinamento della finanza pubblica, violerebbero la loro autonomia finanziaria, invaderebbero la propria competenza legislativa in materia di finanza locale ed eluderebbero il principio consensualistico nella determinazione delle modalità di concorso delle autonomie speciali al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica. I parametri invocati sono, quanto alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, gli artt. 4, comma 1, numero 1) e numero 1-bis), 48 e seguenti, 52 e 54 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), nonché l'art. 9 del decreto legislativo 2 gennaio 1997, n. 9 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Friuli-Venezia Giulia in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni), gli artt. 42 e seguenti della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 9 gennaio 2006, n. 1 (Principi e norme fondamentali del sistema Regione-autonomie locali nel Friuli-Venezia Giulia); quanto alla Provincia autonoma di Trento, gli artt. 69 e seguenti, 74, 79, 80, 81 e 104 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 l'art. 17 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), l'art. 31 della legge della Provincia autonoma di Trento 14 settembre 1979, n. 7 (Norme in materia di bilancio e di contabilità generale della Provincia autonoma di Trento), l'art. 25 della legge della Provincia autonoma di Trento 16 giugno 2006, n. 3 (Norme in materia di governo dell'autonomia del Trentino); quanto ad entrambe, l'art. 1, commi 132, 136, 152 e 156, della legge 13 dicembre 2010, n. 220 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2011) e la legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione).

Il comma 5 del medesimo articolo, poi, contemplerebbe un atto regolamentare statale in un ambito di competenza regionale, in violazione dell'art. 117, sesto comma, Cost., e violerebbe altresì l'art. 5, comma 2, lettera b), della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), e il principio di leale collaborazione.

Le ricorrenti hanno altresì impugnato i commi 2 e 3 dell'art. 9, rubricato «Equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali», per violazione derivata dall'illegittimità dei richiamati commi 3 e 5 dell'art. 10.

Anche l'art. 12, rubricato «Concorso delle regioni e degli enti locali alla sostenibilità del debito pubblico», violerebbe la loro autonomia finanziaria e il principio consensualistico nella determinazione delle modalità di concorso delle autonomie speciali al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica; secondo la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia esso violerebbe anche la propria competenza in materia di finanza locale e l'art. 5, comma 2, lettera c), della legge cost. n. 1 del 2012 (gli ulteriori parametri invocati sono, quanto al Friuli-Venezia Giulia, gli artt. 48 e 49 della legge cost. n. 1 del 1963, l'art. 9 del d.lgs. n. 9 del 1997, gli artt. 42 e seguenti della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2006, l'art. 1, commi 132, 136, 152 e 156 della legge n. 220 del 2010, nonché, quanto alla Provincia autonoma di Trento, gli artt. 75, 79, 104 e 109 del d.P.R. n. 670 del 1972).

Secondo entrambe le ricorrenti, poi, il comma 3 dell'art. 12 – nella parte in cui prevede che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che ripartisce il contributo sia adottato sentita la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, anziché d'intesa con la Conferenza unificata – violerebbe il principio di leale collaborazione.

La sola Provincia autonoma di Trento ha impugnato «per coerenza» l'art. 11, rubricato «Concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali nelle fasi avverse del ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali», istitutivo di un fondo alimentato con l'indebitamento statale e destinato ad essere ripartito tra tutti gli enti territoriali. Per l'ipotesi di non accoglimento di queste censure relative agli artt. 11 e 12, la Provincia autonoma di Trento ha infine impugnato l'art. 11, comma 3, in quanto violativo del principio di leale collaborazione.

La Presidenza del Consiglio dei ministri sostiene l'infondatezza complessiva del ricorso sul presupposto che l'intera materia regolata dalla legge n. 243 del 2012 sarebbe riconducibile alla competenza esclusiva dello Stato, a seguito dell'inserimento – operato dalla legge cost. n. 1 del 2012 – della «armonizzazione dei bilanci» nella lettera r) del secondo comma dell'art. 117 Cost., nonché in ragione dei principi dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità del debito pubblico.

2.– In considerazione della sostanziale identità delle norme denunciate e delle censure proposte, i giudizi possono essere riuniti per essere decisi congiuntamente.

3.– L'impugnazione della legge n. 243 del 2012 è ammissibile, dal momento che, pur trattandosi di una legge «rinforzata», in ragione della maggioranza parlamentare richiesta per la sua approvazione, essa ha comunque il rango di legge ordinaria e in quanto tale trova la sua fonte di legittimazione – ed insieme i suoi limiti – nella legge cost. n. 1 del 2012, di cui detta la disciplina attuativa.

4.– Le questioni sollevate dalle ricorrenti attengono a tre diversi gruppi di disposizioni, aventi ad oggetto la disciplina dell'indebitamento (art. 10), l'equilibrio dei bilanci delle Regioni e degli enti locali (art. 9), il concorso dello Stato e delle Regioni e delle Province autonome, rispettivamente, al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali e alla sostenibilità del debito pubblico (artt. 11 e 12).

La tesi prospettata dal Presidente del Consiglio dei ministri, con riferimento a tutte le censure, è che la riforma costituzionale abbia introdotto una nuova competenza esclusiva dello Stato, atta a giustificare l'intero raggio dell'intervento operato con la legge n. 243 del 2012.

5.– Al fine di vagliare la tesi è necessario tratteggiare il quadro normativo sovranazionale e interno in cui si collocano le disposizioni censurate.

Con il patto «Euro Plus», approvato dai Capi di Stato e di Governo della zona euro l'11 marzo 2011 e condiviso dal Consiglio europeo il 24-25 marzo 2011, gli Stati membri dell'Unione europea si sono impegnati ad adottare misure volte a perseguire gli obiettivi della sostenibilità delle finanze pubbliche, della competitività, dell'occupazione e della stabilità finanziaria, e in particolare a recepire nella legislazione nazionale le regole di bilancio dell'Unione europea fissate nel patto di

stabilità e crescita, ferma restando «la facoltà di scegliere lo specifico strumento giuridico nazionale cui ricorrere», purché avente «una natura vincolante e sostenibile sufficientemente forte (ad esempio costituzione o normativa quadro)» e tale da «garantire la disciplina di bilancio a livello sia nazionale che subnazionale».

Con il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria (meglio noto come Fiscal Compact), sottoscritto a Bruxelles il 2 marzo 2012 e in vigore dal 1° gennaio 2013, ratificato in Italia con la legge 23 luglio 2012, n. 114 (Ratifica ed esecuzione del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria [...]), poi, gli Stati contraenti, all'art. 3, comma 2, si sono impegnati a recepire le regole del «patto di bilancio» «tramite disposizioni vincolanti e di natura permanente – preferibilmente costituzionale – o il cui rispetto fedele è in altro modo rigorosamente garantito lungo tutto il processo nazionale di bilancio».

Lo Stato italiano ha ritenuto di adempiere a questi impegni con un'apposita legge costituzionale – la n. 1 del 2012 – la quale, in primo luogo e per quanto qui rileva, ha riformato gli artt. 81, 97, 117 e 119 Cost.

L'art. 81, sesto comma, novellato, afferma per il «complesso delle pubbliche amministrazioni» i principi dell'equilibrio di bilancio tra entrate e spese e della sostenibilità del debito, riservando ad una legge del Parlamento approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, il potere di stabilire, oltre che il contenuto della legge di bilancio, «le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare» l'implementazione dei due menzionati principi.

Secondo il nuovo primo comma dell'art. 97 Cost., «Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico».

L'art. 117 Cost. è stato modificato mediante lo scorporo della «armonizzazione dei bilanci pubblici» dall'endiadi con il «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» e la sua inclusione nell'ambito delle materie attribuite dal secondo comma alla potestà legislativa esclusiva dello Stato.

All'art. 119 Cost. dopo il riconoscimento dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa delle autonomie territoriali, è stata aggiunta la seguente specificazione: «nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci», nonché l'inciso: «concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea». Al secondo periodo del sesto comma, secondo cui le autonomie «Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento», è stato poi aggiunto l'inciso: «con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio».

Sotto il versante delle disposizioni della legge cost. n. 1 del 2012 non incorporate nella Costituzione rilevano in questa sede quelle che determinano il contenuto necessario della legge rinforzata. Ad essa è attribuito, in particolare, il compito di disciplinare «l'introduzione di regole sulla spesa che consentano di salvaguardare gli equilibri di bilancio e la riduzione del rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo nel lungo periodo, in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica» (art. 5, comma 1, lettera e); «le modalità attraverso le quali i Comuni, le Province, le Città metropolitane, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano concorrono alla sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni» (art. 5, comma 2, lettera c); e, da ultimo, «la facoltà dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane, delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano di ricorrere all'indebitamento, ai sensi dell'articolo 119, sesto comma, secondo periodo, della Costituzione, come modificato dall'articolo 4 della presente legge costituzionale» (art. 5, comma 2, lettera b).

6.– Ebbene, in questa complessa riforma della finanza pubblica, l'unica nuova competenza esclusiva dello Stato, invocata appunto dalla difesa dello Stato, è quella dell'armonizzazione dei

bilanci pubblici, che sino alla modifica operata con la legge cost. n. 1 del 2012 si presentava in «endiadi» (sentenza n. 17 del 2004) con il coordinamento della finanza pubblica.

Essa, tuttavia, non può essere interpretata così estensivamente da coprire l'intero ambito materiale regolato dalla legge n. 243 del 2012: basti a tal fine considerare che la disciplina dell'indebitamento delle autonomie territoriali, qui pure all'esame, è stata da questa Corte ricondotta al coordinamento della finanza pubblica (sentenze n. 284 del 2009, n. 285 del 2007, n. 320 del 2004, n. 376 del 2003), pur sottolineandosi come sia «inscindibilmente connessa» alla «salvaguardia degli equilibri di bilancio» (sentenza n. 70 del 2012).

Altro deve essere dunque l'approccio per definire la natura e la portata dei principi di equilibrio di bilancio e di sostenibilità del debito pubblico, pure invocati a sostegno della sua tesi dalla difesa erariale. Come già affermato da questa Corte nel caso analogo del divieto di indebitamento se non per spese di investimento (art. 119, sesto comma, Cost.), questo tipo di disposizioni enunciano «un vincolo [...] di carattere generale» (sentenza n. 245 del 2004) a cui deve soggiacere la finanza pubblica.

A differenza del caso precedente, questa volta il legislatore costituzionale non si è limitato a fissare principi generali, lasciando così all'interprete la ricerca dei presupposti giustificativi della disciplina statale attuativa (rinvenuti dalla sentenza citata nell'art. 5 Cost. e nella competenza concorrente del coordinamento della finanza pubblica), ma ha puntualmente disciplinato sia la fonte – la legge rinforzata – sia i suoi contenuti.

Il nuovo sistema di finanza pubblica disegnato dalla legge cost. n. 1 del 2012 ha dunque una sua interna coerenza e una sua completezza, ed è pertanto solo alla sua stregua che vanno vagliate le questioni di costituzionalità sollevate nei confronti della legge.

7.– Le ricorrenti censurano anzitutto i commi 3, 4 e 5 dell'art. 10, che disciplinano l'indebitamento degli enti territoriali: le norme impugnate, avendo natura dettagliata, eccederebbero dai limiti propri dell'intervento statale nella materia del coordinamento della finanza pubblica, ponendosi in contrasto con disposizioni puntuali dei rispettivi statuti già regolanti la materia, violerebbero la loro autonomia finanziaria, invaderebbero la competenza in materia di finanza locale ed eluderebbero il principio consensualistico nella determinazione del concorso delle autonomie speciali al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, in violazione dei parametri prima specificati.

7.1.– Alla luce di quanto sin qui chiarito, occorre verificare se le norme censurate trovino copertura nelle nuove disposizioni costituzionali.

Viene in rilievo, al riguardo, l'art. 5, comma 2, lettera b), della legge cost. n. 1 del 2012, secondo cui la legge rinforzata disciplina «la facoltà dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane, delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano di ricorrere all'indebitamento, ai sensi dell'articolo 119, sesto comma, secondo periodo, della Costituzione, come modificato dall'articolo 4 della presente legge costituzionale». La disposizione, dunque, prevede l'adozione di una disciplina statale attuativa che non appare in alcun modo limitata ai principi generali e che deve avere un contenuto eguale per tutte le autonomie. Pertanto, la circostanza che la normativa censurata abbia un contenuto dettagliato e il fatto che sia più rigorosa di quella contenuta negli statuti delle ricorrenti non comportano violazione del parametro costituzionale.

La garanzia dell'omogeneità della disciplina è connaturata alla logica della riforma, poiché, oggi ancor più che in passato, non si può «ammettere che ogni ente, e così ogni Regione, faccia in proprio le scelte di concretizzazione» (sentenza n. 425 del 2004) dei vincoli posti in materia di indebitamento. Si tratta infatti di vincoli generali che devono valere «in modo uniforme per tutti gli enti, [e pertanto] solo lo Stato può legittimamente provvedere a tali scelte» (sentenza n. 425, citata).

7.2.– Questa esigenza di uniformità, del resto, è il riflesso della natura ancillare della disciplina dell'indebitamento rispetto ai principi dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità del debito

pubblico: essa, al pari di questi ultimi, deve intendersi riferita al «complesso delle pubbliche amministrazioni» (così gli attuali artt. 81, sesto comma, e 97 Cost., e, con forme ancora più esplicite, il nuovo art. 119 Cost., nonché l'art. 5, comma 2, lettera c), della legge cost. n. 1 del 2012). I vincoli imposti alla finanza pubblica, infatti, se hanno come primo destinatario lo Stato, non possono non coinvolgere tutti i soggetti istituzionali che concorrono alla formazione di quel «bilancio consolidato delle pubbliche amministrazioni» (sentenza n. 40 del 2014; si vedano anche le sentenze n. 39 del 2014, n. 138 del 2013, n. 425 e n. 36 del 2004), in relazione al quale va verificato il rispetto degli impegni assunti in sede europea e sovranazionale.

La riforma poggia dunque anche sugli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., oltre che – e soprattutto – sui principi fondamentali di unitarietà della Repubblica (art. 5 Cost.) e di unità economica e giuridica dell'ordinamento (art. 120, secondo comma, Cost.), unità che già nel precedente quadro costituzionale era sottesa alla disciplina della finanza pubblica e che nel nuovo ha accentuato la sua pregnanza.

Si deve aggiungere che l'attuazione dei nuovi principi, e in particolare di quello della sostenibilità del debito pubblico, implica una responsabilità che, in attuazione di quelli «fondanti» (sentenza n. 264 del 2012) di solidarietà e di eguaglianza, non è solo delle istituzioni ma anche di ciascun cittadino nei confronti degli altri, ivi compresi quelli delle generazioni future.

7.3.– Sono pertanto non fondate le censure delle ricorrenti di violazione dell'autonomia finanziaria, della propria competenza in materia di finanza locale e delle altre disposizioni statutarie invocate.

7.4.– Le medesime considerazioni comportano la non fondatezza anche della censura di violazione del principio consensualistico. Difatti, anche per i nuovi vincoli, per quanto più incisivi e pregnanti che in passato, vale il principio enunciato nella più volte citata sentenza n. 425 del 2004, secondo cui la disciplina attuativa dei limiti all'indebitamento posti dall'art. 119, sesto comma, Cost. trova «applicazione nei confronti di tutte le autonomie, ordinarie e speciali, senza che sia necessario all'uopo ricorrere a meccanismi concertati di attuazione statutaria».

8.– Le ricorrenti censurano, poi, il comma 5 dell'art. 10 della legge n. 243 del 2012, in base al quale «Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato d'intesa con la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, sono disciplinati criteri e modalità di attuazione del presente articolo», perché contemplerebbe un atto normativo rimesso ad una fonte secondaria statale in un ambito di competenza regionale, in violazione dell'art. 117, sesto comma, Cost.; e perché violerebbe l'art. 5, comma 2, lettera b), della legge cost. n. 1 del 2012, che rinvia alla legge la disciplina dell'indebitamento.

Sotto altro profilo la norma sarebbe illegittima per violazione del principio di leale collaborazione, in quanto prevede che il decreto sia adottato d'intesa non con la Conferenza unificata ma con la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, ove le autonomie territoriali sono coinvolte solo in modo parziale e con esclusione dei Presidenti della Regione e della Provincia.

8.1.– Le prime due censure, che in quanto strettamente connesse possono essere trattate congiuntamente, sono parzialmente fondate.

Per il loro scrutinio occorre verificare l'ambito operativo del decreto in parola e, in particolare, se esso abbia un contenuto meramente tecnico. Se è indubbiamente corretto, infatti, il rilievo delle ricorrenti, secondo cui la disciplina della materia è affidata dalla legge cost. n. 1 del 2012 alla legge rinforzata, è anche vero che la natura stessa dell'atto legislativo esclude che esso debba farsi carico di aspetti della disciplina che richiedono solo apporti tecnici, cosicché questa Corte ha affermato la legittimità di un tal genere di disciplina con riferimento al parametro di cui all'art. 117, sesto comma, Cost. (sentenze n. 139 del 2012 e n. 278 del 2010).

Poiché, peraltro, il comma censurato si limita a stabilire che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri disciplina criteri e modalità di attuazione dell'art. 10, è con riferimento agli altri commi del medesimo articolo che va individuato l'effettivo spazio precettivo nel quale esso è chiamato a muoversi.

Il primo comma stabilisce che il ricorso all'indebitamento delle autonomie è consentito esclusivamente per finanziare spese di investimento «con le modalità e nei limiti previsti dal presente articolo e dalla legge dello Stato». Nessun compito, dunque, è assegnato al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

Il secondo comma fissa la regola che le operazioni d'indebitamento sono effettuate solo contestualmente all'adozione dei piani di ammortamento di durata non superiore alla vita utile dell'investimento e nei quali sono evidenziate sia l'incidenza delle obbligazioni assunte sui singoli esercizi finanziari futuri che le modalità di copertura degli oneri corrispondenti.

La prima parte del comma pone dunque un precetto "autoesecutivo", che non richiede l'individuazione di «criteri e modalità di attuazione».

Questi, per contro, vengono in gioco con riferimento alla seconda parte relativa alla "evidenziazione" della incidenza delle obbligazioni assunte sui singoli esercizi finanziari e delle tecniche di copertura degli oneri corrispondenti. Tale attività è riconducibile all'armonizzazione dei bilanci di competenza esclusiva dello Stato ex art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. e richiede all'evidenza una disciplina integrativa dal carattere esclusivamente tecnico.

Anche il terzo comma contiene diversi precetti.

Nell'ultima parte viene fissato direttamente il limite quantitativo all'indebitamento, sicché nessuno spazio può avere il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

Quanto alla prima parte, relativa alle operazioni d'indebitamento, essa assegna al decreto solo il compito di stabilire le modalità di comunicazione del saldo di cassa e degli investimenti che s'intendono realizzare, con la conseguenza che l'ambito in cui esso è chiamato a muoversi è quello del coordinamento informativo e statistico di competenza esclusiva dello Stato (art. 117, comma 2, lettera r, Cost.).

Il quarto comma, infine, disciplina, in caso di mancato rispetto dell'equilibrio del bilancio regionale allargato, la ripartizione del saldo negativo tra gli enti territoriali inadempienti, e in questo ambito il decreto potrebbe intervenire a specificare i criteri di riparto. La definizione del suo compito in termini così ampi (l'individuazione di «criteri e modalità di attuazione») potrebbe qui comportare l'esercizio di un potere tanto di natura meramente tecnica, quanto di natura discrezionale. Per evitare tale ultima evenienza e quindi per ricondurre a legittimità costituzionale la norma impugnata, deve essere riservato al decreto un compito attuativo meramente tecnico.

Il comma 5 dell'art. 10, pertanto, è costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non prevede la parola «tecnica», dopo le parole «criteri e modalità di attuazione» e prima delle parole «del presente articolo».

Naturalmente, qualora il decreto dovesse esorbitare dai limiti tracciati, incidendo così sulle prerogative delle autonomie speciali, resta ferma la possibilità «di esperire i rimedi consentiti dall'ordinamento, ivi compreso, se del caso, il conflitto di attribuzione davanti a questa Corte» (sentenze n. 121 del 2007 e n. 376 del 2003).

8.2.– La censura di violazione del principio di leale collaborazione non è fondata.

Una volta definito e limitato nei sensi indicati il possibile contenuto del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, la previsione dell'intesa con la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica appare «una garanzia procedimentale in sé sufficiente» (sentenza n. 376 del 2003; nello stesso senso sentenza n. 121 del 2007) del coinvolgimento delle autonomie, attesa l'opportunità della scelta di una sede connotata anche da competenze tecniche.

9.– Le ricorrenti hanno anche impugnato i commi 2 e 3 dell'art. 9, rubricato «Equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali», limitandosi ad affermare che «L'illegittimità dell'art. 10, commi 3

e 5, infine, renderebbe illegittimo anche l'art. 9, commi 2 e 3, nella parte in cui richiamano, rispettivamente, il comma 4 dell'articolo 10, tenendone ferma la disciplina, e le "modalità previste dall'articolo 10" in relazione alla destinazione dei saldi attivi al finanziamento delle spese di investimento».

La questione è inammissibile.

Questa Corte ha ripetutamente affermato che «il ricorso in via principale deve anzitutto "identificare esattamente la questione nei suoi termini normativi", indicando "le norme costituzionali e ordinarie, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto della questione di costituzionalità", e altresì "contenere una seppur sintetica argomentazione di merito a sostegno della richiesta declaratoria di incostituzionalità della legge" (ex plurimis, sentenze n. 41 del 2013 e n. 114 del 2011, nonché ordinanza n. 123 del 2012), ponendosi l'esigenza di una adeguata motivazione a supporto della impugnativa "in termini perfino più pregnanti nei giudizi diretti che in quelli incidentali" (ordinanza n. 123 del 2012, che menziona anche le sentenze n. 139 del 2006 e n. 450 del 2005)» (sentenza n. 11 del 2014).

Nel caso di specie manca l'indicazione dei parametri costituzionali ritenuti violati e inoltre le argomentazioni svolte dalle ricorrenti a sostegno dell'impugnazione, anche avuto riguardo all'estrema complessità tanto dell'art. 9 quanto dell'art. 10, «non raggiungono quella soglia minima di chiarezza e completezza cui è subordinata l'ammissibilità delle impugnative in via principale (ex plurimis, sentenza n. 312 del 2013)» (citata sentenza n. 11 del 2014).

10.– Come si è anticipato, il terzo gruppo di censure proposte da entrambe le ricorrenti attiene all'art. 12, rubricato «Concorso delle regioni e degli enti locali alla sostenibilità del debito pubblico», il quale, ai commi 2 e 3, prevede che le Regioni e gli enti locali contribuiscano «Nelle fasi favorevoli del ciclo economico» al fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, in una misura definita con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sulla base del documento di programmazione finanziaria.

Le norme censurate violerebbero l'autonomia finanziaria delle ricorrenti, poiché verrebbe ad esse sottratta una parte delle risorse previste dagli statuti, nonché l'art. 5, comma 2, lettera c), della legge cost. n. 1 del 2012, che si limiterebbe ad affidare alla legge statale la fissazione delle modalità del concorso delle Regioni alla sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni, mentre «l'an ed il quantum del contributo» in relazione alle autonomie speciali, andrebbe determinato secondo le consuete modalità consensuali.

Le norme impugnate, aggiunge la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, prevedendo che gli enti locali concorrano al risanamento della finanza statale, violerebbero anche la sua competenza in materia di finanza locale.

10.1.– La questione può essere esaminata congiuntamente a quella, promossa dalla sola Provincia autonoma di Trento, relativa all'art. 11, rubricato «Concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali nelle fasi avverse del ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali» ed istitutivo, in attuazione dell'art. 5, comma 1, lettera g), della legge cost. n. 1 del 2012, di un Fondo alimentato «dalle risorse derivanti dal ricorso all'indebitamento consentito dalla correzione per gli effetti del ciclo economico del saldo del conto consolidato» e destinato ad essere ripartito tra tutti gli enti territoriali.

Sebbene sia ad essa «favorevole», la ricorrente ne propone l'impugnazione «per coerenza» con le censure rivolte all'art. 12, «in quanto parte dello stesso meccanismo giuridico complessivo».

10.2.– Le questioni non sono fondate.

Non a torto la Provincia autonoma di Trento ha evidenziato la connessione esistente fra i due articoli: l'istituzione contemporanea dei Fondi evidenzia plasticamente come la necessità di garantire, anche a costo di sacrifici non indifferenti, il rigore finanziario (art. 12) non possa essere

disgiunta da quella, non meno rilevante, di tutelare i livelli essenziali delle prestazioni e l'esercizio delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali (art. 11).

Entrambe le previsioni, nella loro complementarità, trovano, dunque, la ragion d'essere in quel complesso di principi costituzionali già richiamati, ed in particolare in quelli di solidarietà e di eguaglianza, alla cui stregua tutte le autonomie territoriali, e in definitiva tutti i cittadini, devono, anche nella ricordata ottica di equità intergenerazionale, essere coinvolti nei sacrifici necessari per garantire la sostenibilità del debito pubblico.

Quanto poi alla censura di violazione dell'art. 5, comma 2, lettera c), della legge cost. n. 1 del 2012, l'ampiezza della formula usata per individuare il contenuto della legge rinforzata («le modalità attraverso le quali [...] le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano concorrono alla sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni»), è tale da comprendere anche i profili relativi all'an ed al quantum della contribuzione, e ciò senza che operi il limite del principio consensualistico, per le stesse ragioni già dette con riferimento alle norme sull'indebitamento.

10.3.– Una ulteriore censura di violazione del principio di leale collaborazione è poi rivolta da entrambe le ricorrenti al comma 3 dello stesso art. 12, nella parte in cui prevede che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, che ripartisce il contributo di cui al medesimo articolo, sia adottato sentita la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, anziché d'intesa con la Conferenza unificata, ove le autonomie territoriali sono maggiormente coinvolte e sono in particolare presenti sia il Presidente della Regione che quello della Provincia.

La questione è fondata.

Se è innegabile che il concorso alla sostenibilità del debito nazionale è un aspetto fondamentale della riforma, è anche vero che esso ha una rilevante incidenza sull'autonomia finanziaria delle ricorrenti. S'impone, quindi, l'esigenza di «contemperare le ragioni dell'esercizio unitario di date competenze e la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite» alle autonomie (sentenze n. 139 del 2012 e n. 165 del 2011; nello stesso senso, sentenza n. 27 del 2010): è quindi indispensabile garantire il loro pieno coinvolgimento.

A tal fine è necessario, in primo luogo, che il procedimento si svolga nell'ambito non della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, bensì della Conferenza unificata, in modo da garantire a tutti gli enti territoriali la possibilità di collaborare alla fase decisionale. Ed è anche necessario che tale collaborazione assuma la forma dell'intesa, considerate l'entità del sacrificio imposto e la delicatezza del compito cui la Conferenza è chiamata.

A quest'ultimo proposito si osserva che ciò non compromette la funzionalità del sistema: questo modulo partecipativo, infatti, non comporta il rischio di uno stallo decisionale, poiché in caso di dissenso, fatta salva la necessaria adozione di «idonee procedure per consentire reiterate trattative volte a superare le divergenze» (sentenze n. 179 del 2012, n. 121 del 2010, n. 24 del 2007 e n. 339 del 2005), la determinazione finale può essere adottata dallo Stato (sentenze n. 239 del 2013, n. 179 del 2012, n. 165 e n. 33 del 2011).

Il comma 3 dell'art. 12, pertanto, deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui prevede che «Il contributo di cui al comma 2 è ripartito tra gli enti di cui al comma 1 con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sentita la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica », anziché «Il contributo di cui al comma 2 è ripartito tra gli enti di cui al comma 1 con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni».

11.– Per l'ipotesi di non accoglimento delle questioni relative agli artt. 11 e 12 sopra esaminate, la Provincia autonoma di Trento ha infine impugnato l'art. 11, comma 3, della legge n. 243 del 2012, in quanto violativo del principio di leale collaborazione, laddove prevede che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che ripartisce il fondo sia adottato «sentita la Conferenza

permanente per il coordinamento della finanza pubblica», ove le autonomie territoriali sono coinvolte solo in modo parziale e con esclusione del Presidente della Provincia, anziché previa intesa nell'ambito della Conferenza unificata.

La questione non è fondata, perché l'intervento censurato è riconducibile alla competenza esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera m, Cost.) nella materia della «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale», sicché va escluso che si imponga nella fattispecie un particolare coinvolgimento delle autonomie (sentenze n. 62 del 2013, n. 299, n. 293 e n. 234 del 2012).

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 5, della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione), nella parte in cui non prevede la parola «tecnica», dopo le parole «criteri e modalità di attuazione» e prima delle parole «del presente articolo»;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 3, della legge n. 243 del 2012, nella parte in cui prevede che «Il contributo di cui al comma 2 è ripartito tra gli enti di cui al comma 1 con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sentita la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica», anziché «Il contributo di cui al comma 2 è ripartito tra gli enti di cui al comma 1 con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni»;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10, commi 3, 4 e 5, della legge n. 243 del 2012, promosse, in riferimento agli artt. 4, comma 1, numero 1) e numero 1-bis), 48 e seguenti, 52 e 54 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), nonché all'art. 9 del decreto legislativo 2 gennaio 1997, n. 9 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Friuli-Venezia Giulia in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni), agli artt. 42 e seguenti della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 9 gennaio 2006, n. 1 (Principi e norme fondamentali del sistema Regione-autonomie locali nel Friuli-Venezia Giulia), dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e, in riferimento agli artt. 69 e ss., 74, 79, 80, 81 e 104 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 all'art. 17 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), all'art. 31 della legge della Provincia autonoma di Trento 14 settembre 1979, n. 7 (Norme in materia di bilancio e di contabilità generale della Provincia autonoma di Trento), all'art. 25 della legge della Provincia autonoma di Trento 16 giugno 2006, n. 3 (Norme in materia di governo dell'autonomia del Trentino), dalla Provincia autonoma di Trento, nonché, con riferimento all'art. 1, commi 132, 136, 152 e 156 della legge 13 dicembre 2010, n. 220 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2011) e alla legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e dalla Provincia autonoma di Trento, con i ricorsi indicati in epigrafe;

4) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 5, della legge n. 243 del 2012, promossa, in riferimento al principio di leale collaborazione, dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e dalla Provincia autonoma di Trento, con i ricorsi indicati in epigrafe;

5) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 11 e 12 della legge n. 243 del 2012, promosse, in riferimento all'art. 5, comma 2, lettera c), della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale) e agli artt. 75 e 79, 104 e 109 del d.P.R. n. 670 del 1972, dalla Provincia autonoma di Trento, con il ricorso indicato in epigrafe;

6) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 12 della legge n. 243 del 2012, promosse, con riferimento all'art. 5, comma 2, lettera c), della legge cost. n. 1 del 2012, nonché agli artt. 48 e 49, della legge cost. n. 1 del 1963, all'art. 9 del d.lgs. n. 9 del 1997, agli artt. 42 e seguenti della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2006, all'art. 1, commi 132, 136, 152 e 156, della legge n. 220 del 2010, dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, con il ricorso indicato in epigrafe;

7) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 3, della legge n. 243 del 2012, promossa, in riferimento al principio di leale collaborazione, dalla Provincia autonoma di Trento, con il ricorso indicato in epigrafe;

8) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, commi 2 e 3, della legge n. 243 del 2012, promosse, dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e dalla Provincia autonoma di Trento, con i ricorsi indicati in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 aprile 2014.

Gaetano SILVESTRI, Presidente
Giancarlo CORAGGIO, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 10 aprile 2014.

Sentenza: 7 aprile 2014, n. 89

Materia: pubblico impiego, coordinamento della finanza pubblica

Parametri invocati: art. 8, primo comma, n. 1) e Titolo VI del DPR 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino Alto Adige)

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Provincia autonoma di Bolzano

Oggetto: art. 14, comma 24 bis, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito in legge 30 luglio 2010, n. 122.

Esito: non fondatezza del ricorso

Estensore nota: Enrico Righi

Sintesi:

La Provincia autonoma di Bolzano impugna la norma in epigrafe, la quale consente alle regioni a statuto speciale (e alle province autonome) di derogare ai limiti di spesa per il personale, imposti dal D.L. 78/2010, a condizione che esse reperiscano risorse aggiuntive mediante misure di riduzione o razionalizzazione della spesa complessiva.

La limitata deroga può essere utilizzata per rinnovare i contratti dei dipendenti a tempo determinato.

La norma accorda inoltre priorità, nelle assunzioni pro futuro, ai lavoratori originariamente assunti a tempo determinato, poi trattenuti in servizio in regime di proroga. Le amministrazioni possono comunque motivare scelte difformi, sulla base di requisiti professionali richiesti per specifici profili impiegatizi.

Le disposizioni, a giudizio del ricorrente, violerebbero le norme dello statuto speciale che garantiscono autonomia di organizzazione alle Provincia di Bolzano, mediante un'espressa riserva in materia alla sua potestà legislativa esclusiva.

Merita segnalazione, nelle statuizioni preliminari, un inciso in punto di procedura in cui si premette che risulta indiscusso il fatto che il ricorrente può impugnare sia il decreto legge che la legge ordinaria di conversione in rapida successione, oppure soltanto la seconda senza incorrere in decadenza alcuna. Che pertanto va respinta la relativa eccezione di inammissibilità del ricorso avanzata dall'Avvocatura dello Stato, per avere la Provincia autonoma impugnato solo la legge di conversione. Che in ultimo risulta del tutto erroneo il presupposto su cui si fonda l'eccezione, poiché la norma impugnata è stata inserita nel procedimento di conversione e non era presente nell'originario testo del decreto legge (!).

La prima questione di merito che affronta la Corte è quella relativa alla tesi della difesa erariale, secondo la quale il momento di eccezionalità derivante dalla contingente crisi economica giustificerebbe anche la sospensione di talune garanzie costituzionali.

Tale assunto viene recisamente respinto dai giudici costituzionali, per i quali lo Stato deve approntare meccanismi, anche di risoluzione delle emergenze, rimanendo entro i limiti della Costituzione. Il principio "*salus rei publicae suprema lex esto*" non può dunque essere invocato.

Nonostante il ragionamento che precede, la Corte qualifica la norma impugnata, lungi dall'essere lesiva dell'autonomia legislativa della provincia autonoma, come norma addirittura di favore, essendo concepita ed impostata come deroga al principio generale in materia di

coordinamento della finanza pubblica, che in linea generale vincola tutte le amministrazioni, ivi comprese le regioni a statuto speciale e le province autonome.

Riguardo il secondo periodo della norma impugnata, consentendo questo di derogare motivatamente al criterio di priorità nelle assunzioni, non può certo qualificarsi, afferma la Corte, come norma di dettaglio, bensì come norma che dispone, si direbbe quasi propone, un criterio generale (vista l'assenza di una sanzione per il suo mancato rispetto), ancora una volta privo di portata lesiva verso l'autonomia legislativa regionale.

In conclusione, viene dichiarata la non fondatezza della questione sollevata.

Impiego pubblico - Possibilità, per le Regioni a statuto speciale e per i loro enti territoriali, di prorogare in deroga i rapporti di lavoro a tempo determinato. - Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 14, comma 24-bis. - (GU 1^a Serie Speciale - Corte Costituzionale n.17 del 16-4-2014)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 24-bis, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, promosso dalla Provincia autonoma di Bolzano con ricorso notificato il 28 settembre 2010, depositato in cancelleria il 5 ottobre 2010 ed iscritto al n. 99 del registro ricorsi 2010.

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

udito nell'udienza pubblica del 25 febbraio 2014 il Giudice relatore Giuliano Amato;

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

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con ricorso notificato il 28 settembre 2010 e depositato il successivo 5 ottobre (reg. ric. n. 99 del 2010), la Provincia autonoma di Bolzano ha promosso, tra l'altro, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 24-bis, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, in riferimento all'art. 8, primo comma, numero 1), e al Titolo VI 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).

La disposizione impugnata stabilisce che le Regioni speciali e gli enti territoriali facenti parte di tali Regioni, in caso di proroga dei rapporti di lavoro a tempo determinato, possano superare il limite imposto dall'art. 9, comma 28, a condizione che reperiscano risorse aggiuntive attraverso misure di riduzione e di razionalizzazione della spesa certificate dagli organi di controllo interno. La norma prevede, inoltre, un criterio di priorità per le assunzioni dei lavoratori a tempo determinato in regime di proroga.

In tal modo, secondo la Provincia autonoma di Bolzano, lo Stato darebbe luogo ad un'ingerenza significativa nella competenza legislativa primaria della ricorrente in materia di organizzazione degli uffici e del personale (art. 8, primo comma, numero 1, dello statuto speciale), nonché di finanza locale (Titolo VI dello statuto speciale), dettando condizioni e limitazioni restrittive in merito all'assunzione del personale provinciale ed alla predisposizione delle relative risorse.

2.– Riservata a separate pronunce la decisione sulle altre questioni promosse dalla ricorrente, deve essere esaminata preliminarmente l'eccezione di inammissibilità sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri.

L'Avvocatura generale dello Stato sostiene, in particolare, che il ricorso sia tardivo, perché proposto avverso disposizioni del d.l. n. 78 del 2010 non modificate in sede di conversione e quindi, in ipotesi, immediatamente lesive delle competenze regionali. Tali disposizioni, dunque, avrebbero dovuto essere impugnate entro il termine di decadenza di cui all'art. 127, secondo comma, Cost., decorrente dalla data di pubblicazione del decreto-legge.

L'eccezione non può essere accolta.

Secondo la consolidata giurisprudenza di questa Corte, infatti, 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» (ex plurimis, sentenza n. 232 del 2011).

D'altra parte, con specifico riguardo all'impugnato comma 24-bis, tale norma risulta inserita nell'art. 14 del d.l. n. 78 del 2010 in sede di conversione ad opera della legge 30 luglio 2010, n. 122, e dunque la stessa eccezione di inammissibilità del ricorso si fonda su un presupposto del tutto erroneo.

3.– Sempre in via preliminare, la Corte osserva che i giudizi avverso il d.l. n. 78 del 2010 sono stati promossi dalla Provincia autonoma di Bolzano sulla base di una delibera adottata in via d'urgenza dalla Giunta, ai sensi dell'art. 44, numero 5), dello statuto speciale. In tali casi, gli atti di ratifica dei rispettivi Consigli devono intervenire ed essere prodotti in giudizio non oltre il termine di costituzione della parte ricorrente (sentenza n. 142 del 2012).

Nel caso di specie non rileva la tempestività di siffatta ratifica e del relativo deposito, in quanto questa Corte ha più volte ribadito che per i ricorsi promossi prima della citata sentenza sussistono gli estremi dell'errore scusabile già riconosciuto in ipotesi del tutto analoghe da questa Corte, in ragione del fatto che tale profilo di inammissibilità a lungo non è stato rilevato, sì da ingenerare affidamento nelle parti in ordine ad una interpretazione loro favorevole (sentenze n. 219 del 2013, n. 203 del 2012, n. 202 del 2012, n. 178 del 2012 e n. 142 del 2012).

Il ricorso è perciò sotto tale aspetto ammissibile.

4.– Nel merito la difesa dello Stato premette che il d.l. n. 78 del 2010 è stato adottato per far fronte con urgenza ad una grave crisi economica internazionale. L'eccezionalità della situazione, sempre ad avviso dell'Avvocatura, consentirebbe allo Stato di derogare «alle procedure statutarie, come alle altre sinanco costituzionali, in ragione dell'esigenza di salvaguardare la *salus rei publicae* e in applicazione dei principi costituzionali fondamentali della solidarietà economica e sociale (art. 2), dell'unità della Repubblica (art. 5), e della responsabilità internazionale dello Stato (art. 10), che contenuti nella premessa alla prima parte della Costituzione si impongono a tutti, Stato e autonomie comprese».

Questo assunto non può essere condiviso. Le disposizioni costituzionali evocate dalla parte resistente, infatti, non consentono allo Stato di derogare al riparto delle competenze fissato dal Titolo V della Parte seconda della Costituzione, neppure in situazioni eccezionali. In particolare,

come questa Corte ha già avuto modo di precisare, «il principio *salus rei publicae suprema lex esto* non può essere invocato al fine di sospendere le garanzie costituzionali di autonomia degli enti territoriali stabilite dalla Costituzione. Lo Stato, pertanto, deve affrontare l'emergenza finanziaria predisponendo rimedi che siano consentiti dall'ordinamento costituzionale» (sentenza n. 151 del 2012).

5.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 24-bis, del d.l. n. 78 del 2010, non è fondata.

5.1.– La disposizione impugnata stabilisce che «I limiti previsti ai sensi dell'articolo 9, comma 28, possono essere superati limitatamente in ragione della proroga dei rapporti di lavoro a tempo determinato stipulati dalle regioni a statuto speciale, nonché dagli enti territoriali facenti parte delle predette regioni, a valere sulle risorse finanziarie aggiuntive appositamente reperite da queste ultime attraverso apposite misure di riduzione e razionalizzazione della spesa certificate dagli organi di controllo interno». Esso, infine, prevede che «Le predette amministrazioni pubbliche, per l'attuazione dei processi assunzionali consentiti ai sensi della normativa vigente, attingono prioritariamente ai lavoratori di cui al presente comma, salva motivata indicazione concernente gli specifici profili professionali richiesti».

È bensì vero che tale disposizione si colloca tra quelle che la rubrica dell'art. 14 riconduce nominalmente al patto di stabilità interno, ma il suo contenuto normativo – nel quale il patto non è neppure menzionato – la connette strettamente all'art. 9, comma 28, che questa Corte ha qualificato come principio di coordinamento della finanza pubblica (da ultimo, nella sentenza n. 61 del 2014).

Né tale connessione genetica e normativa ribadisce nei confronti delle Regioni speciali il limite posto dall'art. 9, comma 28, perché, al contrario, consente a tali Regioni e alle Province autonome di derogare ad esso, prevedendo che possano procedere a nuove assunzioni nella misura in cui riescano a reperire le necessarie risorse. Si tratta, dunque, di una norma più favorevole per la Provincia autonoma, che risulta priva di qualsivoglia portata lesiva.

5.2.– Quanto infine all'ultimo periodo del comma 24-bis, esso stabilisce un criterio di priorità «per l'attuazione dei processi assunzionali consentiti», disponendo che le amministrazioni pubbliche interessate attingano prioritariamente ai lavoratori a tempo determinato in regime di proroga, «salva motivata indicazione concernente gli specifici profili professionali richiesti». Vi è dunque una preferenza espressa dal legislatore statale, derogabile da quello regionale.

Nel dare un'indicazione in termini di “priorità” rispetto ai lavoratori da assumere, infatti, il legislatore statale non pone vincoli rigidi, ma lascia alle singole amministrazioni la scelta in ordine alle assunzioni da operare, con la sola richiesta di motivazione, ove necessitino di profili professionali specifici.

Pertanto, non si tratta di una norma di dettaglio, ma di una norma che prescrive un criterio generale e impone di motivare le eventuali determinazioni regionali difformi da tale criterio.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Provincia autonoma di Bolzano con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 24-bis, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, promossa, in riferimento all'art. 8, primo comma, numero 1), e al Titolo VI 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), dalla Provincia autonoma di Bolzano con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 aprile 2014.

Gaetano SILVESTRI, Presidente
Giuliano AMATO, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 10 aprile 2014.

Sentenza: 9 aprile 2014, n. 97

Materia: tutela della concorrenza, ordinamento civile

Parametri invocati: art.117, secondo comma, lettera e) ed l) della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 10, comma 1, della legge della regione Umbria 8 febbraio 2013, n. 3 (Norme per la ricostruzione delle aree colpite dal sisma del 15 dicembre 2009)

Esito: illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 1, della legge della regione Umbria n. 3/2013

Estensore nota: Francesca Casalotti

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri censura l'art. 10, comma 1, della legge della Regione Umbria n. 3/2013, che estende(va) ai lavori privati il sistema di qualificazione rilasciato da Società Organismo di Attestazione (SOA) previsto per gli appalti di lavori pubblici dall'art. 40 del d.lgs. n. 163/2006 (c.d. Codice dei contratti pubblici) e dagli artt. 60 e ss. del regolamento di attuazione, d.P.R. n. 207/2010.

Secondo il ricorrente, la norma impugnata – intervenendo sulle modalità di qualificazione dei soggetti esecutori e creando una irragionevole disparità di trattamento - viola l'art. 117, secondo comma, lett. e) ed l), Cost. per invasione della competenza esclusiva statale in materia di *«tutela della concorrenza»* e di *«ordinamento civile»*, ponendosi in contrasto con l'art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 163 del 2006, che dispone che *«Le regioni, nel rispetto dell'articolo 117, comma secondo, della Costituzione, non possono prevedere una disciplina diversa da quella del presente codice in relazione: alla qualificazione e selezione dei concorrenti; [...] alla stipulazione e all'esecuzione dei contratti [...]»*.

La Corte esamina la questione nonostante che, successivamente alla proposizione del ricorso introduttivo, il comma 1 dell'art. 10 della l.r. n. 3/2013 è stato abrogato dall'art. 76, comma 1, della l.r. n. 12/2013, in considerazione del fatto che, pur essendo la modifica normativa pienamente soddisfacente delle pretese del Governo, nel caso di specie manca la prova dell'ulteriore requisito della mancata applicazione medio tempore della norma censurata.

Ad avviso della Corte la questione è fondata.

La l.r. n. 3/2013, nel dar seguito agli urgenti interventi statali volti a far fronte all'emergenza del sisma del 2009, ha disciplinato l'attuazione degli interventi necessari per la ricostruzione e il ripristino degli immobili privati e delle opere pubbliche rimasti danneggiati. In particolare, con l'art. 10, comma 1, il legislatore umbro ha disposto che *«L'esecutore, a qualsiasi titolo, dei lavori di ripristino di immobili di proprietà privata di importo pari o superiore a 150.000 euro, deve essere in possesso di attestazione di qualificazione rilasciata da Società Organismo di Attestazione (SOA) [...]»* di cui al d.P.R. n. 207 del 2010.

Con la conseguenza che, rispetto ai *«lavori di ripristino di immobili di proprietà privata»* di importo rilevante, tale norma estendeva l'applicabilità della disciplina dettata per le procedure di evidenza pubblica, la quale - al fine di garantire che i soggetti esecutori a qualsiasi titolo di lavori pubblici siano caratterizzati dai requisiti di qualità, professionalità e correttezza- condiziona la possibilità di compiere l'opera pubblica al rilascio della attestazione di qualificazione SOA, come previsto dall'art. 40 d.lgs. n. 163/2006. Tale rilascio, ai sensi dell'art. 60, comma 3, del d.P.R. n.

207/2010 è inteso come «condizione necessaria e sufficiente per la dimostrazione dell'esistenza dei requisiti di capacità tecnica e finanziaria ai fini dell'affidamento di lavori pubblici».

Sotto questo profilo la Corte - pur riconoscendo che l'intervento legislativo regionale va collocato in un contesto di generale regolamentazione degli interventi edilizi nelle zone sismiche ed è per questo ascrivibile ai titoli competenziali concorrenti del «governo del territorio» e della «protezione civile» per i profili concernenti la «tutela dell'incolumità pubblica» (sentenze n. 300/2013 e n. 254/2010) - ha affermato, in considerazione della portata concreta della disposizione impugnata, che l'estensione della necessità dell'attestato di qualificazione sia riconducibile, per i suoi effetti, nell'ambito delle materie «tutela della concorrenza» ed «ordinamento civile» di competenza esclusiva dello Stato. L'attestato di qualificazione, infatti, incide non solo sulla possibilità del singolo soggetto imprenditore di essere scelto quale esecutore dell'opera, ma anche sulla stessa capacità e libertà di contrarre delle parti private interessate.

A tal proposito la Corte ribadisce che la nozione di «concorrenza», di cui al secondo comma, lettera e), dell'art. 117 Cost., riflette quella operante in ambito comunitario (cfr. sent. n. 4/2014, n. 264/2013) e comprende sia le misure legislative di tutela in senso proprio, volte a contrastare i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati (misure antitrust); sia le misure legislative di promozione, dirette ad eliminare limiti e vincoli alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese (concorrenza "nel mercato"), ovvero a prefigurare procedure concorsuali di garanzia che assicurino la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici (concorrenza "per il mercato") (cfr. sent. n. 291 e n. 200 del 2012). Pertanto, ove tale materia «trasversale» interferisca come nel caso di specie, con materie di competenza legislativa residuale delle Regioni, queste ultime potrebbero dettare solo discipline con «effetti pro-concorrenziali», purché tali effetti siano indiretti e marginali e non contrastino con gli obiettivi posti dalle norme statali che tutelano e promuovono la concorrenza (sent. n. 43/2011 e n. 431/2007).

D'altro canto, per quanto riguarda la materia dell'«ordinamento civile», la Corte ribadisce che, in quanto relativa alla disciplina dei rapporti privati, è riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato (sent. n. 290 del 2013), poiché si basa sull'esigenza, sottesa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità di trattamento, nell'intero territorio nazionale, dei rapporti civilistici tra soggetti che operano in regime privato (sentenza n. 401 del 2007).

Di conseguenza la norma impugnata da un lato, trasponendo in ambito privatistico i sistemi di qualificazione delle imprese interessate alle commesse pubbliche, compromette l'assetto concorrenziale degli appalti privati regolati dalle norme civilistiche, traducendosi di fatto in una scelta anti-concorrenziale (sent. n. 401 del 2007). Dall'altro, determina (relativamente alla sola contrattazione riguardante l'affidamento dei lavori privati della ricostruzione delle zone terremotate umbre) anche una limitazione della facoltà del soggetto interessato di individuare il contraente da lui ritenuto più idoneo, condizionando lo svolgimento di atti espressione dell'autonomia negoziale di soggetti che operano in un assetto civilistico in posizione di parità. E, pertanto, si pone in contrasto anche con il parametro che riserva al legislatore statale la competenza esclusiva in materia di «ordinamento civile». Pertanto la norma impugnata, pertanto, viene dichiarata costituzionalmente illegittima.

Calamità pubbliche e protezione civile - Interventi di ripristino di immobili di proprietà privata danneggiati dal sisma del 15 dicembre 2009 - Necessità, per i lavori di importo pari o superiore a 150.000 euro, che l'impresa esecutrice sia in possesso di attestazione di qualificazione SOA (Società Organismo di Attestazione). - Legge della Regione Umbria 8 febbraio 2013, n. 3 (Norme per la ricostruzione delle aree colpite dal sisma del 15 dicembre 2009), art. 10, comma 1. - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.18 del 23-4-2014)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 1, della legge della Regione Umbria 8 febbraio 2013, n. 3 (Norme per la ricostruzione delle aree colpite dal sisma del 15 dicembre 2009), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso spedito per la notifica il 10 aprile 2013, depositato in cancelleria il 15 aprile 2013 ed iscritto al n. 54 del registro ricorsi 2013.

Udito nell'udienza pubblica del 25 marzo 2014 il Giudice relatore Paolo Grossi;

udito l'avvocato dello Stato Diego Giordano per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri censura l'art. 10, comma 1, della legge della Regione Umbria 8 febbraio 2013, n. 3 (Norme per la ricostruzione delle aree colpite dal sisma del 15 dicembre 2009), che estende(va) ai lavori privati il sistema di qualificazione rilasciato da Società Organismo di Attestazione (SOA) previsto per gli appalti di lavori pubblici dall'art. 40 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE) e dagli artt. 60 e seguenti del decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207 (Regolamento di esecuzione ed attuazione del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante «Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE»).

Secondo il ricorrente, la norma impugnata vulnera l'art. 117, secondo comma, lettere e) ed l), della Costituzione, per invasione della competenza esclusiva statale in materia di «tutela della concorrenza» e di «ordinamento civile» (secondo quanto affermato nella sentenza n. 401 del 2007), ponendosi in contrasto con l'art. 4, comma 3, del citato d.lgs. n. 163 del 2006 (il quale dispone che «Le regioni, nel rispetto dell'articolo 117, comma secondo, della Costituzione, non possono prevedere una disciplina diversa da quella del presente codice in relazione: alla qualificazione e selezione dei concorrenti; [...] alla stipulazione e all'esecuzione dei contratti [...]»), in tal modo intervenendo pesantemente sulle modalità di qualificazione dei soggetti esecutori e creando tra di essi una irragionevole disparità di trattamento.

2.– In via preliminare, va rilevato che, successivamente alla proposizione del ricorso introduttivo, l'art. 76, comma 1, della legge della Regione Umbria 21 giugno 2013, n. 12 (Norme su perequazione, premialità e compensazione in materia di governo del territorio e modificazioni di leggi regionali) ha abrogato il comma 1 dell'art. 10 della legge reg. n. 3 del 2013.

Orbene – se la sopravvenuta modifica normativa appare pienamente soddisfattiva delle pretese del Governo (venendo, con ciò, in essere la prima delle due condizioni che la giurisprudenza di questa Corte ha enucleato per pervenire alla declaratoria di cessazione della materia del contendere: sentenze n. 272, n. 246 e n. 228 del 2013) – viceversa (anche per l'assenza di qualsiasi diversa indicazione da parte del ricorrente ovvero della Regione convenuta, che non si è costituita nel giudizio) non si configura l'ulteriore requisito della mancata applicazione medio tempore della norma censurata, che deve ritenersi non provato, anche in considerazione del tempo di vigenza (oltre quattro mesi) della disposizione abrogata (sentenza n. 272 del 2013).

Pertanto, nonostante lo *ius superveniens*, il richiesto scrutinio di costituzionalità della norma impugnata deve essere condotto nel merito.

3.– La questione è fondata.

3.1.– La legge reg. Umbria n. 3 del 2013, nel dar seguito agli urgenti interventi statali volti ad affrontare la grave emergenza determinata dal sisma del 2009 (adottati con la ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri 3 marzo 2010, n. 3853, recante «Primi interventi urgenti conseguenti ai gravi eventi sismici che hanno colpito parte del territorio della regione Umbria il giorno 15 dicembre 2009»), ha disciplinato la programmazione e l'attuazione degli interventi necessari per la ricostruzione e il ripristino degli immobili privati e delle opere pubbliche danneggiati dal menzionato sisma (artt. da 1 a 3), attraverso disposizioni (ritenute “condivisibili” dallo stesso ricorrente) che regolamentano (tra l'altro) la presentazione delle domande, l'ammontare e l'erogazione dei contributi ai soggetti privati e l'individuazione degli aventi diritto) (artt. da 4 a 8), nonché il divieto di mutamento della destinazione d'uso in atto al momento del sisma prima che siano decorsi due anni dalla data di completamento dell'intervento (art. 9).

A sua volta, con il censurato art. 10, comma 1, il legislatore umbro aveva disposto che «L'esecutore, a qualsiasi titolo, dei lavori di ripristino di immobili di proprietà privata di importo pari o superiore a 150.000 euro, deve essere in possesso di attestazione di qualificazione rilasciata da Società Organismo di Attestazione (SOA) di cui al decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207 (Regolamento di esecuzione ed attuazione del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante “Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE”) e successive modificazioni e integrazioni». Dunque, rispetto ai menzionati «lavori di ripristino di immobili di proprietà privata» di importo rilevante, la norma censurata estendeva l'applicabilità della disciplina dettata per le procedure di evidenza pubblica, la quale – al fine di garantire che i soggetti esecutori a qualsiasi titolo di lavori pubblici siano qualificati ed improntino la loro attività ai principi della qualità, della professionalità e della correttezza – condiziona la possibilità di compiere l'opera pubblica al rilascio della attestazione di qualificazione SOA (come previsto e regolamentato dall'art. 40 del codice dei contratti pubblici); rilascio che (ai sensi dell'art. 60, comma 3, del regolamento di esecuzione) è inteso quale «condizione necessaria e sufficiente per la dimostrazione dell'esistenza dei requisiti di capacità tecnica e finanziaria ai fini dell'affidamento di lavori pubblici».

3.2.– È vero che l'intervento legislativo regionale va collocato in un contesto di generale regolamentazione degli interventi edilizi nelle zone sismiche (rispetto ai quali questa Corte ha ritenuto fisiologica, per le Regioni, «la possibilità di erogazione di contributi finanziari a soggetti privati, dal momento che in numerose materie di competenza regionale le politiche pubbliche consistono appunto nella determinazione di incentivi economici ai diversi soggetti che vi operano e nella disciplina delle modalità della loro erogazione»: sentenze n. 259 del 2013, n. 50 del 2008 e n. 423 del 2004); ed è per questo ascrivibile ai titoli competenziali concorrenti del «governo del territorio» e della «protezione civile» per i profili concernenti la «tutela dell'incolumità pubblica» (sentenze n. 300 del 2013 e n. 254 del 2010). Tuttavia, data la concreta portata della disposizione impugnata, è altrettanto indubbio che la contestata estensione della necessità dell'attestato di qualificazione – in quanto incidente non solo sulla possibilità del singolo soggetto imprenditore di essere scelto quale esecutore dell'opera, ma anche conseguentemente della stessa capacità e libertà di contrarre delle parti private interessate – sia regolamentazione riconducibile, per i suoi effetti, nell'ambito delle evocate materie «tutela della concorrenza» ed «ordinamento civile» appartenenti entrambe alla competenza esclusiva dello Stato.

La giurisprudenza di questa Corte è, infatti, costante nell'affermare che la nozione di «concorrenza», di cui al secondo comma, lettera e), dell'art. 117 Cost., riflette quella operante in ambito comunitario (ex plurimis sentenze n. 4 del 2014, n. 264 e n. 171 del 2013). Essa comprende, pertanto, sia le misure legislative di tutela in senso proprio, intese a contrastare gli atti e i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati (misure antitrust); sia le misure legislative di promozione, volte ad eliminare limiti e vincoli alla

libera esplicazione della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese (concorrenza “nel mercato”), ovvero a prefigurare procedure concorsuali di garanzia che assicurino la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici (concorrenza “per il mercato”) (ex plurimis, sentenze n. 291 e n. 200 del 2012, n. 45 del 2010). Pertanto, ove la suddetta materia, considerato il suo carattere finalistico e «trasversale», interferisse (come nella specie) anche con materie attribuite alla competenza legislativa residuale delle Regioni, queste ultime potrebbero dettare solo discipline con «effetti pro-concorrenziali», purché tali effetti siano indiretti e marginali e non si pongano in contrasto con gli obiettivi posti dalle norme statali che tutelano e promuovono la concorrenza (sentenze n. 43 del 2011 e n. 431 del 2007).

D’altro canto, questa Corte ha altrettanto ripetutamente osservato (da ultimo sentenza n. 290 del 2013) che anche la materia dell’«ordinamento civile», in quanto relativa alla disciplina dei rapporti privati, è riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, giacché essa è basata sulla esigenza, sottesa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire l’uniformità di trattamento, nell’intero territorio nazionale, dei rapporti civilistici tra soggetti che operano in regime privato (sentenza n. 401 del 2007).

3.3.– Orbene, la trasposizione nell’ambito privatistico dei sistemi di qualificazione delle imprese interessate alle commesse pubbliche, da un lato compromette l’assetto concorrenziale degli appalti privati regolati dalle norme civilistiche, ponendo in essere una previsione che – condizionando la capacità dell’imprenditore di stipulare il contratto – ha come conseguenza quella di limitare il numero degli operatori e, conseguentemente, l’ampiezza della possibilità di vagliare un maggior numero di imprese da parte del committente. La norma censurata, dunque, tradisce le finalità di ampliamento dell’area di libera scelta dei cittadini e delle imprese sottesa alla regolamentazione contenuta nel codice dei contratti pubblici (sentenza n. 401 del 2007), traducendosi invece, di fatto, in una scelta anti-concorrenziale.

Dall’altro lato, contemporaneamente, la norma impugnata determina (relativamente alla sola contrattazione riguardante l’affidamento dei lavori privati della ricostruzione delle zone terremotate umbre) anche una limitazione della facoltà del soggetto interessato di individuare il contraente da lui ritenuto più idoneo; limitazione che viene evidentemente a turbare (condizionandolo) lo svolgimento di atti che sono espressione della autonomia negoziale di soggetti che operano in un assetto civilistico in posizione di parità. E, pertanto, si pone in contrasto anche con l’evocato parametro che riserva al legislatore statale la competenza esclusiva in materia di «ordinamento civile».

4.– La norma impugnata, pertanto, deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima, restando assorbiti gli ulteriori profili di censura.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 10, comma 1, della legge della Regione Umbria 8 febbraio 2013, n. 3 (Norme per la ricostruzione delle aree colpite dal sisma del 15 dicembre 2009).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 aprile 2014.

Gaetano SILVESTRI, Presidente
Paolo GROSSI, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 16 aprile 2014.

Sentenza: 9 aprile 2014, n. 99

Materia: economie di spesa negli apparati politici, coordinamento della finanza pubblica

Parametri invocati: articoli 117 terzo comma e 119 Cost. e artt.79 e 104 primo comma dpr 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino Alto Adige)

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Provincia autonoma di Bolzano

Oggetto: decreto legge 31 maggio 2010, n.78 (Misure urgenti di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica) convertito, con modificazioni, dall'articolo 1 comma 1 della legge 30 luglio 2010, n.122 articolo 5 comma 5

Esito: non fondatezza della questione con riferimento a tutti i parametri invocati

Estensore nota: Ilaria Cirelli

Sintesi:

La norma in oggetto introduce, nell'ambito delle misure volte alla stabilizzazione finanziaria e allo sviluppo della competitività economica di cui al d.l. 78/2010, una disciplina volta ad introdurre economie di spesa negli organi costituzionali, di governo e negli apparati politici. In particolare viene stabilito che lo svolgimento di qualunque incarico conferito dalle pubbliche amministrazioni, inclusa la partecipazione agli organi collegiali può dar luogo esclusivamente al rimborso delle spese sostenute, e gli eventuali gettoni di presenza non possono superare i 30 euro a seduta.

La Provincia di Bolzano promuove questione di legittimità costituzionale di tale disposizione lamentando, da parte della stessa, l'imposizione di un vincolo puntuale ad una singola voce di spesa con la conseguente lesione della sua competenza in materia di coordinamento della finanza pubblica (art.117 terzo comma Cost) e correlativamente della sua autonomia finanziaria (art.119 Cost.). Inoltre la ricorrente denuncia la violazione dell'articolo 79 del d.p.r.670/1992 che prevede che le province autonome del Trentino e gli enti ad esse collegati sono sottratti alle misure di coordinamento finanziario che valgono per le Regioni e gli altri enti nel territorio nazionale, nonché la violazione dell'articolo 104 primo comma dello stesso d.p.r. che consente la modifica delle disposizioni statutarie relative all'autonomia statutaria della regione e delle province autonome ad opera della legislazione statale solo in presenza di concorde richiesta del Governo e, per quanto di rispettiva competenza, della regione o delle due province.

La Corte giudica la questione di legittimità non fondata. Dopo aver ribadito l'inderogabilità dell'ordine costituzionale delle competenze legislative anche nel caso in cui ricorrano quelle situazioni eccezionali che secondo l'Avvocatura dello Stato consentono l'adozione di disposizioni atte a farvi fronte anche se queste comportano deroghe temporanee alle regole di distribuzione delle competenze Stato- regioni, la Corte ritiene che l'articolo 5 comma 5 censurato costituisca un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, in quanto tale applicabile alla legislazione provinciale, senza necessità che venga preventivamente attivata la procedura legislativa concordata tra Governo e Provincia, prevista dall'articolo 104 primo comma del d.p.r. 670/1972. L'articolo 79 dello statuto speciale detta, infatti, una disciplina specifica che riguarda solo il patto di stabilità interno.

Bilancio e contabilità pubblica - Economie negli Organi costituzionali, di governo e negli apparati politici - Incarichi conferiti dalle pubbliche amministrazioni ai titolari di cariche elettive - Previsione del solo rimborso delle spese sostenute - Limite ai gettoni di presenza. - Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), art. 5, comma 5, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122. - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.18 del 23-4-2014)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 5, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, promosso dalla Provincia autonoma di Bolzano con ricorso notificato il 28 settembre 2010, depositato nella cancelleria di questa Corte il 5 ottobre 2010 ed iscritto al n. 99 del registro ricorsi dell'anno 2010.

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

udito nell'udienza pubblica del 25 marzo 2014 il Giudice relatore Sergio Mattarella;

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

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– La Provincia autonoma di Bolzano ha promosso, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119, della Costituzione, e agli artt. 79 e 104, primo comma, 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), questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 5, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122.

Ad avviso della ricorrente, la disposizione impugnata imporrebbe un vincolo puntuale relativo ad una singola voce di spesa, ledendo, in tal modo, gli evocati parametri costituzionali e statutari.

2.– In via preliminare, occorre osservare che i giudizi avverso il d.l. n. 78 del 2010 sono stati promossi dalla Provincia autonoma di Bolzano sulla base di una delibera adottata in via d'urgenza dalla Giunta, ai sensi dell'articolo 44, numero 5), dello statuto speciale. In tali casi, gli atti di ratifica dei rispettivi Consigli devono intervenire ed essere prodotti in giudizio non oltre il termine di costituzione della parte ricorrente (sentenza n. 142 del 2012).

Nel caso di specie non rileva la tempestività di siffatta ratifica e del relativo deposito in quanto questa Corte ha più volte ribadito che per i ricorsi promossi prima della citata sentenza sussistono gli estremi dell'errore scusabile già riconosciuto in ipotesi del tutto analoghe, in ragione del fatto che tale profilo di inammissibilità a lungo non è stato rilevato, sì da ingenerare affidamento nelle parti in ordine a una interpretazione loro favorevole (sentenze n. 219 del 2013, n. 203, n. 202, n. 178 e n. 142 del 2012).

Il ricorso è perciò, sotto tale profilo, ammissibile.

3.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha dedotto l'inammissibilità della questione sollevata per l'asserita tardività del ricorso, in quanto proposto avverso disposizioni del d.l. n. 78 del 2010 non modificate in sede di conversione. Queste ultime, quindi, secondo l'Avvocatura dello Stato, avrebbero dovuto essere impugnate, in quanto immediatamente lesive delle competenze regionali, nel termine di cui all'art. 127, secondo comma, Cost., decorrente dalla data di pubblicazione del decreto-legge.

L'eccezione è priva di fondamento.

È infatti principio consolidato nella giurisprudenza di questa Corte che, qualora la Regione ritenga lese le proprie competenze costituzionali da un provvedimento provvisorio quale il decreto-legge, può impugnarlo nei termini previsti, oppure riservarsi di impugnare soltanto la legge di conversione, che rende permanente e definitiva la normativa precariamente dettata con il decreto-legge e che, pertanto, sia che lo modifichi, sia che ne riproduca invariato il contenuto, reitera, con la sola novazione della fonte, la lesione da cui deriva l'interesse a ricorrere della Regione (sentenze n. 215, n. 173, n. 151 e n. 139 del 2012, n. 232, n. 207 e n. 205 del 2011, n. 430 del 2007 e n. 383 del 2005).

Deve, pertanto, riconoscersi la tempestività dell'impugnazione, pur se relativa a disposizioni del d.l. n. 78 del 2010 non modificate in sede di conversione.

4.– Secondo il resistente Presidente del Consiglio dei ministri la disposizione impugnata troverebbe anzitutto giustificazione nella necessità di far fronte a difficoltà economiche in cui versa l'Italia, di così eccezionale gravità da mettere a repentaglio la stessa *salus rei publicae* e da consentire, perciò, deroghe temporanee, poste in via d'urgenza da Governo e Parlamento, alle regole costituzionali di distribuzione delle competenze fra Stato e Regioni.

A sostegno di tale assunto – avanzato, nell'atto di costituzione in giudizio e nelle memorie successive, con riguardo a tutte le disposizioni impugnate – la parte resistente invoca i principi fondamentali della solidarietà politica, economica e sociale (art. 2 Cost.), dell'uguaglianza economica e sociale (art. 3, secondo comma, Cost.), dell'unitarietà della Repubblica (art. 5 Cost.), della responsabilità internazionale dello Stato (art. 10 Cost.) dell'appartenenza all'Unione europea (art. 11 Cost.) ed i principi del concorso di tutti alle spese pubbliche (art. 53 Cost.), di sussidiarietà (art. 118 Cost.), della responsabilità finanziaria (art. 119 Cost.), della tutela dell'unità giuridica ed economica (art. 120 Cost.) e gli «altri doveri espressi dalla Costituzione (artt. 41-47, 52, 54)».

In proposito, occorre osservare che questa Corte ha già affermato che le richiamate disposizioni costituzionali non attribuiscono allo Stato il potere di derogare alle competenze delineate dal Titolo V della Parte seconda della Costituzione. Al contrario, anche nel caso di situazioni eccezionali, lo Stato è tenuto a rispettare tale riparto di competenze ed a trovare rimedi che siano con esso compatibili (ad esempio, mediante l'esercizio, in via di sussidiarietà, di funzioni legislative di spettanza regionale, nei limiti ed alle condizioni più volte sottolineate dalla Corte). La Costituzione esclude che una situazione di necessità possa legittimare lo Stato ad esercitare funzioni legislative in modo da sospendere le garanzie costituzionali di autonomia degli enti territoriali, previste, in particolare, dall'art. 117 Cost.

Né può sostenersi che la sentenza n. 310 del 2013 – richiamata dalla difesa dello Stato nella memoria depositata il 4 febbraio 2014 – abbia in alcun modo legittimato, in via d'urgenza, una sorta di ulteriore estensione dei titoli competenziali dello Stato in materia di «coordinamento della finanza pubblica», essendosi questa Corte limitata a dichiarare la conformità a Costituzione delle disposizioni contenute nel d.l. n. 78 del 2010 – censurate in quel giudizio – osservando, tra l'altro, che esse appaiono del tutto coerenti con le finalità, perseguite dal provvedimento d'urgenza, di contenimento della spesa pubblica, le quali consentono «la protrazione nel tempo – anche se non senza limiti – delle misure previste», senza contraddire «la sussistenza della necessità ed urgenza, attese le esigenze di programmazione pluriennale delle politiche di bilancio».

Va pertanto ribadita, secondo quanto già affermato dalla giurisprudenza di questa Corte, l'inderogabilità dell'ordine costituzionale delle competenze legislative, anche nel caso in cui ricorrano le situazioni eccezionali prospettate dall'Avvocatura generale dello Stato (sentenze n. 151 e n. 148 del 2012).

5.– Passando all'esame delle singole censure, ad avviso della ricorrente la disposizione impugnata, introducendo vincoli puntuali relativi ad una singola voce di spesa lederebbe, anzitutto, la competenza della Provincia autonoma di Bolzano in materia di «coordinamento della finanza pubblica» e, correlativamente, l'autonomia finanziaria garantita dall'art. 119 Cost.

Secondo la difesa dello Stato, il comma 5 dell'art. 5 del d.l. n. 78 del 2010 sarebbe invece costituzionalmente legittimo perché, ponendo una regola «generalissima ed uguale per tutta la P.A.», esprimerebbe un principio fondamentale di «coordinamento della finanza pubblica».

La questione non è fondata.

5.1.– Questa Corte, con la sentenza n. 151 del 2012, ha espressamente qualificato la norma impugnata come principio fondamentale di «coordinamento della finanza pubblica», ascrivibile alla competenza legislativa dello Stato, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., affermando, tra l'altro, che «il comma denunciato introduce il principio di gratuità di tutti gli incarichi conferiti dalle indicate pubbliche amministrazioni ai titolari di cariche elettive (inclusa la partecipazione ad organi collegiali di qualsiasi tipo), in forza del quale i soggetti che svolgono detti incarichi hanno diritto esclusivamente al rimborso delle spese sostenute». A detto principio – secondo la giurisprudenza di questa Corte – risponde anche la previsione che gli «eventuali gettoni di presenza non possono superare l'importo di 30 euro a seduta», posta l'esiguità di tale limite (sentenza n. 151 del 2012, punto 7.1.2. del Considerato in diritto).

Dalla qualificazione della norma censurata come principio fondamentale di «coordinamento della finanza pubblica» segue la non fondatezza delle censure prospettate in riferimento agli art. 117, terzo comma, e – correlativamente – 119 Cost.

5.2.– Parimenti non fondate sono le censure mosse dalla ricorrente Provincia autonoma di Bolzano in riferimento agli artt. 79 e 104, primo comma, del d.P.R. n. 670 del 1972.

In base al comma 4 (secondo periodo) del richiamato art. 79, la Provincia autonoma è infatti tenuta, per espresso vincolo statutario, ad adeguare la propria legislazione «ai principi costituenti limiti» ai sensi dell'art. 5 dello stesso statuto, cioè ai principi «stabiliti dalle leggi dello Stato».

Nella specie, la normativa statale censurata – come si è visto – introduce un principio fondamentale di «coordinamento della finanza pubblica», il quale – in quanto posto dalla legge dello Stato – costituisce un limite applicabile alla legislazione provinciale, senza necessità che venga previamente attivata la procedura legislativa concordata tra Governo e Provincia, prevista dall'art. 104, primo comma, dello statuto, per la modifica delle misure amministrative finalizzate ad assicurare il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, adottate dalla Provincia in applicazione dell'accordo tra Provincia autonoma e Ministro dell'economia e delle finanze di cui al comma 3 dell'art. 79 del medesimo statuto.

Detto articolo – come sostituito dall'art. 2, comma 107, lettera h), della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2010), in esito al cosiddetto “Accordo di Milano” (sottoscritto il 30 novembre del 2009 tra i Ministri dell'economia e delle finanze e per la semplificazione normativa e i Presidenti delle Province autonome di Trento e di Bolzano) – costituisce – come afferma la stessa ricorrente – attuazione del principio dell'accordo per regolare la partecipazione delle Province autonome di Trento e di Bolzano al concorso al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica.

Al riguardo, occorre ricordare che questa Corte, in più pronunce, ha riconosciuto detti accordi quale strumento «ormai consolidato [...] per conciliare e regolare in modo negoziato il doveroso concorso delle Regioni a statuto speciale alla manovra di finanza pubblica e la tutela della

loro autonomia finanziaria, costituzionalmente rafforzata» (ex plurimis, sentenze n. 118 del 2012; n. 82 del 2007; n. 353 del 2004), atteso che «il contenuto dell'accordo deve essere compatibile con il rispetto degli obiettivi del patto di stabilità, della cui salvaguardia anche le Regioni a statuto speciale devono farsi carico e contemporaneamente deve essere conforme e congruente con le norme statutarie della Regione» (sentenza n. 118 del 2012).

Nondimeno, la previsione del comma 3 del richiamato art. 79, in base alla quale la Provincia autonoma di Bolzano concorda con lo Stato «gli obblighi relativi al patto di stabilità interno con riferimento ai saldi di bilancio da conseguire in ciascun periodo» vale soltanto a regolare la partecipazione della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e delle Province autonome di Trento e di Bolzano al concorso agli obiettivi di finanza pubblica nell'ambito del patto di stabilità, anche mediante l'eventuale modificazione del Titolo VI dello statuto di autonomia, proprio come avvenuto con il richiamato "Accordo di Milano". Detta previsione, di per sé, non determina pertanto alcuna modificazione dei limiti a cui è soggetta la legislazione provinciale, giusto il combinato disposto degli artt. 4 e 5 dello statuto di autonomia, tra i quali non possono non annoverarsi i principi di «coordinamento della finanza pubblica».

Ne consegue che le modalità positivamente determinate, mediante le quali le Province autonome di Trento e di Bolzano concordano con il Ministro dell'economia gli obiettivi di finanza pubblica, non valgono a sottrarre le Province autonome stesse all'obbligo di adeguamento della legislazione provinciale ai principi di «coordinamento della finanza pubblica».

Al riguardo, come già affermato da questa Corte, occorre quindi ribadire che l'art. 79 dello statuto speciale «detta una specifica disciplina riguardante il solo patto di stabilità interno; per le altre disposizioni in materia di coordinamento della finanza pubblica, la Regione Trentino-Alto Adige e le Province autonome si conformano alle disposizioni legislative statali, legiferando entro i limiti stabiliti dallo statuto, in particolare agli articoli 4 e 5» (sentenza n. 221 del 2013).

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Provincia autonoma di Bolzano con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 5, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, promossa, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 della Costituzione e agli artt. 79 e 104, primo comma, 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), dalla Provincia autonoma di Bolzano con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 aprile 2014.

Gaetano SILVESTRI, Presidente
Sergio MATTARELLA, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 16 aprile 2014.

Sentenza: 14 aprile 2014, n. 104

Materia: tutela della concorrenza

Parametri invocati: artt. 25 e 117, secondo comma, lettere l) ed e), della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 25 febbraio 2013, n. 5 (Modificazioni alla legge regionale 7 giugno 1999, n. 12 recante "Principi e direttive per l'esercizio dell'attività commerciale") - artt. 2, 3, 4, 7, 11 e 18

Esito:

- 1) illegittimità costituzionale dell'art. 2 e dell'art. 11 della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 25 febbraio 2013, n. 5 (Modificazioni alla legge regionale 7 giugno 1999, n. 12 recante "Principi e direttive per l'esercizio dell'attività commerciale");
- 2) illegittimità costituzionale dell'art. 4 nella parte in cui esclude dal proprio ambito di applicazione l'attività di commercio su area pubblica;
- 3) illegittimità costituzionale dell'art. 7 nella parte in cui subordina il rilascio dell'autorizzazione in esso prevista al rispetto degli indirizzi di cui all'art. 1-bis della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 7 giugno 1999, n. 12 (Principi e direttive per l'esercizio dell'attività commerciale);
- 4) illegittimità costituzionale dell'art. 18 nella parte in cui stabilisce che le disposizioni modificate o inserite da tale legge che prevedono sanzioni amministrative si applicano ai procedimenti in corso alla data della sua entrata in vigore;
- 5) inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione;
- 6) non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto

Sintesi:

La Corte costituzionale ha ritenuto fondata la prima delle questioni di legittimità proposte ovvero quella relativa all'art. 2 della legge regionale in oggetto che, nell'inserire l'art. 1-bis nella legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 7 giugno 1999, n. 12 (Principi e direttive per l'esercizio dell'attività commerciale), attribuisce alla Giunta regionale il compito di individuare, sentite le associazioni delle imprese, gli indirizzi per il conseguimento degli obiettivi di equilibrio della rete distributiva in rapporto alle diverse categorie e alla dimensione degli esercizi, tenendo conto anche dell'interesse dei consumatori alla qualità, alla varietà, all'accessibilità e alla convenienza dell'offerta.

Secondo il ricorrente, tale disposizione violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. in quanto riconoscerebbe alla Giunta regionale una discrezionalità troppo ampia, suscettibile di limitare ingiustificatamente l'apertura di nuovi esercizi commerciali e di medie e/o grandi

strutture di vendita per tutelare *«non meglio specificati obiettivi di equilibrio della rete distributiva»*.

A giudizio della Corte, tale disposizione incide sulla materia della *«tutela della concorrenza»* spettante, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., alla competenza esclusiva del legislatore statale. La recente giurisprudenza costituzionale ha affermato che la nozione di concorrenza *«riflette quella operante in ambito comunitario e comprende: a) sia gli interventi regolatori che a titolo principale incidono sulla concorrenza, quali le misure legislative di tutela in senso proprio, che contrastano gli atti ed i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati e che ne disciplinano le modalità di controllo, eventualmente anche di sanzione; b) sia le misure legislative di promozione, che mirano ad aprire un mercato o a consolidarne l'apertura, eliminando barriere all'entrata, riducendo o eliminando vincoli al libero esplicarsi della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese, rimuovendo cioè, in generale, i vincoli alle modalità di esercizio delle attività economiche (ex multis: sentenze n. 270 e n. 45 del 2010, n. 160 del 2009, n. 430 e n. 401 del 2007)»*.

Inoltre, la Corte ha affermato che la materia *«tutela della concorrenza»*, dato il suo carattere finalistico, non è una materia di estensione certa o delimitata, ma è configurabile come trasversale, *«corrispondente ai mercati di riferimento delle attività economiche incise dall'intervento e in grado di influire anche su materie attribuite alla competenza legislativa, concorrente o residuale, delle regioni»* (così, tra le più recenti, sentenza n. 38 del 2013; si veda, inoltre, la sentenza n. 299 del 2012). Dalla natura trasversale della competenza esclusiva dello Stato in materia di *«tutela della concorrenza»* la Corte ha tratto la conclusione *«che il titolo competenziale delle Regioni a statuto speciale in materia di commercio non è idoneo ad impedire il pieno esercizio della suddetta competenza statale e che la disciplina statale della concorrenza costituisce un limite alla disciplina che le medesime Regioni possono adottare in altre materie di loro competenza»* (sentenze n. 38 del 2013 e n. 299 del 2012). Espressione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in questa materia è stato ritenuto l'art. 31, comma 2, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214. Tale disposizione detta una disciplina di liberalizzazione e di eliminazione di vincoli all'esplicarsi dell'attività imprenditoriale nel settore commerciale stabilendo che *«costituisce principio generale dell'ordinamento nazionale la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura, esclusi quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali»*.

A giudizio della Corte, il potere di indirizzo volto alla determinazione di obiettivi di equilibrio della rete distributiva in rapporto alle diverse categorie e alla dimensione degli esercizi, conferito alla Giunta regionale dalla disposizione impugnata, è tale da consentire alla stessa di incidere e condizionare l'agire degli operatori sul mercato, incentivando o viceversa limitando l'apertura degli esercizi commerciali in relazione alle diverse tipologie merceologiche, alle loro dimensioni, ovvero al territorio. La previsione in esame consente pertanto alla Regione interventi che possono risolversi in limiti alle possibilità di accesso sul mercato degli operatori economici. Ma è ancor prima la stessa attribuzione di un tale potere alla Giunta regionale in una materia devoluta alla competenza legislativa esclusiva dello Stato a determinare la lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. (sentenza n. 38 del 2013). Al riconoscimento della illegittimità costituzionale della disposizione ora esaminata ha fatto seguito la dichiarazione della fondatezza della censura relativa all'art. 7 della legge in oggetto, relativo alle medie e grandi strutture di vendita. Tale disposizione fa dipendere il rilascio dell'autorizzazione alla apertura delle indicate strutture di vendita dall'attestazione della conformità agli indirizzi definiti dalla Giunta regionale ai sensi dell'art. 1-bis della l.r. 12/99, introdotto dall'art. 2 della legge in oggetto. La norma impugnata rende evidente che tale potere incide direttamente sulla possibilità di accesso al mercato degli operatori economici, dal momento che preclude l'apertura, il trasferimento di sede e l'ampliamento

degli esercizi commerciali in esso previsti laddove non risultino conformi agli indirizzi fissati dalla Giunta. Stante il nesso che lega la disposizione in questione a quella di cui all'art. 2 sopra esaminata, all'accoglimento della censura relativa a questa norma consegue l'illegittimità costituzionale anche dell'art. 7 impugnato, nella parte in cui subordina il rilascio dell'autorizzazione in esso prevista alla attestazione del rispetto degli indirizzi di cui all'art. 1-bis della legge reg. n. 12 del 1999.

La Corte non ha invece ritenuto fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge in oggetto, promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. Tale disposizione, che ha sostituito l'art. 3 della l.r. 12/99, stabilisce che anche per l'esercizio dell'attività commerciale nel settore merceologico alimentare, effettuata nei confronti di una determinata cerchia di persone, è necessario il possesso di uno dei requisiti professionali previsti dall'art. 71, comma 6, del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno).

A giudizio del ricorrente, tale disposizione violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. in quanto si porrebbe in contrasto con l'art. 71, comma 6, del d.lgs. n. 59 del 2010 che, a seguito delle modifiche introdotte dall'art. 8 del decreto legislativo 6 agosto 2012, n. 147 (Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59, recante attuazione della direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno), non richiede più il possesso di tali requisiti per le attività commerciali nel settore merceologico alimentare effettuate nei confronti di una determinata cerchia di persone.

La Corte rileva che, a differenza della disposizione statale ora esaminata, l'art. 3 della legge di cui sopra, pur se essa è stata emanata successivamente alla modifica dell'art. 71 del d.lgs. n. 59/2010, continua a richiedere il possesso degli stessi requisiti previsti dalla norma statale anche nel caso in cui l'attività di commercio nel settore merceologico alimentare sia svolta nei confronti di una cerchia determinata di persone. I requisiti richiesti dall'art. 71, comma 6, del d.lgs. n. 59/2010 consistono nell'aver frequentato un corso professionale ad hoc, ovvero nella pregressa specifica esperienza nel settore alimentare per un certo periodo di tempo, ovvero ancora nel possesso di un titolo per il cui conseguimento sia previsto lo studio di materie attinenti al commercio, alla preparazione o alla somministrazione degli alimenti. Tali requisiti, considerata la loro natura, appaiono funzionali ad assicurare che coloro che svolgono attività nel settore merceologico alimentare siano dotati di una specifica preparazione ed esperienza professionale all'evidente scopo di salvaguardare la salute dei consumatori in un settore delicato e fondamentale qual è quello alimentare, assicurando che coloro che maneggiano, preparano e commerciano alimenti abbiano maturato una adeguata professionalità.

Questa conclusione è avvalorata dalla considerazione che l'art. 3 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 4 agosto 2006, n. 248, stabilisce che, *«al fine di garantire la libertà di concorrenza secondo condizioni di pari opportunità ed il corretto ed uniforme funzionamento del mercato, nonché di assicurare ai consumatori finali un livello minimo ed uniforme di condizioni di accessibilità all'acquisto di prodotti e servizi sul territorio nazionale»*, le attività commerciali sono svolte senza limiti e prescrizioni, tra cui il possesso di requisiti professionali soggettivi. Tuttavia, poi, fa espressamente *«salvi quelli riguardanti il settore alimentare e della somministrazione degli alimenti e delle bevande»* (art. 3, comma 1, lettera a). Ciò attesta che lo stesso legislatore statale ha ritenuto che i requisiti in esame non incidano sul profilo della liberalizzazione del mercato, apparendo invece necessari per soddisfare esigenze di sicurezza alimentare. Tali considerazioni portano ad escludere che la norma impugnata attenga alla materia della *«tutela della concorrenza»*, ponendo limiti o barriere all'accesso al mercato con effetti restrittivi della concorrenza. Essa, piuttosto, concerne la materia della *«tutela della salute»*, attribuita dall'art. 117, terzo comma, Cost. alla competenza legislativa concorrente delle Regioni, ponendosi quale misura volta a salvaguardare la salute dei consumatori.

Pertanto, l'art. 3 della legge in esame, nel richiedere il possesso dei requisiti di cui all'art. 71, comma 6, del d.lgs. n. 59/2010 anche laddove le attività nel settore merceologico alimentare siano svolte nei confronti di una cerchia limitata di persone, costituisce espressione della potestà concorrente della Regione ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., non limitata da principi fondamentali della legislazione statale che vengano ad impedirla.

E' stata invece ritenuta fondata dalla Corte la questione di legittimità relativa all'articolo 4 della legge in oggetto, che dispone che le attività commerciali siano svolte senza il rispetto di orari di apertura o di chiusura e senza obblighi di chiusura domenicale e festiva o della mezza giornata infrasettimanale, «*Fatta eccezione per l'attività di commercio su area pubblica*».

La Corte ricorda che il profilo degli orari e dei giorni di apertura e chiusura degli esercizi commerciali è disciplinato dall'art. 3, comma 1, lettera d-bis) del d.l. n. 223 del 2006, come modificato dall'art. 31 del d.l. n. 201 del 2011, il quale stabilisce che «*al fine di garantire la libertà di concorrenza [...] le attività commerciali, come individuate dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114*», sono svolte senza il rispetto – tra l'altro – di orari di apertura e chiusura, dell'obbligo della chiusura domenicale e festiva, nonché di quello della mezza giornata di chiusura infrasettimanale. La Corte ha ritenuto «*che essa attui un principio di liberalizzazione, rimuovendo vincoli e limiti alle modalità di esercizio delle attività economiche*, e ha così proseguito: “*L'eliminazione dei limiti agli orari e ai giorni di apertura al pubblico degli esercizi commerciali favorisce, a beneficio dei consumatori, la creazione di un mercato più dinamico e più aperto all'ingresso di nuovi operatori e amplia la possibilità di scelta del consumatore. Si tratta, dunque, di misure coerenti con l'obiettivo di promuovere la concorrenza, risultando proporzionate allo scopo di garantire l'assetto concorrenziale del mercato di riferimento relativo alla distribuzione commerciale*” (sentenza n. 299 del 2012 [...])» (sentenza n. 38 del 2013). Tra le attività commerciali disciplinate dal d.lgs. n. 114 del 1998, cui l'art. 3 del d.l. n. 223 del 2006 fa riferimento, vi è anche quella che si svolge su aree pubbliche (artt. 27 e seguenti) di tal che, anche per queste il legislatore statale ha inteso espressamente eliminare vincoli in ordine agli orari di apertura e chiusura dell'attività. Le uniche limitazioni che è possibile porre allo svolgimento dell'attività di commercio su area pubblica sono quelle individuate dall'art. 28, comma 13, del d.lgs. n. 114 del 1998, come modificato dal d.lgs. n. 59 del 2010, riconducibili ad esigenze di sostenibilità ambientale e sociale, a finalità di tutela delle zone di pregio artistico, storico, architettonico e ambientale, nonché quelle individuate dall'art. 31 del d.l. n. 201 del 2011. La Corte ha pertanto ritenuto che dovesse essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 nella parte in cui, nel disporre che le attività commerciali sono svolte senza il rispetto di orari di apertura o di chiusura e senza obblighi di chiusura domenicale e festiva o della mezza giornata infrasettimanale, esclude l'attività di commercio su area pubblica.

La Corte ha poi ritenuto fondata anche la questione di legittimità relativa all'articolo 11 della legge in oggetto, il quale ponendo il divieto, nei centri storici, di apertura e trasferimento di sede delle grandi strutture commerciali contrasterebbe, secondo il ricorrente, con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. in quanto, introducendo una preclusione assoluta e riferita non solo alla apertura ma anche al trasferimento di sede, sarebbe eccessivamente restrittivo e dunque anticoncorrenziale.

La Corte, osserva innanzitutto che la competenza primaria in materia di urbanistica deve in ogni caso svolgersi, ai sensi dell'art. 2, primo comma, lettera g), dello statuto regionale, «*In armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica*». Inoltre, essa osserva come il disposto dell'art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011, che sancisce la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio, senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi natura, «*deve essere ricondotto nell'ambito della tutela della concorrenza, rientrando nella competenza legislativa esclusiva dello Stato, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., norma in presenza della quale i titoli competenziali delle Regioni, anche a statuto speciale, in materia di commercio e di*

governo del territorio non sono idonei ad impedire l'esercizio della detta competenza statale (ex multis: sentenza n. 299 del 2012 citata, punto 6.1. del Considerato in diritto), che assume quindi carattere prevalente» (sentenza n. 38 del 2013; si veda, altresì, la sentenza n. 25 del 2009). L'art. 31 del d.l. n. 201 del 2011 consente di introdurre limiti alla apertura di nuovi esercizi commerciali per ragioni di tutela dell'ambiente «ivi incluso l'ambiente urbano» e riconosce alle Regioni la possibilità di prevedere «anche aree interdette agli esercizi commerciali, ovvero limitazioni ad aree dove possano insediarsi attività produttive e commerciali». Tuttavia la disposizione statale stabilisce che ciò debba avvenire «senza discriminazioni tra gli operatori». L'art. 11 censurato, nel vietare con legge l'apertura e il trasferimento nei centri storici delle grandi strutture di vendita, preclude del tutto e a priori detta possibilità. Tale divieto, proprio per la sua assolutezza, costituisce una limitazione alla libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali e viene ad incidere «direttamente sull'accesso degli operatori economici al mercato e, quindi, si risolve in un vincolo per la libertà di iniziativa di coloro che svolgono o intendano svolgere attività di vendita» (sentenza n. 38 del 2013).

Per quanto concerne invece la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 18 della legge in oggetto, che stabilisce che le disposizioni contenute nella legge medesima, ivi comprese quelle che inaspriscono le sanzioni amministrative, trovano applicazione anche nei procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della legge stessa, prospettata in riferimento agli artt. 25 e 117, secondo comma, lettera l), Cost, la Corte ne ha dichiarato l'inammissibilità in relazione al solo art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. Per la Corte, infatti, tale parametro è stato meramente evocato dal ricorrente, senza tuttavia aver motivato in alcun modo la censura (ex plurimis, sentenza n. 272 del 2013).

La Corte ha invece ritenuto fondata la questione di legittimità del medesimo articolo 18 sollevata con riferimento all'art. 25 Cost., ritenendo che il ricorrente abbia in realtà voluto lamentare la violazione del principio di irretroattività delle disposizioni che introducono sanzioni amministrative. La Corte ha ricordato la giurisprudenza della Corte di Strasburgo formata sull'interpretazione degli artt. 6 e 7 della CEDU, dalla quale si ricava «il principio secondo il quale tutte le misure di carattere punitivo-afflittivo devono essere soggette alla medesima disciplina della sanzione penale in senso stretto» e che tale principio è peraltro desumibile anche dall'art. 25, secondo comma, Cost., «il quale – data l'ampiezza della sua formulazione («Nessuno può essere punito [...]») – può essere interpretato nel senso che ogni intervento sanzionatorio, il quale non abbia prevalentemente la funzione di prevenzione criminale (e quindi non sia riconducibile – in senso stretto – a vere e proprie misure di sicurezza), è applicabile soltanto se la legge che lo prevede risulti già vigente al momento della commissione del fatto sanzionato» (sempre sentenza n. 196 del 2010). Analogo principio è sancito altresì dalla disciplina generale relativa agli illeciti amministrativi prevista dalla legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), la quale, all'art. 1, pone la regola per cui nessuno può essere assoggettato a sanzioni amministrative se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima della commissione della violazione; tale regola costituisce un principio generale di quello specifico sistema. L'art. 18 impugnato, nell'indicare le varie disposizioni da esso introdotte, che devono applicarsi anche ai procedimenti in corso, richiama espressamente l'art. 11-ter della l.r. 12/99, introdotto dall'art. 12, comma 1, della legge in oggetto. Tale disposizione prevede l'irrogazione della sanzione amministrativa pecuniaria del pagamento di una somma di denaro da euro 1.800 a euro 6.000 per coloro che esercitino le attività commerciali di cui all'art. 4, senza aver presentato la SCIA. Assoggetta inoltre alla sanzione amministrativa del pagamento della somma da euro 800 a euro 3.000 coloro che non comunichino ogni variazione relativa a stati, fatti, condizioni e titolarità indicati nella SCIA entro trenta giorni dal suo verificarsi.

La disposizione censurata, dunque, prevede la sanzione amministrativa anche per comportamenti posti in essere anteriormente alla sua entrata in vigore, in tal modo violando il principio di irretroattività sancito dall'art. 25 Cost. Conseguentemente, a giudizio della Corte ne deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale, nella parte in cui stabilisce che le disposizioni

modificate o inserite da tale legge, le quali prevedono sanzioni amministrative, si applicano ai procedimenti in corso alla data della sua entrata in vigore.

Commercio - Misure varie in materia di apertura, trasferimento e ampliamento di esercizi commerciali sul territorio regionale (indirizzi regionali sulla rete distributiva, requisiti di accesso e di esercizio dell'attività, liberalizzazione degli orari di apertura e chiusura, autorizzazioni per medie e grandi strutture di vendita). - Legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 25 febbraio 2013, n. 5 (Modificazioni alla legge regionale 7 giugno 1999, n. 12 recante "Principi e direttive per l'esercizio dell'attività commerciale"), artt. 2, 3, 4, 7, 11 e 18. - (GU 1^a Serie Speciale - Corte Costituzionale n.18 del 23-4-2014)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 2, 3, 4, 7, 11 e 18 della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 25 febbraio 2013, n. 5 (Modificazioni alla legge regionale 7 giugno 1999, n. 12 recante "Principi e direttive per l'esercizio dell'attività commerciale"), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 9-14 maggio 2013, depositato in cancelleria il 14 maggio 2013 ed iscritto al n. 60 del registro ricorsi 2013.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Valle d'Aosta;

udito nell'udienza pubblica dell'11 marzo 2014 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

uditi l'avvocato dello Stato Diana Ranucci per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Francesco Saverio Marini per la Regione autonoma Valle d'Aosta.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con il ricorso indicato in epigrafe ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, 3, 4, 7, 11 e 18 della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 25 febbraio 2013, n. 5 (Modificazioni alla legge regionale 7 giugno 1999, n. 12 recante "Principi e direttive per l'esercizio dell'attività commerciale"), in riferimento agli artt. 25 e 117, secondo comma, lettere l) ed e), della Costituzione.

Il ricorrente impugna innanzitutto l'art. 2 della legge reg. n. 5 del 2013, il quale nell'inserire l'art. 1-bis nella legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 7 giugno 1999, n. 12 (Principi e direttive per l'esercizio dell'attività commerciale), attribuisce alla Giunta regionale il compito di individuare, sentite le associazioni delle imprese, gli indirizzi per il conseguimento degli obiettivi di equilibrio della rete distributiva in rapporto alle diverse categorie e alla dimensione degli esercizi, tenendo conto anche dell'interesse dei consumatori alla qualità, alla varietà, all'accessibilità e alla convenienza dell'offerta. Ritiene l'Avvocatura dello Stato che tale disposizione violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. in quanto riconoscerebbe alla Giunta regionale una discrezionalità troppo ampia, suscettibile di limitare ingiustificatamente l'apertura di nuovi esercizi commerciali e di medie e/o grandi strutture di vendita per tutelare «non meglio specificati obiettivi di equilibrio della rete distributiva».

L'Avvocatura censura, inoltre, l'art. 3 della legge reg. n. 5 del 2013, il quale ha sostituito l'art. 3 della legge reg. n. 12 del 1999, stabilendo che anche per l'esercizio dell'attività commerciale nel settore merceologico alimentare effettuata nei confronti di una determinata cerchia di persone è necessario il possesso di uno dei requisiti professionali previsti dall'art. 71, comma 6, del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno). In tal modo la disposizione in parola violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. in quanto si porrebbe in contrasto con l'art. 71, comma 6, del d.lgs. n. 59 del 2010, il quale, a seguito delle modifiche introdotte dall'art. 8 del decreto legislativo 6 agosto 2012, n. 147 (Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59, recante attuazione della direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno), non richiede più il possesso di tali requisiti per le attività commerciali nel settore merceologico alimentare effettuate nei confronti di una determinata cerchia di persone.

È altresì impugnato l'art. 4 della legge reg. n. 5 del 2013, il quale, nell'inserire l'art. 3-bis nella legge reg. n. 12 del 1999, dispone che le attività commerciali siano svolte senza il rispetto di orari di apertura o di chiusura e senza obblighi di chiusura domenicale e festiva o della mezza giornata infrasettimanale, «Fatta eccezione per l'attività di commercio su area pubblica». Tale disposizione, nell'escludere dall'ambito della liberalizzazione degli orari di apertura e chiusura il commercio su area pubblica, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. ponendosi in contrasto con le disposizioni, preposte alla tutela della concorrenza, contenute nell'art. 28, comma 13, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59), per il quale sono ammissibili limitazioni solo per esigenze di sostenibilità ambientale o sociale.

Ad avviso del ricorrente, anche l'art. 7 della legge reg. n. 5 del 2013 violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. Esso infatti, nel sostituire l'art. 5 della legge reg. n. 12 del 1999, introdurrebbe l'obbligo dell'autorizzazione per l'apertura, il trasferimento di sede e l'ampliamento della superficie di una media o grande struttura di vendita, e subordinerebbe il rilascio dell'autorizzazione per i centri di vendita con superficie superiore a 1.500 metri quadrati al parere della struttura regionale competente in materia di commercio che attesta la conformità dell'attività agli indirizzi individuati dalla Giunta regionale previsti dall'art. 1-bis. In tal modo la disposizione impugnata limiterebbe ingiustificatamente l'apertura di nuovi esercizi commerciali e di medie e/o grandi strutture di vendita.

È impugnato, altresì, l'art. 11 della legge reg. n. 5 del 2013, il quale ponendo il divieto, nei centri storici, di apertura e trasferimento di sede delle grandi strutture commerciali contrasterebbe con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. in quanto, introducendo una preclusione assoluta e riferita non solo alla apertura ma anche al trasferimento di sede, sarebbe eccessivamente restrittivo e dunque anticoncorrenziale.

Infine il ricorrente censura l'art. 18 della legge reg. n. 5 del 2013, il quale stabilisce che le disposizioni contenute nella legge medesima, ivi comprese quelle che inaspriscono le sanzioni amministrative, trovano applicazione anche nei procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della legge stessa. Tale previsione contrasterebbe con gli artt. 25 e 117, secondo comma, lettera l), Cost. in quanto violerebbe il principio generale del tempus regit actum ribadito anche dall'art. 11 delle preleggi in base al quale la legge non dispone che per l'avvenire.

2.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge reg. Valle d'Aosta n. 5 del 2013 è fondata.

L'art. 1, comma 1-bis, della legge reg. n. 12 del 1999, introdotto dall'art. 1, comma 2, della legge censurata, dispone che «l'apertura, il trasferimento di sede e l'ampliamento della superficie di nuovi esercizi commerciali sul territorio regionale non sono soggetti a contingenti numerici, a limiti territoriali, a vincoli merceologici o di qualsiasi altra natura, e possono essere vietati o limitati esclusivamente quando siano in contrasto con la normativa in materia di tutela della salute, dei lavoratori, dei beni culturali, del territorio e dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano con

particolare riferimento alla tutela e allo sviluppo equilibrato dello spazio vitale urbano e alla necessità di uno sviluppo organico e controllato del territorio e del traffico, secondo quanto stabilito [...] dagli indirizzi regionali volti a promuovere e a mantenere un mercato distributivo aperto per la tutela della collettività dei consumatori».

Il ricorrente ha impugnato l'art. 2 della legge reg. n. 5 del 2013 il quale inserisce l'art. 1-bis nella legge reg. n. 12 del 1999. Esso dispone che: «La Giunta regionale, con propria deliberazione e sentite le associazioni delle imprese esercenti il commercio maggiormente rappresentative in ambito regionale, definisce gli indirizzi di cui all'articolo 1, comma 1-bis, per la determinazione, sulla base di criteri e parametri oggettivi e nell'osservanza dei vincoli di cui al medesimo articolo, degli obiettivi di equilibrio della rete distributiva in rapporto alle diverse categorie e alla dimensione degli esercizi, con particolare riguardo alle grandi strutture di vendita, tenuto conto della specificità dei singoli territori e dell'interesse dei consumatori alla qualità, alla varietà, all'accessibilità e alla convenienza dell'offerta».

2.1.– La disposizione in parola incide sulla materia della «tutela della concorrenza» spettante, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., alla competenza esclusiva del legislatore statale.

Com'è noto, infatti, la recente giurisprudenza costituzionale ha affermato che la nozione di concorrenza «riflette quella operante in ambito comunitario e comprende: a) sia gli interventi regolatori che a titolo principale incidono sulla concorrenza, quali le misure legislative di tutela in senso proprio, che contrastano gli atti ed i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati e che ne disciplinano le modalità di controllo, eventualmente anche di sanzione; b) sia le misure legislative di promozione, che mirano ad aprire un mercato o a consolidarne l'apertura, eliminando barriere all'entrata, riducendo o eliminando vincoli al libero esplicarsi della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese, rimuovendo cioè, in generale, i vincoli alle modalità di esercizio delle attività economiche (ex multis: sentenze n. 270 e n. 45 del 2010, n. 160 del 2009, n. 430 e n. 401 del 2007)». Inoltre, la Corte ha affermato che la materia «tutela della concorrenza», dato il suo carattere finalistico, non è una materia di estensione certa o delimitata, ma è configurabile come trasversale, «corrispondente ai mercati di riferimento delle attività economiche incise dall'intervento e in grado di influire anche su materie attribuite alla competenza legislativa, concorrente o residuale, delle regioni» (così, tra le più recenti, sentenza n. 38 del 2013; si veda, inoltre, la sentenza n. 299 del 2012).

Dalla natura trasversale della competenza esclusiva dello Stato in materia di «tutela della concorrenza» la Corte ha tratto la conclusione «che il titolo competenziale delle Regioni a statuto speciale in materia di commercio non è idoneo ad impedire il pieno esercizio della suddetta competenza statale e che la disciplina statale della concorrenza costituisce un limite alla disciplina che le medesime Regioni possono adottare in altre materie di loro competenza» (sentenze n. 38 del 2013 e n. 299 del 2012).

Espressione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in questa materia è stato ritenuto l'art. 31, comma 2, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214. Tale disposizione detta una disciplina di liberalizzazione e di eliminazione di vincoli all'esplicarsi dell'attività imprenditoriale nel settore commerciale stabilendo che «costituisce principio generale dell'ordinamento nazionale la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura, esclusi quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali».

2.2.– Il censurato art. 2 della legge reg. n. 5 del 2013 conferisce alla Giunta regionale un potere di indirizzo volto alla determinazione di obiettivi di equilibrio della rete distributiva in rapporto alle diverse categorie e alla dimensione degli esercizi. La previsione e la conformazione di tale potere è

tale da consentire alla Giunta di incidere e condizionare l'agire degli operatori sul mercato, incentivando o viceversa limitando l'apertura degli esercizi commerciali in relazione alle diverse tipologie merceologiche, alle loro dimensioni, ovvero al territorio. È evidente, dunque, che la previsione in esame, autorizzando la Giunta "a definire indirizzi" per assicurare l'equilibrio della rete distributiva, consente alla Regione interventi che ben possono risolversi in limiti alle possibilità di accesso sul mercato degli operatori economici. Ma – come già rilevato da questa Corte – è ancor prima la stessa attribuzione di un tale potere alla Giunta regionale in una materia devoluta alla competenza legislativa esclusiva dello Stato a determinare la lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. (sentenza n. 38 del 2013).

Pertanto deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge reg. n. 5 del 2013.

3.– Al riconoscimento della illegittimità costituzionale della disposizione ora esaminata segue la fondatezza della censura avente ad oggetto l'art. 7 della legge reg. n. 5 del 2013 il quale disciplina le medie e grandi strutture di vendita.

Il comma 1 di tale disposizione subordina l'apertura, il trasferimento di sede e l'ampliamento della superficie di una media o grande struttura di vendita ad apposita «autorizzazione rilasciata, nel rispetto delle determinazioni assunte nel piano regolatore generale comunale urbanistico e paesaggistico (PRG) e degli indirizzi di cui all'articolo 1-bis, dallo sportello unico competente per territorio ai sensi dell'articolo 10 della legge regionale n. 12/2011».

Il comma 4, impugnato dallo Stato, stabilisce che: «Limitatamente alle strutture con superficie di vendita complessiva superiore a 1.500 metri quadrati, l'autorizzazione di cui al comma 1 è subordinata al parere della struttura regionale competente in materia di commercio, rilasciato entro trenta giorni dalla richiesta e attestante la conformità agli indirizzi di cui all'articolo 1-bis. Decorso inutilmente il predetto termine, il parere si intende favorevolmente espresso».

Tale disposizione, dunque, fa dipendere il rilascio dell'autorizzazione alla apertura delle indicate strutture di vendita dall'attestazione della conformità agli indirizzi definiti dalla Giunta regionale ai sensi dell'art. 1-bis della legge reg. n. 12 del 1999, introdotto – come si è visto – dall'art. 2 della legge reg. n. 5 del 2013. La norma impugnata rende evidente che – a differenza di quanto sostenuto dalla difesa regionale, secondo la quale il potere di indirizzo sarebbe sfornito di potestà inibitoria o sanzionatoria – tale potere incide direttamente sulla possibilità di accesso al mercato degli operatori economici, dal momento che preclude l'apertura, il trasferimento di sede e l'ampliamento degli esercizi commerciali in esso previsti laddove non risultino conformi agli indirizzi fissati dalla Giunta.

Pertanto, stante il nesso che lega la disposizione in questione a quella di cui all'art. 2 sopra esaminata, all'accoglimento della censura relativa a questa norma consegue l'illegittimità costituzionale anche dell'art. 7 impugnato, nella parte in cui subordina il rilascio dell'autorizzazione in esso prevista alla attestazione del rispetto degli indirizzi di cui all'art. 1-bis della legge reg. n. 12 del 1999.

4.– Il ricorrente impugna, altresì, l'art. 3 della legge reg. n. 5 del 2013 il quale sostituisce l'art. 3 della legge reg. n. 12 del 1999 che disciplina i requisiti di accesso e di esercizio delle attività commerciali.

Oggetto di censura è il comma 5 il quale stabilisce: «Oltre a quanto previsto nei commi 1, 2, 3 e 4, l'esercizio, in qualsiasi forma, di un'attività di commercio relativa al settore merceologico alimentare, anche se effettuata nei confronti di una cerchia determinata di persone, è consentito a coloro che siano in possesso, alla data di presentazione della segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) di cui all'articolo 22 della legge regionale 6 agosto 2007, n. 19 (Nuove disposizioni in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), o della domanda per il rilascio dell'autorizzazione, anche di uno dei requisiti professionali elencati dall'articolo 71, comma 6, del D.Lgs. 59/2010».

Lo Stato censura la disposizione regionale per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. in quanto si porrebbe in contrasto con l'art. 71, comma 6, del d.lgs. n. 59 del 2010 che esclude la necessità del possesso dei requisiti in esso previsti nel caso in cui l'attività sia esercitata nei confronti di una cerchia determinata di persone.

4.1.– La disposizione statale richiamata dal ricorrente, e cui la norma regionale censurata rinvia, individua i requisiti di accesso e di esercizio delle attività commerciali. Con specifico riguardo all'attività di commercio al dettaglio relativa al settore merceologico alimentare o di un'attività di somministrazione di alimenti e bevande è richiesto il possesso di uno dei seguenti requisiti professionali:

«a) avere frequentato con esito positivo un corso professionale per il commercio, la preparazione o la somministrazione degli alimenti, istituito o riconosciuto dalle regioni o dalle province autonome di Trento e di Bolzano;

b) avere, per almeno due anni, anche non continuativi, nel quinquennio precedente, esercitato in proprio attività d'impresa nel settore alimentare o nel settore della somministrazione di alimenti e bevande o avere prestato la propria opera, presso tali imprese, in qualità di dipendente qualificato, addetto alla vendita o all'amministrazione o alla preparazione degli alimenti, o in qualità di socio lavoratore o in altre posizioni equivalenti o, se trattasi di coniuge, parente o affine, entro il terzo grado, dell'imprenditore, in qualità di coadiutore familiare, comprovata dalla iscrizione all'Istituto nazionale per la previdenza sociale;

c) essere in possesso di un diploma di scuola secondaria superiore o di laurea, anche triennale, o di altra scuola ad indirizzo professionale, almeno triennale, purché nel corso di studi siano previste materie attinenti al commercio, alla preparazione o alla somministrazione degli alimenti».

Nel testo originario la norma statale richiedeva espressamente il possesso di uno di tali requisiti anche nel caso in cui l'attività fosse svolta «nei confronti di una cerchia determinata di persone». L'art. 8 del d.lgs. n. 147 del 2012, modificando l'art. 71, comma 6, del d.lgs. n. 59 del 2010 ha soppresso tale inciso di tal che la norma statale non richiede più il possesso dei suddetti requisiti per tale tipologia di attività.

A differenza della disposizione statale ora esaminata, l'art. 3 della legge reg. n. 5 del 2013 – pur se tale legge è stata emanata successivamente alla modifica dell'art. 71 del d.lgs. n. 59 del 2010 – continua a richiedere il possesso degli stessi requisiti previsti dalla norma statale anche nel caso in cui l'attività di commercio nel settore merceologico alimentare sia svolta nei confronti di una cerchia determinata di persone.

4.2.– La censura proposta avverso tale disposizione legislativa non è fondata.

I requisiti richiesti dall'art. 71, comma 6, del d.lgs. n. 59 del 2010 consistono – come si è visto – nell'aver frequentato un corso professionale ad hoc, ovvero nella pregressa specifica esperienza nel settore alimentare per un certo periodo di tempo, ovvero ancora nel possesso di un titolo per il cui conseguimento sia previsto lo studio di materie attinenti al commercio, alla preparazione o alla somministrazione degli alimenti.

Tali requisiti, considerata la loro natura, appaiono funzionali ad assicurare che coloro che svolgono attività nel settore merceologico alimentare siano dotati di una specifica preparazione ed esperienza professionale all'evidente scopo di salvaguardare la salute dei consumatori in un settore delicato e fondamentale qual è quello alimentare, assicurando che coloro che maneggiano, preparano e commerciano alimenti abbiano maturato una adeguata professionalità. Questa conclusione è avvalorata dalla considerazione che l'art. 3 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 4 agosto 2006, n. 248, stabilisce che, «al fine di garantire la libertà di concorrenza secondo condizioni di pari opportunità ed il corretto ed uniforme funzionamento del mercato, nonché di assicurare ai consumatori finali un livello minimo ed

uniforme di condizioni di accessibilità all'acquisto di prodotti e servizi sul territorio nazionale», le attività commerciali sono svolte senza limiti e prescrizioni, tra cui il possesso di requisiti professionali soggettivi. Tuttavia, poi, fa espressamente «salvi quelli riguardanti il settore alimentare e della somministrazione degli alimenti e delle bevande» (art. 3, comma 1, lettera a). Ciò attesta che lo stesso legislatore statale ha ritenuto che i requisiti in esame non incidano sul profilo della liberalizzazione del mercato, apparendo necessari per soddisfare esigenze di sicurezza alimentare.

Tali considerazioni portano ad escludere che la norma impugnata attenga alla materia della «tutela della concorrenza» ponendo limiti o barriere all'accesso al mercato con effetti restrittivi della concorrenza. Essa, piuttosto, concerne la materia della «tutela della salute», attribuita dall'art. 117, terzo comma, Cost. alla competenza legislativa concorrente delle Regioni, ponendosi quale misura volta a salvaguardare la salute dei consumatori.

Pertanto, l'art. 3 impugnato, nel richiedere il possesso dei requisiti di cui all'art. 71, comma 6, del d.lgs. n. 59 del 2010 anche laddove le attività nel settore merceologico alimentare siano svolte nei confronti di una cerchia limitata di persone, costituisce espressione della potestà concorrente della Regione ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., non limitata da principi fondamentali della legislazione statale che vengano ad impedirla.

5.– L'art. 4 della legge reg. n. 5 del 2013, il quale inserisce l'art. 3-bis nella legge reg. n. 12 del 1999, dispone che le attività commerciali siano svolte senza il rispetto di orari di apertura o di chiusura e senza obblighi di chiusura domenicale e festiva o della mezza giornata infrasettimanale, «Fatta eccezione per l'attività di commercio su area pubblica».

Il ricorrente sostiene che tale disposizione, nell'escludere dalla applicazione delle norme di liberalizzazione degli orari di apertura e chiusura delle attività commerciali quelle su area pubblica, si porrebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. in quanto violerebbe le disposizioni, preposte alla tutela della concorrenza, contenute nell'art. 28, comma 13, del d.lgs. n. 114 del 1998 per il quale sono ammissibili limitazioni solo per esigenze di sostenibilità ambientale o sociale.

5.1.– La questione è fondata.

Occorre al riguardo considerare che il profilo degli orari e dei giorni di apertura e chiusura degli esercizi commerciali è disciplinato dall'art. 3, comma 1, lettera d-bis) del d.l. n. 223 del 2006, come modificato dall'art. 31 del d.l. n. 201 del 2011, il quale stabilisce che «al fine di garantire la libertà di concorrenza [...] le attività commerciali, come individuate dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114», sono svolte senza il rispetto – tra l'altro – di orari di apertura e chiusura, dell'obbligo della chiusura domenicale e festiva, nonché di quello della mezza giornata di chiusura infrasettimanale.

Nell'interpretare la citata normativa, questa Corte ha ritenuto «che essa attui un principio di liberalizzazione, rimuovendo vincoli e limiti alle modalità di esercizio delle attività economiche, e ha così proseguito: “L'eliminazione dei limiti agli orari e ai giorni di apertura al pubblico degli esercizi commerciali favorisce, a beneficio dei consumatori, la creazione di un mercato più dinamico e più aperto all'ingresso di nuovi operatori e amplia la possibilità di scelta del consumatore. Si tratta, dunque, di misure coerenti con l'obiettivo di promuovere la concorrenza, risultando proporzionate allo scopo di garantire l'assetto concorrenziale del mercato di riferimento relativo alla distribuzione commerciale” (sentenza n. 299 del 2012 [...])» (sentenza n. 38 del 2013). Ora, tra le attività commerciali disciplinate dal d.lgs. n. 114 del 1998, cui l'art. 3 del d.l. n. 223 del 2006 fa riferimento, vi è anche quella che si svolge su aree pubbliche (artt. 27 e seguenti) di tal che, anche per queste il legislatore statale ha inteso espressamente eliminare vincoli in ordine agli orari di apertura e chiusura dell'attività.

Le uniche limitazioni che è possibile porre allo svolgimento dell'attività di commercio su area pubblica sono quelle individuate dall'art. 28, comma 13, del d.lgs. n. 114 del 1998, come

modificato dal d.lgs. n. 59 del 2010, riconducibili ad esigenze di sostenibilità ambientale e sociale, a finalità di tutela delle zone di pregio artistico, storico, architettonico e ambientale, nonché quelle individuate dall'art. 31 del d.l. n. 201 del 2011.

L'art. 4 della legge reg. n. 5 del 2013, pur eliminando i vincoli alla apertura degli esercizi commerciali, eccettua espressamente dal suo ambito di applicazione le attività di commercio su area pubblica. Il chiaro tenore letterale della disposizione consente di ritenere che il principio di liberalizzazione degli orari in essa affermato non si applichi all'attività commerciale su area pubblica. In tal modo però, essa si presta a reintrodurre limiti e vincoli in contrasto con la normativa statale di liberalizzazione, così invadendo la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza e violando, quindi, l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Pertanto, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 nella parte in cui, nel disporre che le attività commerciali sono svolte senza il rispetto di orari di apertura o di chiusura e senza obblighi di chiusura domenicale e festiva o della mezza giornata infrasettimanale, esclude l'attività di commercio su area pubblica.

6.– È impugnato l'art. 11 della legge reg. n. 5 del 2013, il quale inserisce nell'art. 9 della legge reg. n. 12 del 1999 il comma 2-bis disponendo che «In attuazione dei principi previsti dall'articolo 1, comma 1-bis, nei centri storici sono vietate l'apertura e il trasferimento di sede delle grandi strutture di vendita».

Il ricorrente sostiene che la previsione di un divieto assoluto tanto alla apertura quanto al trasferimento di sede di dette strutture di vendita nei centri storici, incidendo nella materia della «tutela della concorrenza», violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. in quanto sarebbe eccessivamente restrittivo e dunque anticoncorrenziale.

Ad avviso della difesa regionale la norma impugnata costituirebbe esercizio legittimo della potestà legislativa esclusiva regionale in materia di «commercio», nonché in materia di pianificazione territoriale prevista dall'art. 2, primo comma, lettera g), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta). L'esercizio di tale potestà sarebbe reso necessario dalle peculiari caratteristiche territoriali della Regione e «dalla limitata ampiezza degli spazi vitali». La difesa regionale ha inoltre richiamato la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (sentenza 11 marzo 2010, in causa C-384/08, Attanasio Group, e sentenza 24 marzo 2011, in causa C-400/08, Commissione europea contro Regno di Spagna) che avrebbe riconosciuto la legittimità di limitazioni dell'accesso al mercato giustificate da motivi imperativi di interesse generale, purché non sorrette da ragioni puramente economiche. Infine, la Regione ha richiamato il parere reso dall'Autorità garante della concorrenza in data 11 dicembre 2013, sull'art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011, nel quale avrebbe riconosciuto la legittimità di misure regionali che introducono restrizioni relativamente alle aree di insediamento di attività produttive e commerciali, purché rispettose del principio di non discriminazione.

6.1.– La censura è fondata.

Occorre preliminarmente osservare come la evocata competenza primaria in materia di urbanistica deve in ogni caso svolgersi, ai sensi dell'art. 2, primo comma, lettera g), dello statuto regionale, «In armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica». Inoltre, questa Corte ha osservato come il disposto dell'art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011, il quale sancisce la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio, senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi natura, «deve essere ricondotto nell'ambito della tutela della concorrenza, rientrante nella competenza legislativa esclusiva dello Stato, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., norma in presenza della quale i titoli competenziali delle Regioni, anche a statuto speciale, in materia di commercio e di governo del territorio non sono idonei ad impedire l'esercizio della detta competenza statale (ex multis: sentenza n. 299 del 2012 citata, punto 6.1. del

Considerato in diritto), che assume quindi carattere prevalente» (sentenza n. 38 del 2013; si veda, altresì, la sentenza n. 25 del 2009).

Non pertinente appare, poi, il richiamo alla giurisprudenza comunitaria fatto dalla difesa regionale. Come già affermato da questa Corte, la sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea in data 24 marzo 2011 (in causa C-400/08) «riguarda, in riferimento a grandi esercizi commerciali, restrizioni alla libertà di stabilimento, che siano applicabili senza discriminazioni basate sulla cittadinanza. Tali restrizioni possono essere giustificate da motivi imperativi d'interesse generale, a condizione che siano idonee a garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito e non vadano oltre quanto necessario al raggiungimento dello stesso. Fra i motivi imperativi riconosciuti dalla Corte figurano, tra gli altri, la protezione dell'ambiente e la razionale gestione del territorio. Come si vede, si tratta di una fattispecie diversa da quella qui in esame, sia per la diversità del principio evocato (libertà di stabilimento e non tutela della concorrenza), sia per le caratteristiche di fatto delle due vicende» (sentenza n. 38 del 2013).

Le stesse argomentazioni possono essere svolte anche nel caso in esame.

L'art. 31 del d.l. n. 201 del 2011 consente di introdurre limiti alla apertura di nuovi esercizi commerciali per ragioni di tutela dell'ambiente «ivi incluso l'ambiente urbano» e riconosce alle Regioni la possibilità di prevedere «anche aree interdette agli esercizi commerciali, ovvero limitazioni ad aree dove possano insediarsi attività produttive e commerciali». Tuttavia la disposizione statale stabilisce che ciò debba avvenire «senza discriminazioni tra gli operatori».

Lo stesso parere dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato citato dalla difesa regionale, nel richiamare la possibilità riconosciuta alle Regioni dalla normativa statale di introdurre restrizioni con riguardo alle aree di insediamento delle attività commerciali, afferma che ciò può avvenire a condizione del «rigoroso rispetto dei principi di stretta necessità e proporzionalità della limitazione, oltre che del principio di non discriminazione».

L'art. 11 censurato, nel vietare con legge l'apertura e il trasferimento nei centri storici delle grandi strutture di vendita, preclude del tutto e a priori detta possibilità. Tale divieto, proprio per la sua assolutezza, costituisce una limitazione alla libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali e viene ad incidere «direttamente sull'accesso degli operatori economici al mercato e, quindi, si risolve in un vincolo per la libertà di iniziativa di coloro che svolgono o intendano svolgere attività di vendita» (sentenza n. 38 del 2013).

Per tali ragioni, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale di tale disposizione.

7.– Il ricorrente ha, infine, impugnato l'art. 18 della legge reg. n. 5 del 2013, il quale stabilisce che «Le disposizioni di cui agli articoli 1, 1-bis, 3, 4, 4-bis, 5, commi 1, 2 e 4, 9 e 11-ter della legge regionale n. 12/99, come modificati, sostituiti o inseriti dalla presente legge, si applicano anche ai procedimenti autorizzatori in corso alla data di entrata in vigore della medesima legge».

L'Avvocatura dello Stato sostiene che la norma impugnata farebbe riferimento anche alle disposizioni che inaspriscono sanzioni amministrative e che pertanto, stabilendo che esse si applicano anche ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della legge medesima, si porrebbe in contrasto con il principio *tempus regit actum* in virtù del quale la sanzione da irrogarsi sarebbe quella applicabile in base alla norma vigente nel tempo in cui fu commesso l'illecito. Conseguentemente, l'articolo impugnato violerebbe gli artt. 25 e 117, secondo comma, lettera l), Cost. con riferimento a quanto ribadito dall'art. 11 delle Disposizioni sulla legge in generale, secondo cui la legge non dispone che per l'avvenire.

La difesa regionale sostiene che le censure sarebbero infondate in quanto l'art. 18 avrebbe valenza solo procedimentale e non avrebbe invece alcun effetto retroattivo.

7.1.– Preliminarmente deve essere dichiarata l'inammissibilità della censura formulata in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. dal momento che tale parametro risulta meramente evocato dal ricorrente il quale non ha tuttavia in alcun modo motivato la censura (*ex plurimis*, sentenza n. 272 del 2013).

7.2.– La questione sollevata con riferimento all'art. 25 Cost. è fondata.

Benché il ricorrente evochi il principio *tempus regit actum*, dal contenuto della censura appare chiaro che in realtà lamenta la violazione del principio di irretroattività delle disposizioni che introducono sanzioni amministrative.

L'esame di tale censura deve prendere le mosse dalla sentenza n. 196 del 2010 nella quale questa Corte ha affermato che dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo formatasi sull'interpretazione degli artt. 6 e 7 della CEDU, si ricava «il principio secondo il quale tutte le misure di carattere punitivo-afflittivo devono essere soggette alla medesima disciplina della sanzione penale in senso stretto».

Detto principio è peraltro desumibile anche dall'art. 25, secondo comma, Cost., «il quale – data l'ampiezza della sua formulazione («Nessuno può essere punito [...]») – può essere interpretato nel senso che ogni intervento sanzionatorio, il quale non abbia prevalentemente la funzione di prevenzione criminale (e quindi non sia riconducibile – in senso stretto – a vere e proprie misure di sicurezza), è applicabile soltanto se la legge che lo prevede risulti già vigente al momento della commissione del fatto sanzionato» (sempre sentenza n. 196 del 2010).

Analogo principio è sancito altresì dalla disciplina generale relativa agli illeciti amministrativi prevista dalla legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), la quale, all'art. 1, pone la regola per cui nessuno può essere assoggettato a sanzioni amministrative se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima della commissione della violazione; tale regola costituisce un principio generale di quello specifico sistema.

L'art. 18 impugnato, nell'indicare le varie disposizioni da esso introdotte, le quali devono avere applicazione anche ai procedimenti in corso, richiama espressamente l'art. 11-ter della legge reg. n. 12 del 1999 introdotto dall'art. 12, comma 1, della legge reg. n. 5 del 2013.

Tale disposizione prevede l'irrogazione della sanzione amministrativa pecuniaria del pagamento di una somma di denaro da euro 1.800 a euro 6.000 per coloro che esercitino le attività commerciali di cui all'art. 4, senza aver presentato la SCIA. Assoggetta inoltre alla sanzione amministrativa del pagamento della somma da euro 800 a euro 3.000 coloro che non comunichino ogni variazione relativa a stati, fatti, condizioni e titolarità indicati nella SCIA entro trenta giorni dal suo verificarsi.

La disposizione censurata, dunque, prevede la sanzione amministrativa anche per comportamenti posti in essere anteriormente alla sua entrata in vigore, in tal modo violando il principio di irretroattività sancito dall'art. 25 Cost.

Conseguentemente, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 18 della legge reg. n. 5 del 2013 nella parte in cui stabilisce che le disposizioni modificate o inserite da tale legge, le quali prevedono sanzioni amministrative, si applicano ai procedimenti in corso alla data della sua entrata in vigore.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

- 1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 e dell'art. 11 della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 25 febbraio 2013, n. 5 (Modificazioni alla legge regionale 7 giugno 1999, n. 12 recante "Principi e direttive per l'esercizio dell'attività commerciale");
- 2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge reg. Valle d'Aosta n. 5 del 2013 nella parte in cui esclude dal proprio ambito di applicazione l'attività di commercio su area pubblica;
- 3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7 della legge reg. Valle d'Aosta n. 5 del 2013 nella parte in cui subordina il rilascio dell'autorizzazione in esso prevista al rispetto degli indirizzi di cui

all'art. 1-bis della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 7 giugno 1999, n. 12 (Principi e direttive per l'esercizio dell'attività commerciale);

4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 18 della legge reg. Valle d'Aosta n. 5 del 2013 nella parte in cui stabilisce che le disposizioni modificate o inserite da tale legge le quali prevedono sanzioni amministrative si applicano ai procedimenti in corso alla data della sua entrata in vigore;

5) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 18 della legge reg. Valle d'Aosta n. 5 del 2013, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

6) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge reg. Valle d'Aosta n. 5 del 2013, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 aprile 2014.

Gaetano SILVESTRI, Presidente
Paolo Maria NAPOLITANO, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 18 aprile 2014.

Sentenza: 14 aprile 2014, n. 107

Materia: caccia

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Ricorrente : Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: articolo 2 della legge della Regione Veneto 23 aprile 2013, n. 6 (Iniziative per la gestione della fauna selvatica nel territorio regionale precluso all'esercizio della attività venatoria)

Esito:

1) illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, limitatamente alle parole «e i cacciatori residenti nei relativi ambiti territoriali di caccia e comprensori alpini e abilitati ai sensi dell'articolo 15 della legge regionale 9 dicembre 1993, n. 50»;

2) non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1 e 2.

Estensore nota : Beatrice Pieraccioli

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Veneto 23 aprile 2013, n. 6 (Iniziative per la gestione della fauna selvatica nel territorio regionale precluso all'esercizio della attività venatoria), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

La disposizione impugnata disciplina gli interventi per il contenimento della fauna selvatica nei territori ove la caccia non è consentita, e in particolare l'impiego di metodi ecologici o di piani di abbattimento (comma 1), l'esercizio del potere sostitutivo, in caso di inerzia degli enti titolari delle funzioni di gestione faunistica (comma 2), e l'esecuzione degli interventi necessari da parte di determinate categorie di persone (comma 3).

La questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge regionale n. 6 del 2013, non è fondata.

La norma impugnata prevede l'impiego di metodi ecologici per il contenimento della fauna selvatica, e, ove sia accertata la loro inefficacia, il ricorso a piani di abbattimento.

Il ricorrente lamenta che, in difformità dall'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992, non sarebbe previsto che l'inefficacia dei metodi ecologici debba essere verificata dall'Istituto nazionale per la fauna selvatica, oggi Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA).

La Corte richiama il proprio orientamento giurisprudenziale secondo cui le competenze attribuite all'ISPRA dall'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992, esprimono standard minimi ed uniformi di protezione ambientale, propri della sfera legislativa esclusiva dello Stato (sentenza n. 278 del 2012); tuttavia, ritiene, che la legislazione regionale impugnata non si sia sottratta a tale vincolo. Infatti nella Regione Veneto è tuttora in vigore l'art. 17, comma 2, della legge regionale 9 dicembre 1993, n. 50 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per il prelievo venatorio). Tale disposizione specifica che, nell'ambito del controllo della fauna selvatica, la Provincia può autorizzare i piani di abbattimento solo se l'Istituto nazionale per la fauna selvatica ha prima verificato l'inefficacia dei metodi ecologici. È perciò chiaro che l'art. 2, comma 1, impugnato, regola la fattispecie unitamente all'art. 17, comma 2, della legge regionale n. 50 del 1993, e dunque,

quanto ai poteri dell'ISPRA, in termini del tutto analoghi a quelli dell'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992, invocato dalla parte ricorrente.

Anche la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, della legge regionale n. 6 del 2013, non è fondata.

La norma oggetto del ricorso attribuisce al Presidente della Giunta regionale il potere sostitutivo, nei confronti degli enti titolari delle funzioni di gestione faunistica che non provvedono ad adottare gli atti di propria competenza, relativi all'attuazione della legge regionale n. 6 del 2013.

Il ricorrente sostiene che in tal modo la Regione avrebbe ampliato le ipotesi di piani di abbattimento nelle aree naturali protette nazionali e regionali, in contrasto con i divieti espressi dall'art. 21, comma 1, lettera b), della legge n. 157 del 1992, e dagli artt. 11, comma 3, lettera a), e 22, comma 6, della legge n. 394 del 1991, ma ciò non è esatto. Anche in questo caso, infatti, il ricorso muove dall'erroneo presupposto interpretativo che la norma impugnata estenda, per mezzo del potere sostitutivo, i casi in cui la legislazione permette la caccia al fine di controllare la fauna selvatica.

È invece evidente che la sostituzione dell'ente inadempiente potrà venire disposta al solo fine di esercitare una funzione che a quest'ultimo è già attribuita dalla legge, e nel rispetto delle prescrizioni stabilite da quest'ultima. Non è, perciò, ravvisabile alcun margine di contrasto, anche solo potenziale, rispetto ai divieti menzionati dalla difesa erariale.

La questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, della legge regionale n. 6 del 2013, invece, è fondata.

La norma impugnata individua le persone idonee ad eseguire gli interventi di contenimento della fauna selvatica, aggiungendo all'elenco contenuto nell'art. 17 della legge regionale n. 50 del 1993 anche i cacciatori residenti nei relativi ambiti territoriali di caccia e comprensori alpini, abilitati ai sensi dell'art. 15 della legge regionale n. 50 del 1993.

Il ricorrente evidenzia il contrasto di quest'ultima previsione con l'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992, a norma del quale i piani di abbattimento devono essere attuati esclusivamente dalle guardie venatorie provinciali, dai proprietari e conduttori dei fondi e dalle guardie forestali e comunali.

A tal proposito la Corte ha già riconosciuto che l'identificazione delle persone abilitate all'attività in questione compete esclusivamente alla legge dello Stato e che, al riguardo, l'art. 19 della legge n. 157 del 1992 contiene un elenco tassativo (sentenza n. 392 del 2005; ordinanza n. 44 del 2012). La norma impugnata, aggiungendo un'ulteriore categoria di persone, ha quindi violato l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Caccia - Interventi per il contenimento della fauna selvatica nelle zone precluse all'esercizio della attività venatoria - Soggetti abilitati alla individuazione, definizione ed attuazione dei metodi ecologici a carattere selettivo e, ove accertata la loro inefficacia, dei relativi piani di abbattimento. - Legge della Regione Veneto 23 aprile 2013, n. 6 (Iniziativa per la gestione della fauna selvatica nel territorio regionale precluso all'esercizio della attività venatoria), art. 2. - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.18 del 23-4-2014)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Veneto 23 aprile 2013, n. 6 (Iniziativa per la gestione della fauna selvatica nel territorio regionale precluso all'esercizio della attività venatoria), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 19-24 giugno 2013, depositato in cancelleria il 25 giugno 2013 ed iscritto al n. 71 del registro ricorsi 2013.

Visto l'atto di costituzione della Regione Veneto;

udito nell'udienza pubblica del 25 marzo 2014 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi;

uditi l'avvocato dello Stato Diego Giordano per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Luigi Manzi e Daniela Palumbo per la Regione Veneto.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Veneto 23 aprile 2013, n. 6 (Iniziative per la gestione della fauna selvatica nel territorio regionale precluso all'esercizio della attività venatoria), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

La disposizione impugnata disciplina gli interventi per il contenimento della fauna selvatica nei territori ove la caccia non è consentita, e in particolare l'impiego di metodi ecologici o di piani di abbattimento (comma 1), l'esercizio del potere sostitutivo, in caso di inerzia degli enti titolari delle funzioni di gestione faunistica (comma 2), e l'esecuzione degli interventi necessari da parte di determinate categorie di persone (comma 3).

Il ricorrente reputa che tutti e tre i commi di cui si compone l'art. 2 della legge regionale impugnata si pongano in contrasto con la normativa statale sulla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, contenuta sia nella legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), sia nella legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette). Ne seguirebbe la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

2.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge regionale n. 6 del 2013, non è fondata.

La norma impugnata prevede l'impiego di metodi ecologici per il contenimento della fauna selvatica, e, ove sia accertata la loro inefficacia, il ricorso a piani di abbattimento.

Il ricorrente lamenta che, in difformità dall'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992, non sarebbe previsto che l'inefficacia dei metodi ecologici debba essere verificata dall'Istituto nazionale per la fauna selvatica, oggi Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA).

Questa Corte ha affermato che le competenze attribuite all'ISPRA dall'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992, esprimono standard minimi ed uniformi di protezione ambientale, propri della sfera legislativa esclusiva dello Stato (sentenza n. 278 del 2012), ma non può ritenersi che attraverso la norma impugnata la legislazione regionale si sia sottratta a tale vincolo.

Come infatti ha esattamente posto in luce la difesa regionale, la censura dell'Avvocatura erariale si basa su un erroneo presupposto interpretativo, posto che nella Regione Veneto è tuttora in vigore l'art. 17, comma 2, della legge regionale 9 dicembre 1993, n. 50 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per il prelievo venatorio). Tale disposizione specifica che, nell'ambito del controllo della fauna selvatica, la Provincia può autorizzare i piani di abbattimento solo se l'Istituto nazionale per la fauna selvatica ha prima verificato l'inefficacia dei metodi ecologici. È perciò chiaro che l'art. 2, comma 1, impugnato, regola la fattispecie unitamente all'art. 17, comma 2, della legge regionale n. 50 del 1993, e dunque, quanto ai poteri dell'ISPRA, in termini del tutto analoghi a quelli dell'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992, invocato dalla parte ricorrente.

2.– Anche la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, della legge regionale n. 6 del 2013, non è fondata.

La norma oggetto del ricorso attribuisce al Presidente della Giunta regionale il potere sostitutivo, nei confronti degli enti titolari delle funzioni di gestione faunistica che non provvedono ad adottare gli atti di propria competenza, relativi all'attuazione della legge regionale n. 6 del 2013. Il ricorrente sostiene che in tal modo la Regione ha ampliato le ipotesi di piani di abbattimento nelle aree naturali protette nazionali e regionali, in contrasto con i divieti espressi dall'art. 21, comma 1, lettera b), della legge n. 157 del 1992, e dagli artt. 11, comma 3, lettera a), e 22, comma 6, della legge n. 394 del 1991, ma ciò non è esatto. Anche in questo caso, infatti, il ricorso muove dall'erroneo presupposto interpretativo che la norma impugnata estenda, per mezzo del potere sostitutivo, i casi in cui la legislazione permette la caccia al fine di controllare la fauna selvatica.

È invece evidente che la sostituzione dell'ente inadempiente potrà venire disposta al solo fine di esercitare una funzione che a quest'ultimo è già attribuita dalla legge, e nel rispetto delle prescrizioni stabilite da quest'ultima. Non è, perciò, ravvisabile alcun margine di contrasto, anche solo potenziale, rispetto ai divieti menzionati dalla difesa erariale.

Né la disposizione impugnata consente di ipotizzare, come sembra paventare il ricorrente, che il potere sostitutivo possa venire esercitato rispetto ad ambiti riservati alla competenza dello Stato (sentenza n. 67 del 2013), dato che esso ha espressamente per oggetto gli atti relativi all'attuazione della legge regionale n. 6 del 2013, ovvero un insieme di funzioni imputabili al sistema regionale in ragione dello stesso art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992.

3.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, della legge regionale n. 6 del 2013, invece, è fondata.

La norma impugnata individua le persone idonee ad eseguire gli interventi di contenimento della fauna selvatica, aggiungendo all'elenco contenuto nell'art. 17 della legge regionale n. 50 del 1993 anche i cacciatori residenti nei relativi ambiti territoriali di caccia e comprensori alpini, abilitati ai sensi dell'art. 15 della legge regionale n. 50 del 1993.

Il ricorrente evidenzia il contrasto di quest'ultima previsione con l'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992, a norma del quale i piani di abbattimento devono essere attuati esclusivamente dalle guardie venatorie provinciali, dai proprietari e conduttori dei fondi e dalle guardie forestali e comunali.

Questa Corte ha già riconosciuto che l'identificazione delle persone abilitate all'attività in questione compete esclusivamente alla legge dello Stato e che, al riguardo, l'art. 19 della legge n. 157 del 1992 contiene un elenco tassativo (sentenza n. 392 del 2005; ordinanza n. 44 del 2012). La norma impugnata, aggiungendo un'ulteriore categoria di persone, ha quindi violato l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Non vale a superare tale conclusione la circostanza, segnalata dalla difesa regionale, che altrove (artt. 22, comma 6, e 32 della legge n. 394 del 1991) la legge statale permetterebbe ai cacciatori residenti di partecipare a piani e programmi venatori. Il riferimento è, infatti, a normative speciali, la cui estensione, in violazione della regola generale enunciata dall'art. 19 della legge n. 157 del 1992, non compete certamente alla Regione.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, della legge della Regione Veneto 23 aprile 2013, n. 6 (Iniziativa per la gestione della fauna selvatica nel territorio regionale precluso all'esercizio della attività venatoria), limitatamente alle parole «e i cacciatori residenti nei relativi ambiti territoriali di caccia e comprensori alpini e abilitati ai sensi dell'articolo 15 della legge regionale 9 dicembre 1993, n. 50»;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1 e 2, della legge della Regione Veneto n. 6 del 2013, promosse, 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 14 aprile 2014.

Gaetano SILVESTRI, Presidente
Giorgio LATTANZI, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 18 aprile 2014.

Sentenza 14 aprile 2014, n. 108

Materia: coordinamento della finanza pubblica

Parametri invocati: artt. 81, quarto comma, e 117, terzo comma, della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 2, 5 e 6 della legge della Regione Abruzzo 24 aprile 2013, n. 10, recante «Modifiche alla legge regionale 11 agosto 2011, n. 29 (Razionalizzazione e rideterminazione dei Servizi di Sviluppo Agricolo), alla legge regionale 10 gennaio 2013, n. 2 (Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Regione Abruzzo – Legge Finanziaria Regionale 2013), alla legge regionale 10 gennaio 2013, n. 3 (Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 – Bilancio pluriennale 2013-2015), alla legge regionale 11 marzo 2013, n. 6 (Misure urgenti per lo sviluppo del Settore dell'Agricoltura e della Pesca in Abruzzo), alla legge regionale 17 dicembre 1997, n. 143 (Norme in materia di riordino territoriale dei Comuni: Mutamenti delle circoscrizioni, delle denominazioni e delle sedi comunali. Istituzione di nuovi Comuni, Unioni e Fusioni) e altre disposizioni normative»

Esito:

1) infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della l.r. Abruzzo 10/2013;

2) estinzione del processo relativamente alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 5 e 6 della l.r. Abruzzo 10/2013

Estensore nota: Cesare Belmonte

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 2, 5 e 6 della legge della Regione Abruzzo 24 aprile 2013, n.10 recante modifiche a svariate leggi dell'Abruzzo, a prevalente carattere finanziario, per violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost. nonché per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in riferimento alla materia del coordinamento della finanza pubblica.

Successivamente all'introduzione del giudizio, l'art. 15, comma 2, della legge della Regione Abruzzo 16 luglio 2013, n. 20 ha abrogato gli artt. 5 e 6 della legge reg. Abruzzo 10/2013. In ragione di tale abrogazione la Corte costituzionale dichiara l'estinzione del processo limitatamente alle questioni di legittimità costituzionale dei succitati articoli.

Per contro, la sopravvenuta abrogazione delle disposizioni dettate dall'art. 2 della l.r. Abruzzo 10/2013, ad opera dell'art. 15, comma 1, della stessa l.r. Abruzzo 20/2013, non comporta la cessazione della materia del contendere, non essendovi la prova della mancata applicazione medio tempore della norma censurata.

Rimane pertanto all'esame della Corte la questione relativa al suddetto art. 2 della l.r. Abruzzo 10/2013. Tale norma sostituisce l'art. 4 -norma finanziaria- della legge regionale 11 marzo 2013, n. 6 (Misure urgenti per lo sviluppo del Settore dell'Agricoltura e della Pesca in Abruzzo). In particolare, il comma 2 del predetto art. 4 è sostituito dal seguente:

*“2. Al bilancio di previsione dell'esercizio finanziario 2013 sono apportate le seguenti variazioni in termini di competenza e di cassa: a) lo stanziamento del **capitolo di spesa 02.01.009 – 321907**, denominato “Oneri derivanti da transazioni, liti passive, procedure esecutive ed interessi passivi in materia di ordinamento del personale” è **ridotto** di euro 404.502,00; b) lo stanziamento del*

capitolo di spesa 08.01.016 – 141502 denominato “Intervento straordinario in favore della Marineria di Pescara – articolo 4 della legge regionale 11.3.2013, n. 6” è incrementato di euro 404.502,00”..

Il ricorrente rileva che gli oneri derivanti dagli interventi per lo sviluppo della pesca in Abruzzo sono posti a carico di un capitolo di bilancio (il capitolo 321907, denominato «Oneri derivanti da transazioni, liti passive, procedure esecutive ed interessi passivi in materia di ordinamento del personale») che è ricompreso nell’elenco delle spese obbligatorie, allegato al bilancio di previsione 2013 della Regione Abruzzo.

La disposizione sarebbe in contrasto con l’art. 27 della legge della Regione Abruzzo 25 marzo 2002, n. 3 (Ordinamento contabile della Regione Abruzzo), secondo cui la copertura finanziaria delle leggi che comportano nuove o maggiori spese ovvero minori entrate può essere determinata anche a carico o mediante riduzione di disponibilità formatesi nel corso dell’esercizio riguardanti spese di natura non obbligatoria. Tale articolo sarebbe coerente col decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76, recante principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle Regioni, ed in particolare con l’art. 34, comma 1, nella parte in cui dispone che la legge regionale disciplina la formazione e la struttura del bilancio, in conformità ai principi dello stesso decreto legislativo.

In sostanza, il disposto trasferimento di risorse da un capitolo di spesa di natura obbligatoria ad uno di natura facoltativa non sarebbe conforme ai precetti contenuti nelle norme costituzionali, come specificati dalla legge di contabilità regionale e dal d.lgs. 76/2000.

La riduzione del capitolo attinto, qualora si presentassero spese obbligatorie ad esso riferite e da sostenere comunque, comporterebbe inoltre inevitabilmente l’emersione di un passivo di cassa e violerebbe quindi il principio del pareggio di bilancio.

La Corte ritiene altresì utile premettere alcune considerazioni circa lo stato della legislazione e della giurisprudenza costituzionale con riguardo ai profili evocati dal ricorrente, argomentando nei modi seguenti.

In primo luogo, è da escludere che una disposizione di contabilità regionale possa, di per sé, essere considerata norma interposta utile a scrutinare altre norme regionali dello stesso rango. Inoltre, non vi è nella legislazione statale un principio di intrasferibilità assoluta tra spese obbligatorie e discrezionali. *In realtà, con legge regionale «si possono sempre operare gli storni da un capitolo all’altro di bilancio, quando nel capitolo vi sia una eccedenza di stanziamento» (sentenza n. 17 del 1961) e le variazioni attinte da partite di spesa di natura obbligatoria sono sempre possibili «una volta che il titolo di una determinata spesa sia venuto meno [e, conseguentemente,] si possa procedere ad un differente utilizzo delle relative disponibilità. Del resto [...] la copertura delle nuove spese [può] rinvenirsi anche mediante riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa [...] a seguito del venir meno del [relativo] capitolo di bilancio» (sentenza n. 244 del 1995).*

La Corte rammenta anche che l’art. 33, comma 4, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica) esprime il principio che le variazioni compensative tra dotazioni finanziarie sono consentite per l’adeguamento al fabbisogno nell’ambito delle spese rimodulabili, nel rispetto dell’invarianza dei saldi di finanza pubblica.

Alla luce di queste premesse, la Corte ritiene non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 2 della l.r. Abruzzo 10/2013.

Quanto alla pretesa lesione dell’equilibrio del bilancio, non può essere sostenuta l’incidenza negativa di uno storno da un capitolo all’altro del bilancio senza eccipire l’eventuale assenza, nel capitolo attinto, di un’eccedenza di stanziamento sufficiente a coprire la nuova spesa deliberata o alle ipotesi di carenza di istruttoria in ordine ai presupposti della variazione.

L’indisponibilità del capitolo di spesa ridotto non può neppure essere desunta dalla natura obbligatoria del capitolo medesimo, dal momento che la sua intitolazione «Oneri derivanti da transazione, liti passive, procedure esecutive ed interessi passivi in materia di ordinamento del personale» si presta – a differenza di altre spese di natura obbligatoria – a potenziali rimodulazioni

in senso restrittivo, per effetto dell'accertata incidenza favorevole di alcune variabili che concorrono alla formazione, allocazione e quantificazione del contenzioso giurisdizionale, amministrativo e transattivo inerente al personale dipendente.

Quanto poi alla dedotta incidenza causale negativa dello storno sull'equilibrio di cassa della Regione, di regola esso è neutro rispetto ai saldi di competenza e finanziari del bilancio, *in ragione del suo carattere intrinsecamente compensativo.*

Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti per lo sviluppo dell'agricoltura e della pesca - Misure concernenti i contributi straordinari in favore del Comune e del teatro Lanciavicchio di Avezzano. - Legge della Regione Abruzzo 24 aprile 2013, n. 10, recante «Modifiche alla legge regionale 11 agosto 2011, n. 29 (Razionalizzazione e rideterminazione dei Servizi di Sviluppo Agricolo), alla legge regionale 10 gennaio 2013, n. 2 (Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Regione Abruzzo - Legge Finanziaria Regionale 2013), alla legge regionale 10 gennaio 2013, n. 3 (Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 - Bilancio pluriennale 2013-2015), alla legge regionale 11 marzo 2013, n. 6 (Misure urgenti per lo sviluppo del Settore dell'Agricoltura e della Pesca in Abruzzo), alla legge regionale 17 dicembre 1997, n. 143 (Norme in materia di riordino territoriale dei Comuni: Mutamenti delle circoscrizioni, delle denominazioni e delle sedi comunali. Istituzione di nuovi Comuni, Unioni e Fusioni) e altre disposizioni normative», artt. 2, 5 e 6. - (GU 1^a Serie Speciale - Corte Costituzionale n.18 del 23-4-2014)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 2, 5 e 6 della legge della Regione Abruzzo 24 aprile 2013, n. 10, recante «Modifiche alla legge regionale 11 agosto 2011, n. 29 (Razionalizzazione e rideterminazione dei Servizi di Sviluppo Agricolo), alla legge regionale 10 gennaio 2013, n. 2 (Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Regione Abruzzo – Legge Finanziaria Regionale 2013), alla legge regionale 10 gennaio 2013, n. 3 (Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 – Bilancio pluriennale 2013-2015), alla legge regionale 11 marzo 2013, n. 6 (Misure urgenti per lo sviluppo del Settore dell'Agricoltura e della Pesca in Abruzzo), alla legge regionale 17 dicembre 1997, n. 143 (Norme in materia di riordino territoriale dei Comuni: Mutamenti delle circoscrizioni, delle denominazioni e delle sedi comunali. Istituzione di nuovi Comuni, Unioni e Fusioni) e altre disposizioni normative», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato l'8-10 luglio 2013, depositato in cancelleria il 16 luglio 2013 ed iscritto al n. 76 del registro ricorsi 2013.

Udito nell'udienza pubblica dell'8 aprile 2014 il Giudice relatore Aldo Carosi;

udito l'avvocato dello Stato Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso in epigrafe il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 2, 5 e 6 della legge della Regione Abruzzo 24 aprile 2013, n. 10, recante «Modifiche alla legge regionale 11 agosto 2011, n. 29 (Razionalizzazione e rideterminazione dei Servizi di Sviluppo Agricolo), alla legge regionale 10 gennaio 2013, n. 2 (Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale

2013 e pluriennale 2013-2015 della Regione Abruzzo – Legge Finanziaria Regionale 2013), alla legge regionale 10 gennaio 2013, n. 3 (Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 – Bilancio pluriennale 2013-2015), alla legge regionale 11 marzo 2013, n. 6 (Misure urgenti per lo sviluppo del Settore dell'Agricoltura e della Pesca in Abruzzo), alla legge regionale 17 dicembre 1997, n. 143 (Norme in materia di riordino territoriale dei Comuni: Mutamenti delle circoscrizioni, delle denominazioni e delle sedi comunali. Istituzione di nuovi Comuni, Unioni e Fusioni) e altre disposizioni normative», in riferimento agli artt. 81, quarto comma, e 117, terzo comma, Cost., quest'ultimo con riguardo alla materia del «coordinamento della finanza pubblica».

Successivamente all'introduzione del presente giudizio, l'art. 15, comma 2, della legge della Regione Abruzzo 16 luglio 2013, n. 20, recante «Modifiche alla legge regionale 10 gennaio 2013, n. 2 recante "Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013 - 2015 della Regione Abruzzo (Legge Finanziaria Regionale 2013)", modifiche alla legge regionale 10 gennaio 2013, n. 3 recante "Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 - bilancio pluriennale 2013-2015" e ulteriori disposizioni normative», ha abrogato gli artt. 5 e 6 della legge reg. Abruzzo n. 10 del 2013.

In ragione di tale abrogazione il Presidente del Consiglio dei ministri, con atto depositato il 28 ottobre 2013, ha rinunciato al ricorso limitatamente alle norme dalla stessa interessate.

Alla luce della rinuncia parziale, rimane da esaminare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge reg. Abruzzo n. 10 del 2013. Detta norma dispone: «1. L'articolo 4 della legge regionale 11 marzo 2013, n. 6 (Misure urgenti per lo sviluppo del Settore dell'Agricoltura e della Pesca in Abruzzo) è sostituito dal seguente: "Art. 4 (Norma finanziaria) 1. Agli oneri finanziari derivanti dall'attuazione dell'articolo 3, stimati per il solo anno 2013 in euro 428.000,00, si provvede: a) con le risorse iscritte nell'ambito del capitolo di spesa 08.01.016 – 141501, denominato "Aiuti alla marineria pescarese ex art. 34 – commi 32 e 33 – del decreto-legge 18.10.2012, n. 179 convertito, con modifiche, in Legge 17.12.2012, n. 221" di euro 23.498,00; b) con le risorse iscritte sul capitolo di spesa di nuova istituzione 08.01.016 – 141502, da denominare "Intervento straordinario in favore della Marineria di Pescara – Articolo 4 della legge regionale 11.3.2013, n. 6" di euro 404.502,00. 2. Al bilancio di previsione dell'esercizio finanziario 2013 sono apportate le seguenti variazioni in termini di competenza e di cassa: a) lo stanziamento del capitolo di spesa 02.01.009 – 321907, denominato "Oneri derivanti da transazioni, liti passive, procedure esecutive ed interessi passivi in materia di ordinamento del personale" è ridotto di euro 404.502,00; b) lo stanziamento del capitolo di spesa 08.01.016 – 141502 denominato "Intervento straordinario in favore della Marineria di Pescara – articolo 4 della legge regionale 11.3.2013, n. 6" è incrementato di euro 404.502,00"».

Secondo il ricorrente, il citato art. 2 prevedrebbe, in violazione dei parametri evocati, che gli oneri derivanti dagli interventi per lo sviluppo dell'agricoltura e della pesca in Abruzzo siano posti a carico del capitolo di bilancio 321907, denominato «Oneri derivanti da transazioni, liti passive, procedure esecutive ed interessi passivi in materia di ordinamento del personale», ricompreso nell'elenco delle spese obbligatorie, allegato al bilancio di previsione 2013 della Regione Abruzzo.

La disposizione sarebbe in contrasto con l'art. 27 della legge della Regione Abruzzo 25 marzo 2002, n. 3 (Ordinamento contabile della Regione Abruzzo), laddove prevede che «la copertura finanziaria delle leggi che comportano nuove o maggiori spese ovvero minori entrate è determinata [...] c) a carico o mediante riduzione di disponibilità formatesi nel corso dell'esercizio riguardanti spese di natura non obbligatoria».

Detto art. 27, a sua volta, sarebbe conferente con il decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76 (Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni, in attuazione dell'articolo 1, comma 4, della legge 25 giugno 1999, n. 208), ed in particolare con l'art. 34, comma 1, nella parte in cui dispone che la legge regionale disciplina la formazione e la struttura del bilancio, in conformità ai principi dello stesso decreto legislativo.

Dalla lettura coordinata delle norme suddette si ricaverebbe che, nel caso in esame, il trasferimento di risorse da un capitolo di spesa di natura obbligatoria ad uno di natura facoltativa

non sarebbe conforme ai precetti contenuti nelle norme costituzionali, come specificati dalla legge di contabilità regionale e dal decreto legislativo. In sostanza, il capitolo denominato «Oneri derivanti da transazioni, liti passive, procedure esecutive ed interessi passivi in materia di ordinamento del personale» sarebbe ricompreso tra le spese obbligatorie ed il prelievo così disposto dalle norme impugnate violerebbe il principio di intrasferibilità di risorse di così diversa natura, che si ricaverebbe dal combinato delle evocate norme di contabilità statale e regionale.

Il descritto combinato disposto costituirebbe parametro interposto, integrando la violazione degli artt. «81 quarto comma e 117 terzo comma Cost. [...]; in particolare viola il principio di equilibrio del bilancio, di cui all'art. 81, 4 comma, Cost., nonché l'art. 117, terzo comma della Costituzione, in materia di coordinamento della finanza pubblica». La riduzione del capitolo attinto, «qualora si presentassero spese obbligatorie di quella natura da sostenere comunque, comporterebbe infatti inevitabilmente l'emersione di un passivo di cassa e violerebbe quindi il principio del pareggio di bilancio». La regola «secondo cui non è consentito coprire nuove o maggiori spese mediante capitoli relativi a spese obbligatorie» sarebbe «per quanto sopra illustrato, un principio fondamentale del coordinamento finanziario».

Nel corso dell'udienza la difesa erariale ha fatto presente che l'art. 15, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 20 del 2013 ha abrogato l'art. 4, comma 2, della legge reg. Abruzzo n. 6 del 2013. Essendo quest'ultima norma – come modificata dalla disposizione impugnata – la fonte della variazione di bilancio compensativa tra il capitolo n. 321907, finalizzato alla copertura degli oneri derivanti da transazioni e liti passive, e il capitolo n. 141502, finalizzato all'intervento straordinario in favore della Marineria di Pescara, l'abrogazione sarebbe pienamente satisfattiva della pretesa azionata dal Presidente del Consiglio.

L'Avvocatura dello Stato, tuttavia, ha insistito per l'accoglimento del ricorso, relativamente al periodo in cui la norma abrogata ha avuto vigenza, non essendovi alcuna prova della sua mancata applicazione nel suddetto arco temporale.

2.– In via preliminare – a seguito della rinuncia parziale al ricorso da parte del Presidente del Consiglio dei ministri e tenuta presente la mancata costituzione della parte convenuta – dev'essere dichiarata, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'estinzione del processo limitatamente alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 5 e 6 della legge reg. Abruzzo n. 10 del 2013.

3.– Al contrario, non è stata oggetto di rinuncia la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della medesima legge, proposta in riferimento agli artt. 81, quarto comma, e 117, terzo comma, Cost., quest'ultimo con riguardo alla materia del «coordinamento della finanza pubblica». Infatti, pur ritenendo satisfattiva l'intervenuta abrogazione, l'Avvocatura dello Stato chiede l'accoglimento del ricorso per il periodo in cui la norma abrogata ha avuto vigenza, non essendovi alcuna prova della sua mancata applicazione nel suddetto arco temporale.

Se la sopravvenuta modifica normativa è stata riconosciuta dal Presidente del Consiglio dei ministri pienamente satisfattiva delle proprie pretese – venendo, con ciò, in essere la prima delle due condizioni che la giurisprudenza di questa Corte richiede quali requisiti per la declaratoria di cessazione della materia del contendere (ex plurimis, ordinanza n. 208 del 2013) –, l'assenza di qualsiasi indicazione (non essendosi, tra l'altro, costituita la Regione resistente) circa la mancata applicazione medio tempore della norma censurata induce a ritenere non provato tale ulteriore requisito per l'indicata declaratoria, anche in considerazione del tempo di vigenza della norma abrogata (ex plurimis, sentenza n. 272 del 2013).

Per decidere la questione, è utile premettere alcune considerazioni circa lo stato della legislazione e della giurisprudenza di questa Corte con riguardo ai profili evocati dal ricorrente, che si possono in tal modo sintetizzare: a) esistenza di norme interposte espressive di un principio di intrasferibilità assoluta di risorse tra spese obbligatorie e discrezionali; b) automatica incidenza

negativa di tale trasferimento sull'equilibrio di bilancio tutelato dall'art. 81, quarto comma, Cost.; c) incidenza causale di tale operazione sull'equilibrio di cassa dell'ente che la pone in essere.

3.1.– Il profilo sub a) comporta, a sua volta, l'intrecciarsi di due distinte questioni: se una norma regionale di contabilità possa essere considerata norma interposta nella materia del coordinamento della finanza pubblica e se esista nell'ordinamento contabile un principio di intrasferibilità assoluta tra spese obbligatorie e spese discrezionali.

Quanto alla prima, è da escludere che una disposizione di contabilità regionale – come quella evocata nella fattispecie – possa, di per sé, essere considerata norma interposta utile a scrutinare altre norme regionali dello stesso rango. Al massimo, una norma di contabilità regionale può essere riprodottriva di un principio ricavabile direttamente da una norma di rango costituzionale o, in via di specificazione, da una disposizione interposta statale.

Ad avviso del ricorrente, questa relazione si verificherebbe tra la norma regionale evocata (art. 27 della legge reg. Abruzzo n. 3 del 2002) e l'art. 34, comma 1, del d.lgs. n. 76 del 2000, in un contesto espressivo di un principio di coordinamento della finanza pubblica.

Tuttavia, come il significato letterale della norma statale testimonia – «1. La legge regionale disciplina la formazione e la struttura del bilancio della regione, e le procedure di gestione del bilancio medesimo, in conformità ai principi del presente decreto, ai sensi dell'articolo 119 della Costituzione» –, detta disposizione è il fondamento non tanto di un coordinamento finalizzato a guidare in modo omogeneo la morfologia e la gestione dei conti degli enti territoriali, bensì il parametro legittimante l'autonomia finanziaria degli stessi, che può essere consentita soltanto entro i limiti fissati dai principi generali della materia di contabilità pubblica.

Chiariti i termini della prima questione, occorre considerare – in relazione alla seconda – che non vi è nella legislazione statale un principio di intrasferibilità assoluta tra spese obbligatorie e discrezionali.

In realtà, con legge regionale «si possono sempre operare gli storni da un capitolo all'altro di bilancio, quando nel capitolo vi sia una eccedenza di stanziamento» (sentenza n. 17 del 1961) e le variazioni attinte da partite di spesa di natura obbligatoria sono sempre possibili «una volta che il titolo di una determinata spesa sia venuto meno [e, conseguentemente,] si possa procedere ad un differente utilizzo delle relative disponibilità. Del resto [...] la copertura delle nuove spese [può] rinvenirsi anche mediante riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa [...] a seguito del venir meno del [relativo] capitolo di bilancio» (sentenza n. 244 del 1995).

Ciò non comporta, peraltro, una sorta di deregolamentazione delle variazioni di bilancio in corso di esercizio. Molte norme espressive di principi inderogabili sono contenute nella legislazione statale di settore ed in particolare nella legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), la quale non si limita a disciplinare nel dettaglio la copertura della spesa nell'ambito del bilancio statale, ma contiene principi e metodologie vincolanti anche per gli enti del settore pubblico (art. 19).

Così, ad esempio, dal combinato disposto degli artt. 21, comma 6, e 33, comma 4, della legge n. 196 del 2009 si ricava che le variazioni compensative tra dotazioni finanziarie possono avvenire nell'ambito delle spese rimodulabili, mentre non sono possibili quando l'amministrazione «non ha la possibilità di esercitare un effettivo controllo, in via amministrativa, sulle variabili che concorrono alla loro formazione, allocazione e quantificazione» (art. 21, comma 6); principio che riguarda anche le spese obbligatorie di natura fissa o predeterminate in modo inderogabile nel quantum. Analogamente, dall'art. 21, comma 6, della medesima legge si ricava anche un principio di istruttoria e di motivazione tecnica delle variazioni di bilancio «in relazione alla loro tipologia e natura».

3.2.– Con riguardo ai profili sub b) e c), inerenti alla pretesa automatica incidenza negativa della variazione sull'equilibrio di bilancio tutelato dall'art. 81, quarto comma, Cost. e sull'equilibrio di cassa dell'ente che la pone in essere, è utile ricordare che l'art. 33, comma 4, della medesima legge n. 196 del 2009 esprime il principio che le variazioni compensative tra dotazioni finanziarie sono

consentite per l'adeguamento al fabbisogno nell'ambito delle spese rimodulabili «nel rispetto dell'invarianza dei saldi di finanza pubblica».

4.– Alla luce delle esposte premesse, la questione non è fondata né in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost., né in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. in relazione al combinato degli artt. 27 della legge reg. Abruzzo n. 3 del 2002 e 34 del d.lgs. n. 76 del 2000.

4.1. – Quanto alla pretesa lesione dell'equilibrio del bilancio, non può essere configurata, nel modo automatico prospettato dal Presidente del Consiglio dei ministri, l'incidenza negativa di uno storno da un capitolo all'altro del bilancio senza collegare la censura all'eventuale assenza, nel capitolo attinto, di un'eccedenza di stanziamento sufficiente a coprire la nuova spesa deliberata (sentenza n. 17 del 1961) o alle ipotesi di carenza di istruttoria in ordine ai presupposti della variazione.

L'indisponibilità non può neppure essere desunta, per una sorta di presunzione assoluta, dalla natura obbligatoria del capitolo di spesa ridotto, dal momento che la sua intitolazione «Oneri derivanti da transazione, liti passive, procedure esecutive ed interessi passivi in materia di ordinamento del personale» si presta – a differenza di altre spese di natura obbligatoria – a potenziali rimodulazioni in senso restrittivo, per effetto dell'accertata incidenza favorevole di alcune variabili che concorrono alla formazione, allocazione e quantificazione del contenzioso giurisdizionale, amministrativo e transattivo inerente al personale dipendente.

Analoghe considerazioni riguardano la dedotta incidenza causale negativa dello storno sull'equilibrio di cassa della Regione: di regola esso è neutro rispetto ai saldi di competenza e finanziari del bilancio, in ragione del suo carattere intrinsecamente compensativo.

4.2.– Per quel che concerne le censure sollevate in riferimento alla materia del «coordinamento della finanza pubblica», è bene ribadire che non esiste nell'ordinamento contabile un principio fondamentale di intrasferibilità assoluta tra spese obbligatorie e discrezionali, bensì un divieto di attingere dalle risorse destinate a spese obbligatorie predeterminate e fisse quando queste ultime non sono, in ragione delle loro caratteristiche, rimodulabili.

Per i motivi precedentemente esposti, non è di tale natura la fattispecie sottoposta all'esame di questa Corte né il ricorrente ha dedotto alcun elemento idoneo a dimostrare in concreto l'intangibilità del fabbisogno per gli oneri di contenzioso afferenti alla posta di bilancio ridotta.

5.– Dunque, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge reg. Abruzzo n. 10 del 2013, promossa in riferimento agli artt. 81, quarto comma, e 117, terzo comma, Cost., deve essere dichiarata non fondata.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Abruzzo 24 aprile 2013, n. 10, recante «Modifiche alla legge regionale 11 agosto 2011, n. 29 (Razionalizzazione e rideterminazione dei Servizi di Sviluppo Agricolo), alla legge regionale 10 gennaio 2013, n. 2 (Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Regione Abruzzo – Legge Finanziaria Regionale 2013), alla legge regionale 10 gennaio 2013, n. 3 (Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 – Bilancio pluriennale 2013-2015), alla legge regionale 11 marzo 2013, n. 6 (Misure urgenti per lo sviluppo del Settore dell'Agricoltura e della Pesca in Abruzzo), alla legge regionale 17 dicembre 1997, n. 143 (Norme in materia di riordino territoriale dei Comuni: Mutamenti delle circoscrizioni, delle denominazioni e delle sedi comunali. Istituzione di nuovi Comuni, Unioni e Fusioni) e altre disposizioni normative» – promossa in riferimento agli artt. 81, quarto comma, e 117, terzo comma, della Costituzione dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe;

2) dichiara l'estinzione del processo relativamente alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 5 e 6 della legge reg. Abruzzo n. 10 del 2013, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 aprile 2014.

Gaetano SILVESTRI, Presidente
Aldo CAROSI, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 18 aprile 2014.

Sentenza: 16 aprile 2014, n. 110

Materia: tutela della salute

Parametri invocati: artt. 3, 97, 117, secondo comma, lettera l) e terzo comma, e 120 Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 1, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Calabria 29 marzo 2013, n. 12 (Provvedimenti per garantire la piena funzionalità del Servizio Sanitario regionale)

Esito: illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1, 2 e 3, della l.r. Calabria 12/2013

Estensore nota: Cesare Belmonte

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Calabria 29 marzo 2013, n. 12 (Provvedimenti per garantire la piena funzionalità del Servizio Sanitario regionale).

Le disposizioni censurate prevedono la trasformazione di rapporti di lavoro a tempo determinato in rapporti di lavoro a tempo indeterminato del personale non dirigenziale delle aziende sanitarie e ospedaliere della Regione in costanza del piano di rientro dal disavanzo sanitario oggetto dell'accordo ai sensi dell'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Legge finanziaria 2005) con il Ministro della salute ed il Ministro dell'economia e delle finanze.

La Regione è stata commissariata, ai sensi dell'art. 4 del decreto legge 1° ottobre 2007, n. 159 (Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale), non avendo realizzato gli obiettivi previsti dal piano di rientro. Inoltre, a seguito di verifiche successive, è stato disposto il blocco automatico del turnover del personale del servizio sanitario regionale fino al 31 dicembre 2014.

Il commissario ad acta ha manifestato la volontà di avvalersi della deroga al blocco, secondo quanto previsto dall'art. 4 bis del decreto legge 13 settembre 2012, n. 158 (Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute). In relazione a tale ultima richiesta la Regione non ha, però, ancora provveduto a predisporre la occorrente relazione esplicativa, nella quale sia documentata la necessità di assumere personale limitatamente al ruolo sanitario, per garantire i livelli essenziali di assistenza.

Secondo il ricorrente, le disposizioni censurate violerebbero, innanzitutto, gli artt. 117, terzo comma, e 120 Cost..

In relazione al primo parametro costituzionale, tali disposizioni contrasterebbero con vari principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, e nello specifico:

-con i commi 80 e 95 dell'art. 2 della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Legge finanziaria 2010), secondo cui, in costanza del piano di rientro, è preclusa alla Regione l'adozione di nuovi provvedimenti che siano di ostacolo alla sua attuazione;

-con l'art. 1, comma 174, della l. 311/2004, il quale stabilisce il mantenimento del blocco automatico del turnover del personale del servizio sanitario regionale qualora non venga raggiunto l'obiettivo del ripianamento del disavanzo (come avvenuto per la Regione Calabria);

-in maniera diretta, con i vincoli posti dallo stesso piano, che comportano il blocco automatico del turnover del personale del servizio sanitario regionale (prorogato fino al 31 dicembre 2014);

-con l'art. 4 bis del d.l. 158/2012, secondo cui il blocco del turnover può essere disapplicato (nel limite del 15 per cento e al fine di garantire l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza) solo

qualora i competenti tavoli tecnici di verifica dell'attuazione dei piani accertino il raggiungimento, anche parziale, degli obiettivi previsti nei piani medesimi (condizione non verificatasi per la Regione Calabria).

In relazione al secondo parametro costituzionale, le norme censurate lederebbero le competenze del commissario ad acta, il quale tra l'altro è chiamato a provvedere alla razionalizzazione ed al contenimento della spesa per il personale.

Infine, le disposizioni regionali si porrebbero in contrasto con gli artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto inciderebbero sulle modalità di proroga, prosecuzione o stabilizzazione di pregressi rapporti precari di impiego pubblico. In particolare, sarebbe violato l'art. 35, comma 3 bis, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), espressione del principio della necessità del concorso pubblico per l'accesso al pubblico impiego.

Secondo la Corte costituzionale la questione è fondata sotto il profilo della indebita interferenza della legge regionale impugnata con l'attività e le funzioni del commissario ad acta.

La Corte ha più volte affermato che le funzioni amministrative del commissario ad acta, fino all'esaurimento dei suoi compiti di attuazione del piano di rientro, devono essere poste al riparo da ogni interferenza degli organi regionali e che ogni intervento suscettibile di aggravare il disavanzo sanitario regionale avrebbe l'effetto di ostacolare l'attuazione del piano di rientro e l'esecuzione del mandato commissariale, con conseguente violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost.

Nel caso di specie, la delibera governativa di attribuzione del mandato commissariale per la prosecuzione del piano di rientro prevede, quali linee di intervento dell'operato del commissario, la razionalizzazione e il contenimento della spesa per il personale.

In particolare, nel piano si prevede che il commissario realizzi la *ricostruzione di un'efficiente organizzazione amministrativa, regionale e aziendale, congrua con i gravosi impegni legati al ripianamento del debito emerso*; e si individuano tra le risorse da utilizzare per la copertura del disavanzo quelle derivanti *dall'imposizione di un idoneo tetto di spesa per il personale*, spesa che tra l'altro manifesta un'incidenza superiore all'equivalente valore medio nazionale.

Ne deriva che le disposizioni censurate interferiscono con le funzioni e le attività del commissario ad acta, violando in tal modo l'art. 120 Cost.

La questione è fondata anche con riferimento alla lamentata violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Il legislatore statale può *legittimamente imporre alle Regioni vincoli alla spesa corrente per assicurare l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari* (sentenze n. 91 del 2012, n. 163 del 2011 e n. 52 del 2010).

In tale contesto, la Corte ha già più volte riconosciuto alla normativa statale invocata dal ricorrente -e prima illustrata- la natura di principi fondamentali diretti al contenimento della spesa sanitaria, tali da precludere alla Regione, in costanza del piano di rientro, l'adozione di nuovi provvedimenti che siano di ostacolo alla sua attuazione.

La fondatezza delle questioni di costituzionalità con riferimento ai parametri di cui agli artt. 120, secondo comma, e 117, terzo comma, Cost. comporta l'assorbimento delle ulteriori censure.

Impiego pubblico - Stabilizzazione di personale non dirigenziale in servizio presso le aziende sanitarie e ospedaliere della Regione. - Legge della Regione Calabria 29 marzo 2013, n. 12 (Provvedimenti per garantire la piena funzionalità del Servizio Sanitario regionale), art. 1, commi 1, 2, e 3. - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.20 del 7-5-2014)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Calabria 29 marzo 2013, n. 12 (Provvedimenti per garantire la piena funzionalità del Servizio Sanitario regionale), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 31 maggio-4 giugno 2013, depositato in cancelleria il 7 giugno 2013 ed iscritto al n. 67 del registro ricorsi 2013.

Visto l'atto di costituzione della Regione Calabria;

udito nell'udienza pubblica dell'11 marzo 2014 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

uditi l'avvocato dello Stato Marco Corsini per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Franceschina Talarico per la Regione Calabria.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Calabria 29 marzo 2013, n. 12 (Provvedimenti per garantire la piena funzionalità del Servizio Sanitario regionale), con riferimento agli artt. 3, 97, 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, e 120 della Costituzione.

2.– Le disposizioni prevedono la stabilizzazione (sia pure a determinate condizioni) di personale non dirigenziale in servizio a tempo determinato presso le Aziende sanitarie e ospedaliere della Regione Calabria.

La Regione, per la quale si è verificata una situazione di disavanzi nel settore sanitario generatrice di uno squilibrio economico-finanziario tale da compromettere l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza, è stata commissariata, ai sensi dell'art. 4 del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159 (Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 29 novembre 2007, n. 222, non avendo realizzato gli obiettivi previsti dal piano di rientro.

Inoltre, a seguito di verifiche successive, è stato disposto il blocco automatico del turnover del personale del Servizio sanitario regionale fino al 31 dicembre 2014.

Il commissario ad acta ha manifestato la volontà di avvalersi della deroga al blocco, nella misura del 15 per cento, secondo quanto previsto dall'art. 4-bis del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158 (Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 8 novembre 2012, n. 189. In relazione a tale ultima richiesta la Regione non ha, però, ancora provveduto a predisporre la occorrente relazione esplicativa, nella quale sia documentata la necessità di assumere personale limitatamente al ruolo sanitario, per garantire i livelli essenziali di assistenza.

3.– Secondo il ricorrente, le disposizioni censurate violerebbero, innanzitutto, gli artt. 117, terzo comma, e 120 Cost., in quanto in contrasto con il principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica, discendente dai commi 80 e 95 dell'art. 2 della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2010), a norma dei quali, in costanza del piano di rientro, è preclusa alla

Regione l'adozione di nuovi provvedimenti che siano di ostacolo alla sua attuazione. Esse, inoltre, violerebbero in maniera diretta i vincoli posti dallo stesso piano, che comportano il blocco automatico del turnover del personale del servizio sanitario regionale (prorogato fino al 31 dicembre 2014), e lederebbero le competenze del commissario ad acta, il quale tra l'altro – a mente del punto 3, lettera a), del mandato di cui alla deliberazione del Consiglio dei ministri – è chiamato a provvedere alla razionalizzazione ed al contenimento della spesa per il personale.

L'art. 117, terzo comma, Cost. risulterebbe, inoltre, violato sotto altro profilo, in considerazione della lesione del principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica, discendente dall'art. 1, comma 174, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2005), il quale stabilisce il mantenimento del blocco automatico del turnover del personale del Servizio sanitario regionale qualora non venga raggiunto l'obiettivo del ripianamento del disavanzo (come avvenuto per la Regione Calabria); nonché del principio di coordinamento della finanza pubblica, espresso dall'art. 4-bis del d.l. n. 158 del 2012, secondo cui il blocco del turnover può essere disapplicato (nel limite del 15 per cento e in correlazione alla necessità di garantire l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza) solo qualora i competenti tavoli tecnici di verifica dell'attuazione dei piani accertino il raggiungimento, anche parziale, degli obiettivi previsti nei piani medesimi (condizione non verificatasi per la Regione Calabria).

Infine, le disposizioni regionali si porrebbero in contrasto con gli artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto inciderebbero sulle modalità di proroga, prosecuzione o stabilizzazione di pregressi rapporti precari di impiego pubblico. In particolare, relativamente al principio del pubblico concorso per l'accesso al pubblico impiego, sarebbe violato l'art. 35, comma 3-bis, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), espressione del principio della necessità del concorso pubblico per l'accesso al pubblico impiego.

4.– Va preliminarmente trattata l'eccezione di inammissibilità per genericità della censura, che si limiterebbe a far «riferimento al Piano di rientro o ai commi 80-93 della legge n. 191 del 2009».

Tale eccezione non è fondata, in quanto, in primo luogo, il richiamo al piano di rientro da parte del ricorrente è puntuale, posto che esso viene invocato «con specifico riguardo al settore della gestione del personale sanitario» e nella parte in cui «è stato determinato il blocco automatico del turnover del personale del Servizio sanitario regionale». Viene, inoltre, invocato, in particolare, il punto 3, lettera a), del mandato di cui alla deliberazione del Consiglio dei ministri del 30 luglio 2010 di nomina del commissario ad acta.

Inoltre, la difesa dello Stato attentamente argomenta la sostenuta violazione dei commi 80-93 (rectius, 95) dell'art. 2 della legge n. 191 del 2009, evidenziando che «le previsioni regionali pregiudicano fortemente l'attuazione del richiamato piano di rientro dal disavanzo sanitario calabrese, non rispettandone i vincoli: così ledendo il principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica discendenti dai commi 80-95 dell'articolo 2 della legge n. 191 del 2009 (legge finanziaria per il 2010), secondo i quali in costanza di piano di rientro dal disavanzo sanitario, è preclusa alla regione sottopostavi l'adozione di nuovi provvedimenti che siano di ostacolo all'attuazione».

5.– Nel merito, la questione è fondata sotto il profilo della indebita interferenza della legge regionale impugnata con l'attività e le funzioni del commissario ad acta.

La Corte infatti, ha più volte affermato che «l'operato del commissario ad acta, incaricato dell'attuazione del Piano di rientro dal disavanzo sanitario previamente concordato tra lo Stato e la Regione interessata, sopraggiunge all'esito di una persistente inerzia degli organi regionali, essendosi questi ultimi sottratti ad un'attività che pure è imposta dalle esigenze della finanza pubblica. È, dunque, proprio tale dato – in uno con la constatazione che l'esercizio del potere sostitutivo è, nella specie, imposto dalla necessità di assicurare la tutela dell'unità economica della

Repubblica, oltre che dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti un diritto fondamentale (art. 32 Cost.), qual è quello alla salute – a legittimare la conclusione secondo cui le funzioni amministrative del Commissario, ovviamente fino all'esaurimento dei suoi compiti di attuazione del Piano di rientro, devono essere poste al riparo da ogni interferenza degli organi regionali [...]» (sentenza n. 78 del 2011)» (sentenza n. 28 del 2013).

Più specificamente, sulla scia dei principi espressi dalle sentenze n. 78 del 2011 e n. 2 del 2010, è stato ulteriormente chiarito, nella più recente sentenza n. 79 del 2013, che la mera potenziale situazione di interferenza con le funzioni commissariali è idonea – a prescindere dalla ravvisabilità di un diretto contrasto con i poteri del commissario – ad integrare la violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost. D'altro canto, «ogni intervento che possa aggravare il disavanzo sanitario regionale “avrebbe l'effetto di ostacolare l'attuazione del piano di rientro e, quindi, l'esecuzione, del mandato commissariale [...]” (sentenza n. 131 del 2012)» (sentenza n. 18 del 2013).

5.1.– Ebbene la delibera del 30 luglio 2010 di attribuzione del mandato commissariale per la prosecuzione del piano di rientro prevede, al punto 3, lettera a), quali linee di intervento dell'operato del commissario, «la razionalizzazione e il contenimento della spesa per il personale».

In particolare, poi, nel piano è previsto che il commissario realizzi la «ricostruzione di un'efficiente organizzazione amministrativa, regionale e aziendale, congrua con i gravosi impegni legati al ripianamento del debito emerso» (premessa, pag. 6). Sempre nella premessa (a pag. 7), tra le risorse da utilizzare per la copertura dei disavanzi antecedenti al 2007, sono individuate, al punto e), quelle derivanti «dall'imposizione di un idoneo tetto di spesa per il personale». Inoltre, nel paragrafo dedicato alle politiche del personale (par. 13), oltre a sottolineare il «potenziale sovradimensionamento della dotazione organica calabrese», viene segnalato che «l'analisi dei dati del Conto economico evidenzia per la Calabria un'incidenza del costo del personale pari a 39,2% del totale costi di produzione mentre l'equivalente valore medio nazionale si attesta al 33,1%. Appare quindi evidente che sia per entità complessiva della spesa (1.254 milioni di euro da CE consuntivo anno 2008) sia per disallineamento alla media nazionale, tale voce di costo debba necessariamente costituire un ambito di intervento prioritario per le finalità di rientro».

5.2.– Risulta evidente che le disposizioni censurate interferiscono con le funzioni e le attività del commissario ad acta: esse, dunque, devono essere dichiarate costituzionalmente illegittime per violazione dell'art. 120 Cost.

6.– La questione è fondata anche con riferimento alla lamentata violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

6.1.– Questa Corte, con la citata sentenza n. 79 del 2013, ha ribadito, secondo il proprio consolidato convincimento, che «“l'autonomia legislativa concorrente delle Regioni nel settore della tutela della salute ed in particolare nell'ambito della gestione del servizio sanitario può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa”, peraltro in un “quadro di esplicita condivisione da parte delle Regioni della assoluta necessità di contenere i disavanzi del settore sanitario” (sentenze n. 91 del 2012 e n. 193 del 2007). Pertanto, il legislatore statale può “legittimamente imporre alle Regioni vincoli alla spesa corrente per assicurare l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari” (sentenze n. 91 del 2012, n. 163 del 2011 e n. 52 del 2010)».

In tale contesto, la Corte ha già più volte riconosciuto all'art. 2, commi 80 e 95, delle legge n. 191 del 2009, invocato dal ricorrente come parametro interposto, la natura di principio fondamentale diretto al contenimento della spesa sanitaria, ritenuto, come tale, espressione di un correlato principio di coordinamento della finanza pubblica (ex plurimis: sentenze n. 79 del 2013, n.

91 del 2012, n. 163 e n. 123 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010). Tale norma, analogamente all'art. 1, comma 769, lettera b), della legge n. 269 del 2006, ha, infatti, reso vincolanti per le Regioni che li abbiano sottoscritti, «gli interventi individuati negli accordi di cui all'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2005), finalizzati a realizzare il contenimento della spesa sanitaria ed a ripianare i debiti anche mediante la previsione di speciali contributi finanziari dello Stato» (sentenza n. 79 del 2013).

6.2.– Applicando tali consolidate coordinate ermeneutiche al caso di specie, deve concludersi per la illegittimità costituzionale, anche sotto questo profilo, delle disposizioni censurate, le quali, prevedendo la stabilizzazione (sia pure a determinate condizioni) di personale non dirigenziale in servizio a tempo determinato presso le Aziende sanitarie e ospedaliere della Regione, si pongono in contrasto con i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica e, quindi, con l'art. 117, terzo comma, Cost.

7.– La fondatezza delle questioni di costituzionalità con riferimento ai parametri di cui agli artt. 120, secondo comma, e 117, terzo comma, Cost. comporta l'assorbimento delle ulteriori censure.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1, 2, e 3, della legge della Regione Calabria 29 marzo 2013, n. 12 (Provvedimenti per garantire la piena funzionalità del Servizio Sanitario regionale).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 aprile 2014.

Gaetano SILVESTRI, Presidente
Giancarlo CORAGGIO, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 5 maggio 2014.

Sentenza: 16 aprile 2014, n. 111

Materia: bilancio e contabilità pubblica

Parametri invocati: art. 117, secondo comma, lettere e), l) ed m), e terzo comma, della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 8 aprile 2013, n. 8 (Assestamento del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2013, modifiche a disposizioni legislative e variazioni al bilancio di previsione per il triennio 2013/2015), artt. 6, comma 1, 26, comma 1, e 28, comma 1.

Esito:

1) illegittimità costituzionale dell'art. 26, comma 1, della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 8 aprile 2013, n. 8 (Assestamento del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2013, modifiche a disposizioni legislative e variazioni al bilancio di previsione per il triennio 2013/2015);

2) estinzione del **processo** relativamente alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 6, comma 1, e 28, comma 1, della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste n. 8 del 2013.

Estensore nota: Carla Paradiso

Sintesi:

La Corte costituzionale, a seguito di ricorso governativo, dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 26, comma 1, della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 8 aprile 2013, n. 8 (Assestamento del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2013, modifiche a disposizioni legislative e variazioni al bilancio di previsione per il triennio 2013/2015) per violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), Cost.

Il comma 1 dell'articolo 26 della l.r. Valle d'Aosta 8/2013, che introduce il comma 7-bis nell'art. 8 (*la cui rubrica reca «Programmazione dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande»*) della legge 3 gennaio 2006, n. 1 (Disciplina delle attività di somministrazione di alimenti e bevande. Abrogazione della legge regionale 10 luglio 1996, n. 13), prevede che le disposizioni in materia di abbattimento delle barriere architettoniche non si applicano agli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande non raggiungibili con strade destinate alla circolazione di veicoli a motore.

Secondo la Corte la norma impugnata, pur inserendosi in un più ampio contesto normativo riconducibile al governo del territorio, attiene invece ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), Cost.. Inoltre, la norma impugnata deroga la disciplina statale di cui all'articolo 82, comma 1, del d.P.R. n. 380 del 2001, la quale stabilisce che tutte le opere edilizie che riguardano edifici pubblici ed edifici privati aperti al pubblico, rispetto ai quali è di fatto limitata l'accessibilità e la visitabilità da parte dei portatori di handicap, devono essere eseguite in conformità alla normativa vigente in materia di eliminazione e di superamento delle barriere architettoniche.

L'articolo censurato viola la potestà legislativa esclusiva statale in ordine alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, con riguardo all'attuazione dei diritti delle persone portatrici *di handicap*.

Pertanto la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 26, comma 1, della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 8 aprile 2013, n. 8 (Assestamento del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2013, modifiche a disposizioni legislative e variazioni al bilancio di previsione per il triennio 2013/2015).

Per quanto riguarda le censure nei confronti degli articoli 6, comma 1, e 28, comma 1, il ricorrente ha rinunciato all'impugnativa e, non essendosi la Regione Valle d'Aosta costituita in giudizio, la Corte costituzionale dichiara l'estinzione del processo (ex plurimis, ordinanze n. 271 e n. 270 del 2013).

Misure varie in materia di sanzioni amministrative per violazione di norme tributarie, di abbattimento di barriere architettoniche, nonché' di contratti pubblici. - Legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 8 aprile 2013, n. 8 (Assestamento del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2013, modifiche a disposizioni legislative e variazioni al bilancio di previsione per il triennio 2013/2015), artt. 6, comma 1, 26, comma 1, e 28, comma 1. - (GU 1^a Serie Speciale - Corte Costituzionale n.20 del 7-5-2014)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 6, comma 1, 26, comma 1, e 28, comma 1, della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 8 aprile 2013, n. 8 (Assestamento del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2013, modifiche a disposizioni legislative e variazioni al bilancio di previsione per il triennio 2013/2015), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 14-18 giugno 2013, depositato in cancelleria il successivo 20 giugno ed iscritto al n. 70 del registro ricorsi 2013.

Udito nell'udienza pubblica del 25 marzo 2014 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

udito l'avvocato dello Stato Marco Corsini 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 ricorso notificato il 14-18 giugno 2013 e depositato in cancelleria il 20 giugno 2013, ha impugnato gli artt. 6, comma 1, 26, comma 1, e 28, comma 1, della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 8 aprile 2013, n. 8 (Assestamento del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2013, modifiche a disposizioni legislative e variazioni al bilancio di previsione per il triennio 2013/2015), in riferimento, nel complesso, all'art. 117, secondo comma, lettere e), l) ed m), e terzo comma, della Costituzione, agli artt. 2 e 3, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), e all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

2.– La Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste non si è costituita.

3.– Il ricorrente, con due successivi atti di rinuncia parziale, notificati alla Regione, ha rinunciato all'impugnazione dell'art. 28, comma 1, e dell'art. 6, comma 1, della legge reg. n. 8 del 2013.

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 essere dichiarato estinto. Ed infatti, in mancanza di costituzione in giudizio della Regione resistente, la rinuncia al ricorso determina l'estinzione del processo (ex plurimis, ordinanze n. 271 e n. 270 del 2013).

4.– Rimane da esaminare la questione di legittimità costituzionale promossa in relazione all'art. 26, comma 1, della legge reg. n. 8 del 2013, che introduce il comma 7-bis nell'art. 8 (la cui rubrica reca «Programmazione dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande») della legge 3 gennaio 2006, n. 1 (Disciplina delle attività di somministrazione di alimenti e bevande. Abrogazione della legge regionale 10 luglio 1996, n. 13), alla cui stregua le disposizioni in materia di abbattimento delle barriere architettoniche non si applicano agli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande non raggiungibili con strade destinate alla circolazione di veicoli a motore.

5.– L'Avvocatura dello Stato censura la norma impugnata perché lederebbe il riparto della potestà legislativa tra lo Stato e le Regioni.

La disposizione censurata, per il ricorrente, contrasterebbe con le disposizioni statali in materia di superamento delle barriere architettoniche, contenute in particolare nell'art. 82, comma 1, del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia – Testo A), introducendo una deroga non prevista; eccederebbe la potestà legislativa statutaria in materia di lavori pubblici e urbanistica di cui all'art. 2, lettere f) e g), della legge cost. n. 4 del 1948; violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettere e) ed m), Cost., perché comporterebbe un vantaggio competitivo, lesivo della concorrenza, per gli esercizi commerciali esonerati dall'attuazione degli obblighi richiamati e non rispetterebbe i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che debbono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, come realizzati dalla legislazione statale richiamata.

6.– La questione è fondata.

7.– Occorre premettere che, per individuare la materia alla quale deve essere ascritta una disposizione oggetto di censura, non assume rilievo decisivo la qualificazione che di tale disposizione dà il legislatore, ma occorre fare riferimento all'oggetto ed alla disciplina della stessa, tenendo conto della sua ratio e tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi, così da identificare correttamente e compiutamente anche l'interesse tutelato (ex multis, sentenza n. 207 del 2010).

7.1.– La disposizione censurata, in ragione dello specifico contenuto precettivo – benché l'art. 8 della legge reg. n. 1 del 2006, in cui è inserito il novello comma 7-bis, contenga la disciplina della qualificazione e della programmazione della rete degli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande – non è riconducibile alla materia del commercio, ma disciplina profili che attengono ai livelli essenziali delle prestazioni, per come si conformano, rispetto ai diritti delle persone diversamente abili, con riguardo alle caratteristiche di accessibilità che devono avere gli edifici e i locali ove sono posti esercizi di somministrazione di alimenti e bevande.

7.2.– L'art. 26, comma 1, della legge reg. n. 8 del 2013, dunque, esula, come dedotto dalla difesa dello Stato, dalle materie «strade e lavori pubblici di interesse regionale» ed «urbanistica, piani regolatori per zone di particolare importanza turistica», che l'art. 2, lettere f) e g), della legge cost. n. 4 del 1948 rimette alla competenza primaria della Regione.

7.3.– La norma impugnata, pur inserendosi in un più ampio contesto normativo riconducibile al governo del territorio, attiene invece ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.

Secondo la giurisprudenza costituzionale «questo titolo di legittimazione dell'intervento statale è invocabile “in relazione a specifiche prestazioni delle quali la normativa statale definisca il livello essenziale di erogazione” [...], nonché “quando la normativa al riguardo fissi, appunto, livelli di prestazioni da assicurare ai fruitori dei vari servizi” [...], attribuendo “al legislatore statale un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di una adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto” [...]. Si tratta, pertanto, “non tanto di una «materia» in senso stretto, quanto di una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle”» (sentenza n. 207 del 2012).

7.4.– Ebbene, la norma impugnata deroga la disciplina statale di cui all'art. 82, comma 1, del d.P.R. n. 380 del 2001, la quale stabilisce che tutte le opere edilizie che riguardano edifici pubblici ed edifici privati aperti al pubblico, rispetto ai quali è di fatto limitata l'accessibilità e la visitabilità da parte dei portatori di handicap, devono essere eseguite in conformità alla normativa vigente in materia di eliminazione e di superamento delle barriere architettoniche.

7.5.– L'articolo censurato, dunque, viola la potestà legislativa esclusiva statale in ordine alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, con riguardo all'attuazione dei diritti delle persone portatrici di handicap.

8.– Va dunque dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 26, comma 1, della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste n. 8 del 2013, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. Gli ulteriori profili di censura rimangono assorbiti.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 26, comma 1, della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 8 aprile 2013, n. 8 (Assestamento del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2013, modifiche a disposizioni legislative e variazioni al bilancio di previsione per il triennio 2013/2015);

2) dichiara estinto il processo relativamente alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 6, comma 1, e 28, comma 1, della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste n. 8 del 2013, promosse 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 2014.

Gaetano SILVESTRI, Presidente
Giancarlo CORAGGIO, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 5 maggio 2014.

Sentenza: 5 maggio 2014, n. 119

Materia: produzione, trasporto e distribuzione dell'energia

Parametri invocati: violazione dell'articolo 117, terzo comma, lettere *h*) ed *m*), ed articolo 118 della Costituzione.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: articolo 2 della legge Regione Abruzzo 7 giugno 2013, n. 14 (Interpretazione autentica dell'articolo 11, comma 1, lettera *c*, della legge regionale 30 marzo 2007, n. 5 “Disposizioni urgenti per la tutela e la valorizzazione della costa teatina” e modifiche alla legge regionale n. 2/2008 “Provvedimenti urgenti a tutela del territorio regionale” e alla legge regionale n. 41/2011 “Disposizioni per l'adeguamento delle infrastrutture sportive, ricreative e per favorire l'aggregazione sociale nella città di L'Aquila e degli altri Comuni del cratere”).

Esito: illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Abruzzo 7 giugno 2013, n. 14.

Estensore nota: Domenico Ferraro

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Abruzzo 7 giugno 2013, n. 14 in quanto la disposizione impugnata, consentendo la localizzazione e la realizzazione di centrali di compressione a gas al di fuori delle aree sismiche classificate di prima categoria, previo studio particolareggiato della risposta sismica locale, violerebbe anzitutto gli articoli 117, terzo comma, e 118, primo comma, della Costituzione, ponendosi in contrasto con i principi fondamentali nella materia di potestà concorrente “*produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia*” posti dall'art. 1, commi 3, 4, 7 e 8, della legge 23 agosto 2004, n. 239 (Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia) e con gli artt. 29, comma 2, lettera *g*), 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 legge 15 marzo 1997, n. 59) e 52-*quinquies* del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità), i quali riservano allo Stato poteri autorizzatori e competenze amministrative generali in materia.

La disposizione censurata violerebbe altresì l'art. 117, secondo comma, lettere *h*) ed *m*), Cost., invadendo gli ambiti materiali dell'“ordine pubblico” e della “sicurezza”, nonché della “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali”, che detti parametri costituzionali riservano alla potestà legislativa esclusiva dello Stato.

La Corte ricorda di aver costantemente ricondotto disposizioni di leggi regionali, analoghe a quella censurata, che intervenivano in materia di localizzazione e realizzazione di impianti e centrali per lo svolgimento delle attività energetiche, ancorché collocate in zone sismiche, alla competenza legislativa concorrente della “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia” e nell'ambito materiale relativo al “governo del territorio”, ascrivibile alle competenze dell'art. 117, terzo comma, Costituzione.

Secondo la Corte, anche l'impugnato art. 2 della legge regione Abruzzo n. 14 del 2013 risulta ascrivibile ad entrambe le summenzionate materie di potestà legislativa concorrente, giusto il disposto dell'art. 117, terzo comma, Cost., in cui spetta comunque al legislatore statale dettare i principi fondamentali. In relazione all'asserita lesione dell'art. 117, terzo comma, Costituzione, il

ricorrente Presidente del Consiglio dei ministri censura il contrasto della disposizione di legge regionale impugnata con gli artt. 1, comma 7, lettera g) e comma 8, lettera b), numero 2), della legge n. 239 del 2004 e 52-*quinquies* del d.P.R. n. 327 del 2001. Dette norme evocate a parametro interposto attribuiscono allo Stato rispettivamente “*l’identificazione delle linee fondamentali dell’assetto del territorio nazionale con riferimento all’articolazione territoriale delle reti infrastrutturali energetiche dichiarate di interesse nazionale ai sensi delle leggi vigenti*” e “*l’individuazione, di intesa con la Conferenza unificata, della rete nazionale di gasdotti*”, disciplinando, nel contempo, il procedimento di localizzazione e realizzazione dei gasdotti e degli impianti di compressione a gas.

Per la Corte, la questione è fondata e le norme richiamate, evocate a parametro interposto nel presente giudizio, hanno ridefinito in modo unitario e a livello nazionale i procedimenti di localizzazione e realizzazione della rete di oleodotti e gasdotti, nonché dei connessi impianti di compressione a gas, in base alla necessità di riconoscere un ruolo fondamentale agli organi statali nell’esercizio delle corrispondenti funzioni amministrative, a fronte di esigenze di carattere unitario, tanto più vevoli di fronte al rischio sismico.

Conseguentemente, per giudicare della legittimità costituzionale della normativa impugnata, è necessario non già considerarne la conformità soltanto rispetto all’art. 117 Costituzione, bensì valutarne la rispondenza, da un lato, ai criteri indicati dall’art. 118 Costituzione per la allocazione e la disciplina delle funzioni amministrative (parametro, quest’ultimo, del resto espressamente evocato dal ricorrente), dall’altro, al principio di leale collaborazione. Anche nel caso in esame, quindi, le summenzionate norme interposte si atteggiano a principi fondamentali nella parte in cui dettano le condizioni e i requisiti necessari allo scopo di non ostacolare la localizzazione e realizzazione di impianti di interesse nazionale relativi alla rete degli oleodotti e dei gasdotti.

Secondo la consolidata giurisprudenza della Corte, si afferma il principio per il quale, in linea generale, è precluso alla legge regionale ostacolare gli obiettivi sottesi ad interessi ascrivibili alla sfera dei principi individuati dal legislatore statale, mentre, nello stesso tempo, lo Stato è tenuto a preservare uno spazio alle scelte normative di pertinenza regionale, che può essere negato soltanto nel caso in cui esse generino l’impossibilità, o comunque l’estrema ed oggettiva difficoltà, a conseguire i predetti obiettivi.

Nel caso in esame, la disposizione censurata, consentendo la localizzazione delle centrali di compressione a gas soltanto al di fuori delle zone sismiche classificate di prima categoria, produce l’effetto di limitare la realizzazione di impianti di interesse nazionale in determinate aree del territorio regionale.

La Corte ricorda di essersi già pronunciata sulla legittimità costituzionale di analoghe disposizioni di legge regionale, in riferimento agli stessi parametri evocati nel presente giudizio.

Con la sentenza 182/2013, è stato infatti dichiarato costituzionalmente illegittimo l’art. 3 della legge della Regione Abruzzo 19 giugno 2012, n. 28 che, tra l’altro, introduceva l’incompatibilità tra la localizzazione degli impianti di compressione a gas connessi alla realizzazione dei gasdotti e le aree sismiche classificate di prima categoria.

Anche la norma impugnata, recante integrazioni apportate alla medesima legge reg. Abruzzo n. 2 del 2008, stabilisce un’incompatibilità *a priori* tra le zone sismiche di prima categoria e la localizzazione delle centrali di compressione a gas, ponendosi conseguentemente in contrasto con gli evocati artt. 1, commi 7, lettera g), e 8, lettera b), numero 2), della legge n. 239 del 2004, e 52-*quinquies* del d.P.R. n. 327 del 2001.

Parimenti lesiva dei citati parametri interposti evocati dal ricorrente nel presente giudizio risulta l’ulteriore previsione della disposizione impugnata che subordina la localizzazione delle centrali di compressione a gas alla realizzazione del “previo studio particolareggiato della risposta sismica locale attraverso specifiche indagini geofisiche, sismiche e litologiche di dettaglio”. Infatti, la norma impugnata, nella parte in cui prevede lo svolgimento del ricordato studio, interferisce illegittimamente con il procedimento di localizzazione e realizzazione degli impianti di interesse

nazionale, ponendo un ulteriore aggravamento procedurale ai fini della localizzazione e realizzazione degli impianti di trasporto e distribuzione nazionale dell'energia.

Da ciò segue il contrasto con gli evocati parametri interposti, i quali, in virtù delle richiamate esigenze unitarie, tanto più vevoli di fronte al rischio sismico, riservano al legislatore statale la disciplina dei relativi procedimenti.

Occorre ricordare che, avendo riguardo alla competenza concorrente, anche in specifico riferimento alla materia "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", la Corte ha costantemente qualificato come principi fondamentali della materia le norme statali ispirate alle regole della semplificazione amministrativa e della celerità, volte a garantire, in modo uniforme sull'intero territorio nazionale, la conclusione, entro un termine definito, del procedimento autorizzativo.

Spetta pertanto soltanto al legislatore statale dettare norme di principio volte a contemperare l'indispensabile coinvolgimento dei diversi livelli territoriali di governo con le ragionevoli esigenze di semplificazione amministrativa e di certezza circa la conclusione dei procedimenti che, rispondendo ad esigenze unitarie al fine della localizzazione degli impianti di interesse nazionale, devono essere garantite in modo uniforme sull'intero territorio dello Stato.

La Corte, alla luce della ricostruzione sopra riportata, dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Abruzzo 7 giugno 2013, n. 14.

Energia - Localizzazione e realizzazione di centrali di compressione a gas al di fuori delle aree sismiche classificate di prima categoria, previo studio particolareggiato della risposta sismica locale. - Legge della Regione Abruzzo 7 giugno 2013, n. 14 (Interpretazione autentica dell'articolo 11, comma 1, lettera c, della legge regionale 30 marzo 2007, n. 5 «Disposizioni urgenti per la tutela e la valorizzazione della costa teatina» e modifiche alla legge regionale n. 2/2008 «Provvedimenti urgenti a tutela del territorio regionale» e alla legge regionale n. 41/2011 «Disposizioni per l'adeguamento delle infrastrutture sportive, ricreative e per favorire l'aggregazione sociale nella città di L'Aquila e degli altri Comuni del cratere»), art. 2. - (GU 1^a Serie Speciale - Corte Costituzionale n.21 del 14-5-2014)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Abruzzo 7 giugno 2013, n. 14 (Interpretazione autentica dell'articolo 11, comma 1, lettera c, della legge regionale 30 marzo 2007, n. 5 «Disposizioni urgenti per la tutela e la valorizzazione della costa teatina» e modifiche alla legge regionale n. 2/2008 «Provvedimenti urgenti a tutela del territorio regionale» e alla legge regionale n. 41/2011 «Disposizioni per l'adeguamento delle infrastrutture sportive, ricreative e per favorire l'aggregazione sociale nella città di L'Aquila e degli altri Comuni del cratere»), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 3-6 agosto 2013, depositato in cancelleria il 13 agosto 2013 ed iscritto al n. 81 del registro ricorsi 2013.

Udito nell'udienza pubblica dell'8 aprile 2014 il Giudice relatore Sergio Mattarella;

udito l'avvocato dello Stato Filippo Bucalo 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'art. 2 della legge della Regione Abruzzo 7 giugno 2013, n. 14 (Interpretazione autentica dell'articolo 11, comma 1, lettera c, della legge regionale 30 marzo 2007, n. 5 «Disposizioni urgenti per la tutela e la valorizzazione della costa teatina» e modifiche alla legge regionale n. 2/2008 «Provvedimenti urgenti a tutela del territorio regionale» e alla legge regionale n. 41/2011 «Disposizioni per l'adeguamento delle infrastrutture sportive, ricreative e per favorire l'aggregazione sociale nella città di L'Aquila e degli altri Comuni del cratere»).

La disposizione impugnata, consentendo la localizzazione e la realizzazione di centrali di compressione a gas al di fuori delle aree sismiche classificate di prima categoria, previo studio particolareggiato della risposta sismica locale, violerebbe anzitutto gli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, della Costituzione, ponendosi in contrasto con i principi fondamentali nella materia di potestà concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» posti dall'art. 1, commi 3, 4, 7 e 8, della legge 23 agosto 2004, n. 239 (Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia) e con gli artt. 29, comma 2, lettera g), 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 legge 15 marzo 1997, n. 59) e 52-quinquies del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità), i quali riservano allo Stato poteri autorizzatori e competenze amministrative generali in materia.

La disposizione censurata violerebbe altresì l'art. 117, secondo comma, lettere h) ed m), Cost., invadendo gli ambiti materiali dell'«ordine pubblico» e della «sicurezza», nonché della «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali», che detti parametri costituzionali riservano alla potestà legislativa esclusiva dello Stato.

2.– La risoluzione della questione come sopra individuata presuppone che, in via preliminare, venga individuato l'ambito materiale delineato dalle disposizioni del Titolo V della Parte seconda della Costituzione a cui va ricondotta la norma impugnata.

Secondo il consolidato orientamento di questa Corte, l'identificazione della materia nella quale si colloca la disposizione censurata richiede di fare riferimento all'oggetto e alla disciplina stabilita dalla medesima, tenendo conto della sua ratio, tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi, così da identificare correttamente e compiutamente anche l'interesse tutelato (ex plurimis, sentenze n. 300 del 2011, n. 430 e n. 165 del 2007).

Occorre anzitutto ricordare che questa Corte ha costantemente ricondotto disposizioni di leggi regionali, analoghe a quella censurata nel presente giudizio, che intervenivano in materia di localizzazione e realizzazione di impianti e centrali per lo svolgimento delle attività energetiche, ancorché collocate in zone sismiche, alla competenza legislativa concorrente della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» (ex plurimis, sentenze n. 182 e n. 117 del 2013, n. 383 del 2005) e all'ambito materiale relativo al «governo del territorio», parimenti ascrivibile al titolo competenziale dell'art. 117, terzo comma, Cost. (ex multis, sentenze n. 64 del 2013, n. 201 del 2012, n. 254 del 2010).

Stando alla richiamata giurisprudenza, anche l'impugnato art. 2 della legge reg. Abruzzo n. 14 del 2013 risulta ascrivibile ad entrambe le summenzionate materie di potestà legislativa concorrente, giusto il disposto dell'art. 117, terzo comma, Cost., in cui spetta comunque al legislatore statale dettare i principi fondamentali (tra le tante, le richiamate sentenze n. 182 e n. 117 del 2013).

3.– Tanto premesso circa l'ambito materiale individuato dal Titolo V della Parte seconda della Costituzione a cui è possibile ricondurre la disposizione impugnata, occorre ora prendere in esame le censure mosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento ai singoli parametri evocati.

In relazione all'asserita lesione dell'art. 117, terzo comma, Cost., il ricorrente Presidente del Consiglio dei ministri censura il contrasto della disposizione di legge regionale impugnata con gli artt. 1, comma 7, lettera g) e comma 8, lettera b), numero 2), della legge n. 239 del 2004 e 52-quinquies del d.P.R. n. 327 del 2001. Dette norme evocate a parametro interposto attribuiscono allo Stato rispettivamente «l'identificazione delle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale con riferimento all'articolazione territoriale delle reti infrastrutturali energetiche dichiarate di interesse nazionale ai sensi delle leggi vigenti» e «l'individuazione, di intesa con la Conferenza unificata, della rete nazionale di gasdotti», disciplinando, nel contempo, il procedimento di localizzazione e realizzazione dei gasdotti e degli impianti di compressione a gas.

3.1.– La questione è fondata.

Come già affermato da questa Corte, le norme richiamate, evocate a parametro interposto nel presente giudizio, hanno ridefinito in modo unitario e a livello nazionale i procedimenti di localizzazione e realizzazione della rete di oleodotti e gasdotti, nonché dei connessi impianti di compressione a gas, in base alla necessità di riconoscere un ruolo fondamentale agli organi statali nell'esercizio delle corrispondenti funzioni amministrative, a fronte di esigenze di carattere unitario, tanto più vevoli di fronte al rischio sismico (da ultimo, sentenza n. 182 del 2013).

Conseguentemente, per giudicare della legittimità costituzionale della normativa impugnata, è necessario non già considerarne la conformità soltanto rispetto all'art. 117 Cost., bensì valutarne la rispondenza, da un lato, ai criteri indicati dall'art. 118 Cost. per la allocazione e la disciplina delle funzioni amministrative (parametro, quest'ultimo, del resto espressamente evocato dal ricorrente), dall'altro, al principio di leale collaborazione, così come questa Corte ha già avuto modo di affermare esplicitamente in questa materia (tra le tante, sentenze n. 331 del 2010, n. 383 del 2005, n. 6 del 2004).

Anche nel caso in esame, quindi, le summenzionate norme interposte si atteggiano a principi fondamentali nella parte in cui dettano le condizioni e i requisiti necessari allo scopo di non ostacolare la localizzazione e realizzazione di impianti di interesse nazionale relativi alla rete degli oleodotti e dei gasdotti.

Al riguardo, la richiamata giurisprudenza di questa Corte afferma il principio per il quale, in linea generale, è precluso alla legge regionale ostacolare gli obiettivi sottesi ad interessi ascrivibili alla sfera dei principi individuati dal legislatore statale, mentre, nello stesso tempo, lo Stato è tenuto a preservare uno spazio alle scelte normative di pertinenza regionale, che può essere negato soltanto nel caso in cui esse generino l'impossibilità, o comunque l'estrema ed oggettiva difficoltà, a conseguire i predetti obiettivi (ex plurimis, sentenza n. 278 del 2010).

Nel caso in esame, la disposizione censurata, consentendo la localizzazione delle centrali di compressione a gas soltanto al di fuori delle zone sismiche classificate di prima categoria, produce l'effetto di limitare la realizzazione di impianti di interesse nazionale in determinate aree del territorio regionale.

Questa Corte si è già pronunciata sulla legittimità costituzionale di analoghe disposizioni di legge regionale, in riferimento agli stessi parametri evocati nel presente giudizio. Con la sentenza n. 182 del 2013, è stato infatti dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 3 della legge della Regione Abruzzo 19 giugno 2012, n. 28 (Modifiche alla legge regionale 3 marzo 2010, n. 7 «Disposizioni regionali in materia di espropriazione per pubblica utilità» ed integrazione alla legge regionale 10 marzo 2008, n. 2 «Provvedimenti urgenti a tutela del territorio regionale»), che, tra l'altro, introduceva l'incompatibilità tra la localizzazione degli impianti di compressione a gas connessi alla realizzazione dei gasdotti e le aree sismiche classificate di prima categoria.

Alla stessa stregua della disposizione di legge regionale allora censurata dalla Corte, anche la norma impugnata nell'odierno giudizio – recante integrazioni apportate alla medesima legge reg. Abruzzo n. 2 del 2008 – stabilisce un'incompatibilità a priori tra le zone sismiche di prima categoria e la localizzazione delle centrali di compressione a gas, ponendosi conseguentemente in contrasto

con gli evocati artt. 1, commi 7, lettera g), e 8, lettera b), numero 2), della legge n. 239 del 2004, e 52-quinquies del d.P.R. n. 327 del 2001.

3.2.– Parimenti lesiva dei citati parametri interposti evocati dal ricorrente nel presente giudizio risulta l'ulteriore previsione della disposizione impugnata – su cui più si appuntano le censure dell'Avvocatura dello Stato – che subordina la localizzazione delle centrali di compressione a gas alla realizzazione del «previo studio particolareggiato della risposta sismica locale attraverso specifiche indagini geofisiche, sismiche e litologiche di dettaglio».

Infatti, la norma impugnata, nella parte in cui prevede lo svolgimento del summenzionato studio, interferisce illegittimamente con il procedimento di localizzazione e realizzazione degli impianti di interesse nazionale, ponendo un ulteriore aggravamento procedurale ai fini della localizzazione e realizzazione degli impianti di trasporto e distribuzione nazionale dell'energia. Da ciò segue il contrasto con gli evocati parametri interposti, i quali, in virtù delle richiamate esigenze unitarie, tanto più valevoli di fronte al rischio sismico, riservano al legislatore statale la disciplina dei relativi procedimenti (ex plurimis, sentenze n. 182 del 2013, 124 del 2010, n. 282 del 2009 e n. 383 del 2005).

Occorre ricordare che, avendo riguardo alla competenza concorrente, anche in specifico riferimento alla materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», questa Corte ha costantemente qualificato come principi fondamentali della materia le norme statali ispirate alle regole della semplificazione amministrativa e della celerità, volte a garantire, in modo uniforme sull'intero territorio nazionale, la conclusione, entro un termine definito, del procedimento autorizzativo (ex plurimis, sentenze n. 282 del 2009, n. 364 del 2006, n. 336 del 2005). Spetta pertanto soltanto al legislatore statale dettare norme di principio volte a contemperare l'indispensabile coinvolgimento dei diversi livelli territoriali di governo con le ragionevoli esigenze di semplificazione amministrativa e di certezza circa la conclusione dei procedimenti che, rispondendo ad esigenze unitarie al fine della localizzazione degli impianti di interesse nazionale, devono essere garantite in modo uniforme sull'intero territorio dello Stato (tra le tante, sentenze n. 364 del 2006, n. 383 e n. 336 del 2005).

Alle necessità sopra richiamate, più volte affermate dalla giurisprudenza di questa Corte, risponde anche la norma interposta evocata nel presente giudizio, atteso che il comma 2 dell'art. 52-quinquies del d.P.R. n. 327 del 2001 individua il procedimento di localizzazione delle infrastrutture lineari energetiche appartenenti alla rete nazionale dei gasdotti e degli oleodotti, in cui sono ricomprese le centrali di compressione a gas.

Ne consegue che anche l'ulteriore previsione della disposizione censurata si pone in contrasto con la richiamata norma evocata a parametro interposto nel presente giudizio.

Va dunque dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge reg. Abruzzo n. 14 del 2013, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Gli ulteriori profili di censura rimangono assorbiti.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Abruzzo 7 giugno 2013, n. 14 (Interpretazione autentica dell'articolo 11, comma 1, lettera c, della legge regionale 30 marzo 2007, n. 5 «Disposizioni urgenti per la tutela e la valorizzazione della costa teatina» e modifiche alla legge regionale n. 2/2008 «Provvedimenti urgenti a tutela del territorio regionale» e alla legge regionale n. 41/2011 «Disposizioni per l'adeguamento delle infrastrutture sportive, ricreative e per favorire l'aggregazione sociale nella città di L'Aquila e degli altri Comuni del cratere»).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 maggio 2014.

Gaetano SILVESTRI, Presidente
Sergio MATTARELLA, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 9 maggio 2014.

Sentenza: 5 maggio 2014, n. 121

Materia: livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali

Parametri invocati: articolo. 117, secondo comma, lettera *e*), della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Provincia autonoma di Bolzano

Oggetto: articolo. 49, comma 4-*ter*, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122

Esito: infondatezza della questione

Estensore nota: Caterina Orione

Sintesi:

La ricorrente ritiene lesiva delle proprie prerogative riconosciute dagli articoli. 8 e 9 dello Statuto, 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), una disposizione del decreto legge n.78 del 2010, l'articolo 49 ter che recita: *“Il comma 4-bis attiene alla tutela della concorrenza ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, e costituisce livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali ai sensi della lettera m) del medesimo comma. Le espressioni «segnalazione certificata di inizio attivita'» e «Scia» sostituiscono, rispettivamente, quelle di«dichiarazione di inizio attivita'» e «Dia», ovunque ricorrano, anche come parte di una espressione piu' ampia, e la disciplina di cui al comma 4-bis sostituisce direttamente, dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, quella della dichiarazione di inizio attivita' recata da ogni normativa statale e regionale”* Il comma 4 bis citato nell'incipit della disposizione ha modificato l'articolo 19 della legge n. 241 del 1990.

La Provincia autonoma di Bolzano ritiene che la denegata applicazione della disposizione impugnata dovrebbe seguire all'espletamento della procedura prevista dall'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino Alto-Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento).

La Corte, premesso di essersi già pronunciata sull'articolo censurato con le sentenze n. 164 del 2012 e n. 203 del 2012, ricostruisce l'istituto della segnalazione certificata d'inizio attività, SCIA, la quale sostituisce l'istituto della DIA, e come essa è finalizzata alla semplificazione dei procedimenti di abilitazione all'esercizio di attività per le quali sia necessario un controllo della pubblica amministrazione per alleggerire il carico di adempimenti gravanti sul cittadino. *Il principio di semplificazione, ormai da gran tempo radicato nell'ordinamento italiano, è altresì di diretta derivazione comunitaria (Direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno, attuata nell'ordinamento italiano con decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59). Esso, dunque, va senza dubbio catalogato nel novero dei principi fondamentali dell'azione amministrativa.* Richiamato il contenuto della sentenza n. 203 del 2012, la Corte riafferma che la SCIA ha un ambito applicativo diretto alla generalità dei cittadini, per cui in concreto è inconferente la qualificazione legislativa dell'ambito della tutela della concorrenza di cui al comma 4 ter impugnato, mentre più propriamente e correttamente l'istituto è configurabile quale livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, ex articolo 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione.

Lo stesso principio, con riferimento alla DIA, era già stato affermato dall'art. 29, comma 2-ter, della legge n. 241 del 1990, come modificato dall'art. 10, comma 1, lettera b), della legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile), poi ancora modificato dall'art. 49, comma 4, del decreto legge n. 78 del 2010. L'inquadramento costituzionale di cui sopra, livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali *che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale* comporta la competenza legislativa esclusiva dello Stato per la *determinazione degli standard strutturali e qualitativi di prestazioni che, concernendo il soddisfacimento di diritti civili e sociali, devono essere garantiti, con carattere di generalità, a tutti gli aventi diritto* ed a questa competenza trasversale consegue una diminutio della competenza legislativa delle regioni, anche nella fattispecie in esame della disciplina della SCIA, da considerarsi dunque *prestazione specifica, circoscritta all'inizio della fase procedimentale strutturata secondo un modello ad efficacia legittimante immediata, che attiene al principio di semplificazione dell'azione amministrativa ed è finalizzata ad agevolare l'iniziativa economica (art. 41, primo comma, Cost.)*.

Edilizia e urbanistica - Introduzione della disciplina sulla "Segnalazione certificata di inizio attività" (SCIA) e diretta sostituzione di essa alla preesistente normativa statale e regionale in materia di "Denuncia di inizio attività" (DIA). - 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, art. 49, comma 4-ter. - **(GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.21 del 14-5-2014)**

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 49, comma 4-ter, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, promosso dalla Provincia autonoma di Bolzano con ricorso notificato il 28 settembre 2010, depositato in cancelleria il 5 ottobre 2010 ed iscritto al n. 99 del registro ricorsi 2010.

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

udito nell'udienza pubblica del 25 marzo 2014 il Giudice relatore Alessandro Criscuolo;

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

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con ricorso notificato il 28 settembre 2010 e depositato nella cancelleria della Corte il successivo 5 ottobre (reg. ric. n. 99 del 2010), la Provincia autonoma di Bolzano ha promosso, in via principale, questione di legittimità costituzionale, tra le altre disposizioni pure impugnate, dell'art. 49, comma 4-ter, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, nella parte in cui – se ed in quanto riferito alla Provincia autonoma di Bolzano – qualifica la disciplina sulla «segnalazione certificata di inizio

attività» (SCIA) come attinente alla tutela della concorrenza ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, ne ribadisce la qualificazione come livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., e dispone che la disciplina sulla SCIA sostituisca direttamente, dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del d.l. n. 78 del 2010, quella della «dichiarazione di inizio attività» (DIA), recata da ogni normativa statale e regionale, in riferimento agli artt. 8, primo comma, numero 5, e 9 del decreto del Presidente della Repubblica del 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino Alto-Adige), nonché all'art. 2, comma 1, del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino Alto-Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento).

Ad avviso della ricorrente, la normativa censurata – se riferita alla Provincia autonoma di Bolzano – si porrebbe in contrasto con la vigente disciplina provinciale, nelle specifiche materie di competenza statutaria di cui agli artt. 8 (in particolare, con riguardo alle materie previste al numero 5 «urbanistica e piani regolatori») e 9 del d.P.R. n. 670 del 1972. Sul punto è richiamata la sentenza di questa Corte n. 145 del 2005.

Inoltre, qualora fossero ravvisati i presupposti per rendere operativo l'obbligo di adeguamento stabilito dall'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 266 del 1992, ciò dovrebbe, comunque, avvenire nelle forme e con le modalità di cui allo stesso art. 2, ora citato, con esclusione di ogni ipotesi di sostituzione automatica delle disposizioni provinciali «incompatibili» con quelle statali.

2.– Riservata a separate pronunce la decisione sulle impugnazioni delle altre norme contenute nel suddetto d.l. n. 78 del 2010, proposte dalla ricorrente, viene qui in esame la questione di legittimità costituzionale relativa al citato art. 49, comma 4-ter, del d.l. n. 78 del 2010, nel testo risultante dalle modifiche introdotte dalla legge di conversione n. 122 del 2010. Invero, come si evince dall'epigrafe e dal dispositivo del ricorso, e come si desume dal contesto dell'apparato argomentativo che lo sorregge, a tale disposizione, in parte qua, fanno riferimento le censure mosse dalla Provincia autonoma di Bolzano.

3.– In via preliminare, la difesa dello Stato, nell'atto di costituzione, ha eccepito il carattere tardivo del ricorso e, perciò, l'inammissibilità dello stesso, in quanto «proposto avverso norme del decreto-legge non modificate in sede di conversione e quindi, in ipotesi, immediatamente lesive».

L'eccezione non è fondata.

A prescindere dal rilievo che il comma 4-ter del citato art. 49 risulta aggiunto dalla legge di conversione, è vero che l'efficacia immediata, propria del decreto-legge, e il conseguente carattere lesivo che esso può assumere, lo rendono impugnabile in via immediata da parte delle Regioni. È pur vero, però, che soltanto con la legge di conversione il detto provvedimento legislativo assume stabilità (art. 77, terzo comma, Cost.). In tale contesto, come questa Corte ha più volte affermato, la Regione può, a sua scelta, impugnare tanto il solo decreto-legge, quanto la sola legge di conversione, quanto entrambi (ex plurimis, sentenze n. 203 del 2012, n. 298 del 2009, n. 443 del 2007, n. 407 del 2005 e n. 25 del 1996).

Da ciò deriva la non fondatezza dell'eccezione, perché il ricorso della Provincia autonoma di Bolzano risulta tempestivamente proposto avverso la legge di conversione con atto notificato il 28 settembre 2010.

4.– Sempre in via preliminare, la Corte osserva che i giudizi avverso il d.l. 78 del 2010, sono stati promossi dalla detta Provincia autonoma sulla base di una delibera adottata in via d'urgenza dalla Giunta, ai sensi dell'art. 44, numero 5, dello statuto speciale. In tali casi, l'atto di ratifica del Consiglio deve intervenire ed essere prodotto in giudizio non oltre il termine di costituzione della parte ricorrente (sentenza n. 142 del 2012).

Nel caso di specie non rileva la tempestività di siffatta ratifica e del relativo deposito, in quanto questa Corte ha più volte ribadito che, per i ricorsi promossi prima della sentenza ora citata, sussistono gli estremi dell'errore scusabile già riconosciuto in ipotesi del tutto analoghe, in ragione del fatto che tale profilo di inammissibilità a lungo non è stato rilevato, così da ingenerare l'affidamento nelle parti in ordine ad una interpretazione loro favorevole (sentenze n. 203, n. 202, n. 178 e n. 142 del 2012).

Pertanto, il ricorso è, sotto tale aspetto, ammissibile.

5.– Nel merito, la questione non è fondata.

L'art. 49, comma 4-ter, del d.l. n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 122 del 2010, così dispone: «Il comma 4-bis attiene alla tutela della concorrenza ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, e costituisce livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali ai sensi della lettera m) del medesimo comma. Le espressioni “segnalazione certificata di inizio attività” e “Scia” sostituiscono, rispettivamente, quelle di “dichiarazione di inizio attività” e “Dia”, ovunque ricorrano, anche come parte di una espressione più ampia, e la disciplina di cui al comma 4-bis sostituisce direttamente, dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, quella della dichiarazione di inizio attività recata da ogni normativa statale e regionale».

Ad avviso della ricorrente, tale disciplina si porrebbe in contrasto con la vigente normativa provinciale, anche nelle specifiche materie di competenza statutaria di cui agli artt. 8 (in particolare, nelle materie di cui al numero 5: «urbanistica e piani regolatori») e 9 dello statuto speciale (è richiamata la sentenza di questa Corte n. 145 del 2005). E, ove pur si dovesse ravvisare un eventuale obbligo di adeguamento, imposto dall'art. 2, comma 1, del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino Alto-Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), tale adeguamento dovrebbe comunque avvenire nelle forme e con le modalità di cui al citato art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992.

Orbene, si deve osservare che la disposizione censurata è già stata oggetto di scrutinio da parte di questa Corte nella sentenza n. 164 del 2012, in relazione a censure promosse da alcune Regioni a statuto ordinario e dalla Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, nonché nella sentenza n. 203 del 2012, con riferimento a censure mosse dalla Provincia autonoma di Trento.

In particolare, con quest'ultima sentenza, la Corte ha così argomentato:

«“La segnalazione certificata d'inizio attività” (d'ora in avanti, SCIA) si pone in rapporto di continuità con l'istituto della DIA, che dalla prima è stato sostituito. La DIA “denuncia di inizio attività” fu introdotta nell'ordinamento italiano con l'art. 19 della legge n. 241 del 1990, inserito nel Capo IV di detta legge, dedicato alla “Semplificazione dell'azione amministrativa”. Successivamente, con l'entrata in vigore del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35 (Disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale. Delege al Governo per la modifica del codice di procedura civile in materia di processo di cassazione e di arbitrato, nonché per la riforma organica della disciplina delle procedure concorsuali), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80, essa assunse la denominazione di “dichiarazione di inizio attività”.

Scopo dell'istituto era quello di rendere più semplici le procedure amministrative indicate nella norma, alleggerendo il carico di adempimenti gravanti sul cittadino. In questo quadro si iscrive anche la SCIA, del pari finalizzata alla semplificazione dei procedimenti di abilitazione all'esercizio di attività per le quali sia necessario un controllo della pubblica amministrazione.

Il principio di semplificazione, ormai da gran tempo radicato nell'ordinamento italiano, è altresì di diretta derivazione comunitaria (Direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno, attuata nell'ordinamento italiano con decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59). Esso, dunque, va senza dubbio catalogato nel novero dei principi fondamentali dell'azione amministrativa (sentenze n. 282 del 2009 e n. 336 del 2005)».

La citata sentenza n. 203 del 2012 così prosegue:

«Nella giurisprudenza di questa Corte si è più volte affermato che, ai fini del giudizio di legittimità costituzionale, la qualificazione legislativa non vale ad attribuire alle norme una natura diversa da quella ad esse propria, quale risulta dalla loro oggettiva sostanza. Per individuare la materia alla quale devono essere ascritte le disposizioni oggetto di censura, non assume rilievo la qualificazione che di esse dà il legislatore, ma occorre fare riferimento all'oggetto e alla disciplina delle medesime, tenendo conto della loro ratio e tralasciando gli effetti marginali e riflessi, in guisa da identificare correttamente anche l'interesse tutelato (ex plurimis: sentenze n. 207 del 2010; n. 1 del 2008; n. 169 del 2007; n. 447 del 2006; n. 406 e n. 29 del 1995).

In questo quadro, il richiamo alla tutela della concorrenza, effettuato dal citato art. 49, comma 4-ter, oltre ad essere privo di efficacia vincolante, è anche inappropriato. Infatti, la disciplina della SCIA, con il principio di semplificazione ad essa sotteso, si riferisce ad "ogni atto di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta comunque denominato, comprese le domande per le iscrizioni in albi o ruoli richieste per l'esercizio di attività imprenditoriale, commerciale o artigianale, il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento di requisiti e presupposti richiesti dalla legge o da atti amministrativi a contenuto generale", e per il quale "non sia previsto alcun limite o contingente complessivo o specifici strumenti di programmazione settoriale".

Detta disciplina, dunque, ha un ambito applicativo diretto alla generalità dei cittadini e perciò va oltre la materia della concorrenza, anche se è ben possibile che vi siano casi nei quali quella materia venga in rilievo. Ma si tratta, per l'appunto, di fattispecie da verificare in concreto (per esempio, in relazione all'esigenza di eliminare barriere all'entrata nel mercato).

Invece, a diverse conclusioni deve pervenirsi con riferimento all'altro parametro evocato dall'art. 49, comma 4-ter, del d.l. n. 78 del 2010, poi convertito in legge.

Detta norma stabilisce che la disciplina della SCIA, di cui al precedente comma 4-bis, costituisce livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. Analogo principio, con riferimento alla DIA, era stato affermato dall'art. 29, comma 2-ter, della legge n. 241 del 1990, come modificato dall'art. 10, comma 1, lettera b), della legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile), poi ancora modificato dall'art. 49, comma 4, del d.l. n. 78 del 2010, come convertito in legge.

Tale autoqualificazione, benché priva di efficacia vincolante per quanto prima rilevato, si rivela corretta.

Al riguardo, va rimarcato che l'affidamento in via esclusiva alla competenza legislativa statale della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni è previsto in relazione ai "diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale". Esso, dunque, si collega al fondamentale principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost. La suddetta determinazione è strumento indispensabile per realizzare quella garanzia.

In questo quadro, si deve ricordare che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, "l'attribuzione allo Stato della competenza esclusiva e trasversale di cui alla citata disposizione costituzionale si riferisce alla determinazione degli standard strutturali e qualitativi di prestazioni che, concernendo il soddisfacimento di diritti civili e sociali, devono essere garantiti, con carattere di generalità, a tutti gli aventi diritto" (sentenze n. 322 del 2009; n. 168 e 50 del 2008; n. 387 del 2007).

Questo titolo di legittimazione dell'intervento statale è invocabile "in relazione a specifiche prestazioni delle quali la normativa statale definisca il livello essenziale di erogazione" (sentenza n. 322 del 2009, citata; e sentenze n. 328 del 2006; n. 285 e n. 120 del 2005), e con esso è stato attribuito "al legislatore statale un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di una adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto" (sentenze n. 10 del 2010 e n. 134 del 2006).

Si tratta, quindi, come questa Corte ha precisato, non tanto di una “materia” in senso stretto, quanto di una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, in relazione alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare in modo generalizzato sull’intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle (sentenze n. 322 del 2009 e n. 282 del 2002).

Alla stregua di tali principi, la disciplina della SCIA ben si presta ad essere ricondotta al parametro di cui all’art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. Tale parametro permette una restrizione dell’autonomia legislativa delle Regioni, giustificata dallo scopo di assicurare un livello uniforme di godimento dei diritti civili e sociali tutelati dalla stessa Costituzione. In particolare, “la ratio di tale titolo di competenza e l’esigenza di tutela dei diritti primari che è destinato a soddisfare consentono di ritenere che esso può rappresentare la base giuridica anche della previsione e della diretta erogazione di una determinata provvidenza, oltre che della fissazione del livello strutturale e qualitativo di una data prestazione, al fine di assicurare più compiutamente il soddisfacimento dell’interesse ritenuto meritevole di tutela (sentenze n. 248 del 2006, n. 383 e n. 285 del 2005), quando ciò sia reso imprescindibile, come nella specie, da peculiari circostanze e situazioni, quale una fase di congiuntura economica eccezionalmente negativa” (sentenza n. 10 del 2010, punto 6.3 del Considerato in diritto).

Orbene – premesso che l’attività amministrativa può assurgere alla qualifica di “prestazione”, della quale lo Stato è competente a fissare un livello essenziale a fronte di uno specifico diritto di individui, imprese, operatori economici e, in genere, soggetti privati – la normativa qui censurata prevede che gli interessati, in condizioni di parità su tutto il territorio nazionale, possano iniziare una determinata attività (rientrante nell’ambito del citato comma 4-bis), previa segnalazione all’amministrazione competente. Con la presentazione di tale segnalazione, il soggetto può dare inizio all’attività, mentre l’amministrazione, in caso di accertata carenza dei requisiti e dei presupposti legittimanti, nel termine di sessanta giorni dal ricevimento della segnalazione (trenta giorni nel caso di SCIA in materia edilizia), adotta motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell’attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi di essa, salva la possibilità che l’interessato provveda a conformare alla normativa vigente detta attività ed i suoi effetti entro un termine fissato dall’amministrazione.

Al soggetto interessato, dunque, si riconosce la possibilità di dare immediato inizio all’attività (è questo il principale novum della disciplina in questione), fermo restando l’esercizio dei poteri inibitori da parte della pubblica amministrazione, ricorrendone gli estremi. Inoltre, è fatto salvo il potere della stessa pubblica amministrazione di assumere determinazioni in via di autotutela, ai sensi degli artt. 21-quinquies e 21-nonies della legge n. 241 del 1990.

Si tratta di una prestazione specifica, circoscritta all’inizio della fase procedimentale strutturata secondo un modello ad efficacia legittimante immediata, che attiene al principio di semplificazione dell’azione amministrativa ed è finalizzata ad agevolare l’iniziativa economica (art. 41, primo comma, Cost.), tutelando il diritto dell’interessato ad un sollecito esame, da parte della pubblica amministrazione competente, dei presupposti di diritto e di fatto che autorizzano l’iniziativa medesima».

6.– Il richiamo all’art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), non è pertinente.

Anche a tal riguardo la citata sentenza n. 203 del 2012 ha così argomentato:

«Infatti, è vero che, in base al dettato di tale norma, “Sino all’adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite”. Tuttavia, nel caso in esame viene in rilievo un parametro costituzionale, cioè l’art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., che, come ora si è visto, postula tutele necessariamente uniformi su tutto il territorio nazionale e tale risultato non può essere

assicurato dalla Regione, ancorché ad autonomia differenziata, la cui potestà legislativa è pur sempre circoscritta all'ambito territoriale dell'ente (nelle cui competenze legislative, peraltro, non risulta presente una materia riconducibile a quella prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera m, Cost.)».

Conclusivamente, la riconduzione della disciplina in esame al parametro costituzionale ora indicato comporta la non fondatezza delle questioni sollevate sotto tutti i profili, in quanto la normativa censurata rientra nella competenza legislativa esclusiva dello Stato.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Provincia autonoma di Bolzano, con il ricorso indicato in epigrafe, nei confronti del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 49, comma 4-ter, del citato d.l. n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010, promosse dalla ricorrente in riferimento all'art. 8, primo comma, numero 5, e all'art. 9 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino Alto Adige), in relazione all'art. 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 maggio 2014.

Gaetano SILVESTRI, Presidente
Alessandro CRISCUOLO, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 9 maggio 2014.

Sentenza: 7 maggio 2014, n. 125

Materia: tutela della concorrenza

Parametri invocati: art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: legge della Regione Umbria 6 maggio 2013, n. 10 (Disposizioni in materia di commercio per l'attuazione del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 e del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27. Ulteriori modifiche ed integrazioni della legge regionale 3 agosto 1999, n. 24, della legge regionale 20 gennaio 2000, n. 6 e della legge regionale 23 luglio 2003, n. 13) – artt. 9, 43 e 44

Esito:

- 1) illegittimità costituzionale dell'art. 9 che ha aggiunto all'art. 10 bis della legge della Regione Umbria 3 agosto 1999, n. 24 (Disposizioni in materia di commercio in attuazione del D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 114), i commi da 3-bis a 3-sexies;
- 2) illegittimità costituzionale dell'art. 43 che sostituisce l'art. 7 della legge della Regione Umbria 23 luglio 2003, n. 13 (Disciplina della rete distributiva dei carburanti per autotrazione);
- 3) illegittimità costituzionale dell'art. 44 che aggiunge l'art. 7-ter alla legge regionale 13/2003.

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto

Sintesi:

La Corte, prima di esaminare nel dettaglio le singole norme censurate, fa una premessa di carattere generale sulla sua giurisprudenza in materia di «*tutela della concorrenza*». Tale giurisprudenza è costante nell'affermare che la nozione di concorrenza di cui al secondo comma, lettera e), dell'art. 117 Cost. riflette quella operante in ambito comunitario e comprende: a) gli interventi regolatori che a titolo principale incidono sulla concorrenza, quali le misure legislative di tutela in senso proprio, che contrastano gli atti ed i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati e che ne disciplinano le modalità di controllo, eventualmente anche di sanzione; b) le misure legislative di promozione, che mirano ad aprire un mercato o a consolidarne l'apertura, eliminando barriere all'entrata, riducendo o eliminando vincoli al libero esplicarsi della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese, rimuovendo in generale i vincoli alle modalità di esercizio delle attività economiche (sentenze n. 270 e n. 45 del 2010, n. 160 del 2009, n. 430 e n. 401 del 2007). In questa seconda accezione, attraverso la «*tutela della concorrenza*», vengono perseguite finalità di ampliamento dell'area di libera scelta dei cittadini e delle imprese, queste ultime anche quali fruitrici, a loro volta, di beni e di servizi (sentenza n. 401 del 2007). La Corte precisa inoltre che la materia «*tutela della concorrenza*», dato il suo carattere «*finalistico*», non è una «*materia di estensione certa*» o delimitata, ma è configurabile come «*trasversale*», corrispondente ai mercati di riferimento delle attività economiche incise dall'intervento e in grado di influire anche su materie attribuite alla competenza legislativa, concorrente o residuale, delle Regioni (sentenze n. 80 del 2006, n. 175 del 2005, n. 272 e n. 14 del 2004).

Passando all'esame delle questioni sottoposte al giudizio della Corte, quest'ultima ha ritenuto fondata la prima di esse ovvero quella relativa all'articolo 9 della l.r. sopra citata, la quale integra la disciplina dei «*poli commerciali*», di cui all'art. 10-bis della legge della Regione Umbria

3 agosto 1999, n. 24 (Disposizioni in materia di commercio in attuazione del D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 114), aggiungendovi i commi da 3-bis a 3-sexies (nella classificazione degli esercizi commerciali che risale al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 “Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell’articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59” non è ricompresa la categoria del «*polo commerciale*»). L’art. 10 bis, comma 1, della l.r. 24/1999 classifica il polo commerciale come «*un complesso di esercizi contigui o adiacenti la cui superficie di vendita complessiva sia pari o superiore alle dimensioni di una media struttura di tipo M3, comprendente almeno una media struttura di vendita e costituente un’unica entità economico commerciale. Il polo, a seconda della superficie, è considerato un’unica media struttura M3 o un’unica grande struttura di vendita*». Il legislatore regionale attribuisce la qualifica di «*polo commerciale*» ad esercizi commerciali per il solo fatto che questi siano adiacenti o vicini e a prescindere dalla volontà degli esercenti di unirsi in un polo commerciale. In questi casi il legislatore regionale sottopone anche gli esercizi di vicinato alla complessa procedura autorizzatoria prevista per le grandi strutture di vendita o per le medie strutture superiori di tipologia M3, mentre essi, altrimenti, sarebbero soggetti, in base all’art. 4-bis della medesima legge regionale, alla segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) da presentare, ai sensi dell’art. 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), allo Sportello unico per le attività produttive e per l’edilizia (SUAPE) del Comune competente per territorio. A giudizio della Corte la norma impugnata introduce nuovi vincoli all’apertura degli esercizi commerciali ponendosi in contrasto, tra l’altro, con i principi di liberalizzazione posti: 1) dall’art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011 secondo cui: «*costituisce principio generale dell’ordinamento nazionale la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura, esclusi quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell’ambiente, ivi incluso l’ambiente urbano, e dei beni culturali*»; 2) dall’art. 1 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 24 marzo 2012, n. 27, che ha stabilito, in attuazione del principio di libertà di iniziativa economica sancito dall’art. 41 Cost. e del principio di concorrenza sancito dal Trattato dell’Unione europea, che sono abrogate «*a) le norme che prevedono limiti numerici, autorizzazioni, licenze, nulla osta o preventivi atti di assenso dell’amministrazione comunque denominati per l’avvio di un’attività economica non giustificati da un interesse generale, costituzionalmente rilevante e compatibile con l’ordinamento comunitario nel rispetto del principio di proporzionalità; b) le norme che pongono divieti e restrizioni alle attività economiche non adeguati o non proporzionati alle finalità pubbliche perseguite, nonché le disposizioni di pianificazione e programmazione territoriale o temporale autoritativa con prevalente finalità economica o prevalente contenuto economico, che pongono limiti, programmi e controlli non ragionevoli, ovvero non adeguati ovvero non proporzionati rispetto alle finalità pubbliche dichiarate e che in particolare impediscono, condizionano o ritardano l’avvio di nuove attività economiche o l’ingresso di nuovi operatori economici ponendo un trattamento differenziato rispetto agli operatori già presenti sul mercato, operanti in contesti e condizioni analoghi, ovvero impediscono, limitano o condizionano l’offerta di prodotti e servizi al consumatore, nel tempo nello spazio o nelle modalità, ovvero alterano le condizioni di piena concorrenza fra gli operatori economici oppure limitano o condizionano le tutele dei consumatori nei loro confronti*».

Infine, le norme impugnate, nell’assoggettare gli esercizi di vicinato, nei casi previsti dal comma 3 quater dell’art. 10 bis, alla procedura di autorizzazione delle medie e grandi strutture di vendita, introducono nuovamente dei vincoli anche in relazione al rispetto di distanze minime obbligatorie tra attività commerciali appartenenti alla medesima tipologia di esercizio in violazione dell’art. 3, comma 1, lettera b), del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all’evasione fiscale), convertito, con modificazioni, dall’art. 1 della legge 4 agosto 2006, n. 248. Tale ultima disposizione nel fissare le

regole di tutela della concorrenza nel settore della distribuzione commerciale pone un divieto espresso all'introduzione, da parte del legislatore regionale, di limiti relativi al «rispetto di distanze minime obbligatorie tra attività commerciali appartenenti alla medesima tipologia di esercizio».

Anche la seconda questione di legittimità sollevata dal ricorrente ovvero quella relativa all'art. 43 della l.r. citata in oggetto è stata ritenuta fondata dalla Corte. Tale disposizione, nel sostituire l'art. 7 della legge della Regione Umbria 23 luglio 2003, n. 13 (Disciplina della rete distributiva dei carburanti per autotrazione), concernente i nuovi impianti di distribuzione dei carburanti, prescrive, al comma 1, che i nuovi impianti erogino «benzina e gasolio e almeno un prodotto a scelta tra alimentazione elettrica, metano, GPL, biodiesel per autotrazione, idrogeno o relative miscele, a condizione che tale ultimo obbligo non comporti ostacoli tecnici o oneri economici eccessivi e non proporzionati alle finalità dell'obbligo». Per il ricorrente anche tale norma violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in quanto introdurrebbe una disciplina più restrittiva di quella prevista dall'art. 83-bis, comma 17, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133, secondo cui: «Al fine di garantire il pieno rispetto delle disposizioni dell'ordinamento comunitario in materia di tutela della concorrenza e di assicurare il corretto e uniforme funzionamento del mercato, l'installazione e l'esercizio di un impianto di distribuzione di carburanti non possono essere subordinati alla chiusura di impianti esistenti né al rispetto di vincoli, con finalità commerciali, relativi a contingentamenti numerici, distanze minime tra impianti e tra impianti ed esercizi o superfici minime commerciali o che pongono restrizioni od obblighi circa la possibilità di offrire, nel medesimo impianto o nella stessa area, attività e servizi integrativi o che prevedano obbligatoriamente la presenza contestuale di più tipologie di carburanti, ivi incluso il metano per autotrazione, se tale ultimo obbligo comporta ostacoli tecnici o oneri economici eccessivi e non proporzionali alle finalità dell'obbligo». A giudizio della Corte, anche in questo caso la norma regionale introduce vincoli più restrittivi all'apertura di nuovi impianti di distribuzione di carburanti, prevedendo l'obbligo di erogare contestualmente gasolio e benzina in contrasto con quanto previsto dall'83-bis, comma 17, del d.l. n. 112/2008 che vieta restrizioni che prevedano obbligatoriamente la presenza contestuale di più tipologie di carburanti.

Anche la terza questione di legittimità sollevata dal ricorrente, ovvero quella relativa all'art. 44, della l.r. citata in oggetto, è stata ritenuta fondata per violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia della «tutela della concorrenza» ex art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. Tale articolo nell'aggiungere l'art. 7-ter alla l.r.13/2003, prescrive al comma 1, che «Possono essere installati nuovi impianti dotati di apparecchiature self-service pre-pagamento funzionanti senza la presenza del gestore, se classificati di pubblica utilità ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera q) e a condizione che ne sia garantita adeguata sorveglianza secondo le modalità stabilite dal Comune». L'art. 2, comma 1, lettera q), della l.r. 13/2003, richiamato dalla norma impugnata, fornisce la seguente nozione di «impianto di pubblica utilità», definendolo: «l'unico impianto del Comune o l'impianto posto ad almeno dieci chilometri dal punto di distribuzione più vicino anche se ubicato sul territorio di altro Comune limitrofo». Il legislatore regionale, con la nuova formulazione dell'art.7-ter, subordina l'installazione di un nuovo impianto dotato di apparecchiature self-service e pre-pagamento funzionanti senza la presenza del gestore alla condizione che esso sia l'unico del Comune o che quello più vicino sia ad almeno dieci chilometri di distanza anche se ubicato in un Comune limitrofo. A giudizio della Corte la norma impugnata pone ulteriori e diversi limiti all'apertura di nuovi impianti che utilizzano apparecchiature per la modalità di rifornimento senza servizio con pagamento anticipato, in contrasto con quanto stabilito dal d.l.1/2012, che all'art. 18 rubricato «Liberalizzazione degli impianti completamente automatizzati fuori dei centri abitati», ha modificato il comma 7 dell'art. 28 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, prevedendo che «Nel

rispetto delle norme di circolazione stradale, presso gli impianti stradali di distribuzione carburanti posti al di fuori dei centri abitati, quali definiti ai sensi del codice della strada o degli strumenti urbanistici comunali, non possono essere posti vincoli o limitazioni all'utilizzo continuativo, anche senza assistenza, delle apparecchiature per la modalità di rifornimento senza servizio con pagamento anticipato». Per la Corte, anche in questo caso, ci troviamo di fronte ad una misura restrittiva della concorrenza in quanto vengono posti divieti e restrizioni che condizionano e ritardano l'avvio di nuove attività economiche e l'ingresso di nuovi operatori, senza che tali ostacoli siano proporzionati alle finalità pubbliche perseguite.

Commercio - Disciplina dei poli commerciali e degli impianti di distribuzione dei carburanti, con o senza gestore. - Legge della Regione Umbria 6 maggio 2013, n. 10 (Disposizioni in materia di commercio per l'attuazione del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 e del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27. Ulteriori modifiche ed integrazioni della legge regionale 3 agosto 1999, n. 24, della legge regionale 20 gennaio 2000, n. 6 e della legge regionale 23 luglio 2003, n. 13), artt. 9, 43 e 44. - (GU 1^a Serie Speciale - Corte Costituzionale n.22 del 21-5-2014)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 9, 43 e 44 della legge della Regione Umbria 6 maggio 2013, n. 10 (Disposizioni in materia di commercio per l'attuazione del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 e del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27. Ulteriori modifiche ed integrazioni della legge regionale 3 agosto 1999, n. 24, della legge regionale 20 gennaio 2000, n. 6 e della legge regionale 23 luglio 2003, n. 13), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato l'8-11 luglio 2013, depositato in cancelleria l'11 luglio 2013 ed iscritto al n. 74 del registro ricorsi 2013.

Udito nell'udienza pubblica del 25 marzo 2014 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

udito l'avvocato dello Stato Diego Giordano per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato, in riferimento agli artt. 41 e 117, primo e secondo comma, lettera e), della Costituzione, gli artt. 9, 43 e 44 della legge della Regione Umbria 6 maggio 2013, n. 10 (Disposizioni in materia di commercio per l'attuazione del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 e del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27. Ulteriori modifiche ed integrazioni della legge regionale 3 agosto 1999, n. 24, della legge regionale 20 gennaio 2000, n. 6 e della legge regionale 23 luglio 2003, n. 13).

1.1.– Il ricorrente ritiene che gli artt. 9, 43 e 44, della legge reg. n. 10 del 2013 siano in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. che riserva alla competenza legislativa dello Stato la materia «tutela della concorrenza».

Pertanto, prima di esaminare nel dettaglio le singole norme censurate, si rende opportuna una premessa di carattere generale sulla giurisprudenza di questa Corte in materia di «tutela della concorrenza».

La giurisprudenza costituzionale è costante nell'affermare che la nozione di concorrenza di cui al secondo comma, lettera e), dell'art. 117 Cost. riflette quella operante in ambito comunitario e comprende: a) sia gli interventi regolatori che a titolo principale incidono sulla concorrenza, quali le misure legislative di tutela in senso proprio, che contrastano gli atti ed i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati e che ne disciplinano le modalità di controllo, eventualmente anche di sanzione; b) sia le misure legislative di promozione, che mirano ad aprire un mercato o a consolidarne l'apertura, eliminando barriere all'entrata, riducendo o eliminando vincoli al libero esplicarsi della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese, rimuovendo, cioè, in generale, i vincoli alle modalità di esercizio delle attività economiche (ex multis, sentenze n. 270 e n. 45 del 2010, n. 160 del 2009, n. 430 e n. 401 del 2007).

In questa seconda accezione, attraverso la «tutela della concorrenza», vengono perseguite finalità di ampliamento dell'area di libera scelta dei cittadini e delle imprese, queste ultime anche quali fruitrici, a loro volta, di beni e di servizi (sentenza n. 401 del 2007).

Come questa Corte ha più volte osservato, «Si tratta dell'aspetto più precisamente di promozione della concorrenza, che costituisce una delle leve della politica economica statale e, pertanto, non può essere intesa soltanto in senso statico, come garanzia di interventi di regolazione e ripristino di un equilibrio perduto, ma anche in quell'accezione dinamica, ben nota al diritto comunitario, che giustifica misure pubbliche volte a ridurre squilibri, a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato o ad instaurare assetti concorrenziali» (sentenze n. 299 del 2012, n. 80 del 2006, n. 242 e n. 175 del 2005, n. 272 e n. 14 del 2004). In particolare, con riferimento alle misure di liberalizzazione, questa Corte ha avuto modo di affermare che «la liberalizzazione da intendersi come razionalizzazione della regolazione, costituisce uno degli strumenti di promozione della concorrenza capace di produrre effetti virtuosi per il circuito economico. Una politica di “ri-regolazione” tende ad aumentare il livello di concorrenzialità dei mercati e permette ad un maggior numero di operatori economici di competere, valorizzando le proprie risorse e competenze. D'altra parte, l'efficienza e la competitività del sistema economico risentono della qualità della regolazione, la quale condiziona l'agire degli operatori sul mercato: una regolazione delle attività economiche ingiustificatamente intrusiva – cioè non necessaria e sproporzionata rispetto alla tutela di beni costituzionalmente protetti (sentenze n. 247 e n. 152 del 2010, n. 167 del 2009) – genera inutili ostacoli alle dinamiche economiche, a detrimento degli interessi degli operatori economici, dei consumatori e degli stessi lavoratori e, dunque, in definitiva reca danno alla stessa utilità sociale. L'eliminazione degli inutili oneri regolamentari, mantenendo però quelli necessari alla tutela di superiori beni costituzionali, è funzionale alla tutela della concorrenza e rientra a questo titolo nelle competenze del legislatore statale» (sentenze n. 299 e n. 200 del 2012).

Infine, si deve precisare che la materia «tutela della concorrenza», dato il suo carattere «finalistico», non è una «materia di estensione certa» o delimitata, ma è configurabile come «trasversale», corrispondente ai mercati di riferimento delle attività economiche incise dall'intervento e in grado di influire anche su materie attribuite alla competenza legislativa, concorrente o residuale, delle Regioni (sentenze n. 80 del 2006, n. 175 del 2005, n. 272 e n. 14 del 2004).

2.– La prima questione sottoposta all'esame di questa Corte è relativa all'art. 9 della legge reg. n. 10 del 2013 – che integra la disciplina dei «poli commerciali», di cui all'art. 10-bis della legge della Regione Umbria 3 agosto 1999, n. 24 (Disposizioni in materia di commercio in attuazione del D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 114), aggiungendovi i commi da 3-bis a 3-sexies.

Secondo il ricorrente le norme impugnate introdurrebbero regole discriminatorie e restrittive della concorrenza rendendo più difficoltosa l'apertura di nuovi esercizi commerciali, e, pertanto, le

stesse si porrebbero in contrasto con i principi di liberalizzazione contenuti nell'art. 31, comma 2, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, e, di conseguenza, con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. che riserva alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la materia «tutela della concorrenza».

2.1.– La questione è fondata.

L'art. 10-bis, comma 1, della legge reg. n. 24 del 1999 classifica il polo commerciale come «un complesso di esercizi contigui o adiacenti la cui superficie di vendita complessiva sia pari o superiore alle dimensioni di una media struttura di tipo M3, comprendente almeno una media struttura di vendita e costituente un'unica entità economico commerciale. Il polo, a seconda della superficie, è considerato un'unica media struttura M3 o un'unica grande struttura di vendita».

Nella classificazione degli esercizi commerciali che risale al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59), non è ricompresa la categoria del «polo commerciale».

L'art. 10-bis della legge reg. n. 24 del 1999, nella parte non modificata dalle norme impugnate, al comma 2 prevede che: «L'apertura di un polo commerciale avviene sulla base di un apposito progetto o mediante l'avvio di più operazioni formalmente distinte di apertura, trasferimento o ampliamento o accorpamento di attività commerciali in un arco di tempo inferiore a trentasei mesi. Tali operazioni sono considerate contestuali quando vengono superati i limiti dimensionali minimi previsti per le tipologie G e M3». Al comma 3 prevede che: «La domanda di autorizzazione per il polo commerciale è presentata con la stessa procedura di cui all'articolo 18 [vale a dire mediante il procedimento per il rilascio delle autorizzazioni per le grandi strutture di vendita e per le medie strutture superiori di tipologia M3] dal promotore o dal legale rappresentante dell'organismo di gestione del polo o, in mancanza, dal titolare dell'esercizio che, con il proprio ingresso nel polo, fa superare i limiti dimensionali minimi previsti». Al comma 3-quater stabilisce che: «Sono classificati polo commerciale gli esercizi commerciali inseriti in un medesimo piano attuativo con progetto di carattere unitario e oggetto di richiesta di approvazione unica oltre che di autorizzazione per ciascuna attività commerciale prevista dal medesimo progetto. Sono classificati polo commerciale, inoltre, gli esercizi commerciali inseriti in: a) edifici contigui i cui perimetri si tocchino; b) edifici nei quali sono inseriti più esercizi commerciali in piani sovrastanti; c) edifici adiacenti i cui perimetri si trovino ad una distanza lineare inferiore a 40 metri; d) edifici adiacenti i cui perimetri si trovino ad una distanza lineare superiore a 40 metri, qualora vi siano collegamenti strutturali di qualsiasi tipo tra detti edifici; e) un unico edificio dotato di più ingressi autonomi e indipendenti e servizi non gestiti unitariamente».

Dalla lettura della disciplina sopra riportata emerge come il legislatore regionale attribuisca la qualifica di «polo commerciale» ad esercizi commerciali per il solo fatto che questi siano adiacenti o vicini e a prescindere dalla volontà degli esercenti di unirsi in un polo commerciale.

In tali casi, dunque, il legislatore regionale sottopone anche gli esercizi di vicinato alla complessa procedura autorizzatoria prevista per le grandi strutture di vendita, o per le medie strutture superiori di tipologia M3, mentre essi, altrimenti, sarebbero soggetti, in base all'art. 4-bis della medesima legge regionale, alla segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) da presentare, ai sensi dell'art. 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), allo Sportello unico per le attività produttive e per l'edilizia (SUAPE) del Comune competente per territorio.

Risulta evidente, pertanto, che la norma impugnata introduce nuovi vincoli all'apertura degli esercizi commerciali ponendosi in contrasto, tra l'altro, con i principi di liberalizzazione posti: 1) dall'art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011 secondo cui: «costituisce principio generale dell'ordinamento nazionale la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura, esclusi quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali»;

2) dall'art. 1 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 marzo 2012, n. 27, che ha stabilito, in attuazione del principio di libertà di iniziativa economica sancito dall'art. 41 Cost. e del principio di concorrenza sancito dal Trattato dell'Unione europea, che sono abrogate «a) le norme che prevedono limiti numerici, autorizzazioni, licenze, nulla osta o preventivi atti di assenso dell'amministrazione comunque denominati per l'avvio di un'attività economica non giustificati da un interesse generale, costituzionalmente rilevante e compatibile con l'ordinamento comunitario nel rispetto del principio di proporzionalità; b) le norme che pongono divieti e restrizioni alle attività economiche non adeguati o non proporzionati alle finalità pubbliche perseguite, nonché le disposizioni di pianificazione e programmazione territoriale o temporale autoritativa con prevalente finalità economica o prevalente contenuto economico, che pongono limiti, programmi e controlli non ragionevoli, ovvero non adeguati ovvero non proporzionati rispetto alle finalità pubbliche dichiarate e che in particolare impediscono, condizionano o ritardano l'avvio di nuove attività economiche o l'ingresso di nuovi operatori economici ponendo un trattamento differenziato rispetto agli operatori già presenti sul mercato, operanti in contesti e condizioni analoghi, ovvero impediscono, limitano o condizionano l'offerta di prodotti e servizi al consumatore, nel tempo nello spazio o nelle modalità, ovvero alterano le condizioni di piena concorrenza fra gli operatori economici oppure limitano o condizionano le tutele dei consumatori nei loro confronti».

Infine, le norme impugnate, nell'assoggettare gli esercizi di vicinato, nei casi previsti dal comma 3-quater dell'art. 10-bis, alla procedura di autorizzazione delle medie e grandi strutture di vendita, introducono nuovamente dei vincoli anche in relazione al rispetto di distanze minime obbligatorie tra attività commerciali appartenenti alla medesima tipologia di esercizio in violazione dell'art. 3, comma 1, lettera b), del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 4 agosto 2006, n. 248.

Tale ultima disposizione nel fissare le regole di tutela della concorrenza nel settore della distribuzione commerciale pone un divieto espresso all'introduzione, da parte del legislatore regionale, di limiti relativi al «rispetto di distanze minime obbligatorie tra attività commerciali appartenenti alla medesima tipologia di esercizio».

In conclusione, le norme impugnate si prestano a reintrodurre limiti e vincoli in contrasto con la normativa statale di liberalizzazione sopra indicata, così invadendo la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di «tutela della concorrenza» e violando, quindi, l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Restano assorbiti gli altri profili di illegittimità costituzionale dedotti nel ricorso.

3.– La seconda questione sollevata dal Presidente del Consiglio con il ricorso in esame è relativa all'art. 43 della legge reg. n. 10 del 2013 che, nel sostituire l'art. 7 della legge della Regione Umbria 23 luglio 2003, n. 13 (Disciplina della rete distributiva dei carburanti per autotrazione), concernente i nuovi impianti di distribuzione dei carburanti, prescrive, al comma 1, che i nuovi impianti erogino «benzina e gasolio e almeno un prodotto a scelta tra alimentazione elettrica, metano, GPL, biodiesel per autotrazione, idrogeno o relative miscele, a condizione che tale ultimo obbligo non comporti ostacoli tecnici o oneri economici eccessivi e non proporzionati alle finalità dell'obbligo».

Secondo il ricorrente la norma violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. che riserva alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la materia «tutela della concorrenza», introducendo una disciplina più restrittiva di quella prevista dall'art. 83-bis, comma 17, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133, secondo cui: «Al fine di garantire il pieno rispetto delle disposizioni dell'ordinamento comunitario in materia di tutela della

concorrenza e di assicurare il corretto e uniforme funzionamento del mercato, l'installazione e l'esercizio di un impianto di distribuzione di carburanti non possono essere subordinati alla chiusura di impianti esistenti né al rispetto di vincoli, con finalità commerciali, relativi a contingentamenti numerici, distanze minime tra impianti e tra impianti ed esercizi o superfici minime commerciali o che pongono restrizioni od obblighi circa la possibilità di offrire, nel medesimo impianto o nella stessa area, attività e servizi integrativi o che prevedano obbligatoriamente la presenza contestuale di più tipologie di carburanti, ivi incluso il metano per autotrazione, se tale ultimo obbligo comporta ostacoli tecnici o oneri economici eccessivi e non proporzionali alle finalità dell'obbligo».

3.1.– La questione è fondata.

Anche in questo caso la norma regionale introduce vincoli più restrittivi all'apertura di nuovi impianti di distribuzione di carburanti, prevedendo l'obbligo di erogare contestualmente gasolio e benzina in contrasto con quanto previsto dall'83-bis, comma 17, del d.l. n. 112 del 2008 che vieta restrizioni che prevedano obbligatoriamente la presenza contestuale di più tipologie di carburanti.

In altri termini la norma impugnata introduce significative e sproporzionate barriere all'ingresso nei mercati, non giustificate dal perseguimento di specifici interessi pubblici, condizionando o ritardando l'ingresso di nuovi operatori e, conseguentemente, ingenerando ingiustificate discriminazioni a danno della concorrenza, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

4.– Il ricorrente, infine, solleva questione di costituzionalità dell'art. 44, della legge reg. n. 10 del 2013 che nell'aggiungere l'art. 7-ter alla legge reg. n. 13 del 2003, prescrive al comma 1, che «Possono essere installati nuovi impianti dotati di apparecchiature self-service pre-pagamento funzionanti senza la presenza del gestore, se classificati di pubblica utilità ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera q) e a condizione che ne sia garantita adeguata sorveglianza secondo le modalità stabilite dal Comune».

L'art. 2, comma 1, lettera q), della legge reg. n. 13 del 2003, richiamato dalla norma impugnata, fornisce la seguente nozione di «impianto di pubblica utilità», definendolo: «l'unico impianto del Comune o l'impianto posto ad almeno dieci chilometri dal punto di distribuzione più vicino anche se ubicato sul territorio di altro Comune limitrofo».

Ne consegue che il legislatore regionale, con la nuova formulazione dell'art. 7-ter, subordina l'installazione di un nuovo impianto dotato di apparecchiature self-service e pre-pagamento funzionanti senza la presenza del gestore alla condizione che esso sia l'unico del Comune o che quello più vicino sia ad almeno dieci chilometri di distanza anche se ubicato in un Comune limitrofo.

Il ricorrente ritiene che la norma violi la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia della «tutela della concorrenza» ex art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

4.1.– La questione è fondata.

La norma impugnata pone ulteriori e diversi limiti all'apertura di nuovi impianti che utilizzano apparecchiature per la modalità di rifornimento senza servizio con pagamento anticipato in contrasto con quanto stabilito dal d.l. n. 1 del 2012, che all'art. 18 rubricato «Liberalizzazione degli impianti completamente automatizzati fuori dei centri abitati», ha modificato il comma 7 dell'art. 28 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, prevedendo che «Nel rispetto delle norme di circolazione stradale, presso gli impianti stradali di distribuzione carburanti posti al di fuori dei centri abitati, quali definiti ai sensi del codice della strada o degli strumenti urbanistici comunali, non possono essere posti vincoli o limitazioni all'utilizzo continuativo, anche senza assistenza, delle apparecchiature per la modalità di rifornimento senza servizio con pagamento anticipato».

Risulta evidente, pertanto, che anche quest'ultima norma impugnata introduce una misura restrittiva della concorrenza ponendo divieti e restrizioni che condizionano e ritardano l'avvio di nuove attività economiche e l'ingresso di nuovi operatori, senza che tali ostacoli siano proporzionati alle finalità pubbliche perseguite.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 9 della legge della Regione Umbria 6 maggio 2013, n. 10 (Disposizioni in materia di commercio per l'attuazione del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 e del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27. Ulteriori modifiche ed integrazioni della legge regionale 3 agosto 1999, n. 24, della legge regionale 20 gennaio 2000, n. 6 e della legge regionale 23 luglio 2003, n. 13), che ha aggiunto all'art. 10-bis della legge della Regione Umbria 3 agosto 1999, n. 24 (Disposizioni in materia di commercio in attuazione del D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 114), i commi da 3-bis a 3-sexies;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 43 della legge reg. n. 10 del 2013 che sostituisce l'art. 7 della legge della Regione Umbria 23 luglio 2003, n. 13 (Disciplina della rete distributiva dei carburanti per autotrazione);

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 44 della legge reg. n. 10 del 2013 che aggiunge l'art. 7-ter alla legge reg. n. 13 del 2003.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 maggio 2014.

Gaetano SILVESTRI, Presidente
Paolo Maria NAPOLITANO, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 15 maggio 2014.

Sentenza: 7 maggio 2014, n. 126

Materia: tutela della salute - professioni

Parametri invocati: articoli 3, 117, secondo comma, lettera l), terzo comma della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: articolo 3 della legge della Regione Veneto 14 maggio 2013, n. 9 (Contratti di formazione specialistica aggiuntivi regionali)

Esito: infondatezza della questione

Estensore nota: Caterina Orione

Sintesi:

La disposizione impugnata recita: *“Il medico specializzando assegnatario del contratto aggiuntivo regionale, sottoscrive apposite clausole, predisposte dalla Giunta regionale, sentita la Commissione consiliare competente, al contratto di formazione specialistica di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 6 luglio 2007 “Definizione schema tipo del contratto di formazione specialistica dei medici”, che viene conseguentemente adeguato a quanto previsto nella presente legge”*. Il ricorrente ritiene che si sia in presenza della violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, poiché la previsione di *clausole aggiuntive* andrebbe ad incidere sul contenuto dei contratti, nonché in contrasto con l’articolo 37 del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 368 (Attuazione della direttiva 93/16/CE in materia di libera circolazione dei medici e di reciproco riconoscimento dei loro diplomi, certificati ed altri titoli e delle direttive 97/50/CE, 98/21/CE, 98/63/CE e 99/46/CE che modificano la direttiva 93/16/CE), che, al comma 1, disciplina il contratto di formazione specialistica e, al comma 2, riserva la definizione dello schema tipo del contratto ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previsione attuata con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 6 luglio 2007, recante (Definizione schema tipo del contratto di formazione specialistica). Il contrasto con la disciplina sopradescritta, appaleserebbe altresì una violazione dei principi fondamentali in materia di professioni, di istruzione e di tutela della salute ed inoltre si sarebbe in presenza di una violazione dell’articolo 3 della Costituzione, in quanto la disposizione nella sostanza discriminerebbe gli specializzandi del contratto aggiuntivo regionale rispetto agli specializzandi con contratto nazionale.

La Corte non ritiene fondate le censure formulate. In primis, per carenza di motivazione, dichiara inammissibile la censura avanzata per violazione dell’articolo 117, terzo comma della Costituzione, quindi, ricostruito il quadro normativo nazionale di riferimento, ritiene legittimo costituzionalmente l’intervento legislativo regionale, poiché il d.p.c.m. 6 luglio 2007 (Definizione schema tipo del contratto di formazione specialistica dei medici), all’articolo 7, comma 1, recita: *“Per quanto non espressamente previsto dal presente contratto si applicano le disposizioni di cui agli artt. 37, 38, 39, 40 e 41, del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 368 e successive modificazioni, nonché le specifiche disposizioni regionali in materia, in quanto compatibili con la normativa vigente e con quanto contenuto nel presente contratto”*. Inoltre con decreto ministeriale 24 aprile 2013, n. 333 (Assegnazione contratti di formazione specialistica a.a. 2012/2013), all’articolo 3, è stato previsto che *“Possono essere attivati contratti finanziati dalle Regioni, nonché quelli derivanti da finanziamenti comunque acquisiti dalle Università che si aggiungono ai*

contratti statali, così come deliberato nella Conferenza Stato-Regioni nell'incontro del 15 marzo 2012, al fine di colmare, ove possibile, il divario tra fabbisogni e numero dei contratti statali". Dal testo letterale delle norme di riferimento della disposizione impugnata si configura la legittimità dell'intervento legislativo regionale e la Corte non ravvisa pertanto, in un contesto di concorrenza di competenze quali professioni e tutela della salute, alcuna violazione del riparto di esse sancito dalla Costituzione, né tantomeno una violazione dell'articolo 3, in ragione del fatto che la Regione, nel predisporre le clausole da apporre ai contratti aggiuntivi da essa finanziati, dovrà farlo in maniera compatibile con quanto disposto nello schema tipo del contratto nazionale e con la legislazione statale.

Professioni - Formazione del medico specializzando - Contratti di formazione specialistica aggiuntivi regionali. - Legge della Regione Veneto 14 maggio 2013, n. 9 (Contratti di formazione specialistica aggiuntivi regionali), art. 3. - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.22 del 21-5-2014)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Veneto 14 maggio 2013, n. 9 (Contratti di formazione specialistica aggiuntivi regionali) promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 16-18 luglio 2013, depositato in cancelleria il 25 luglio 2013 ed iscritto al n. 78 del registro ricorsi 2013.

Visto l'atto di costituzione della Regione Veneto;

udito nell'udienza pubblica del 25 marzo 2014 il Giudice relatore Giuliano Amato;

uditi l'avvocato dello Stato Anna Collabolletta per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Daniela Palumbo e Luigi Manzi per la Regione Veneto.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera l), terzo comma, e 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Veneto 14 maggio 2013, n. «42» [recte: n. 9] (Contratti di formazione specialistica aggiuntivi regionali).

L'impugnato art. 3 stabilisce che «Il medico specializzando assegnatario del contratto aggiuntivo regionale, sottoscrive apposite clausole, predisposte dalla Giunta regionale, sentita la Commissione consiliare competente, al contratto di formazione specialistica di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 6 luglio 2007 "Definizione schema tipo del contratto di formazione specialistica dei medici", che viene conseguentemente adeguato a quanto previsto nella presente legge».

1.1.– Ad avviso del ricorrente, tale disposizione violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto, inserendo nei contratti di formazione specialistica non meglio precisate clausole aggiuntive, interverrebbe nella definizione del loro contenuto, invadendo la potestà legislativa

esclusiva dello Stato in materia di «ordinamento civile», di cui sarebbe espressione l'articolo 37 del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 368 (Attuazione della direttiva 93/16/CE in materia di libera circolazione dei medici e di reciproco riconoscimento dei loro diplomi, certificati ed altri titoli e delle direttive 97/50/CE, 98/21/CE, 98/63/CE e 99/46/CE che modificano la direttiva 93/16/CE).

1.2.– In via alternativa, il ricorrente lamenta la violazione dell'art. 117, terzo comma, per contrasto con il medesimo art. 37 sopra richiamato, che recherebbe un principio fondamentale in materia, simultaneamente, di «professioni», in quanto disciplinerebbe aspetti strettamente connessi ai titoli abilitanti e agli ordinamenti didattici per l'accesso alle professioni sanitarie; di «tutela della salute», in quanto sarebbe finalizzato ad assicurare la salute dei cittadini; di «istruzione», in quanto disciplinerebbe la formazione professionale.

1.3.– Infine, sempre secondo il ricorrente, la disposizione impugnata violerebbe l'art. 3 Cost., poiché, stabilendo che le clausole da essa previste si applicano soltanto ai contratti stipulati dagli specializzandi «aggiuntivi», determinerebbe un'ingiustificata disparità di trattamento fra specializzandi fruitori dei contratti aggiuntivi e specializzandi assoggettati al contratto nazionale.

2.– Preliminarmente, deve essere dichiarata l'inammissibilità delle censure riferite all'art. 117, terzo comma, Cost. A parte la singolare configurazione che il ricorrente dà dell'art. 37 del d.lgs. n. 368 del 1999, qualificandolo contemporaneamente come principio fondamentale in tre distinte materie («professioni», «tutela della salute» e «istruzione»), le censure prospettate nei confronti di tale parametro interposto sono generiche e non sorrette da alcuna motivazione in ordine alle ragioni per cui la norma regionale impugnata ne comporterebbe la violazione (ex plurimis, sentenza n. 114 del 2013).

Al riguardo va ribadito che «nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale l'esigenza di una adeguata motivazione dell'impugnazione si pone in termini anche più pregnanti che in quello in via incidentale (ex plurimis: sentenze n. 428, n. 120 e n. 2 del 2008; n. 430 del 2007)», cosicché «la mancata esplicitazione delle argomentazioni, anche minime, atte a suffragare la censura proposta è causa di inammissibilità della questione di costituzionalità sollevata» (così sentenza n. 38 del 2007).

3.– Nel merito, le questioni relative alla violazione degli artt. 117, secondo comma, lettera l), e 3 Cost., non sono fondate.

3.1. – Con riferimento al denunciato contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., è opportuno premettere una sintetica ricostruzione del quadro normativo all'interno del quale si inserisce la disposizione impugnata.

Il d.lgs. n. 368 del 1999, all'art. 37, comma 1, stabilisce che «All'atto dell'iscrizione alle scuole universitarie di specializzazione in medicina e chirurgia, il medico stipula uno specifico contratto annuale di formazione-specialistica, disciplinato dal presente decreto legislativo e dalla normativa per essi vigente, per quanto non previsto o comunque per quanto compatibile con le disposizioni di cui al presente decreto legislativo. Il contratto è finalizzato esclusivamente all'acquisizione delle capacità professionali inerenti al titolo di specialista, mediante la frequenza programmata delle attività didattiche formali e lo svolgimento di attività assistenziali funzionali alla progressiva acquisizione delle competenze previste dall'ordinamento didattico delle singole scuole, in conformità alle indicazioni dell'Unione europea. Il contratto non dà in alcun modo diritto all'accesso ai ruoli del Servizio sanitario nazionale e dell'università o ad alcun rapporto di lavoro con gli enti predetti».

Il comma 2 del medesimo articolo, poi, rimette la definizione dello schema tipo del contratto ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, di concerto con i Ministri della sanità, del tesoro e del lavoro

e della previdenza sociale, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

Tale previsione è stata attuata con d.P.C.m. 6 luglio 2007 (Definizione schema tipo del contratto di formazione specialistica dei medici), che all'art. 7, comma 1, stabilisce: «Per quanto non espressamente previsto dal presente contratto si applicano le disposizioni di cui agli artt. 37, 38, 39, 40 e 41, del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 368 e successive modificazioni, nonché le specifiche disposizioni regionali in materia, in quanto compatibili con la normativa vigente e con quanto contenuto nel presente contratto».

È la stessa normativa statale, dunque, a lasciare aperto uno spazio di intervento per il legislatore regionale, che risulta viepiù giustificato alla luce del decreto ministeriale 24 aprile 2013, n. 333 (Assegnazione contratti di formazione specialistica a.a. 2012/2013), con cui il Ministero dell'istruzione, università e ricerca ha fissato il numero totale degli specialisti da formare per l'anno accademico 2012/13 e il numero dei posti da assegnare a ciascuna scuola di specializzazione.

L'art. 3 di tale decreto, infatti, prevede che «Possono essere attivati contratti finanziati dalle Regioni, nonché quelli derivanti da finanziamenti comunque acquisiti dalle Università che si aggiungono ai contratti statali, così come deliberato nella Conferenza Stato-Regioni nell'incontro del 15 marzo 2012, al fine di colmare, ove possibile, il divario tra fabbisogni e numero dei contratti statali».

In questo contesto si è inserita la legge della Regione Veneto n. 9 del 2013, dettando la disciplina dei contratti aggiuntivi da essa finanziati, in attuazione della normativa statale e dell'Accordo fra Governo, Regioni e Province autonome sancito in sede di Conferenza.

4.– Tanto premesso, in questo caso è possibile ravvisare una “concorrenza di competenze”, in quanto la disposizione in esame si presta ad incidere contestualmente su una pluralità di materie («ordinamento civile», «professioni», «tutela della salute»).

In tale circostanza, l'individuazione dell'ambito materiale a cui ricondurre la disposizione impugnata è operata da questa Corte alla luce del criterio che valorizza «l'appartenenza del nucleo essenziale di un complesso normativo ad una materia piuttosto che ad altre» (sentenza n. 50 del 2005).

Il criterio porta sicuramente ad escludere che la norma in esame sia riconducibile alla materia dell'«ordinamento civile», come invece ritiene il ricorrente, in quanto le clausole contrattuali previste dalla disposizione impugnata non modificano lo schema tipo di contratto disciplinato dallo Stato, ma si limitano ad adattarlo all'eventualità, contemplata dalla stessa normativa statale, che la Regione finanzia contratti aggiuntivi.

D'altra parte, questa Corte ha escluso «che ogni disciplina, la quale tenda a regolare e vincolare l'opera dei sanitari, [...], rientri per ciò stesso nell'area dell'“ordinamento civile”, riservata al legislatore statale» (così la sentenza n. 282 del 2002).

Al contrario, in forza del suindicato criterio, la disposizione in esame dovrebbe essere ascritta, in prevalenza, a materie diverse e segnatamente a quella delle «professioni», ovvero della «tutela della salute», in ragione della stretta inerenza che essa presenta con la formazione del medico specializzando, dalla quale dipendono tanto l'esercizio della professione medica specialistica, quanto la qualità delle prestazioni rese all'utenza; ed invero, entrambi questi aspetti sono condizionati, sotto molteplici profili, dalla preparazione dei sanitari in formazione.

5.– Ai fini della presente decisione, tuttavia, non è neppure necessario collocare compiutamente la disciplina in esame nell'una o nell'altra delle predette materie, in quanto entrambe ricadono nella competenza concorrente delle Regioni e il legislatore regionale è intervenuto in conformità al d.P.C.m. cui rinvia la norma statale.

Pertanto la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Veneto n. 9 del 2013 non è fondata, fermo restando che la Regione, nel predisporre le clausole da

apporte ai contratti aggiuntivi da essa finanziati, dovrà farlo in maniera compatibile con quanto disposto nello schema tipo del contratto nazionale.

6.– Del pari non fondata è la censura relativa alla violazione dell'art. 3 Cost., in quanto la Regione può aggiungere esclusivamente clausole che siano compatibili non solo con la legislazione dello Stato, ma anche con il richiamato schema di contratto nazionale.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Veneto 14 maggio 2013, n. 9 (Contratti di formazione specialistica aggiuntivi regionali), promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 maggio 2014.

Gaetano SILVESTRI, Presidente
Giuliano AMATO, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 15 maggio 2014.

Sentenza: 7 maggio 2014, n. 127

Materia: coordinamento della finanza pubblica

Parametri invocati: articolo 117, comma terzo, della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, Provincia autonoma di Trento, Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, Provincia autonoma di Bolzano

Oggetto: art. 22, comma 3, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214

Esito: non fondatezza del ricorso

Estensore nota: Anna Traniello Gradassi

Sintesi:

Con distinti ricorsi, la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, la Provincia autonoma di Trento, la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e la Provincia autonoma di Bolzano lamentano la incostituzionalità dell'art. 22, comma 3, del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, il quale dispone che, entro un anno dalla sua entrata in vigore, le Regioni, le Province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali, negli ambiti di rispettiva competenza, adeguano i propri ordinamenti a quanto previsto dall'articolo 6, comma 5, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, con riferimento alle agenzie, agli enti e agli organismi strumentali, comunque denominati, sottoposti alla loro vigilanza.

L'art. 6, comma 5, del d.l. n. 78 del 2010 stabilisce che “tutti gli enti pubblici, anche economici, e gli organismi pubblici, anche con personalità giuridica di diritto privato, provvedono all'adeguamento dei rispettivi statuti al fine di assicurare che, a decorrere dal primo rinnovo successivo alla data di entrata in vigore del presente decreto, gli organi di amministrazione e quelli di controllo, ove non già costituiti in forma monocratica, nonché il collegio dei revisori, siano costituiti da un numero non superiore, rispettivamente, a cinque e a tre componenti”; che, in ogni caso, “le Amministrazioni vigilanti provvedono all'adeguamento della relativa disciplina di organizzazione, mediante i regolamenti di cui all'articolo 2, comma 634, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, con riferimento a tutti gli enti ed organismi pubblici rispettivamente vigilati, al fine di apportare gli adeguamenti previsti ai sensi del presente comma”; che, infine, “La mancata adozione dei provvedimenti di adeguamento statutario o di organizzazione previsti dal presente comma nei termini indicati determina responsabilità erariale e tutti gli atti adottati dagli organi degli enti e degli organismi pubblici interessati sono nulli”.

Le violazioni lamentate dalle ricorrenti attengono alla competenza legislativa primaria in materia di organizzazione amministrativa e del personale, alla competenza in materia di finanza regionale ed ordinamento degli enti dipendenti dalla Regione, nonché alla competenza legislativa concorrente in materia di finanza locale e di coordinamento della finanza pubblica.

La Corte dichiara infondate tutte le questioni.

La Corte richiama i precedenti in cui ha già affermato che l'art. 6 del d.l. n. 78 del 2010 è espressione di un principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica diretto a realizzare una riduzione dei costi degli apparati amministrativi (sentenze n. 139 del 2012 e n. 182 del 2011). Analoga natura è stata riconosciuta a specifici precetti contenuti nel predetto art. 6, come quello del comma 2, secondo cui la partecipazione agli organi collegiali di enti che ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche deve essere gratuita (sentenza n. 161 del 2012), e quello del successivo comma 3, che dispone la riduzione del dieci per cento dei compensi a qualsiasi titolo erogati ai componenti degli organi di indirizzo, direzione e controllo delle pubbliche amministrazioni (sentenza n. 218 del 2013).

Anche l'art. 22, comma 3, del d.l. n. 201 del 2011, prevedendo un generale limite massimo al numero dei componenti degli organi di amministrazione e di controllo e dei collegi dei revisori dei conti costituiti negli enti sottoposti alla vigilanza delle Regioni e delle Province autonome, costituisce espressione della "scelta di fondo" (sentenza n. 23 del 2014) di riduzione dei costi degli apparati amministrativi espressa dal legislatore statale con l'art. 6 del d.l. n. 78 del 2010 e, dunque, **ha natura di principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica.**

Da tale conclusione discende la non fondatezza di tutti i profili di illegittimità costituzionale prospettati dalle quattro ricorrenti.

In particolare:

- non è violato l'art. 117, terzo comma, Cost., perché la norma impugnata è frutto del legittimo esercizio, da parte dello Stato, della sua potestà legislativa concorrente in materia di "coordinamento della finanza pubblica";
- dall'accertata natura di principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica di una norma consegue la legittima prevalenza su ogni tipo di potestà legislativa regionale.

Province autonome ed Enti locali - Obbligo di adeguamento dei propri ordinamenti a quanto previsto dall'art. 6, comma 5, del D.L. 21 maggio 2010, n. 78, (previsione di un minimo fisso e ridotto di componenti degli organi di amministrazione e controllo), con riferimento agli enti pubblici sottoposti alla loro vigilanza. - Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 22, comma 3. - **(GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.22 del 21-5-2014)**

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 22, comma 3, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), promossi dalla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, dalla Provincia autonoma di Trento, dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e dalla Provincia autonoma di Bolzano con ricorsi notificati il 24, il 23 e il 24 febbraio 2012, depositati il 28, il 29 febbraio 2012 e il 1° marzo 2012, rispettivamente iscritti ai nn. 33, 34, 38 e 40 del registro ricorsi 2012.

Visti gli atti di costituzione (di cui due fuori termine) del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica dell'8 aprile 2014 il Giudice relatore Luigi Mazzella;

uditi gli avvocati Giandomenico Falcon per la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e per la Provincia autonoma di Trento, Ulisse Corea per la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée

d'Aoste, Giuseppe Franco Ferrari per la Provincia autonoma di Bolzano e gli avvocati dello Stato Paolo Gentili e Maria Elena Scaramucci per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con distinti ricorsi, le Regioni autonome Trentino-Alto Adige/Südtirol e Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e le Province autonome di Trento e di Bolzano hanno promosso, tra l'altro, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 22, comma 3, del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, il quale dispone che, entro un anno dalla sua entrata in vigore, le Regioni, le Province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali, negli ambiti di rispettiva competenza, adeguano i propri ordinamenti a quanto previsto dall'articolo 6, comma 5, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, con riferimento alle agenzie, agli enti e agli organismi strumentali, comunque denominati, sottoposti alla loro vigilanza.

L'art. 6, comma 5, del d.l. n. 78 del 2010 stabilisce che «tutti gli enti pubblici, anche economici, e gli organismi pubblici, anche con personalità giuridica di diritto privato, provvedono all'adeguamento dei rispettivi statuti al fine di assicurare che, a decorrere dal primo rinnovo successivo alla data di entrata in vigore del presente decreto, gli organi di amministrazione e quelli di controllo, ove non già costituiti in forma monocratica, nonché il collegio dei revisori, siano costituiti da un numero non superiore, rispettivamente, a cinque e a tre componenti»; che, in ogni caso, «le Amministrazioni vigilanti provvedono all'adeguamento della relativa disciplina di organizzazione, mediante i regolamenti di cui all'articolo 2, comma 634, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, con riferimento a tutti gli enti ed organismi pubblici rispettivamente vigilati, al fine di apportare gli adeguamenti previsti ai sensi del presente comma»; che, infine, «La mancata adozione dei provvedimenti di adeguamento statutario o di organizzazione previsti dal presente comma nei termini indicati determina responsabilità erariale e tutti gli atti adottati dagli organi degli enti e degli organismi pubblici interessati sono nulli».

1.1.– La Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e la Provincia autonoma di Trento affermano che la norma impugnata viola l'art. 117, terzo comma, Cost., poiché il comma 5 dell'art. 6 del d.l. n. 78 del 2010 costituisce un limite ad una voce minuta di spesa, non transitorio e che non lascia margine di scelta alle Regioni, indicando già il modo per conseguire il risparmio.

1.2.– Le medesime ricorrenti lamentano che, qualora si considerasse prevalente la materia dell'organizzazione amministrativa, sarebbero lesi gli artt. 4, primo comma, numero 1), e 8, primo comma, numero 1), del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), i quali, rispettivamente, attribuiscono alla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e alla Provincia autonoma di Trento competenza legislativa primaria in materia di organizzazione amministrativa (compresa quella degli enti collegati) e di ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto, mentre la norma censurata pretende di vincolarle ad una norma di dettaglio.

1.3.– La Provincia autonoma di Bolzano sostiene che la norma censurata contrasta con gli artt. 8, primo comma, numero 1), e 16 del d.P.R. n. 670 del 1972, che attribuiscono ad essa la potestà

legislativa primaria in materia di «ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto» e la correlativa potestà amministrativa.

1.4.– La Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e le due Province autonome affermano che l'art. 22, comma 3, del d.l. n. 201 del 2011 viola anche l'art. 79 del d.P.R. n. 670 del 1972, perché introduce per esse una modalità di concorso agli obiettivi di finanza pubblica diversa ed aggiuntiva rispetto a quelle previste dalla menzionata norma statutaria, parificando la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e la Provincia autonoma di Trento alle Regioni ordinarie ovvero modificando sostanzialmente il predetto art. 79 senza l'osservanza delle procedure prescritte dagli artt. 103, 104 e 107 dello statuto di autonomia speciale.

1.5.– La Provincia autonoma di Trento asserisce altresì che l'art. 22, comma 3, del d.l. n. 201 del 2011, avendo natura di norma di dettaglio, lede l'art. 80 del d.P.R. n. 670 del 1972, integrato dall'art. 17, comma 3, 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), il quale prevede la sua competenza legislativa concorrente in materia di finanza locale.

1.6.– La Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e le due Province autonome, infine, sostengono che la norma impugnata contrasta con gli artt. 103, 104 e 107 del d.P.R. n. 670 del 1972 e con il principio di leale collaborazione, perché una fonte primaria ordinaria, adottata unilateralmente, non è abilitata a derogare ad una norma statutaria, adottata con la speciale procedura di cui all'art. 104 del d.P.R. n. 670 del 1972.

1.7.– La Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste afferma che l'art. 22, comma 3, del d.l. n. 201 del 2011 viola il combinato disposto degli artt. 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost., e 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), nonché gli artt. 2, primo comma, lettera a), 3, primo comma, lettera f), e 4 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), poiché incide indebitamente sulla sua competenza in materia di finanza regionale e di ordinamento degli enti dipendenti dalla Regione, nonché sulla sua competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica.

2.– Riservata a separate pronunce la decisione sulle altre questioni promosse dalle ricorrenti, i giudizi debbono essere riuniti per essere decisi con la stessa sentenza.

3.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha eccepito preliminarmente l'inammissibilità della questione promossa dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, poiché l'atto della ricorrente difetterebbe sia di una precisa interpretazione delle norme impuginate, sia di un analitico riferimento delle stesse ai precetti costituzionali invocati come parametri.

L'eccezione non è fondata, poiché è chiaro il vulnus alle proprie prerogative costituzionalmente protette lamentato dalla ricorrente. Questa si duole del fatto che la norma denunciata, a causa del suo carattere di dettaglio, incide indebitamente sulla competenza di cui essa gode in alcune materie (finanza regionale, ordinamento degli enti dipendenti dalla Regione, coordinamento della finanza pubblica); contestualmente, la ricorrente elenca tutte le norme di rango costituzionale che prevedono quei titoli competenziali, onde non v'è possibilità di equivoco né sui parametri asseritamente violati, né sulle ragioni dedotte dalla Regione a sostegno della propria tesi secondo cui vi sarebbe contrasto con quei parametri.

4.– Nel merito, le questioni promosse dalle ricorrenti non sono fondate.

Questa Corte ha già affermato che l'art. 6 del d.l. n. 78 del 2010 è espressione di un principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica diretto a realizzare una

riduzione dei costi degli apparati amministrativi (sentenze n. 139 del 2012 e n. 182 del 2011). Analoga natura è stata riconosciuta a specifici precetti contenuti nel predetto art. 6, come quello del comma 2 – secondo cui la partecipazione agli organi collegiali di enti che ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche deve essere gratuita – (sentenza n. 161 del 2012), e quello del successivo comma 3 – che dispone la riduzione del dieci per cento dei compensi a qualsiasi titolo erogati ai componenti degli organi di indirizzo, direzione e controllo delle pubbliche amministrazioni – (sentenza n. 218 del 2013).

Anche l'art. 22, comma 3, del d.l. n. 201 del 2011, prevedendo un generale limite massimo al numero dei componenti degli organi di amministrazione e di controllo e dei collegi dei revisori dei conti costituiti negli enti sottoposti alla vigilanza delle Regioni e delle Province autonome, costituisce espressione della «scelta di fondo» (sentenza n. 23 del 2014) di riduzione dei costi degli apparati amministrativi espressa dal legislatore statale con l'art. 6 del d.l. n. 78 del 2010 e, dunque, ha natura di principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica.

Da tale conclusione discende la non fondatezza di tutti i profili di illegittimità costituzionale prospettati dalle quattro ricorrenti.

In particolare, non è violato l'art. 117, terzo comma, Cost., appunto perché la norma impugnata è frutto del legittimo esercizio, da parte dello Stato, della sua potestà legislativa concorrente in materia di «coordinamento della finanza pubblica».

Neppure è configurabile una lesione degli artt. 4, primo comma, numero 1), e 8, primo comma, numero 1), dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, che attribuiscono alla Regione e alla Provincia autonoma di Trento competenza legislativa primaria in materia di organizzazione amministrativa (compresa quella degli enti collegati) e, rispettivamente, di ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto: infatti, in base alla consolidata giurisprudenza di questa Corte, dall'accertata natura di principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica di una norma consegue la legittima prevalenza su ogni tipo di potestà legislativa regionale (tra le altre, sentenza n. 151 del 2012).

Per la medesima ragione non sussiste contrasto con gli artt. 8, primo comma, numero 1), e 16 del d.P.R. n. 670 del 1972, che attribuiscono alla Provincia autonoma di Bolzano la potestà legislativa primaria in materia di «ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto» e la relativa potestà amministrativa.

Quanto all'art. 79 del d.P.R. n. 670 del 1972, che introduce per la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol e per le Province autonome specifiche modalità di concorso agli obiettivi di finanza pubblica, questa Corte ha già affermato (sentenze n. 221 del 2013 e n. 99 del 2014) che tale norma statutaria detta una specifica disciplina riguardante il solo patto di stabilità interno; per le altre disposizioni in materia di coordinamento della finanza pubblica (tra le quali rientra quella oggetto del presente giudizio) la Regione e le Province autonome si conformano alle disposizioni legislative statali, per cui il citato art. 79 non modifica l'obbligo della Regione Trentino-Alto Adige e delle Province autonome di adeguare la loro legislazione ai principi di coordinamento della finanza pubblica.

Neppure sussiste contrasto con l'art. 80 del d.P.R. n. 670 del 1972, integrato dall'art. 17, comma 3, del d.lgs. n. 268 del 1992, il quale prevede la competenza legislativa della Provincia autonoma di Trento in materia di finanza locale, poiché dall'accertata natura di principio fondamentale della norma statale impugnata discende la legittimità dell'incidenza della censurata disposizione sull'autonomia di spesa delle Regioni (da ultimo, sentenza n. 151 del 2012).

Non sono violati, poi, gli artt. 103, 104 e 107 del d.P.R. n. 670 del 1972 e il principio di leale collaborazione, perché la norma censurata non comporta alcuna variazione dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige.

Infine, non sono fondati i profili di illegittimità costituzionale evidenziati dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste in riferimento al combinato disposto degli artt. 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost., e 10 della legge cost. n. 3 del 2001, nonché agli artt. 2, primo comma, lettera a), 3, primo comma, lettera f), e 4 dello statuto speciale per la Valle d'Aosta (i quali

attribuiscono alla Regione competenza in materia di finanza regionale e di ordinamento degli enti dipendenti dalla Regione, nonché competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica), perché, come già detto, dall'accertata natura di principio fondamentale discende la legittimità dell'incidenza della censurata disposizione sia sull'autonomia di spesa delle Regioni, sia su ogni tipo di potestà legislativa regionale.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione sulle altre questioni promosse dalle Regioni autonome Trentino-Alto Adige/Südtirol e Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano con i ricorsi indicati in epigrafe;

riuniti i giudizi,

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 22, comma 3, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, promosse, in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione, agli artt. 2, primo comma, lettera a), 3, primo comma, lettera f), e 4 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), agli artt. 4, primo comma, numero 1), 8, primo comma, numero 1), 16, 79, 80, 103, 104 e 107 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 all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), dalle Regioni autonome Trentino-Alto Adige/Südtirol e Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano con i ricorsi indicati in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 maggio 2014.

Gaetano SILVESTRI, Presidente
Luigi MAZZELLA, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 15 maggio 2014.

Sentenza: 7 maggio 2014, n. 130

Materia: controllo contabile

Parametri invocati: artt. 121, comma secondo, 122, comma quarto, 123 Cost.; art. 9, comma 2, l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3

Giudizio: conflitto di attribuzione tra enti

Ricorrenti: Regioni Emilia Romagna, Veneto, Piemonte

Oggetto: seguenti deliberazioni della Corte dei conti:

- sezione delle autonomie, 5 aprile 2013, n. 12, e 5 luglio 2013, n. 15;
- sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, 12 giugno 2013, n. 234, e 10 luglio 2013, n. 249;
- sezione regionale di controllo per il Veneto, 29 aprile 2013, n. 105, e 13 giugno 2013, n. 160;
- sezione regionale di controllo per il Piemonte, 10 luglio 2013, n. 263.

Esito:

- 1) non spettanza allo Stato, e per esso alla Corte dei conti, dell'adozione delle deliberazioni;
- 2) annullamento, per l'effetto, delle deliberazioni suddette.

Estensore nota: Enrico Righi

Sintesi:

Le regioni Emilia Romagna, Piemonte e Veneto hanno sollevato conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, in riferimento alle deliberazioni della Corte dei conti specificate in epigrafe. Con tali deliberazioni, la magistratura contabile ha esercitato il controllo sul rendiconto dei gruppi consiliari regionali per l'anno 2012.

Secondo le ricorrenti, l'azionamento di tale controllo si sostanzia nell'esercizio di un potere amministrativo non previsto, se non per gli esercizi successivi al 2012.

A tacer d'altro, i criteri di massima per verificare l'inerenza delle spese alle funzioni istituzionali sarebbero stati stabiliti dalla Conferenza permanente Stato-regioni (e rifluiti nel DPCM 21 dicembre 2012) temporalmente dopo che le spese da confrontare con essi sono state effettuate.

In estrema sintesi, la Corte affronta alcune questioni preliminari, che per la loro pregnanza hanno riflesso sul merito.

Statuisce in primo luogo la tempestività dei ricorsi, dal momento che il potere di controllo per gli anni precedenti al 2013 è stato reinterpretato come ad "efficacia ricognitiva" dalla sezione centrale autonomie, fatto che ha determinato la remissione in termini, o più esattamente la riapertura dei termini per impugnare le deliberazioni delle sezioni regionali, alla luce del nuovo indirizzo interpretativo.

Ribadisce, secondariamente, il tradizionale orientamento secondo il quale il conflitto di attribuzione comprende, astrattamente, come mezzo di impugnazione, non solo la contestazione del potere amministrativo che si nega appartenere all'organo contro il quale si promuove il conflitto, ma anche l'ipotesi in cui si ritenga che l'illegittimo esercizio del potere (esistente) dell'altrui organo rechi menomazione alla propria sfera di autonomia costituzionalmente garantita.

In terzo luogo, ricorda come l'istituto dell'acquiescenza non trovi applicazione nel giudizio per conflitto di attribuzione.

Nel merito, la Corte ritiene fondati i ricorsi, i giudizi scaturiti dai quali ha in premessa riunito, poiché reputa il potere di controllo di cui si contesta l'esercizio come "*condizionato alla*

previa individuazione dei criteri per il suo esercizio e ciò sull'evidente presupposto della loro indispensabilità”.

Da qui la lesione delle prerogative dei consigli regionali, di cui all'art. 121 Cost.

Al proposito, i giudici costituzionali non hanno ritenuto sufficiente, ai fini della immediata operatività (comprensiva comunque dell'applicabilità del decreto già a partire dal 2012) un preesistente generico obbligo, contenuto in alcune normative regionali, di rendicontazione dei gruppi e neppure l'impiego dello strumento del decreto legge, il quale ha fondamento sui presupposti normativi di cui all'art. 77 Cost.

In conclusione, la Corte accoglie i ricorsi, dichiarando che non spettava allo Stato, e per esso alla Corte dei conti, approvare le deliberazioni impugnate, le quali, per l'effetto, vengono annullate.

Corte dei conti, Sezione delle autonomie - Applicazione del regime di controllo di cui al D.L. n. 174/2012, convertito in legge n. 213/2012, sui rendiconti dei Gruppi consiliari relativi all'esercizio finanziario 2012. - Deliberazioni della Corte dei conti, sezione delle autonomie, 5 aprile 2013, n. 12, e 5 luglio 2013, n. 15; deliberazioni della Corte dei conti, sezione di controllo per l'Emilia-Romagna 12 giugno 2013, n. 234, e 10 luglio 2013, n. 249; deliberazioni della Corte dei conti, sezione di controllo per il Veneto, 13 giugno 2013, n. 160, e 29 aprile 2013, n. 105, e deliberazione della Corte dei conti, sezione di controllo per il Piemonte, 10 luglio 2013, n. 263. - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.22 del 21-5-2014)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi per conflitto di attribuzione tra enti sorti a seguito delle deliberazioni della Corte dei conti, sezione delle autonomie, 5 aprile 2013, n. 12, e 5 luglio 2013, n. 15; delle deliberazioni della Corte dei conti, sezione di controllo per l'Emilia-Romagna 12 giugno 2013, n. 234, e 10 luglio 2013, n. 249; delle deliberazioni della Corte dei conti, sezione di controllo per il Veneto, 13 giugno 2013, n. 160, e 29 aprile 2013, n. 105, e della deliberazione della Corte dei conti, sezione di controllo per il Piemonte, 10 luglio 2013, n. 263, promossi dalla Regioni Emilia-Romagna, Veneto e Piemonte con ricorsi notificati il 9 e il 12 agosto e il 5 settembre 2013, depositati in cancelleria il 16 ed il 21 agosto ed il 6 settembre 2013 e rispettivamente iscritti ai numeri 8, 9 e 10 del registro conflitti tra enti 2013.

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

udito nell'udienza pubblica del 15 aprile 2014 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

uditi gli avvocati Giandomenico Falcon, Franco Mastragostino e Luigi Manzi per la Regione Emilia-Romagna, Luigi Manzi e Mario Bertolissi per la Regione Veneto, Carlo Emanuele Gallo e Roberto Cavallo Perin per la Regione Piemonte e l'avvocato dello Stato Enrico De Giovanni per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Le Regioni Emilia-Romagna, Veneto e Piemonte hanno promosso conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, in relazione alle deliberazioni assunte dalla Corte dei conti, sezione delle autonomie 5 aprile 2013, n. 12, e 5 luglio 2013, n. 15, nonché di quelle delle sezioni regionali di

controllo (rispettivamente, 12 giugno 2013, n. 234, e 10 luglio 2013, n. 249, della sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, 29 aprile 2013, n. 105, e 13 giugno 2013, n. 160, della sezione regionale di controllo per il Veneto e 10 luglio 2013, n. 263, della sezione regionale di controllo per il Piemonte) con cui, in forza dell'art. 1, commi 9, 10, 11 e 12, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 dicembre 2012, n. 213, è stato esercitato il controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari regionali relativi all'esercizio finanziario 2012.

Le ricorrenti si dolgono che la Corte dei conti, in violazione della loro autonomia legislativa, statutaria, organizzativa e contabile, abbia svolto per l'esercizio in questione un potere non attribuito dalla legge, perché il controllo delineato dal d.l. n. 174 del 2012 non potrebbe che operare a partire dall'anno 2013, a seguito dell'entrata in vigore dei criteri individuati dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano e recepiti con d.P.C.m. 21 dicembre 2012.

Lamentano, poi, che la Corte dei conti abbia operato il controllo sulla base di criteri da essa stessa individuati ex post rispetto ai fatti di gestione e senza il contributo partecipativo delle autonomie, disapplicando le leggi regionali vigenti e surrogandosi alle competenze proprie dei consigli regionali.

La Regione Piemonte ritiene, altresì, che le deliberazioni impugnate violino l'art. 122, quarto comma, della Costituzione, che garantisce l'insindacabilità delle opinioni espresse e dei voti dati dai singoli consiglieri regionali, nonché l'art. 9, comma 2, della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), che ha abrogato il primo comma dell'art. 125 Cost. e quindi tutti i controlli amministrativi sulle Regioni, e infine gli artt. 123 Cost. e 29 della legge regionale statutaria 4 marzo 2005, n. 1 (Statuto della Regione Piemonte), in forza dei quali l'approvazione dei rendiconti spetterebbe al solo consiglio regionale, con esclusione di qualsivoglia ingerenza da parte di organi statali.

2.– I giudizi, data l'identità dell'oggetto, vanno riuniti per essere decisi con unica pronunzia.

3.– L'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito l'inammissibilità dei ricorsi presentati dalle Regioni Veneto e Piemonte, in primo luogo, perché le ricorrenti non hanno impugnato tempestivamente la deliberazione 5 aprile 2013, n. 12, della Corte dei conti, sezione delle autonomie, con cui si sarebbe stabilito di assoggettare a verifica i rendiconti dei gruppi consiliari relativi all'esercizio 2012.

L'eccezione non è fondata.

È vero che questa Corte ha ripetutamente affermato «l'inammissibilità dei ricorsi per conflitto di attribuzione proposti contro atti meramente consequenziali (confermativi, riproduttivi, esplicativi, esecutivi, etc.) rispetto ad atti anteriori, non impugnati [...]» (sentenza n. 207 del 2012; nello stesso senso, sentenze n. 144 del 2013 e n. 369 del 2010), ma non è questo il caso in esame.

La questione della spettanza alla Corte dei conti del potere di controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari relativi all'anno 2012 e l'individuazione dei criteri da seguire nel suo esercizio sono stati oggetto di una complessa valutazione da parte della sezione delle autonomie, la quale, dopo avere affermato, con la deliberazione 5 aprile 2013, n. 12, che il controllo attribuito dal d.l. n. 174 del 2012 doveva trovare immediata applicazione, è poi tornata sulla vicenda con la successiva deliberazione 5 luglio 2013, n. 15.

Quest'ultima, dichiaratamente adottata per risolvere i contrasti interpretativi insorti nelle sezioni regionali a seguito della precedente deliberazione, ha ribadito l'esistenza del potere di controllo relativamente all'esercizio 2012, ma qualificandolo «ad efficacia ricognitiva» della regolarità dei documenti contabili e inserito «in un percorso finalizzato all'applicazione integrale dei nuovi controlli a decorrere dal 2013». La sezione delle autonomie ha poi escluso l'operatività

dell'«impianto sanzionatorio» del d.l. n. 174 del 2012 e statuito che «le delibere già emesse dalle Sezioni regionali di controllo sono da interpretare in conformità agli indirizzi sopra indicati».

Con la deliberazione in esame, la Corte dei conti ha quindi effettuato un riesame integrale della questione, configurando in modo diverso il potere di controllo e la stessa portata ed efficacia dell'attività già svolta in materia dalle sezioni regionali. La nuova deliberazione non è riconducibile alla categoria degli atti meramente consequenziali ed è sostitutiva della precedente: essa, dunque, ne rende superflua l'impugnazione.

3.1.– Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri il ricorso proposto dalla Regione Veneto sarebbe inoltre tardivo, non essendo stata tempestivamente impugnata la precedente deliberazione 29 aprile 2013, n. 105, con cui la sezione regionale di controllo aveva assegnato ai gruppi consiliari il termine di 30 giorni per la regolarizzazione dei rendiconti.

Quanto al ricorso promosso dalla Regione Piemonte, l'Avvocatura generale dello Stato deduce la tardività della impugnazione della deliberazione della sezione regionale di controllo 10 luglio 2013, n. 263, che ha anch'essa assegnato ai gruppi consiliari un nuovo termine per la regolarizzazione dei rendiconti, non avendo la ricorrente impugnato precedenti deliberazioni di analogo tenore.

Le eccezioni non sono fondate.

Si è già rilevato che, a seguito del riesame, la sezione delle autonomie ha stabilito, tra l'altro, che le precedenti deliberazioni delle sezioni regionali di controllo andavano interpretate in conformità ai nuovi indirizzi da essa dettati. Gli atti in questione sono stati dunque conformati in modo diverso e ciò ha comportato una riapertura dei termini per la loro impugnazione.

3.2.– L'Avvocatura generale dello Stato ha poi eccepito l'inammissibilità dei conflitti per assenza di tono costituzionale, dal momento che le ricorrenti contesterebbero non l'attribuzione alla Corte dei conti del potere di controllo, relativamente all'esercizio 2012, sui rendiconti dei gruppi consiliari, ma le mere modalità con cui è stato esercitato.

L'eccezione è in parte non fondata in fatto, dal momento che oggetto primario della contestazione delle ricorrenti è l'esercizio in sé del potere di controllo per l'anno 2012, in assenza di una valida base legale.

Essa, in ogni caso, è anche infondata in diritto, dal momento che «la figura dei conflitti di attribuzione non si restringe alla sola ipotesi di contestazione circa l'appartenenza del medesimo potere, che ciascuno dei soggetti contendenti rivendichi per sé ma si estende a comprendere ogni ipotesi in cui dall'illegittimo esercizio di un potere altrui consegua la menomazione di una sfera di attribuzioni costituzionalmente assegnate all'altro soggetto» (sentenza n. 110 del 1970).

3.3.– Non è fondata neanche l'eccezione di inammissibilità per intervenuta acquiescenza del conflitto promosso dalla Regione Veneto, avendo essa recepito la normativa statale sui controlli della Corte dei conti con la legge regionale 21 dicembre 2012, n. 47 (Disposizioni per la riduzione e il controllo delle spese per il funzionamento delle istituzioni regionali, in recepimento e attuazione del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 “Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012”, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213 e istituzione e disciplina del Collegio dei revisori dei conti della Regione del Veneto).

Difatti, per giurisprudenza costante di questa Corte, «nei giudizi per conflitto di attribuzione non trova applicazione l'istituto dell'acquiescenza, data l'indisponibilità delle competenze di cui si controverte in tali giudizi (ex plurimis, sentenze n. 95 del 2003, n. 511 del 2002, n. 389 e n. 163 del 1995, n. 191 del 1994; ordinanza n. 195 del 2004)» (sentenza n. 275 del 2011).

3.4.– È infine non fondata l'eccezione di inammissibilità per difetto d'interesse del conflitto promosso dalla Regione Piemonte, dal momento che gli atti impugnati inciderebbero sui gruppi

consiliari, soggetti autonomi rispetto al consiglio regionale, in quanto tali legittimati a far valere le proprie ragioni di fronte alla giurisdizione comune.

Va rammentato, al riguardo, che «I gruppi consiliari sono stati qualificati dalla giurisprudenza di questa Corte come organi del consiglio e proiezioni dei partiti politici in assemblea regionale (sentenze n. 187 del 1990 e n. 1130 del 1988), ovvero come uffici comunque necessari e strumentali alla formazione degli organi interni del consiglio (sentenza n. 1130 del 1988)» (sentenza n. 39 del 2014). La lamentata lesione delle prerogative dei gruppi si risolve dunque in una compressione delle competenze proprie dei consigli regionali e quindi delle Regioni ricorrenti, pertanto legittimate alla proposizione del conflitto (sentenze n. 252 del 2013, n. 195 del 2007 e n. 163 del 1997).

4.– Nel merito i ricorsi sono fondati.

Tutte le ricorrenti lamentano, in primo luogo, che la Corte dei conti abbia leso la loro autonomia organizzativa e contabile, ed in particolare quella dei consigli regionali e dei loro gruppi consiliari, tutelata dall'art. 121, secondo comma, Cost., esercitando in relazione al 2012 un potere ad essa non attribuito dalla legge.

I commi 9, 10, 11 e 12 dell'art. 1 del d.l. n. 174 del 2012 detterebbero, infatti, una disciplina del controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari completa, non frazionabile e comunque esercitabile solo secondo i criteri previsti nelle linee guida deliberate dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano e recepite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato solo il 21 dicembre 2012 ed entrato in vigore il 17 febbraio dell'anno seguente.

L'immediata operatività del controllo è stata affermata, al contrario, dalla sezione delle autonomie in ragione dell'assenza di una norma transitoria contenuta nel d.l. n. 174 del 2012 e sul rilievo che le leggi regionali vigenti già prevedevano degli obblighi di rendicontazione nei confronti dei consigli regionali ovvero di loro articolazioni.

Ebbene, ai sensi dell'art. 1, comma 9, del d.l. n. 174 del 2012, il rendiconto in esame è «strutturato secondo linee guida deliberate dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e recepite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri [...]». Il comma 11, poi, attribuisce alla sezione regionale di controllo un giudizio di conformità dei rendiconti medesimi alle prescrizioni dettate dall'art. 1, e quindi ai già detti criteri contenuti nelle linee guida.

Il dettato normativo configura dunque il potere di controllo in esame come condizionato alla previa individuazione dei criteri per il suo esercizio e ciò sull'evidente presupposto della loro indispensabilità.

Questa Corte, del resto, con la sentenza n. 39 del 2014, ha chiarito che «il rendiconto delle spese dei gruppi consiliari costituisce parte necessaria del rendiconto regionale, nella misura in cui le somme da tali gruppi acquisite e quelle restituite devono essere conciliate con le risultanze del bilancio regionale [...]. Il sindacato della Corte dei conti assume infatti, come parametro, la conformità del rendiconto al modello predisposto in sede di Conferenza, e deve pertanto ritenersi documentale, non potendo addentrarsi nel merito delle scelte discrezionali rimesse all'autonomia politica dei gruppi, nei limiti del mandato istituzionale».

Non può essere accolta, infine, la tesi dell'Avvocatura generale dello Stato, secondo cui l'immediata operatività si ricaverebbe dalla circostanza dell'utilizzo dello strumento della decretazione d'urgenza, dal momento che quest'ultimo sottende una scelta di opportunità non rilevante in questa sede e logicamente non incompatibile con la decorrenza dell'operatività dei controlli dall'esercizio successivo all'entrata in vigore del decreto.

5.– Deve pertanto concludersi nel senso che non spettava allo Stato e, per esso, alla Corte dei conti, sezione delle autonomie e sezioni regionali di controllo per le Regioni Emilia-Romagna, Veneto e

Piemonte, adottare le deliberazioni impugnate con cui si è, rispettivamente, indirizzato ed esercitato il controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari in relazione all'esercizio 2012.

Le deliberazioni in questione, per l'effetto, vanno annullate.

6.– Restano assorbite le ulteriori censure sollevate dalle ricorrenti.

7.– Non può trovare accoglimento, infine, l'istanza di autorimessione della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 9, 10, 11 e 12, del d.l. n. 174 del 2012, avanzata dalla Regione Veneto, poiché in ogni caso irrilevante alla luce dell'esito del conflitto (sentenza n. 313 del 2013).

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara che non spettava allo Stato e, per esso, alla Corte dei conti, sezione delle autonomie, adottare le deliberazioni 5 aprile 2013, n. 12, e 5 luglio 2013, n. 15, nonché alla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, le deliberazioni 12 giugno 2013, n. 234, e 10 luglio 2013, n. 249, alla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Veneto, le deliberazioni 29 aprile 2013, n. 105, e 13 giugno 2013, n. 160, ed alla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Piemonte, la deliberazione 10 luglio 2013, n. 263, con cui si è, rispettivamente, indirizzato ed esercitato il controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari in relazione all'esercizio 2012;

2) annulla, per l'effetto, le deliberazioni suddette.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 maggio 2014.

Gaetano SILVESTRI, Presidente
Giancarlo CORAGGIO, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 15 maggio 2014.

Sentenza: 19 maggio 2014, n. 134

Materia: pubblico impiego, governo del territorio

Parametri invocati: artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: legge della Regione Basilicata 16 aprile 2013, n. 7 (Disposizioni nei vari settori di intervento della Regione Basilicata), art. 16 [nella parte in cui sostituisce l'art 27 della legge regionale della Basilicata 30 dicembre 2011, n. 26 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione annuale e pluriennale della Regione Basilicata – Legge finanziaria 2012)] e dell'art. 29, comma 6, lettera g)

Esito:

1) illegittimità costituzionale dell'art. 27, comma 2, ultimo periodo, della legge della Regione Basilicata 30 dicembre 2011, n. 26 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione annuale e pluriennale della Regione Basilicata – Legge finanziaria 2012), nel testo sostituito dall'art. 16 della legge della Regione Basilicata 16 aprile 2013, n. 7 (Disposizioni nei vari settori di intervento della Regione Basilicata);

2) non fondatezza della questione relativa alla legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 6, lettera g), della legge della Regione Basilicata n. 7 del 2013

Estensore nota: Carla Paradiso

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri promuove due questioni di legittimità nei confronti della legge della Regione Basilicata 16 aprile 2013, n. 7 (Disposizioni nei vari settori di intervento della Regione Basilicata). La prima nei confronti dell'articolo 16, nella parte in cui sostituisce l'articolo 27 della legge della Regione Basilicata 30 dicembre 2011, n. 26 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione annuale e pluriennale della Regione Basilicata – Legge finanziaria 2012) per violazione degli articoli 3, 97 della Costituzione; la seconda nei confronti dell'articolo 29, comma 6, lettera g), della legge regionale 7/2013 per violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione.

Nel primo caso la Corte ritiene fondata la questione relativa all'articolo 16 che dispone il trasferimento all'Azienda sanitaria di Potenza (ASP) delle attività sanitarie di prevenzione e riabilitazione visiva e clinico-gestionali svolte dalla Sezione italiana dell'agenzia internazionale per la prevenzione della cecità (SIACP) e prevede, al comma 2, che la stessa ASP subentri anche nei contratti di lavoro di diritto privato del personale della SIACP.

La Consulta, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale della norma censurata, ricorda di aver già ritenuto illegittimo il mancato ricorso al concorso pubblico per il reclutamento del personale delle pubbliche amministrazioni in relazione a norme regionali di generale ed automatico reinquadramento del personale di enti di diritto privato nei ruoli di Regioni o enti pubblici regionali, perché un simile trasferimento si risolve in un privilegio indebito per i soggetti beneficiari di un siffatto meccanismo, in violazione dell'articolo 97 della Costituzione (sentenze n. 227 del 2013, n. 62 del 2012, n. 310 e n. 299 del 2011, n. 267 del 2010). Neppure vale l'espressa esclusione dell'instaurazione di un rapporto di pubblico impiego, pur contenuta nella norma censurata. Infatti, dice la Corte, la prosecuzione del rapporto di lavoro con una pubblica amministrazione *“non può che risolversi nell'insorgenza di un rapporto di impiego pubblico alle dipendenze di quest'ultima”*.

La Corte dichiara, quindi, l'illegittimità costituzionale dell'articolo 27, comma 2, ultimo periodo, della legge regionale della Basilicata n. 26 del 2011, nel testo introdotto dall'articolo 16 della legge regionale della Basilicata n. 7 del 2013.

La Corte, invece, dichiara non fondata la seconda questione relativa all'articolo 29, comma 6, lettera g), della l.r. 7/2013. La Corte afferma che la disciplina delle distanze tra i fabbricati va ricondotta alla materia dell'«ordinamento civile», di competenza legislativa esclusiva dello Stato (sentenze n. 6 del 2013, n. 114 del 2012, n. 232 del 2005; ordinanza n. 173 del 2011). Al contempo precisa che «*i fabbricati insistono su di un territorio che può avere rispetto ad altri – per ragioni naturali e storiche – specifiche caratteristiche, [sicché] la disciplina che li riguarda – ed in particolare quella dei loro rapporti nel territorio stesso – esorbita dai limiti propri dei rapporti interpretati e tocca anche interessi pubblici*» (sentenza n. 232 del 2005), la cui cura è stata affidata alle Regioni, in base alla competenza concorrente in materia di «governo del territorio».

Sebbene in linea di principio, la disciplina delle distanze minime tra costruzioni rientri nella competenza legislativa statale esclusiva, alle Regioni è comunque consentito fissare limiti in deroga alle distanze minime stabilite nella normativa statale, anche se unicamente a condizione che tale deroga sia giustificata dall'esigenza di soddisfare interessi pubblici legati al governo del territorio.

Ne consegue che la legislazione regionale che interviene sulle distanze, interferendo con l'ordinamento civile, è legittima solo in quanto persegue chiaramente finalità di carattere urbanistico, demandando l'operatività dei suoi precetti a «*strumenti urbanistici funzionali ad un assetto complessivo ed unitario di determinate zone del territorio*» (sentenza n. 232 del 2005).

In definitiva, le deroghe all'ordinamento civile delle distanze tra edifici sono consentite se inserite in strumenti urbanistici, funzionali a conformare un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio (sentenza n. 6 del 2013).

Secondo la Corte, tale principio è stato sostanzialmente recepito dal legislatore statale con l'art. 30, comma 1, 0a), del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 9 agosto 2013, n. 98, che ha inserito, dopo l'art. 2 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia – Testo A), l'art. 2-bis, a norma del quale «*Ferma restando la competenza statale in materia di ordinamento civile con riferimento al diritto di proprietà e alle connesse norme del codice civile e alle disposizioni integrative, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono prevedere, con proprie leggi e regolamenti, disposizioni derogatorie al decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, e possono dettare disposizioni sugli spazi da destinare agli insediamenti residenziali, a quelli produttivi, a quelli riservati alle attività collettive, al verde e ai parcheggi, nell'ambito della definizione o revisione di strumenti urbanistici comunque funzionali a un assetto complessivo e unitario o di specifiche aree territoriali*».

La norma regionale impugnata s'inserisce in un elenco di varianti ai piani vigenti che attengono a strumenti urbanistici mirati (come i piani di area di sviluppo industriale), i quali producono, a norma dell'articolo 51, sesto comma, del d.P.R. 6 marzo 1978, n. 218 (Testo unico delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno), «*gli stessi effetti giuridici del piano territoriale di coordinamento di cui alla legge 17 agosto 1942, n. 1150*». Tanto determina, per i Comuni ricadenti nell'ambito del piano, l'obbligo di adeguare ad esso i propri strumenti urbanistici. Conseguentemente, ad avviso della Consulta «*ricorre nella specie quella finalizzazione urbanistica dell'intervento regionale, intesa alla costruzione di un assetto complessivo ed unitario di determinate zone del territorio, che costituisce l'estrinsecazione della relativa competenza legislativa regionale*».

Pubblico impiego (successione dell'Azienda Sanitaria di Potenza nei contratti di lavoro privato del personale della Sezione Italiana dell'Agenzia internazionale per la Prevenzione della Cecità, senza costituzione di alcun rapporto di pubblico impiego) - Edilizia ed urbanistica (varianti ai piani nelle aree industriali; modifiche alle distanze dai confini). - Legge della Regione Basilicata 30 dicembre 2011, n. 26 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione annuale e pluriennale della Regione Basilicata - Legge finanziaria 2012), art. 27, comma 2, ultimo periodo, nel testo sostituito dall'art. 16 della legge della Regione Basilicata 16 aprile 2013, n. 7 (Disposizioni nei vari settori di intervento della Regione Basilicata); legge della Regione Basilicata n. 7 del 2013, art. 29, comma 6, lettera g). - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.23 del 28-5-2014)

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 16 e 29, comma 6, lettera g), della legge della Regione Basilicata 16 aprile 2013, n. 7 (Disposizioni nei vari settori di intervento della Regione Basilicata), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 19-24 giugno 2013, depositato in cancelleria il 28 giugno 2013 ed iscritto al n. 72 del registro ricorsi 2013.

Udito nell'udienza pubblica del 25 marzo 2014 il Giudice relatore Luigi Mazzella;

udito l'avvocato dello Stato Antonio Tallarida 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. 3, 97 e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 2, [rectius: dell'art. 16, nella parte in cui sostituisce l'art. 27, comma 2, della legge della Regione Basilicata 30 dicembre 2011, n. 26 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione annuale e pluriennale della Regione Basilicata – Legge finanziaria 2012)] e dell'art. 29, comma 6, lettera g), della legge della Regione Basilicata 16 aprile 2013, n. 7 (Disposizioni nei vari settori di intervento della Regione Basilicata).

1.1.– L'art. 16 della legge reg. Basilicata n. 7 del 2013 sostituisce l'art. 27 della legge della Regione Basilicata 30 dicembre 2011, n. 26, il quale, al comma 1, dispone il trasferimento delle attività sanitarie di prevenzione, riabilitazione visiva e clinico-gestionali della Sezione italiana dell'agenzia internazionale per la prevenzione della cecità (SIACP), all'Azienda sanitaria di Potenza (ASP), in coordinamento, per le stesse attività, con l'Azienda sanitaria di Matera.

Il comma 2 del suddetto articolo prevede, poi, (oltre al trasferimento delle dotazioni strumentali e finanziarie, assegnate dalla Regione al SIACP e non ancora utilizzate, alla ASP) il subentro della stessa ASP «nei contratti di lavoro di diritto privato del personale in essere alla data di entrata in vigore della presente legge, senza che ciò costituisca l'instaurarsi di un rapporto di pubblico impiego».

Ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, quest'ultima disposizione contrasta con gli artt. 3 e 97 Cost., in quanto consente l'inquadramento in una pubblica amministrazione di personale non selezionato attraverso pubblico concorso. Essa, inoltre, viola l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che riserva alla competenza esclusiva dello Stato la materia dell'ordinamento civile e, quindi, i rapporti di diritto privato regolati dal codice civile, poiché prevede una modalità di assunzione del suddetto personale (un contratto di diritto privato a tempo indeterminato che non comporterebbe inquadramento nei ruoli della ASP) sconosciuta dal vigente ordinamento statale.

1.2.– L'art. 29, comma 6, lettera g), della medesima legge reg. Basilicata n. 7 del 2013 include tra le possibili varianti ai piani nelle aree industriali quelle che prevedano modifiche alle distanze dai confini, purché siano rispettate le distanze «dettate dal codice civile».

Il ricorrente afferma che la predetta disposizione di legge, non contemplando espressamente, oltre all'obbligo di osservanza del codice civile, anche quello del rispetto delle distanze tra i fabbricati di cui all'art. 9 del decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444 (Limiti

inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765), contrasta con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che riserva allo Stato la materia dell'ordinamento civile.

2.– La censura formulata con riguardo all'art. 16, comma 2, della legge reg. Basilicata n. 7 del 2013, è chiaramente rivolta contro l'art. 27, comma 2, ultimo periodo, della legge reg. Basilicata n. 26 del 2011, nel testo sostituito dal succitato art. 16, che prevede la successione dell'ASP nel contratto di lavoro privato del personale della SIACP, senza costituzione di alcun rapporto di pubblico impiego.

2.1.– Così intesa, la questione è fondata, poiché la norma impugnata viola gli artt. 3 e 97 della Costituzione.

Il concorso pubblico costituisce la modalità generale ed ordinaria di accesso nei ruoli delle pubbliche amministrazioni. Questa Corte ha già ritenuto illegittimo il mancato ricorso a detta forma di reclutamento del personale delle pubbliche amministrazioni in relazione a norme regionali di generale ed automatico reinquadramento del personale di enti di diritto privato nei ruoli di Regioni o enti pubblici regionali, perché un simile trasferimento si risolve in un privilegio indebito per i soggetti beneficiari di un siffatto meccanismo, in violazione dell'art. 97 Cost. (sentenze n. 227 del 2013, n. 62 del 2012, n. 310 e n. 299 del 2011, n. 267 del 2010).

Neppure il principio in base al quale il passaggio di attività da uno ad altro soggetto comporta il trasferimento del personale ivi addetto «consente di prescindere dall'esigenza di pari condizioni di accesso di tutti i cittadini e di selezione dei migliori» (sentenza n. 227 del 2013).

La mancata previsione di un concorso pubblico ai fini della successione dell'ASP nei rapporti di lavoro del personale già dipendente dalla SIACP integra la denunciata violazione degli artt. 3 e 97 Cost., senza che possa indurre a diversa conclusione l'espressa esclusione, sancita nella norma censurata, dell'instaurazione di un rapporto di pubblico impiego. Infatti, la prosecuzione del rapporto di lavoro con una pubblica amministrazione non può che risolversi nell'insorgenza di un rapporto di impiego pubblico alle dipendenze di quest'ultima.

Neppure vale osservare che questa Corte ha, in via di principio, riconosciuto che si possa eccezionalmente derogare alla regola del pubblico concorso, quando lo scostarsi dalla stessa si riveli a sua volta maggiormente funzionale al buon andamento dell'amministrazione e ricorrano straordinarie esigenze d'interesse pubblico (da ultimo, sentenza n. 217 del 2012). Infatti non si rinviene alcuna ragione o esigenza che, nella specie, possa giustificare una deroga siffatta.

Va quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 27, comma 2, ultimo periodo, della legge reg. Basilicata n. 26 del 2011, nel testo introdotto dall'art. 16 della legge reg. Basilicata n. 7 del 2013.

Resta assorbito l'ulteriore profilo di illegittimità prospettato dall'Avvocatura generale dello Stato.

3.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 6, lettera g), della legge reg. Basilicata n. 7 del 2013 non è fondata, nei sensi di seguito precisati.

La disciplina delle distanze tra i fabbricati va ricondotta alla materia dell'«ordinamento civile», di competenza legislativa esclusiva dello Stato (sentenze n. 6 del 2013, n. 114 del 2012, n. 232 del 2005; ordinanza n. 173 del 2011). Deve però essere precisato che «i fabbricati insistono su di un territorio che può avere rispetto ad altri – per ragioni naturali e storiche – specifiche caratteristiche, [sicché] la disciplina che li riguarda – ed in particolare quella dei loro rapporti nel territorio stesso – esorbita dai limiti propri dei rapporti interprivati e tocca anche interessi pubblici» (sentenza n. 232 del 2005), la cui cura è stata affidata alle Regioni, in base alla competenza

concorrente in materia di «governo del territorio» di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Dunque, se, in linea di principio, la disciplina delle distanze minime tra costruzioni rientra nella competenza legislativa statale esclusiva, alle Regioni è comunque consentito fissare limiti in deroga alle distanze minime stabilite nella normativa statale, anche se unicamente a condizione che tale deroga sia giustificata dall'esigenza di soddisfare interessi pubblici legati al governo del territorio.

Ne consegue che la legislazione regionale che interviene sulle distanze, interferendo con l'ordinamento civile, è legittima solo in quanto persegue chiaramente finalità di carattere urbanistico, demandando l'operatività dei suoi precetti a «strumenti urbanistici funzionali ad un assetto complessivo ed unitario di determinate zone del territorio» (sentenza n. 232 del 2005). Le norme regionali che, disciplinando le distanze tra edifici, esulino, invece, da tali finalità, risultano invasive della materia «ordinamento civile», riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. Nella delimitazione dei rispettivi ambiti di competenza – statale in materia di «ordinamento civile» e concorrente in materia di «governo del territorio» –, il punto di equilibrio è stato rinvenuto nell'ultimo comma dell'art. 9 del d.m. n. 1444 del 1968, che questa Corte ha più volte ritenuto dotato di efficacia precettiva e inderogabile (sentenze n. 114 del 2012 e n. 232 del 2005; ordinanza n. 173 del 2011). Tale disposto ammette distanze inferiori a quelle stabilite dalla normativa statale, ma solo «nel caso di gruppi di edifici che formino oggetto di piani particolareggiati o lottizzazioni convenzionate con previsioni planovolumetriche».

In definitiva, le deroghe all'ordinamento civile delle distanze tra edifici sono consentite se inserite in strumenti urbanistici, funzionali a conformare un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio (sentenza n. 6 del 2013).

Tale principio è stato sostanzialmente recepito dal legislatore statale con l'art. 30, comma 1, 0a), del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 9 agosto 2013, n. 98, che ha inserito, dopo l'art. 2 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia – Testo A), l'art. 2-bis, a norma del quale «Ferma restando la competenza statale in materia di ordinamento civile con riferimento al diritto di proprietà e alle connesse norme del codice civile e alle disposizioni integrative, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono prevedere, con proprie leggi e regolamenti, disposizioni derogatorie al decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, e possono dettare disposizioni sugli spazi da destinare agli insediamenti residenziali, a quelli produttivi, a quelli riservati alle attività collettive, al verde e ai parcheggi, nell'ambito della definizione o revisione di strumenti urbanistici comunque funzionali a un assetto complessivo e unitario o di specifiche aree territoriali».

La norma regionale impugnata dev'essere, dunque, scrutinata alla luce dei suesposti principi. Essa s'inserisce in un elenco di varianti ai piani vigenti alla data di entrata in vigore della legge reg. Basilicata n. 7 del 2013, che, nel quadro di una normativa transitoria applicabile nelle aree industriali lucane, è previsto siano adottate e approvate dal consiglio di amministrazione del Consorzio territorialmente competente, in deroga alla normale procedura regolata dai commi precedenti dello stesso art. 29, «anche su istanza degli operatori economici insediati o che intendano insediarsi nell'area, [...] previo espletamento delle procedure di partecipazione per osservazione di cui all'art. 9, comma 2, della legge regionale 11 agosto 1999, n. 23».

Le varianti di cui alla disposizione regionale denunciata attengono, dunque, a strumenti urbanistici mirati (come i piani di area di sviluppo industriale), i quali producono, a norma dell'art. 51, sesto comma, del d.P.R. 6 marzo 1978, n. 218 (Testo unico delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno), «gli stessi effetti giuridici del piano territoriale di coordinamento di cui alla legge 17 agosto 1942, n. 1150». Tanto determina, per i Comuni ricadenti nell'ambito del piano, l'obbligo di adeguare ad esso i propri strumenti urbanistici [art. 6 della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge urbanistica)].

Conseguentemente, ricorre nella specie quella finalizzazione urbanistica dell'intervento regionale, intesa alla costruzione di un assetto complessivo ed unitario di determinate zone del territorio, che costituisce l'estrinsecazione della relativa competenza legislativa regionale.

Peraltro, venendo in rilievo una competenza concorrente riguardo ad una materia che, relativamente alla disciplina delle distanze, interferisce con altra di spettanza esclusiva dello Stato, non v'è dubbio che debbano essere comunque osservati i principi della legislazione statale quali «si ricavano dall'art. 873 cod. civ. e dall'ultimo comma dell'art. 9 del d.m. 2 aprile 1968, n. 1444, emesso ai sensi dell'art. 41-quinquies della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (introdotto dall'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765), avente efficacia precettiva e inderogabile, secondo un principio giurisprudenziale consolidato» (sentenza n. 230 del 2005).

Quindi, seppure il regime delle distanze ha la sua prima collocazione nel codice civile, la stessa disciplina ivi contenuta è poi precisata in ulteriori interventi normativi, tra cui rileva, in particolare, il d.m. n. 1444 del 1968, costituente un corpo unico con la regolazione codicistica.

Per tali ragioni d'ordine sistematico, l'esplicito richiamo al codice civile contenuto nell'art. 29, comma 6, lettera g), della legge reg. Basilicata n. 7 del 2013 deve essere inteso come riferito all'intera disciplina civilistica di cui il citato decreto ministeriale è parte integrante e fondamentale.

Così interpretata, la disposizione regionale censurata risulta pienamente rispettosa della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia civilistica dei rapporti interprivati, appunto perché essa impone il rispetto del codice civile e di tutte le disposizioni integrative dettate in tema di distanze nell'ambito dell'ordinamento civile, comprese quelle di cui all'art. 9 del d.m. n. 1444 del 1968.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 27, comma 2, ultimo periodo, della legge della Regione Basilicata 30 dicembre 2011, n. 26 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione annuale e pluriennale della Regione Basilicata – Legge finanziaria 2012), nel testo sostituito dall'art. 16 della legge della Regione Basilicata 16 aprile 2013, n. 7 (Disposizioni nei vari settori di intervento della Regione Basilicata);

2) dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 6, lettera g), della legge della Regione Basilicata n. 7 del 2013, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 maggio 2014.

Gaetano SILVESTRI, Presidente
Luigi MAZZELLA, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 21 maggio 2014.

Sentenza: 15 aprile 2014, n. 136

Materia: caccia

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: art. 117, secondo comma, lett. s)

Ricorrente: Presidenza del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 2, comma 3, della legge della Regione Piemonte 25 giugno 2013, n. 11 (Disposizioni in materia di aree contigue alle aree protette. Modifiche alla legge regionale 29 giugno 2009, n. 19)

Esito: illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, della legge della Regione Piemonte 25 giugno 2013, n. 11 (Disposizioni in materia di aree contigue alle aree protette. Modifiche alla legge regionale 29 giugno 2009, n. 19), nella parte in cui consente la caccia nelle cosiddette aree contigue anche a cacciatori non residenti nelle aree medesime

Estensore nota : Beatrice Pieraccioli

Sintesi:

La disposizione impugnata sostituisce il comma 2 dell'art. 6 della legge regionale 29 giugno 2009, n. 19 (Testo unico sulla tutela delle aree naturali e della biodiversità), stabilendo che «l'esercizio venatorio nelle aree contigue, ai sensi dell'articolo 32 della legge 394/1991, si svolge nella forma di caccia controllata riservata ai cacciatori aventi diritto all'accesso negli ambiti territoriali di caccia e nei comprensori alpini su cui insiste l'area contigua all'area naturale protetta».

Il testo originario della norma, in conformità all'art. 32, comma 3, della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette), permetteva tale caccia ai soli cacciatori residenti nei Comuni dell'area protetta e dell'area contigua, e il ricorrente reputa che il nuovo criterio introdotto dal legislatore regionale, in quanto difforme dalla previsione dell'art. 32, comma 3, della legge n. 394 del 1991, leda la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.).

Ad avviso della Corte la questione è fondata.

La Corte richiama, a tal proposito la sentenza n. 315 del 2010 con cui ha accolto una questione analoga, dichiarando l'illegittimità costituzionale di una disposizione della Regione Liguria di contenuto sostanzialmente identico a quello della disposizione impugnata.

Come in quel caso, la norma censurata si pone in contrasto con l'art. 32, comma 3, della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette), che permette la caccia controllata all'interno delle aree contigue ai soli residenti. Posto che lo Stato, in tal modo, ha dettato un inderogabile standard di tutela ambientale, l'art. 2, comma 3, della legge della Regione Piemonte n. 11 del 2013, ha violato la competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.) e perciò viene dichiarato dalla Corte costituzionalmente illegittimo.

Caccia - Disciplina dell'esercizio venatorio nelle aree contigue alle aree protette. - Legge della Regione Piemonte 25 giugno 2013, n. 11 (Disposizioni in materia di aree contigue alle aree protette. Modifiche alla legge regionale 29 giugno 2009, n. 19), art. 2, comma 3. - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.23 del 28-5-2014)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, della legge della Regione Piemonte 25 giugno 2013, n. 11 (Disposizioni in materia di aree contigue alle aree protette. Modifiche alla legge regionale 29 giugno 2009, n. 19), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 20-22 agosto 2013, depositato in cancelleria il 29 agosto 2013 ed iscritto al n. 86 del registro ricorsi 2013.

Visto l'atto di costituzione della Regione Piemonte;

udito nell'udienza pubblica del 15 aprile 2014 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi;

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, ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, della legge della Regione Piemonte 25 giugno 2013, n. 11 (Disposizioni in materia di aree contigue alle aree protette. Modifiche alla legge regionale 29 giugno 2009, n. 19), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

La disposizione impugnata sostituisce il comma 2 dell'art. 6 della legge regionale 29 giugno 2009, n. 19 (Testo unico sulla tutela delle aree naturali e della biodiversità), stabilendo che «l'esercizio venatorio nelle aree contigue, ai sensi dell'articolo 32 della legge 394/1991, si svolge nella forma di caccia controllata riservata ai cacciatori aventi diritto all'accesso negli ambiti territoriali di caccia e nei comprensori alpini su cui insiste l'area contigua all'area naturale protetta».

Il testo originario della norma, in conformità all'art. 32, comma 3, della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette), permetteva tale caccia ai soli cacciatori residenti nei Comuni dell'area protetta e dell'area contigua, e il ricorrente reputa che il nuovo criterio introdotto dal legislatore regionale, in quanto difforme dalla previsione dell'art. 32, comma 3, della legge n. 394 del 1991, leda la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.).

2.– La questione è fondata.

Con la sentenza n. 315 del 2010 questa Corte ha accolto una questione analoga, dichiarando l'illegittimità costituzionale di una disposizione della Regione Liguria di contenuto sostanzialmente identico a quello della disposizione impugnata.

In quell'occasione, la Corte ha osservato che l'art. 32, comma 3, della legge n. 394 del 1991, con il quale la norma della Regione Liguria era in contrasto, esprime uno standard di tutela ambientale che si impone al legislatore regionale, e che trova applicazione anche nell'ambito del regime di caccia programmata introdotto dalla legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio).

Lo stesso contrasto è ravvisabile tra l'art. 32, comma 3, della legge n. 394 del 1991 e la norma impugnata, poiché i cacciatori che accedono all'ambito territoriale su cui insiste l'area contigua all'area naturale protetta possono anche non risiedere in uno dei Comuni di queste aree.

In tal senso depongono non solo l'art. 14, comma 5, della legge n. 157 del 1992, ma anche l'art. 1, comma 11, della legge regionale 11 aprile 1995, n. 53 (Disposizioni provvisorie in ordine alla gestione della caccia programmata e al calendario venatorio), e l'art. 19 della legge regionale 4 settembre 1996, n. 70 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), che, nel definire i criteri di ammissione dei cacciatori per ogni ambito territoriale, non esigono che essi siano ivi residenti.

Gli atti adottati sulla base dell'art. 1, comma 11, della legge regionale n. 53 del 1995 e sulla base dell'art. 19 della legge regionale n. 70 del 1996, pure a seguito dell'abrogazione di tali disposizioni, «conservano validità ed efficacia» per effetto dell'art. 40, comma 2, della legge regionale 4 maggio 2012, n. 5 (Legge finanziaria per l'anno 2012). Si tratta, in particolare, delle delibere di giunta recanti i criteri di ammissione agli ambiti territoriali, tra cui, da ultimo, la delibera della Giunta regionale 19 marzo 2012, n. 90-3600, che continua a non richiedere la residenza nell'ambito territoriale, al fine di potervi cacciare.

Deve concludersi che l'art. 2, comma 3, della legge regionale n. 11 del 2013, si pone in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., e che va perciò dichiarato costituzionalmente illegittimo, nei limiti di cui al dispositivo della presente sentenza.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, della legge della Regione Piemonte 25 giugno 2013, n. 11 (Disposizioni in materia di aree contigue alle aree protette. Modifiche alla legge regionale 29 giugno 2009, n. 19), nella parte in cui consente la caccia nelle cosiddette aree contigue anche a cacciatori non residenti nelle aree medesime.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 maggio 2014.

Gaetano SILVESTRI, Presidente
Giorgio LATTANZI, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 21 maggio 2014.

Sentenza: 19 maggio 2014, n. 137

Materia: servizi pubblici

Giudizio: conflitto di attribuzioni tra Enti

Limiti violati: art. 8, numeri 1), 5), 17), 19) e 24; art. 9, numero 9) e 10), art. 13; art. 14; art. 16; artt. 80 ed 81 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)

Ricorrente: Provincia autonoma di Trento

Oggetto: art. 3, comma 1, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 20 luglio 2012 (Individuazione delle funzioni dell'Autorità per l'energia elettrica ed il gas attinenti alla regolazione e al controllo dei servizi idrici, ai sensi dell'articolo 21, comma 19 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214)

Esito: non spettanza allo Stato della competenza di attribuire poteri, compiti e funzioni all'Autorità per l'energia elettrica ed il gas, in relazione al servizio idrico, nei confronti della Provincia autonoma di Trento, con conseguente annullamento delle lettere e) ed o) del comma 1 dell'art. 3 del d.P.C.M. 20 luglio 2012, nella parte in cui si applicano anche nei confronti della Provincia autonoma di Trento

Estensore: Francesca Casalotti

Sintesi:

La Provincia autonoma di Trento ha promosso conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato in relazione all'art. 3, comma 1, del d.P.C.M. 20 luglio 2012, atto secondario di contenuto sostanzialmente normativo.

Ad avviso della ricorrente con tale articolo sarebbero stati attribuiti poteri, compiti e funzioni all'Autorità per l'energia elettrica ed il gas, in relazione al servizio idrico, anche nei confronti della Provincia autonoma di Trento in contrasto sia con quanto previsto dalla norma di legge sulla cui base è stato adottato il decreto (art. 21, comma 19, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, recante «Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici», convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214), sia con la competenza provinciale in materia di organizzazione e gestione del servizio idrico.

Tale competenza si desume, anzitutto, da alcune norme statutarie, che assegnano alla Provincia autonoma specifiche attribuzioni, legislative ed amministrative (art. 16), in materia di «ordinamento degli uffici provinciali», «urbanistica», «viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse provinciale», «assunzione diretta di servizi pubblici e loro gestione a mezzo di aziende speciali», «opere idrauliche della terza, quarta e quinta categoria» (art. 8, numeri 1, 5, 17, 19 e 24, dello statuto speciale). Il quadro delle competenze risulta poi completato da una serie di norme di attuazione statutaria (contenute nel d.P.R. 20 gennaio 1973, n. 115 che ha trasferito alle Province autonome tutti i beni del demanio idrico; nel d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381, che ha trasferito alle Province le attribuzioni dell'amministrazione dello Stato in materia di urbanistica e di utilizzazione delle acque pubbliche; infine nel d.P.R. 26 marzo 1977, n. 235, relativo alla materia energia e nel d.lgs. n. 268/ 1992, n. 268 in materia di finanza regionale e provinciale, in materia di finanza locale).

Sulla base di queste competenze provinciali in tema di servizio idrico la Corte rileva che le funzioni e i compiti attribuiti all'Autorità presuppongono un sistema territoriale e organizzativo del servizio che non trova riscontro nella Provincia autonoma di Trento e che costituiscono espressione

di poteri regolatori anche in materia tariffaria, di vigilanza e sanzionatori che non possono ritenersi legittimamente esercitabili nei confronti delle Province autonome.

Tali considerazioni valgono anche se nello stesso decreto all'art. 4 è prevista una clausola di salvaguardia secondo cui sono in ogni caso fatte salve le competenze delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano ai sensi dei rispettivi statuti speciali e delle relative norme di attuazione. Tale clausola, infatti, come già rilevato dalla Corte - pur fungendo da limite all'applicazione di norme statali incompatibili con gli statuti speciali e le relative norme di attuazione, escludendo il contrasto con il riparto costituzionale delle competenze (sentenza n. 241 del 2012) - non trova applicazione nei casi in cui singole norme statali prevedano espressamente, derogando alla clausola in esame, la propria diretta ed immediata applicabilità agli enti ad autonomia speciale, ancorché esse siano in contrasto con lo statuto d'autonomia e con le relative norme di attuazione. Casi nei quali, viceversa, il problema della presunta violazione del riparto costituzionale delle competenze si impone all'attenzione.

Nella sentenza in esame la Corte rileva in particolare che sia la disposizione di cui alla lett. e) (che attribuisce all'Autorità il compito di verificare «la corretta redazione del piano d'ambito, acquisita la valutazione già effettuata dalle regioni e dalle province autonome di Trento e di Bolzano sulla coerenza dei piani d'ambito con la pianificazione regionale e provinciale di settore») sia la disposizione di cui alla lett. o) (che demanda alla stessa Autorità il compito di definire ulteriori programmi di attività e le iniziative da porre in essere a garanzia degli interessi degli utenti), prevedendo espressamente la loro applicazione anche nelle Province autonome di Trento e di Bolzano, in deroga alla clausola di salvaguardia di cui all'art. 4, si pongono in contrasto con la disciplina speciale del servizio idrico integrato vigente nel territorio della provincia autonoma sulla base della normativa statutaria e di attuazione statutaria.

La Corte dichiara dunque che non spettava allo Stato, e per esso al Presidente del Consiglio dei ministri, attribuire poteri, compiti e funzioni all'Autorità per l'energia elettrica ed il gas, in relazione al servizio idrico, nei confronti della Provincia autonoma di Trento, con la conseguenza che deve essere disposto l'annullamento delle lettere e) ed o) del comma 1 dell'art. 3 del d.P.C.M. 20 luglio 2012, nella parte in cui si applicano anche nei confronti della Provincia autonoma di Trento.

Provincia autonoma di Trento - Servizio idrico - Decreto del P.C.M. di attribuzione di poteri, compiti e funzioni all'Autorità per l'energia elettrica ed il gas. - Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 20 luglio 2012 (Individuazione delle funzioni dell'Autorità per l'energia elettrica ed il gas attinenti alla regolazione e al controllo dei servizi idrici, ai sensi dell'articolo 21, comma 19, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214), art. 3, comma 1. - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.23 del 28-5-2014)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sorto in relazione all'art. 3, comma 1, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 20 luglio 2012 (Individuazione delle funzioni dell'Autorità per l'energia elettrica ed il gas attinenti alla regolazione e al controllo dei servizi idrici, ai sensi dell'articolo 21, comma 19, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214), promosso dalla Provincia autonoma di Trento con ricorso notificato il 3 dicembre 2012, depositato in cancelleria il 6 dicembre 2012 ed iscritto al n. 15 del registro conflitti tra enti 2012.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nell'udienza pubblica dell'11 febbraio 2014 il Giudice relatore Giuseppe Tesaurò;

uditi gli avvocati Giandomenico Falcon e Luigi Manzi per la Provincia autonoma di Trento e l'avvocato dello Stato Giovanni Palatiello per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– La Provincia autonoma di Trento ha promosso conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato in relazione all'art. 3, comma 1, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 20 luglio 2012 (Individuazione delle funzioni dell'Autorità per l'energia elettrica ed il gas attinenti alla regolazione e al controllo dei servizi idrici, ai sensi dell'articolo 21, comma 19 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214).

Con il predetto articolo del citato decreto, atto secondario di contenuto sostanzialmente normativo, sarebbero stati attribuiti poteri, compiti e funzioni all'Autorità per l'energia elettrica ed il gas, in relazione al servizio idrico, anche nei confronti della Provincia autonoma di Trento, degli enti locali di cui alla predetta Provincia e dei gestori dei servizi a livello provinciale, in contrasto non solo con quanto previsto dalla norma di legge sulla cui base è stato adottato il decreto (art. 21, comma 19, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, recante «Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici», convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214), ma anche con la competenza provinciale in materia di organizzazione e gestione del servizio idrico, che comprende la pianificazione, il governo, la gestione e l'utilizzazione delle acque in tutti i loro aspetti, inclusa la gestione dei servizi pubblici rivolti all'utenza e la determinazione delle tariffe di utilizzazione.

Tale competenza si desumerebbe, anzitutto, da tutta una serie di norme statutarie, che assegnano alla Provincia autonoma specifiche attribuzioni, legislative ed amministrative (art. 16), in materia di «ordinamento degli uffici provinciali», «urbanistica», «viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse provinciale», «assunzione diretta di servizi pubblici e loro gestione a mezzo di aziende speciali», «opere idrauliche della terza, quarta e quinta categoria» (art. 8, numeri 1, 5, 17, 19 e 24, dello statuto speciale); nonché di «utilizzazione delle acque pubbliche», «igiene e sanità» e «finanza locale» (art. 9, numeri 9 e 10, ed artt. 80 e 81, dello statuto speciale).

La predetta competenza provinciale in materia di servizio idrico sarebbe, inoltre, ulteriormente delineata dalle norme di attuazione statutaria contenute nel d.P.R. 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), che ha trasferito alle Province autonome tutti i beni del demanio idrico; nel d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di urbanistica ed opere pubbliche), che ha trasferito alle Province «le attribuzioni dell'amministrazione dello Stato in materia di urbanistica, di edilizia comunque sovvenzionata, di utilizzazione delle acque pubbliche, di opere idrauliche, di opere di prevenzione e pronto soccorso per calamità pubbliche, di espropriazione per pubblica utilità, di viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse provinciale» (art. 1) e «tutte le attribuzioni inerenti alla titolarità di tale demanio ed in particolare quelle concernenti la polizia idraulica e la difesa delle acque dall'inquinamento» (art. 5); infine nel d.P.R. 26 marzo 1977, n. 235 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige in materia di energia), e nel 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), in materia di finanza locale.

Tanto premesso, l'impugnato art. 3, comma 1, del d.P.C.m. 20 luglio 2012 sarebbe illegittimo e lesivo delle richiamate competenze provinciali, in primo luogo in quanto esso, facendo espresso riferimento alle Province autonome di Trento e di Bolzano in due punti (lettere f ed o),

renderebbe esercitabili anche nelle medesime Province i poteri regolatori e sanzionatori attribuiti dalla citata disposizione alla predetta Autorità, in contrasto con la clausola di salvaguardia contenuta nel successivo art. 4. In particolare, sarebbe evidente la lesività delle norme di cui alle lettere c), d) ed f), che presuppongono un sistema territoriale ed organizzativo del servizio, che non trova riscontro nella Provincia autonoma di Trento, ed attribuiscono all'Autorità specifici poteri in materia tariffaria, nonché le norme, di cui alle lettere a), b), e), g), i), l), m) ed o), del medesimo comma 1 dell'art. 3 del citato d.P.C.m. che assegnano all'Autorità poteri regolatori, di vigilanza e sanzionatori.

Il citato art. 3, comma 1, violerebbe anche le speciali disposizioni di attuazione dello statuto di cui agli artt. 2 e 4 del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento): esso, infatti, pur essendo un atto sostanzialmente regolamentare, inciderebbe su una materia di competenza provinciale, dettando norme che pretendono di avere diretta applicabilità, in contrasto con il regime di separazione tra fonti statali e fonti provinciali di cui all'art. 2 del citato d.lgs. n. 266 del 1992, ed attribuendo ad un organo statale competenze in materie di spettanza provinciale, in violazione dell'art. 4 del medesimo decreto legislativo. Qualora, poi, fosse ritenuto un atto di indirizzo e coordinamento, esso risulterebbe comunque – ad avviso della ricorrente – illegittimo ed invasivo delle competenze della Provincia autonoma di Trento, non essendo stato adottato dal Governo, né preceduto dal parere delle Province autonome, come prescritto dall'art. 3, commi 1 e 3, del d.lgs. n. 266 del 1992, e non avendo un contenuto corrispondente a quello proprio di un atto di indirizzo, come stabilito dal comma 2 del citato art. 3 del d.lgs. n. 266 del 1992.

2.– In via preliminare, occorre esaminare l'eccezione di inammissibilità del ricorso formulata dal Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato.

2.1. – Secondo il resistente, il ricorso sarebbe inammissibile in quanto avrebbe ad oggetto un atto meramente esecutivo di una norma legislativa non impugnata tempestivamente mediante ricorso in via principale.

2.2. – Tale eccezione è priva di fondamento.

Questa Corte ha ripetutamente dichiarato che «il conflitto di attribuzione è ammissibile allorché la lesione della competenza derivi immediatamente e direttamente dall'atto impugnato ed è, invece, inammissibile qualora l'atto impugnato ripeta [...] il contenuto o costituisca una mera e necessaria esecuzione di un altro atto che ne costituisca il precedente logico e giuridico» (sentenza n. 369 del 2010). In quest'ultimo caso viene, infatti, «a determinarsi la decadenza dall'esercizio dell'azione, dal momento che non può essere consentita, attraverso l'impugnazione dell'atto meramente consequenziale della norma non impugnata, la contestazione di quest'ultima, in ordine alla quale è già inutilmente spirato il termine fissato dalla legge (sentenze n. 207 del 2012 e n. 369 del 2010)» (sentenza n. 144 del 2013).

Nella specie, l'estensione alle Province autonome dei poteri regolatori assegnati all'Autorità per l'energia ed il gas è contenuta esclusivamente nell'impugnato art. 3, comma 1, del d.P.C.m. 20 luglio 2012. Infatti, né nell'art. 21, comma 19, del d.l. n. 201 del 2011, che ha individuato le funzioni ed i compiti dell'Autorità per l'energia ed il gas attinenti alla regolazione e al controllo dei servizi idrici, né nell'art. 10 del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre Europeo – Prime disposizioni urgenti per l'economia), che, in precedenza, aveva assegnato i medesimi compiti all'Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua, è fatta mai menzione delle Province autonome di Trento e di Bolzano quali destinatarie dei poteri dei suddetti organi.

A ciò si aggiunge la considerazione che il predetto art. 21, comma 19, del d.l. n. 201 del 2011 stabilisce che le funzioni attinenti alla regolazione e al controllo dei servizi idrici, vengono esercitate dall'Autorità per l'energia ed il gas «con i medesimi poteri attribuiti all'Autorità stessa dalla legge 14 novembre 1995, n. 481», la quale ultima, all'art. 2, comma 15, dichiara

espressamente che nelle Province autonome di Trento e di Bolzano si applicano le norme statutarie e di attuazione statutaria; mentre il comma 11 dell'art. 10 del d.l. n. 70 del 2011 stabiliva che le funzioni allora assegnate all'Agenzia nazionale avrebbero dovuto assolvere «il fine di garantire l'osservanza dei principi contenuti nel decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152», il quale, all'art. 176, fa espressamente salve le competenze delle predette Province in materia.

Deve, quindi, concludersi che il provvedimento impugnato non costituisce pedissequa attuazione di alcuna delle citate norme primarie, di cui si possa eccepire la mancata tempestiva impugnazione, posto che in esse non vi era e non vi è alcuna disposizione che estenda i poteri delle richiamate autorità alle Province autonome, in contrasto con le competenze statutarie.

Pertanto, va rigettata l'eccezione di inammissibilità del ricorso proposto dalla Provincia autonoma di Trento, considerato che la menomazione delle attribuzioni lamentata dalla Provincia ricorrente è autonomamente imputabile al provvedimento impugnato (sentenza n. 207 del 2012).

3.– Ancora in linea preliminare, si deve riconoscere il tono costituzionale del conflitto proposto, sebbene esso abbia ad oggetto un atto che potrebbe risultare anche illegittimo per violazione della norma di legge alla quale avrebbe dovuto dare esecuzione.

Già in numerose occasioni questa Corte ha, infatti, affermato che la pretesa «violazione delle attribuzioni statutarie della Provincia autonoma [...] conferisce di per sé “tono costituzionale” al conflitto, restando irrilevante la concorrente possibilità di impugnativa giurisdizionale» (sentenza n. 287 del 2005).

4. – Nel merito, il ricorso è fondato nei limiti di seguito precisati.

4.1.– Lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige attribuisce alla Provincia autonoma di Trento competenza legislativa primaria in materia di «acquedotti e lavori pubblici di interesse provinciale» (art. 8, numero 17), «assunzione e gestione di servizi pubblici» (art. 8, numero 19), «urbanistica» (art. 8, numero 5) ed «opere idrauliche» (art. 8, numero 24), nonché competenza legislativa concorrente in tema di «utilizzo delle acque pubbliche, igiene e sanità» (art. 9, numero 9 e numero 10). L'art. 14 dello stesso statuto speciale prevede, fra l'altro, che l'utilizzazione delle acque pubbliche deve essere realizzata in base ad un Piano generale stabilito d'intesa fra lo Stato e la Provincia autonoma (approvato con d.P.R. 15 febbraio 2006), il quale sostituisce interamente, nel territorio provinciale, il Piano regolatore generale degli acquedotti (art. 10, comma 2, del d.P.R. n. 381 del 1974). In base alle norme di attuazione statutaria contenute nel d.P.R. n. 115 del 1973, la Provincia autonoma di Trento esercita, inoltre, tutte le attribuzioni inerenti alla titolarità del demanio idrico, ivi compresa la polizia idraulica e la difesa delle acque dall'inquinamento.

Sulla base delle citate norme statutarie e di attuazione statutaria, questa Corte ha riconosciuto, fin dalla sentenza n. 412 del 1994, l'esistenza di una competenza provinciale in materia di organizzazione del servizio idrico, nell'esercizio della quale detta Provincia ha delineato minuziosamente il quadro organizzatorio del servizio idrico integrato provinciale. Essa «non si limita alla sola organizzazione e programmazione del servizio, ma comprende anche l'individuazione dei criteri di determinazione delle tariffe ad esso inerenti, le quali ultime costituiscono il “corrispettivo del predetto servizio” (sentenza n. 335 del 2008)» (sentenza n. 233 del 2013). Si tratta, in sostanza, della competenza, che lo statuto di autonomia riserva alla Provincia autonoma di Trento, a regolare integralmente il servizio idrico, la quale «non è stata sostituita dalla competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza e di tutela dell'ambiente, a seguito della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, considerato che la suddetta riforma, in forza del principio ricavabile dall'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, non restringe la sfera di autonomia già spettante alla Provincia autonoma (sentenza n. 357 del 2010)» (sentenza n. 233 del 2013).

È in questo quadro che occorre valutare la portata dell'impugnato art. 3, comma 1, del d.P.C.m. 20 luglio 2012.

Il predetto decreto del Presidente del Consiglio dei ministri si compone di quattro articoli, contenenti, rispettivamente: l'individuazione delle funzioni che restano attribuite al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, in quanto non trasferite all'Autorità per l'energia ed il gas (art. 1); l'indicazione delle finalità e dei principi ispiratori della regolazione del settore idrico (art. 2); l'individuazione delle specifiche «funzioni di regolazione e controllo del servizio idrico integrato, ovvero di ciascuno dei singoli servizi che lo compongono», funzioni che sono state trasferite all'Autorità per l'energia ed il gas, che le esercita «sulla base dei poteri ad essa conferiti dalla legge 14 novembre 1995, n. 481» (art. 3); infine le «disposizioni particolari per le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano» (art. 4).

L'impugnato art. 3, al comma 1, in specie, attribuisce alla predetta Autorità una serie di compiti, fra i quali: definire i livelli minimi e gli obiettivi di qualità del servizio idrico integrato (lettera a); predisporre, ai sensi dell'art. 151 del d.lgs. n. 152 del 2006, una o più convenzioni tipo per la regolazione dei rapporti tra autorità competenti all'affidamento del servizio e soggetti gestori (lettera b); definire le componenti di costo – inclusi i costi finanziari degli investimenti e della gestione – per la determinazione della tariffa del servizio idrico integrato (lettera c); predisporre e rivedere periodicamente il metodo tariffario per la determinazione della tariffa del servizio idrico integrato (lettera d); verificare la corretta redazione del piano d'ambito, acquisita la valutazione già effettuata dalle Regioni e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano sulla coerenza dei piani d'ambito con la pianificazione regionale e provinciale di settore (lettera e); approvare le tariffe del servizio idrico integrato (lettera f); adottare direttive per la trasparenza della contabilità e per la separazione contabile e amministrativa dei gestori del servizio idrico integrato o di suoi segmenti (lettera g); formulare proposte di revisione della disciplina vigente (lettera i); tutelare i diritti degli utenti (lettera l); integrare la relazione al Governo e al Parlamento di cui all'art. 2, comma 12, lettera i), della legge n. 481 del 1995 con un'apposita sezione avente particolare riferimento allo stato e alle condizioni del servizio idrico integrato (lettera m); definire ulteriori programmi di attività e le iniziative da porre in essere a garanzia degli interessi degli utenti, d'intesa con le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano (lettera o).

Si tratta essenzialmente di funzioni e compiti che, come sostenuto dalla ricorrente, presuppongono un sistema territoriale e organizzativo del servizio che non trova riscontro nella Provincia autonoma di Trento e che costituiscono espressione di poteri regolatori anche in materia tariffaria, di vigilanza e sanzionatori che non possono ritenersi legittimamente esercitabili nei confronti delle Province autonome, sulla base delle richiamate competenze provinciali e di attuazione in tema di servizio idrico.

D'altro canto, questa Corte ha già rilevato che, «in coerenza con detti principi, nel decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 20 luglio 2012, recante l'individuazione delle funzioni dell'Autorità per l'energia elettrica ed il gas attinenti alla regolazione e al controllo dei servizi idrici, all'art. 4 è stabilito che “Sono in ogni caso fatte salve le competenze delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano ai sensi dei rispettivi statuti speciali e delle relative norme di attuazione”» (sentenza n. 233 del 2013).

Da tale disposizione, che chiude il decreto in esame, potrebbe desumersi l'inapplicabilità nella Provincia autonoma di Trento delle richiamate previsioni contenute nell'impugnato art. 3, comma 1.

Questa Corte ha, infatti, ripetutamente affermato che clausole di salvaguardia analoghe a quella contenuta nell'art. 4 del d.P.C.m. in esame fungono da limite all'applicazione di norme statali incompatibili con gli statuti speciali e le relative norme di attuazione, escludendo il contrasto con il riparto costituzionale delle competenze (sentenza n. 241 del 2012).

Ma ciò, ovviamente, con l'eccezione relativa ai casi in cui singole norme statali prevedano espressamente, derogando alla clausola in esame, la propria diretta ed immediata applicabilità agli enti ad autonomia speciale, ancorché esse siano in contrasto con lo statuto d'autonomia e con le relative norme di attuazione. Casi nei quali, viceversa, il problema della presunta violazione del riparto costituzionale delle competenze si impone all'attenzione.

Nella specie, sia la disposizione di cui alla lettera e), che quella di cui alla lettera o) dell'impugnato art 3, comma 1, prevedono espressamente la loro applicazione anche nelle Province autonome di Trento e di Bolzano, in deroga alla clausola di salvaguardia di cui al successivo art. 4.

Orbene, la disposizione di cui alla lettera e) dell'impugnato art. 3, comma 1, attribuendo all'Autorità per l'energia ed il gas il compito di verificare «la corretta redazione del piano d'ambito, acquisita la valutazione già effettuata dalle regioni e dalle province autonome di Trento e di Bolzano sulla coerenza dei piani d'ambito con la pianificazione regionale e provinciale di settore», presuppone l'operatività di un sistema di organizzazione del servizio, basato sull'individuazione degli ambiti ottimali e dei piani d'ambito, che contrasta con la disciplina speciale del medesimo servizio vigente nel territorio della Provincia autonoma, sulla base della normativa statutaria e di attuazione statutaria, che assegna alla medesima Provincia tutti i compiti inerenti alla gestione del servizio idrico. Analogamente, la previsione di cui alla lettera o) dell'art. 3, comma 1, nella parte in cui demanda all'Autorità per l'energia ed il gas di definire «ulteriori programmi di attività e le iniziative da porre in essere a garanzia degli interessi degli utenti, anche mediante la cooperazione con organi di garanzia eventualmente istituiti dalle regioni e dalle province autonome di Trento e di Bolzano», ancorché d'intesa con le Regioni e le stesse Province autonome, lede la sfera di competenza provinciale, imponendo anche ad essa la definizione, sia pure attraverso una forma di collaborazione, di ulteriori modalità di espletamento del servizio, in contrasto con la riserva di disciplina e gestione integrale del servizio idrico fondata sullo statuto.

4.2.– Alla luce delle considerazioni che precedono, in accoglimento parziale del ricorso, deve essere dichiarato che non spettava allo Stato, e per esso al Presidente del Consiglio dei ministri, attribuire poteri, compiti e funzioni all'Autorità per l'energia elettrica ed il gas, in relazione al servizio idrico, nei confronti della Provincia autonoma di Trento, con la conseguenza che deve essere disposto l'annullamento delle lettere e) ed o) del comma 1 dell'art. 3 del d.P.C.M. 20 luglio 2012, nella parte in cui si applicano anche nei confronti della Provincia autonoma di Trento.

5.– Gli effetti della pronuncia, fondandosi su motivi comuni ad entrambe le Province autonome, devono essere estesi anche alla Provincia autonoma di Bolzano.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara che non spettava allo Stato, e per esso al Presidente del Consiglio dei ministri, attribuire, con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 20 luglio 2012 (Individuazione delle funzioni dell'Autorità per l'energia elettrica ed il gas attinenti alla regolazione e al controllo dei servizi idrici, ai sensi dell'articolo 21, comma 19 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214), poteri, compiti e funzioni all'Autorità per l'energia elettrica ed il gas, in relazione al servizio idrico, nei confronti delle Province autonome di Trento e di Bolzano e, per l'effetto, annulla le lettere e) ed o) dell'art. 3, comma 1, del predetto decreto, nella parte in cui si riferiscono anche alle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 maggio 2014.

Gaetano SILVESTRI, Presidente
Giuseppe TESAURO, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 21 maggio 2014.

Sentenza: 19 maggio 2014, n. 141

Materie: coordinamento della finanza pubblica; ambiente; servizi sociali; tutela della salute

Parametri invocati: artt. 3, 38, 81, quarto comma, 117, secondo comma, lettere e), l) ed s) e terzo comma, nonché 120 Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto:

-art. 1, commi 2, 26, 27, 34, 37, 44, 75, 78, lettera a), 123, 124, 131, da 135 a 138, da 142 a 154, da 163 a 204, 207, da 209 a 212, 215, 217, 218, 219, da 221 a 232, da 238 a 241, 243, 244, 245 e 263 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);

-art. 1, comma 1, lettera c), e comma 2, della legge della Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 3 (Disposizioni per l'attuazione del Piano di Rientro del Settore Sanitario);

Esito:

1) illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 27, 34, 44, 75, 123, 124, 135, 136, 137, 138, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 164, 165, 166, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 182, 183, 184, 185, 186, 187, 188, 189, 190, 191, 203, 207, 215 e 263 della l.r. Campania 4/2011;

2) non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 75 e 78, lettera a), della l.r. Campania 4/2011;

3) estinzione del processo relativamente alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 2, 26, 131, da 167 a 175, 192, da 194 a 202, 231 e 232 della l.r. Campania 4/2011;

4) cessata materia del contendere in relazione alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 37, 163, 193, 204, da 209 a 212, da 217 a 219, da 221 a 230, da 238 a 241, da 243 a 245 della l.r. Campania 4/2011, nonché dell'art. 1, commi 1, lettera c), e 2, della legge della l.r. Campania 3/2012;

Estensore nota: Cesare Belmonte

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato svariate norme 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) nonché i commi 1, lettera c), e 2, dell'art. 1 della legge della Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 3 (Disposizioni per l'attuazione al Piano di Rientro del Settore Sanitario), recanti disposizioni abrogative, modificative o integrative di corrispondenti norme della l.r. 4/2011.

Il processo è dichiarato estinto in relazione ad una serie di disposizioni della l.r. 4/2011 oggetto di formale rinuncia al ricorso. Parimenti, la Corte costituzionale dichiara la cessazione della materia del contendere in relazione ad altre norme censurate della l.r. 4/2011, in ragione della sopravvenuta abrogazione delle norme stesse.

L'esame delle residue questioni viene ripartito dalla Corte in due blocchi, riguardanti da un lato bilancio e contabilità pubblica, ambiente e diritti sociali; dall'altro il disavanzo sanitario.

Il primo blocco di questioni ricomprende quelle riguardanti i commi **34, 44, 75, 78, lettera a), 123, da 135 a 138, da 142 a 154, 207 e 263 dell'art. 1 della l.r. Campania 4/2011.**

Il **comma 34** recita che le maggiori entrate derivanti dal recupero dell'evasione fiscale, realizzate nel corso dell'esercizio finanziario, sono destinate ad incrementare i fondi di riserva per spese obbligatorie e per la reiscrizione di residui perenti, e il fondo di riserva per spese impreviste. La destinazione delle maggiori entrate derivanti dal recupero dell'evasione fiscale all'incremento dei fondi di riserva per spese obbligatorie e per spese impreviste si traduce secondo la Corte in un **surrettizio aumento** di dette spese, non altrimenti specificate e senza che, in violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost., ne sia indicata preventivamente una copertura sufficientemente sicura, posto che essa è rimessa ad un meccanismo eteronomo di determinazione (decreto del Ministro dell'economia e delle finanze o convenzione con l'Agenzia delle entrate) e rispetto ad un evento futuro ed incerto, quantomeno in riferimento all'ammontare.

Il **comma 44** prevede che le economie e le risorse definite dalla legge finanziaria regionale per l'anno 2009 sono utilizzate dagli enti delegati in materia di economia, bonifica montana e difesa del suolo, a parziale finanziamento dei piani di forestazione per gli anni 2011, 2012, 2013, attuati nell'ambito della pianificazione regionale 2009-2013. In assenza di certificazione dell'avanzo di amministrazione, e dell'approvazione del rendiconto dell'esercizio precedente, **la copertura del finanziamento** dei piani di forestazione, **tramite le economie e le risorse predette è illegittima per contrasto con l'art. 81, quarto comma, Cost.**

In quanto non concernente una norma di spesa, **non è fondata** in riferimento agli artt. 81, quarto comma, e 117, terzo comma, Cost, la questione relativa al **comma 75**, secondo cui la Regione avvia una collaborazione con l'Istituto per la finanza e l'economia locale (IFEL) al fine di promuovere una struttura tecnica di supporto alla Regione e agli enti locali della Campania nel processo di attuazione del federalismo, anche mediante la costituzione di un apposito ente associativo.

I commi 77, 78 e 79 riconoscono a decorrere dall'anno 2011 un bonus di euro 2.000,00, quale una tantum, in favore dei bambini nati o adottati a decorrere dal gennaio 2011 in nuclei familiari con già due figli minorenni a carico stabilendo che i soggetti beneficiari del bonus devono essere residenti in Campania da almeno due anni dalla nascita del bambino o dalla presentazione dell'istanza di adozione presso il Tribunale di competenza o presso gli istituti autorizzati alle procedure di adozione internazionale. **La questione del bonus**, che investe propriamente il solo prescritto requisito della permanenza biennale sul territorio regionale, **non è fondata**, poiché *non è irragionevole la previsione regionale che si limiti a favorire la natalità in correlazione alla presenza stabile del nucleo familiare sul territorio, senza che vengano in rilievo ulteriori criteri selettivi concernenti situazioni di bisogno o disagio, i quali non tollerano di per sé discriminazioni.*

È illegittima, per violazione degli artt. 117, secondo comma, lettera e), terzo comma, ed 81, quarto comma, Cost., la previsione di cui al **comma 123**. La norma stanziava risorse su un'apposita UPB per prevenire le frodi sui fondi comunitari. Tuttavia la stessa Regione Campania ammette che non è esistente quella UPB, ed in ogni caso la spesa non indica una chiara copertura finanziaria.

La disposizione di cui al **comma 124** stabilisce che gli impianti per la produzione di energia termoelettrica ubicati nel territorio dei comuni della Regione Campania devono essere dotati di un sistema di monitoraggio dello stato della qualità dell'aria, attraverso la collocazione permanente di centraline per il rilevamento dell'inquinamento atmosferico. La materia implicata dalla disciplina prevista dalla disposizione oggetto di censura è da ricondursi alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, riservata alla competenza statale esclusiva. La disciplina statale di cui al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) stabilisce che la domanda di autorizzazione integrata ambientale (AIA) deve anche prevedere le misure previste per controllare le emissioni nell'ambiente. Alla rispettiva autorità competente (statale o regionale) spetta il

controllo sul rispetto delle condizioni dell'AIA, nonché la potestà sanzionatoria nel caso di inosservanza delle prescrizioni autorizzatorie.

La norma impugnata, mancando di distinguere, tra i progetti soggetti ad AIA, quelli di competenza regionale da quelli di competenza statale, impone anche a questi ultimi la dotazione del sistema di monitoraggio dell'aria, quale condizione per ottenere – o comunque mantenere – l'autorizzazione all'esercizio, **con conseguente invasione nella competenza statale di cui dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.**

L'impugnazione è estesa **ai commi da 135 a 138.**

Le norme promuovono la costituzione di una Società finanziaria regionale per azioni, con sede nel territorio della Regione, che ha come oggetto sociale l'attuazione dei piani, programmi e indirizzi della Regione Campania, nonché operante a supporto alle piccole e medie imprese. La dotazione finanziaria per le spese di investimento della società finanziaria regionale è definita con successivo provvedimento. **Le norme sono illegittime** per violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost., giacché la dotazione finanziaria per le spese di investimento è definita con successivo provvedimento, **anziché con la stessa legge di spesa, là dove inoltre neppure l'UPB di riferimento è indicata in modo specifico.**

Peraltro, anche la censura con cui si deduce la violazione dei principi sull'“affidamento in house”, e dunque il contrasto di queste norme con l'art. 117, primo comma, Cost., **è fondata.** Le predette norme, nella parte in cui permettono di acquisire partecipazioni in società già costituite o di costituire società, anche insieme a soggetti terzi, **ledono infatti la possibilità del controllo analogo in materia di affidamento in house.**

I commi da 142 a 154, che si riferiscono ad incentivi alle imprese per l'attivazione del piano di azione per lo sviluppo economico regionale, sono impugnati per violazione dell'art. 81, quarto comma, nonché della potestà legislativa statale in materia di coordinamento della finanza pubblica. Per la Corte le norme sono **prive di copertura finanziaria** e dunque illegittime giacché sulla pertinente UPB non risultano risorse finanziarie per le finalità ora illustrate.

Il comma 207 autorizza la Giunta regionale ad utilizzare le economie risultanti su di una UPB destinata al finanziamento delle attività previste da varie leggi regionali in materia di politiche sociali, prevedendo che l'assessore alle politiche sociali depositi, presso la commissione consiliare competente in materia di bilancio, il programma finanziario di utilizzo delle risorse. La Corte osserva che in assenza di certificazione dell'avanzo di amministrazione e di approvazione del rendiconto dell'esercizio precedente, la copertura del finanziamento delle predette attività è assente, con conseguente violazione dell'**art. 81, quarto comma, Cost.**

E' illegittimo, sempre per violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost., anche la disposizione recata dal **comma 263,** secondo cui la Regione Campania istituisce il distretto industriale denominato Caianello-Capua per migliorare la mobilità ferro gomme dei comuni interessati al predetto asse territoriale; ciò in quanto la norma omette l'indicazione sia della UPB su cui far gravare gli oneri, sia della relativa copertura finanziaria.

Il secondo blocco di questioni attiene nel complesso alla materia del disavanzo sanitario e investe i commi 27, da 164 a 166, da 176 a 191, 203, 209, 215, da 221 a 230, 244 e 245 dell'art. 1 della l.r. Campania 4/2011. Tali questioni vengono esaminate dalla Corte congiuntamente alle disposizioni di cui all'art. 1 della l.r. Campania 3/2012 che incidono su corrispondenti disposizioni della legge precedente.

Il comma 27 stabilisce che tutti i contratti assunti in contrasto con il Piano di rientro dal disavanzo sanitario sono inefficaci. La norma è stata a sua volta modificata da successiva legge regionale stabilendo che tutti i contratti assunti in contrasto con il Piano di rientro sono sanzionati con la nullità. Ancorché la norma regionale riproduca ora quella statale di riferimento, la stessa è illegittima in quanto incide **sulla materia del diritto civile,** ascritta alla potestà esclusiva statale.

I commi da 164 a 166, da 176 a 191, che prevedono l'istituzione di fondi straordinari, sono censurati per violazione della potestà statale in materia di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., nonché per assenza di copertura finanziaria. La Corte rileva che

le norme dispongono spese non obbligatorie, in contrasto con il divieto posto dall'art. 1, comma 174, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (legge finanziaria 2005), ponendo in questo modo misure lesive della competenza statale in materia di coordinamento della finanza pubblica suscettibili di aggravare il disavanzo sanitario regionale, *con l'effetto di ostacolare l'attuazione del piano di rientro e, quindi, l'esecuzione del mandato commissariale.*

Con riferimento ai **commi 209 e 221** la Corte dichiara cessata la materia del contendere, a seguito di sopravvenute modifiche normative che introducono principi di necessaria coerenza fra le disposizioni medesime e il Piano di rientro dal disavanzo sanitario.

Il **comma 215** recita che la Regione Campania assicura le convenzioni a favore degli Hospice mediante l'istituzione di apposito capitolo di spesa. La disposizione, oltre ad interferire con il Piano di rientro, è priva di copertura finanziaria, in contrasto con **l'art. 81, quarto comma, Cost.**

I **commi da 224 a 230** disciplinano le funzioni di So.Re.Sa. attribuendo a questo soggetto competenze relative alla esecuzione dei pagamenti, dovuti per l'esercizio del servizio sanitario, e dei debiti, regolarmente accertati, delle Aziende sanitarie locali e delle Aziende ospedaliere; all'assistenza e supporto alle aziende sanitarie in materia di controllo di gestione e di pianificazione aziendale; all'esercizio in via esclusiva delle funzioni di acquisto e fornitura dei beni e attrezzature sanitarie e dei servizi non sanitari.

Anche in questo caso la Corte dichiara cessata la materia del contendere, sia in quanto viene eliminata la previsione dell'intervento della Giunta regionale con riferimento a talune competenze riservate al Commissario ad acta, sia per l'introduzione di una clausola di aderenza della disciplina legislativa regionale al Piano di rientro, *la quale non costituisce una clausola di mero stile, bensì è previsione congruente rispetto allo scopo.*

La cessazione della materia del contendere è infine dichiarata anche in riferimento ai **commi 244 e 245**, che autorizzano la Giunta regionale a disciplinare con regolamento la trasformazione dell'Agenzia Regionale Sanitaria (ARSAN). Tali norme sono state successivamente modificate prevedendo che l'ARSAN continui a svolgere le funzioni di supporto alla programmazione del servizio sanitario regionale già esercitate fino all'entrata in vigore del regolamento, *come auspicato dal ricorrente.*

Misure varie in materia di finanza regionale, bilancio e contabilità pubblica (destinazione a fondi di riserva di entrate derivanti dal recupero dell'evasione fiscale; finanziamento dei piani di forestazione con economie di bilancio; stanziamenti per la previsione di frodi sui fondi comunitari; agevolazioni fiscali per le imprese; istituzione del distretto industriale Caianello-Capua ed iscrizione del relativo finanziamento; concessione di contributi ed istituzione di fondi straordinari) - Misure varie in materia di amministrazione pubblica (riduzione delle indennità ai partecipanti ad organi collegiali della Regione e degli enti dipendenti; riduzione degli incarichi di funzioni dirigenziali conferiti ad esterni; costituzione della Società finanziaria regionale per azioni; costituzione dell'Istituto per la finanza e l'economia locale) - Misure in materia di ambiente (dotazione, per gli impianti per la produzione di energia termoelettrica, di un sistema di monitoraggio dello stato della qualità dell'aria) - Misure in materia di diritti sociali (bonus bebe') - Misure attinenti alla sanità pubblica ed al relativo disavanzo (decadenza dei commissari straordinari delle ASL per aver emesso atti in contrasto con il piano di rientro; nullità dei contratti assunti in contrasto con il piano di rientro; avvalimento della fondazione CEINGE da parte del Servizio sanitario regionale; previsione di convenzioni a favore degli Hospice; istituzione dell'Osservatorio regionale per la sicurezza alimentare; disciplina della Società Regionale per la Sanità s.p.a; riorganizzazione dell'Azienda Regionale Sanitaria; istituzione del centro regionale "Disturbi del comportamento alimentare"; rimodulazione del servizio di continuità assistenziale; riorganizzazione e ridefinizione degli ambiti territoriali delle ASL e dei distretti sanitari; modifiche ed integrazioni a varie disposizioni in materia di attuazione del piano di rientro). - 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), art. 1, commi 2, 26, 27, 34, 37, 44, 75, 78, lettera a), 123, 124, 131, da 135 a 138, da 142 a 154, da 163 a 204, 207, da 209 a 212, 215, 217, 218, 219, da 221 a 232, da 238 a 241, 243, 244, 245 e 263; legge della Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 3 (Disposizioni per l'attuazione del Piano di Rientro del Settore Sanitario), art. 1, comma 1, lettera c), e comma 2. - **(GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.24 del 4-6-2014)**

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 2, 26, 27, 34, 37, 44, 75, 78, lettera a), 123, 124, 131, da 135 a 138, da 142 a 154, da 163 a 204, 207, da 209 a 212, 215, 217, 218, 219, da 221 a 232, da 238 a 241, 243, 244, 245 e 263 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) e dell'art. 1, comma 1, lettera c), e comma 2, della legge della Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 3 (Disposizioni per l'attuazione del Piano di Rientro del Settore Sanitario), promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorsi notificati l'11-18 maggio 2011 e il 23-27 marzo 2012, depositati in cancelleria il 17 maggio 2011 ed il 30 marzo 2012 ed iscritti rispettivamente al n. 45 del registro ricorsi 2011 e al n. 64 del registro ricorsi 2012.

Visti gli atti di costituzione della Regione Campania;

udito nell'udienza pubblica del 25 marzo 2014 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

uditi l'avvocato dello Stato Diego Giordano per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Beniamino Caravita di Toritto per la Regione Campania.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con due ricorsi (n. 45 del 2011 e n. 64 del 2012) che, per la loro connessione, possono previamente riunirsi, il Presidente del Consiglio dei ministri ha, rispettivamente, impugnato le leggi 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), e 27 gennaio 2012, n. 3 (Disposizioni per l'attuazione al Piano di Rientro del Settore Sanitario).

La legge regionale n. 4 del 2011 viene censurata relativamente alle disposizioni di cui ai seguenti novantanove commi (in parte aggregabili) dell'art. 1: e cioè, in sequenza, ai commi 2, 26, 27, 34, 37, 44, 75, 78, lettera a), 123, 124, 131, da 135 a 138, da 142 a 154, da 163 a 204, 207, da 209 a 212, 215, 217, 218, 219, da 221 a 232, 238, 239, 240, 241, da 243 a 245, 263.

La legge regionale n. 3 del 2012 è, a sua volta, impugnata con riferimento ai commi 1, lettera c), e 2, dell'art. 1, recanti disposizioni, abrogative, modificative o integrative di corrispondenti norme della precedente legge regionale n. 4 del 2011.

2.– Successivamente al primo ricorso, il Presidente del Consiglio ha presentato formale rinuncia – che la Regione Campania ha accettato – relativamente alle disposizioni di cui ai commi 2, 26, 131, 167, 168, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 192, 194, 195, 196, 197, 198, 199, 200, 201, 202, 231 e 232 dell'art. 1 della legge regionale n. 4 del 2011.

Per cui in relazione a dette disposizioni può dichiararsi, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'estinzione del processo (sentenza n. 262 e ordinanza n. 197 del 2012).

3.– Con riguardo ancora all'art. 1 della legge regionale n. 4 del 2011, le disposizioni di cui ai suoi commi 163, 193 e 204 sono state nel frattempo abrogate dall'art. 3, comma 1, della legge della

Regione Campania 31 dicembre 2012, n. 41 (Modifiche ed abrogazioni di norme alla legge regionale 15 marzo 2011, n. 4 “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania – Legge finanziaria 2011” e modifica alla legge regionale 24 novembre 2001, n. 12 “Disciplina ed armonizzazione delle attività funerarie”).

Anche le ulteriori disposizioni di cui ai commi 210, 211, 212, 217, 218, 219, 222, 223, 238, 239, 241 e 243 sono state, a loro volta, abrogate dall’art. 1, comma 1, lettera e), della già richiamata legge regionale n. 3 del 2012.

In relazione, in particolare, alle norme di cui ai commi 163, 193, 204, 217, 218, 219, 222, 223, 238, 239, 241 e 243, la Regione resistente, con la memoria depositata in prossimità dell’udienza del 25 marzo 2014, ha precisato che alle stesse non è stata data medio tempore attuazione.

Con riguardo alle correlative questioni, può dichiararsi, pertanto, cessata la materia del contendere (ex plurimis, sentenza n. 18 del 2013).

3.1.– Viene di conseguenza meno la ragione della impugnativa anche in relazione al comma 240, che riguarda lo stanziamento degli oneri per l’attuazione degli interventi di cui agli abrogati commi 238 e 239; sicché, anche in riferimento alla disposizione di cui al citato comma 240 va dichiarata cessata la materia del contendere.

3.2.– Cessata può dichiararsi, inoltre, la materia del contendere in relazione ai commi da 210 a 212, in ragione del carattere oggettivamente satisfattivo della correlativa abrogazione (sentenza n. 326 del 2010), attenendo quelle impugunate disposizioni alla disciplina di ambiti territoriali di taluni distretti sanitari, venuti meno a seguito dell’abrogazione stessa.

4.– L’esame delle residue questioni procederà secondo la divisione, articolata nel primo ricorso (reg. ric. n. 45 del 2011) in due blocchi: a) bilancio e contabilità pubblica, ambiente e diritti sociali e b) disavanzo sanitario, e terrà contestualmente conto delle censure rivolte alle correlate disposizioni oggetto del secondo ricorso (reg. ric. n. 64 del 2012).

5.– Le preliminari eccezioni di inammissibilità del primo ricorso formulate dalla Regione resistente – per asserita genericità della delibera dell’organo politico, sottostante all’impugnativa e delle censure che assume formulate, dalla difesa dello Stato, in modo indistinto in relazione a più disposizioni unitariamente impugunate – sono entrambe non fondate.

Quanto alla prima eccezione, perché il necessario grado di determinatezza della delibera nell’individuazione delle disposizioni da impugnare emerge chiaramente dalla delibera stessa, che indica i commi da impugnare, sia pure in taluni casi aggregandoli, e richiama, seppur in sintesi, la materia disciplinata, nonché le ragioni della pretesa incostituzionalità ed i parametri asseritamente violati (sentenze n. 220, n. 246 e n. 309 del 2013).

Mentre con riguardo alla seconda eccezione, il tipo di censura rivolto ai commi da 142 a 154 – e cioè l’assenza della copertura in violazione del precetto dell’art. 81, quarto comma, Cost. – non rende necessario un grado di specificazione ulteriore (tra le altre, sentenza n. 3 del 2013), ma è tale da investire tutte le su richiamate disposizioni in ragione dell’identico profilo di vulnus alla Costituzione, che le accomuna.

Ed altrettanto è a dirsi per la denuncia che ha unitariamente ad oggetto il complesso delle disposizioni di cui ai commi da 163 a 204 (istitutive di fondi straordinari) e 240 e 241 (prevedenti nuovi stanziamenti su capitoli di spesa già istituiti), posto che, anche con riguardo a dette norme, ciò che in ogni caso si censura è l’effettuazione di spese non obbligatorie e la violazione dell’obbligo di copertura finanziaria.

6.– Con riguardo al primo blocco di questioni – esclusa quella (sub comma 2) estinta per rinuncia e quella (sub comma 27) in relazione alla quale è cessata la materia del contendere – restano da

esaminare le questioni relative alle disposizioni di cui ai commi 34, 44, 75, 78, lettera a), 123, da 135 a 138, da 142 a 154, 207 e 263 dell'impugnato art. 1 della legge regionale n. 4 del 2011.

6.1.– Il comma 34 – a tenore del quale «Le maggiori entrate derivanti dal recupero dell'evasione fiscale, realizzate nel corso dell'esercizio finanziario, sono destinate ad incrementare i fondi di riserva di cui all'articolo 28, comma 1, lettere a) e b), della legge regionale n. 7/2002» [e cioè, il fondo di riserva per spese obbligatorie e per la reinscrizione di residui perenti; ed il fondo di riserva per spese impreviste] – violerebbe, secondo il ricorrente, l'art. 81, quarto comma, e conseguentemente l'art. 117, terzo comma, Cost. (in relazione alla competenza legislativa in materia di «armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario»), per aver implementato le spese obbligatorie e le spese impreviste in assenza di copertura finanziaria specifica, tale essendo il mero richiamo alle «maggiori entrate derivanti dal recupero dell'evasione fiscale, realizzate nel corso dell'esercizio finanziario».

La questione è fondata.

La destinazione delle maggiori entrate derivanti dal recupero dell'evasione fiscale all'incremento dei fondi di riserva per spese obbligatorie e per spese impreviste, di cui all'art. 28, comma 1, lettere a) e b), della legge regionale 30 aprile 2002, n. 7 (Ordinamento contabile della Regione Campania articolo 34, comma 1, d.lgs. 28 marzo 2000, n. 76), si traduce, infatti, in un surrettizio aumento di dette spese, non altrimenti specificate e senza che, in violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost. (nel testo non attinto dalla modifica apportata dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, "Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale", la quale trova applicazione a decorrere dall'esercizio finanziario 2014), ne sia indicata preventivamente una copertura sufficientemente sicura (sentenze n. 18 del 2013, n. 214, n. 131 e n. 70 del 2012), posto che essa è rimessa ad un meccanismo eteronomo di determinazione (decreto del Ministro dell'economia e delle finanze e, dal 24 gennaio 2012, ai sensi dell'art. 10 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 – Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle provincie, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario –, convenzione con l'Agenzia delle entrate) e rispetto ad un evento futuro ed incerto, quantomeno in riferimento all'ammontare.

6.2.– Il comma 44 – il quale prevede che «Le economie e le risorse di cui all'articolo 18, comma 4, della legge regionale 19 gennaio 2009, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della regione Campania – legge finanziaria anno 2009), sono utilizzate, dagli enti delegati ai sensi della legge regionale 7 maggio 1996, n. 11 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 28 febbraio 1987, n. 13 concernente la delega in materia di economia, bonifica montana e difesa del suolo), a parziale finanziamento dei piani di forestazione per gli anni 2011, 2012, 2013, attuati nell'ambito della pianificazione regionale 2009-2013» – viene impugnato per contrasto, anch'esso, con gli artt. 81, quarto comma, e 117, terzo comma, Cost. (in relazione alla competenza legislativa in materia di «armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario»), per non aver previsto l'obbligo di certificazione con riferimento al conto consuntivo 2010 (non ancora approvato), comprovante l'effettiva disponibilità delle economie; inoltre, per non aver rispettato neppure il comma 3 dell'art. 44 della legge regionale di contabilità (n. 7 del 2002), il quale stabilisce che «L'utilizzo dell'avanzo di amministrazione può avvenire soltanto quando ne sia dimostrata l'effettiva disponibilità con l'approvazione del rendiconto dell'anno precedente».

La questione è fondata.

In assenza di certificazione dell'avanzo di amministrazione, e della approvazione del rendiconto dell'esercizio precedente, la copertura del finanziamento dei piani di forestazione, tramite le economie e le risorse di cui all'art. 18, comma 4, della legge regionale n. 1 del 2009, risulta illegittima per contrasto con l'art. 81, quarto comma, Cost. (sentenza n. 70 del 2012).

Del resto, l'art. 41, comma 2, lettera a), nonché lo stesso art. 44, comma 1, lettera d), della citata legge di regionale di contabilità, evocati dalla Regione, richiedono che le entrate con vincolo di destinazione siano già "accertate".

6.3.– Non fondata è, invece, la questione che, in riferimento ai medesimi parametri costituzionali (artt. 81, quarto comma, e 117, terzo comma), il ricorrente solleva in relazione alla disposizione di cui al comma 75. La quale prevede che «La Regione avvia una collaborazione con l'Istituto per la finanza e l'economia locale (IFEL) al fine di promuovere una struttura tecnica di supporto alla Regione e agli enti locali della Campania nel processo di attuazione del federalismo, anche mediante la costituzione di un apposito ente associativo. Con deliberazione della Giunta regionale, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono stabiliti il procedimento, le modalità e le condizioni per la collaborazione tra la Regione e l'IFEL».

In questo caso l'impugnazione non si rivolge, infatti, ad una norma di spesa, atteso che la stessa prevede soltanto la possibile futura istituzione di una struttura di supporto per l'attuazione del federalismo, all'esito di un programma di collaborazione con l'IFEL, da definire dopo l'intervento di una delibera della Giunta, per cui non si pone in contrasto con gli evocati parametri costituzionali.

6.4.– Il comma 77 riconosce «a decorrere dall'anno 2011 un bonus di euro 2.000,00, quale una tantum, in favore dei bambini nati o adottati a decorrere dal gennaio 2011 in nuclei familiari con già due figli minorenni a carico sulla base dei parametri e dei criteri di graduazione del bisogno definiti dai provvedimenti di attuazione della presente disposizione, stabiliti nei commi 78 e 79, nei limiti dello stanziamento di bilancio disponibile da parte della Regione Campania», ed il successivo comma 78, lettera a), prevede che i soggetti beneficiari del bonus (madre, padre o altro soggetto esercente la potestà genitoriale al momento della presentazione della domanda) devono essere residenti in Campania «da almeno due anni dalla nascita del bambino o dalla presentazione dell'istanza di adozione presso il Tribunale di competenza o presso gli istituti autorizzati alle procedure di adozione internazionale».

Secondo il ricorrente, il comma 78, lettera a) – a prescindere dalla violazione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost. – contrasterebbe con l'art. 38 Cost., sotto il profilo della garanzia dell'assistenza sociale per ogni cittadino sprovvisto dei mezzi necessari per vivere, e con l'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., in relazione alla competenza legislativa attribuita allo Stato in via esclusiva in materia di «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale», per aver introdotto, in contrasto con l'art. 2, comma 1, della legge 8 novembre 2000, n. 328 (Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali), una discriminazione sulla base di un criterio assolutamente empirico e privo di ogni ragionevole giustificazione quale quello della possibilità di presentare l'istanza ai soli soggetti «residenti in Campania da almeno 2 anni».

La questione – che, con riguardo al cosiddetto «bonus bebè», investe propriamente il solo prescritto requisito della permanenza biennale sul territorio regionale – non è fondata, poiché non è irragionevole la previsione regionale che si limiti a favorire la natalità in correlazione alla presenza stabile del nucleo familiare sul territorio, senza che vengano in rilievo ulteriori criteri selettivi concernenti situazioni di bisogno o disagio, i quali non tollerano di per sé discriminazioni (così, tra le altre, le sentenze n. 222, n. 178, n. 4 e n. 2 del 2013).

6.5.– È fondata, invece, la censura – di violazione degli artt. 117, secondo comma, lettera e), e terzo comma, ed 81, quarto comma, Cost. – rivolta alla previsione di cui al comma 123.

Detta norma stanziava, infatti, «sulla UPB 12.42.82 la somma di euro 200.000,00 per prevenire le frodi sui fondi comunitari».

Ma è la stessa Regione Campania ad ammettere che non è esistente quella UPB; e, in ogni caso, la spesa non indica una chiara copertura finanziaria, in violazione appunto dei parametri evocati dal ricorrente.

6.6.– Viene, poi, in esame la disposizione di cui al comma 124, che così testualmente stabilisce: «L'articolo 66 della legge regionale n. 1/2008, è sostituito dal seguente: Art. 66. Gli impianti per la produzione di energia termoelettrica ubicati nel territorio dei comuni della Regione Campania devono essere dotati di un sistema di monitoraggio dello stato della qualità dell'aria, attraverso la collocazione permanente di centraline per il rilevamento dell'inquinamento atmosferico. La dotazione del sistema di monitoraggio costituisce condizione per ottenere l'autorizzazione di esercizio. La mancanza del sistema comporta la revoca dell'autorizzazione. Gli impianti per la produzione di energia elettrica già in esercizio devono essere dotati, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, del predetto sistema di monitoraggio. Decorso inutilmente tale termine, l'autorizzazione è revocata. L'assessore delegato invia annualmente una relazione dettagliata alle commissioni consiliari competenti».

Il ricorrente sostiene che detta norma violi l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., giacché, nel prevedere la necessaria automatica collocazione di stazioni di misurazione della qualità dell'aria presso tutti gli impianti in esame, «indipendentemente da una verifica tecnica circa l'utilità di tali stazioni circa il rispetto dei criteri di ubicazione su macro scala e su micro scala», si porrebbe in contrasto con l'art. 5, comma 9, del decreto legislativo 13 agosto 2010, n. 155 (Attuazione della direttiva 2008/50/CE relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa); e violi, altresì, l'art. 117, primo comma, Cost., per elusione dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, non essendo in grado, la censurata disciplina, di raggiungere l'obiettivo di un livello di tutela ambientale più avanzato di quello prescritto dalla normativa comunitaria recepita da quella nazionale, in forza della parte seconda del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale); e contrasti, infine, anche con l'art. 3 Cost.

La questione è fondata in relazione ai parametri di cui all'art. 117, primo e secondo comma, lettera s), Cost., rimanendo assorbito l'ulteriore profilo di violazione dell'art. 3 Cost.

La materia implicata dalla disciplina prevista dalla disposizione oggetto di censura (che attiene alla tutela della qualità dell'aria per porre rimedio al relativo inquinamento) è da ricondursi, infatti, alla «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», riservata alla competenza statale esclusiva dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. (tra le tante, sentenze n. 209 e n. 187 del 2011 e n. 225 del 2009).

La disciplina statale di cui al citato d.lgs. n. 152 del 2006 stabilisce (art. 7, comma 4-bis) che sono «Sottoposti ad AIA [autorizzazione integrata ambientale] in sede statale i progetti relativi alle attività di cui all'allegato XII al presente decreto e loro modifiche sostanziali»: dunque, in base al punto 2 di detto allegato, le «Centrali termiche ed altri impianti di combustione con potenza termica di almeno 300 MW».

Rimangono soggetti invece ad AIA in sede regionale (art. 7, comma 4-ter), i progetti «di cui all'allegato VIII che non risultano ricompresi anche nell'allegato XII al presente decreto e loro modifiche sostanziali»: dunque, in base al punto 1.1. di detto allegato, gli impianti di «combustione di combustibili in installazione con una potenza termica nominale totale pari o superiore a 50 MW».

La domanda di AIA deve anche prevedere (art. 29-ter, comma 1, lettera h) le misure previste per controllare le emissioni nell'ambiente.

Alla rispettiva autorità competente (statale o regionale) spetta (in forza dell'art. 29-decies) il controllo sul rispetto delle condizioni dell'AIA (comma 3), nonché la potestà sanzionatoria nel caso di inosservanza delle prescrizioni autorizzatorie.

La norma impugnata, mancando di distinguere, tra i progetti soggetti ad AIA, quelli di competenza regionale da quelli di competenza statale, impone anche a quest'ultimi la dotazione del sistema di monitoraggio dell'aria, quale condizione per ottenere – o comunque mantenere –

l'autorizzazione all'esercizio, con conseguente invasione, appunto, nella competenza statale in materia.

Inoltre, l'art. 1, comma 1, lettera b), del d.lgs. n. 155 del 2010, stabilisce che la valutazione della qualità dell'aria avvenga «sulla base di metodi e criteri comuni su tutto il territorio nazionale».

Il successivo comma 4 dello stesso art. 1 prevede, alla lettera a), un sistema di valutazione e gestione della qualità dell'aria sulla base di «standard qualitativi elevati ed omogenei al fine di assicurare un approccio uniforme su tutto il territorio nazionale e di assicurare che le stesse situazioni di inquinamento siano valutate e gestite in modo analogo»; inoltre stabilisce, alla lettera f), che detta valutazione, condotta «utilizzando determinati siti fissi di campionamento e determinate tecniche», è da reputarsi «idonea a rappresentare la qualità dell'aria all'interno dell'intera zona o dell'intero agglomerato di riferimento qualora la scelta dei siti e delle altre tecniche sia operata in conformità alle disposizioni del presente decreto»; nonché, alla lettera g), che sia «evitato l'uso di stazioni di misurazione non conformi e, nel rispetto dei canoni di efficienza, di efficacia e di economicità, l'inutile eccesso di stazioni di misurazione. Le stazioni di misurazione che non sono inserite nella rete di misura e nel programma di valutazione non sono utilizzate per le finalità del presente decreto».

Ed ancora l'art. 5, comma 9, dello stesso d.lgs. n. 155 del 2010 richiede che l'installazione o l'adeguamento di stazioni di misurazione della qualità dell'aria per impianti che producano emissioni in atmosfera siano disposte in sede di valutazione di impatto ambientale (VIA) e di AIA, là dove la Regione «consideri tali stazioni necessarie per la rete di misura o per il programma di valutazione».

Si tratta, dunque, di una valutazione caso per caso, che deve comunque condurre ad una stazione di misurazione conforme alle disposizioni dello stesso d.lgs. n. 155 del 2010.

Ne consegue che in materia di competenza esclusiva statale, quale è quella ambientale, la norma denunciata ha previsto una installazione di un sistema di monitoraggio dell'aria presso tutti i siti degli impianti per la produzione di energia termoelettrica ubicati nel territorio regionale in contrasto, quindi, anche con l'anzidetta disciplina dettata dalla legge statale, di recepimento del diritto europeo.

6.7.– L'impugnazione è estesa, in sequenza, ai commi da 135 a 138. I quali stabiliscono: «135. La Regione promuove la costituzione di una Società finanziaria regionale per azioni, con sede nel territorio della Regione, che ha come oggetto sociale l'attuazione dei piani, programmi e indirizzi della Regione Campania, nonché operante a supporto alle Piccole e Medie Imprese (PMI), alla quale possono anche essere trasferite, mediante operazioni straordinarie, società partecipate e aziende regionali, previa autorizzazione della Giunta regionale. 136. L'oggetto sociale prevalente della società di cui al comma 135 consiste nel dare attuazione agli obiettivi, ai programmi e alle direttive regionali. Essa può acquisire partecipazioni in società già costituite o costituire società, anche insieme a soggetti terzi, e svolgere ogni attività che sia opportuna per il raggiungimento dell'oggetto sociale. 137. La società di cui al comma 135 è a totale o prevalente capitale pubblico e la Regione Campania assume e mantiene nella società una partecipazione comunque non inferiore al 51 per cento del capitale sociale; è disciplinata, per quanto non espressamente previsto dalla presente legge, dalle norme del codice civile riguardanti le società per azioni. La società presenta un piano industriale operativo da sottoporre all'approvazione della Giunta regionale della Campania entro novanta giorni dalla pubblicazione della deliberazione di costituzione nel BURC, e prima dell'inizio di ogni esercizio sociale presenta un budget preventivo annuale. 138. La dotazione finanziaria per le spese di investimento per l'attuazione dei commi 135, 136, 137 è definita con successivo provvedimento in misura di 5.200.000,00 euro di cui 200.000,00 appostati sulla relativa UPB per le spese di costituzione».

Dette norme, secondo il ricorrente, violerebbero (segnatamente il comma 138) l'art. 81, quarto comma, Cost., in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., per mancanza di copertura finanziaria; gli artt. 49, 56 e 106 del Trattato sull'Unione europea e, di conseguenza, l'art. 117,

primo comma, Cost., giacché, nella parte in cui prevedono la possibilità di «acquisire partecipazioni in società già costituite o costituire società, anche insieme a soggetti terzi», sarebbero lesive della possibilità del «controllo analogo» in materia di affidamento in house, nonché del principio che la società affidataria debba operare esclusivamente per l'ente pubblico di appartenenza, tenuto conto anche della genericità di quanto previsto dal comma 136 in tema di oggetto sociale prevalente della società, consistente «nel dare attuazione agli obiettivi, ai programmi e alle direttive regionali»; e l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in quanto – là dove si dispone in ordine all'oggetto sociale («partecipazioni in società già costituite o costituire società, anche insieme a soggetti terzi»), ovvero quanto alla specificazione che essa disciplina opera, o può operare, «a supporto alle Piccole e Medie Imprese (PMI)» – verrebbe dettata una disciplina in materia di concorrenza.

La questione è fondata.

È a tal fine decisiva la violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost., in quanto la dotazione finanziaria per le spese di investimento ai fini dell'attuazione delle norme denunciate (che prevedono la costituzione di una società finanziaria regionale per azioni per l'attuazione degli obiettivi, dei programmi e delle direttive regionali, a capitale pubblico prevalente e partecipazione della Regione in misura non inferiore al 51%) «è definita con successivo provvedimento», per euro 5.200.000,00, di cui euro 200.000,00 «appostati sulla relativa UPB per le spese di costituzione», non essendo la stessa legge di spesa a prevedere la copertura finanziaria, che peraltro non viene individuata, là dove inoltre neppure l'UPB di riferimento è indicata in modo specifico.

Peraltro, anche la censura relativa alla violazione dei principi sull'«affidamento in house», e dunque di contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., è fondata, non essendo il controllo analogo (sentenze n. 199 del 2012 e n. 325 del 2010) reso effettivo dall'oggetto sociale che consente, oltre alla generica attuazione di programmi regionali, ogni altra attività idonea a tale scopo, con la possibilità di acquisire partecipazioni in altre società e di operare a supporto delle PMI.

6.8.– È, come detto, revocata in dubbio anche la legittimità costituzionale del disposto di cui ai commi da 142 a 154.

I quali così dispongono: «142. La rubrica dell'articolo 3 legge regionale 28 novembre 2007, n. 12 (Incentivi alle imprese per l'attivazione del piano di azione per lo sviluppo economico regionale), è sostituita dalla seguente: “Incentivi per nuovi investimenti con procedura valutativa: credito d'imposta regionale per nuovi investimenti produttivi”. 143. Al comma 2 dell'articolo 3 della legge regionale n. 12/2007, la parola “automatica” è sostituita dalla seguente “valutativa” e le parole “articoli 4 e 7” sono sostituite dalle seguenti “articoli 5 e 7”. 144. Al comma 5 dell'articolo 3 della legge regionale n. 12/2007, le parole “è utilizzabile” sono sostituite dalle seguenti “è fruibile in maniera automatica”. 145. Al comma 6 dell'articolo 3 della legge regionale n. 12/2007, le parole “diverse da quelle che hanno diritto all'agevolazione” sono sostituite dalle seguenti “ubicate al di fuori del territorio regionale”. 146. Il comma 7 dell'articolo 3 della legge regionale n. 12/2007, è sostituito dal seguente: “7. L'agevolazione spetta a condizione che, presso la struttura produttiva oggetto del programma di investimento agevolato, si determini un incremento occupazionale, secondo le modalità e i termini fissati con il disciplinare di cui all'articolo 7 e con il provvedimento di attivazione della procedura di agevolazione. L'incremento della base occupazionale è considerato al netto delle diminuzioni occupazionali verificatesi in altre strutture produttive facenti capo alla medesima impresa.”. 147. La rubrica dell'articolo 4 della legge regionale n. 12/2007, è sostituita dalla seguente “Incentivi per l'incremento dell'occupazione con procedura valutativa: credito di imposta per l'incremento dell'occupazione”. 148. Al comma 2 dell'articolo 4 della legge regionale n. 12/2007, la parola “automatica” è sostituita dalla seguente “valutativa” e le parole “articoli 4 e 7” sono sostituite dalle seguenti “articoli 5 e 7”. 149. Il comma 7 dell'articolo 4 della legge regionale n. 12/2007, è sostituito dal seguente: “7. La misura dell'agevolazione è differenziabile in riferimento alla durata del contratto di lavoro, alla condizione di disabilità e svantaggio dei lavoratori, ai settori o agli ambiti territoriali di intervento, in ragione di priorità e indirizzi adottati in coerenza con il PASER. Essa è fruibile in maniera automatica, nel periodo d'imposta fissato con il

disciplinare dello strumento di agevolazione, esclusivamente secondo le modalità previste dall'articolo 7, commi 3 e 4, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 123 (Disposizioni per la razionalizzazione degli interventi di sostegno pubblico alle imprese, a norma dell'articolo 4, comma 4, lettera c), della legge 15 marzo 1997, n. 59)". 150. Al comma 1 dell'articolo 5 della legge regionale n. 12/2007, dopo la parola "orientati" sono inserite le seguenti "alla creazione di impresa.". 151. Al comma 3 dell'articolo 5 della legge regionale n. 12/2007, le parole "costi di gestione e funzionamento," sono soppresse. 152. Al comma 4 dell'articolo 5 della legge regionale n. 12/2007, le parole "e di gestione" e le parole "Se nel periodo d'imposta in cui si verifica una delle predette ipotesi sono acquisiti beni della stessa categoria di quelli agevolati, l'agevolazione è rideterminata escludendo il costo non ammortizzato degli investimenti agevolati per la parte che eccede i costi delle nuove acquisizioni. Per i beni acquisiti in locazione finanziaria, le disposizioni precedenti si applicano anche se non è esercitato il riscatto." sono soppresse. Le parole "diverse da quelle che hanno diritto all'agevolazione" sono sostituite dalle seguenti "ubicate al di fuori del territorio regionale". 153. Dopo il comma 4 dell'articolo 5 della legge regionale n. 12/2007, è aggiunto il seguente: "5. L'agevolazione spetta a condizione che, presso la struttura produttiva oggetto del programma di investimento agevolato, si determini un incremento occupazionale, secondo le modalità e i termini fissati con il disciplinare di cui all'articolo 7 e con il provvedimento di attivazione della procedura di agevolazione. L'incremento della base occupazionale è considerato al netto delle diminuzioni occupazionali verificatesi in altre strutture produttive facenti capo alla medesima impresa.". 154. Il comma 4 dell'articolo 6 della legge regionale n. 12/2007 è sostituito dal seguente: "4. L'agevolazione consiste in un contributo in conto interessi fino al totale del tasso di riferimento indicato ed aggiornato con decreto del Ministro competente nella misura massima consentita secondo la regola de minimis, a condizione che il tasso passivo del finanziamento non ecceda la misura individuata con l'apposito disciplinare dello strumento di agevolazione. Al raggiungimento di tale massimale concorrono i contributi erogati in de minimis alla medesima impresa nell'arco di tre esercizi finanziari, da qualunque fonte essi provengono."».

Tale complesso normativo viene denunciato dal Presidente del Consiglio per violazione degli artt. 81, quarto comma, e 117, terzo comma, Cost. (in relazione alla competenza legislativa in materia di «armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario»), in quanto, l'introdotta disciplina di nuovi incentivi ed investimenti produttivi delle imprese mediante agevolazioni di crediti di imposta e contributi in conto interessi, risulterebbe priva di copertura finanziaria, giacché sulla pertinente UPB 2.83.243, denominata «Spese per investimenti nei settori produttivi dell'industria, dell'artigianato, del commercio e dell'agricoltura», non sussisterebbero risorse finanziarie per le finalità sopra esposte. E per contrasto inoltre, con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., per invasione della competenza legislativa statale in materia di «tutela della concorrenza», in quanto, le disposizioni censurate, vertendo su agevolazioni e incentivi, riguarderebbero la materia della concorrenza.

La questione è, nel suo complesso, fondata.

Sulla UPB 2.83.243, di cui alla 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), non risulta infatti l'«ambito 2 – Sviluppo economico – Funzione obiettivo n. 283 denominata "Interventi per il rafforzamento del sistema produttivo regionale", alla legge regionale n. 24/2005, articolo 8», che in base all'art. 10 della legge regionale n. 12 del 2007 attuerebbe la copertura finanziaria per gli incentivi e agevolazioni contemplati dalle disposizioni denunciate. Dal che la sussistenza, appunto, del denunciato contrasto con l'art. 81, quarto comma, Cost., restando assorbito ogni altro profilo di censura.

6.9.– Questione ulteriore ha ad oggetto il comma 207, che autorizza la Giunta regionale «ad utilizzare le economie risultanti all'UPB 4.16.41 per il finanziamento delle attività previste dalla legge 328/2000, dalla legge 9 dicembre 1998, n. 431 (Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo), nonché dalla legge regionale n. 11/2007. L'assessore alle

politiche sociali deposita, presso la commissione consiliare competente in materia di bilancio, il programma finanziario di utilizzo delle risorse».

La violazione degli artt. 81, quarto comma, e 117, terzo comma, Cost. è motivata, per tale norma, dal ricorrente, in ragione del fatto che la stessa non prevede la certificazione che comprovi l'effettiva disponibilità delle contemplate economie nell'ambito del conto consuntivo 2010 (non ancora approvato), venendo in contrasto anche con l'art. 44, comma 3, della legge regionale di contabilità (n. 7 del 2002). Anche tale questione è fondata.

Come già in precedenza osservato, in assenza di certificazione dell'avanzo di amministrazione, e di approvazione del rendiconto dell'esercizio precedente, la copertura del finanziamento delle attività previste dalle leggi menzionate dalla disposizione denunciata è assente, e ciò innesta il contrasto, con l'art. 81, quarto comma, Cost.

Del resto, l'art. 41, comma 2, lettera a), nonché lo stesso art. 44, comma 1, lettera d), della legge di contabilità regionale, evocati dalla Regione, richiedono che le entrate con vincolo di destinazione siano già "accertate" (sentenza n. 70 del 2012).

6.10.– Il primo blocco di questioni di cui al ricorso in esame (reg. ric. n. 45 del 2011) si chiude con quella avente ad oggetto la disposizione recata dal comma 263, a tenore della quale: «La Regione Campania istituisce il distretto industriale denominato Caianello-Capua per migliorare la mobilità ferro gomme dei comuni interessati al predetto asse territoriale. Il relativo finanziamento di euro 150.000,00 è iscritto sulla relativa UPB».

Anche al riguardo di detta norma, il ricorrente assume violati gli artt. 81, quarto comma, e 117, terzo comma, Cost. per omessa indicazione sia della UPB su cui far gravare gli oneri, sia della relativa copertura finanziaria.

La questione è fondata.

Il finanziamento di euro 150.000,00 per l'istituzione del distretto industriale "Caianello-Capua" effettivamente non prevede copertura finanziaria per farvi fronte, né indica la UPB su cui dovrebbe essere iscritto. Ciò in contrasto, appunto, con l'art. 81, quarto comma, Cost., che richiede chiarezza nella previsione di spese, le quali devono essere presenti nella stessa disposizione che le contempla. Peraltro, la difesa regionale indica come UPB di riferimento quella 1.55.95, relativa a "Piano regionale dei trasporti, intese istituzionali, POR, APQ-progettazioni e fattibilità", nella quale – come risulta dalla legge regionale n. 5 del 2011 – compare una somma di euro 150.000,00 iscritta come "competenza", che è, però, la stessa somma che la legge regionale 4 agosto 2011, n. 14 (Disposizioni urgenti in materia di finanza regionale), successiva alla disposizione impugnata ed a quella di bilancio di previsione, elide dalla stessa UPB 1.55.95.

7.– Venendo al secondo blocco di questioni (attinenti nel loro complesso alla materia del disavanzo sanitario) – escluse quelle estinte per rinuncia (di cui ai commi 26, 131, da 167 a 175, 192, da 194 a 202, 231 e 232 dell'art. 1 della legge regionale n. 4 del 2011) e quelle in relazione alle quali è cessata la materia del contendere per intervenuta abrogazione (relative ai commi 163, 193, 204, da 210 a 212, da 217 a 219, 222, 223, da 238 a 241 e 243 del medesimo art. 1) – residuano le questioni aventi ad oggetto i commi 27, da 164 a 166, da 176 a 191, 203, 209, 215, da 221 a 230, 244 e 245 dell'art. 1 della legge regionale n. 4 del 2011, che esigono di essere esaminate congiuntamente alle disposizioni di cui all'art. 1 della successiva legge regionale n. 3 del 2012, nella misura in cui incidono, modificandole, su corrispondenti disposizioni della legge precedente.

7.1.– Il comma 27 – il quale stabilisce che «Tutti i contratti assunti in contrasto con il Piano di cui al comma 26 sono inefficaci.» – è censurato per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), – sulla competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile» – e terzo comma, Cost. – in materia di principi di «coordinamento della finanza pubblica» – in quanto contrasterebbe con l'art. 1, comma 174, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la

formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2005), che sancisce la nullità dei contratti stipulati in violazione dei vincoli contenuti nel piano di rientro.

Va premesso che la riferita disposizione è stata modificata dall'art. 1, comma 1, lettera a), della legge regionale n. 41 del 2012, come segue: «Tutti i contratti assunti in contrasto con il Piano di rientro dal disavanzo del settore sanitario, sono sanzionati con la nullità».

La modifica non incide sostanzialmente, però, sui termini della questione, con la conseguenza che, per un verso, la novellazione non è soddisfattiva delle ragioni del ricorrente e, per altro verso, lo scrutinio deve avere riguardo alla disposizione nel testo attualmente vigente.

La questione è fondata.

Non rileva, infatti, che, nel sostituire la sanzione di inefficacia con quella di nullità, la norma regionale riproduca ora quella statale di riferimento (art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004). Ciò che conta è che la disposizione censurata vada ad incidere sulla materia del diritto civile, così ingerendosi in un ambito competenziale in cui la Regione non può emanare alcuna normativa, anche meramente riproduttiva di quella statale (tra le altre, sentenze n. 271 del 2009, n. 153 e n. 29 del 2006).

7.2.– I commi da 164 a 166, da 176 a 191, e 203 stabiliscono quanto segue: «164. È concesso un contributo straordinario di euro 90.000,00 a valere sull'UPB 3.11.30 per la Società nazionale di Scienze, Lettere ed Arti in Napoli e per l'accademia Pontaniana, con sede in Napoli, via Mezzocannone n. 8, per attività scientifiche e culturali. 165. È concesso un contributo straordinario alla Biblioteca pubblica statale di Montevergine a valere sulla UPB 3.11.30 di euro 50.000,00. 166. È concesso un contributo straordinario di euro 100.000,00 a valere sull'UPB 3.11.30 per la Società napoletana di Storia Patria, con sede a Napoli, finalizzato alla valorizzazione della collezione monetaria e del patrimonio librario». «176. La Regione Campania riconosce e celebra l'anniversario dell'eccidio di Nola datato 11 settembre 1943 come l'inizio delle ritorsioni dei Nazi-Fascisti sull'Esercito Italiano in Campania. A tal fine il Presidente della Giunta regionale promuove iniziative di concerto con il comune di Nola per ricordare tale evento [ed] è istituito un fondo straordinario di euro 50.000,00 a valere sull'UPB 3.11.30. 177. È concesso un contributo straordinario di euro 50.000,00 a valere sull'UPB 3.11.30 a favore del Conservatorio “G. Martucci” di Salerno per lo sviluppo e la promozione delle attività culturali da tenersi nel sito monumentale Real Polverificio Borbonico nell'ambito della convenzione stipulata con l'Istituzione Scafati Solidale. 178. È concesso un contributo straordinario di euro 30.000,00 a valere sull'UPB 3.11.30 per il finanziamento del Premio Internazionale di Letteratura Religiosa “Pagani, città di Sant'Alfonso Maria [de'] Liguori e del Beato Tommaso Maria Fusco”. 179. La Regione Campania valorizza le attività culturali realizzate dal premio annuale di giornalismo Matilde Serao con la contribuzione finanziaria pari ad euro 50.000,00 per l'esercizio finanziario 2011, mediante prelievo dalla UPB 3.11.31. Per i successivi anni si provvede mediante la legge di bilancio. 180. La sede dell'Enoteca regionale della Campania, con funzioni di rappresentanza, divulgazione e documentazione del mondo del vino campano, è ubicata nelle zone interne della Regione Campania. 181. È istituito un fondo straordinario di euro 40.000,00 a valere sull'UPB 6.23.54 per le attività del Centro Interdipartimentale di ricerca sull'Iconografia della città europea dell'Università degli Studi di Napoli Federico II, per la redazione di un atlante dell'iconografia del paesaggio in Campania, attraverso l'analisi delle fonti iconografiche del territorio regionale tra il XVI ed il XIX secolo. 182. È istituito un fondo straordinario di euro 60.000,00 a valere sull'UPB 6.23.54 per le attività del Dipartimento di Matematica Renato Caccioppoli dell'Università Federico II di Napoli, per l'attivazione di assegni di ricerca nonché per l'implementazione e per l'ottimizzazione della fruizione pubblica del materiale didattico scientifico, che costituisce patrimonio del Dipartimento. 183. È istituito un fondo straordinario di euro 100.000,00 a valere sull'UPB 6.23.54 per le attività del Dipartimento di Biochimica e Biotecnologie Mediche dell'Università Federico II di Napoli per l'estensione di attività di ricerca nel campo delle emoglobinopatie, finalizzate ad una più approfondita conoscenza delle patologie su cui sviluppare protocolli terapeutici innovativi. 184. È

istituito un fondo straordinario di euro 80.000,00 a valere sull'UPB 6.23.54 per le attività del Dipartimento di studio delle componenti culturali del territorio della Seconda Università di Napoli per l'estensione di attività di ricerca nel campo dei beni culturali, finalizzate allo studio, alla conservazione e alla valorizzazione del patrimonio storico-artistico regionale. 185. È istituito un fondo straordinario di euro 50.000,00 a valere sull'UPB 6.23.54 per le attività del Dipartimento di Medicina Sperimentale della Seconda Università di Napoli, per il progetto "Caratterizzazione genetica molecolare della bufala campana per la valorizzazione e tutela dei prodotti lattiero caseari". 186. È istituito un fondo straordinario di euro 100.000,00 a valere sull'UPB 6.23.54 per le attività del Dipartimento di Endocrinologia ed Oncologia Molecolare e Clinica dell'Università di Napoli "Federico II" per il progetto "Ippocrate". 187. È istituito un fondo straordinario di euro 60.000,00 a valere sull'UPB 4.15.38 per le attività del Dipartimento di Medicina Pubblica, Clinica e Preventiva della Facoltà di Medicina della Seconda Università degli Studi di Napoli per il progetto di ricerca "Studio sul ruolo di ceppi citotossici del batterio Escherichia Coli nelle malattie infiammatorie croniche intestinali (MICI)". 188. È istituito un fondo straordinario di euro 180.000,00 a valere sull'UPB 6.23.54 a favore della "Fondazione Officina Solidale" di Avellino per l'avviamento del Centro di ricerca per le energie alternative (CREA). 189. È istituito un fondo straordinario di euro 80.000,00 a valere sull'UPB 6.23.54 per l'AOU Federico II di Napoli per la realizzazione di un progetto sperimentale di Napoli "Second Opinion" relativo alla consulenza specialistica per pazienti della regione in caso di grandi interventi o di terapie mediche ad alto costo, al fine di confermare l'appropriatezza terapeutica e di ridurre i costi sanitari. 190. È istituito un fondo straordinario di euro 70.000,00 a valere sull'UPB 6.23.54 a favore della sezione di Napoli dell'Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia per il progetto esecutivo del "Museo dell'Osservatorio Vesuviano – Polo di attrazione Turistico-Culturale su scala globale". 191. È istituito un fondo straordinario di euro 100.000,00 a valere sull'UPB 6.23.54 per le attività dell'Università degli Studi di Napoli "l'Orientale", per l'attivazione di assegni di ricerca nonché per l'implementazione e per l'ottimizzazione della fruizione pubblica del materiale didattico scientifico che costituisce patrimonio dell'Università». «203. Al fine di evitare onerosi ricorsi alla mobilità extra regionale nel ricovero dei pazienti affetti da gravi patologie traumatiche cranio-maxillo-facciali, tenuto conto delle esperienze maturate nell'ambito della patologia traumatica cranio-maxillofacciale da parte dell'Azienda universitaria policlinico (AUP) "Federico II" e per ottemperare alle necessità di assistenza di pazienti affetti da traumi cranio-maxillofacciali, è istituito un centro di riferimento presso la suddetta AUP. Per il finanziamento è istituito un fondo denominato "Centro di riferimento per la traumatologia Cranio-maxillo-facciale" con la consistenza di euro 200.000,00».

Dette norme violerebbero, secondo il ricorrente, l'art. 117, terzo comma, Cost. – in materia di «coordinamento della finanza pubblica» – in quanto, prevedendo l'istituzione di fondi straordinari, contrasterebbero con l'art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004, il quale dispone il divieto di spese non obbligatorie; e (il comma 180) con gli artt. 81, quarto comma, e 117, terzo comma, Cost. (in relazione alla competenza legislativa in materia di «armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario»), in quanto norma di spesa priva della quantificazione degli oneri e della relativa copertura finanziaria.

Le disposizioni così impugnate – come eccepito dalla Regione – sono state ben vero definanziate dall'art. 1, comma 1, lettera b), della legge regionale n. 14 del 2011.

Il definanziamento, opera, però «per il corrente esercizio finanziario» e, ai sensi dell'art. 12 della legge regionale n. 7 del 2002, è rinviato «ai successivi bilanci annuali e pluriennali a legislazione vigente».

In tale contesto, rimanendo invariata la precettività delle norme di spesa, l'intervenuto definanziamento per il solo 2011 non ne elide la lesività, siccome denunciata dal ricorrente e, dunque, deve comunque procedersi allo scrutinio delle anzidette disposizioni censurate.

A tal fine, rileva che tutte le norme anzidette prevedano, espressamente o implicitamente, spese non obbligatorie, in contrasto con il divieto posto dall'art. 1, comma 174, della legge n. 311

del 2004, così da porre misure lesive della competenza statale in materia di «coordinamento della finanza pubblica», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., in grado di aggravare il disavanzo sanitario regionale, con l'effetto di «ostacolare l'attuazione del piano di rientro e, quindi, l'esecuzione del mandato commissariale» (sentenze n. 180, n. 79 e n. 18 del 2013; nello stesso senso, sentenza n. 131 del 2012).

Da ciò la fondatezza delle correlative questioni.

7.3.– Il comma 209 – a tenore del quale «Il Servizio sanitario regionale può avvalersi, nel settore della diagnostica di laboratorio per le attività di elevata complessità di biologia molecolare clinica genetica di laboratorio e la diagnostica e di malattie congenite del metabolismo e delle malattie rare, della fondazione CEINGE, nell'ambito del riassetto della rete laboratoristica e nei limiti previsti dal piano di rientro» – è censurato dal ricorrente per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. – in materia di «coordinamento della finanza pubblica» – e dell'art. 120, secondo comma, Cost., in quanto si porrebbe in contrasto con il Piano di rientro, che non contemplerebbe tali costi, nonché eccederebbe le competenze della Giunta e lederebbe i decreti commissariali con i quali è stato approvato il Programma operativo ed il riassetto della rete laboratoristica di cui al decreto del Commissario ad acta n. 55 del 30 settembre 2010, non essendo in essi contemplato l'avvalimento della Fondazione Ceinge (punto 19 del Programma operativo 2011-2012).

Il comma 209 è stato sostituito dall'art. 1, comma 1, lettera a), della legge regionale n. 3 del 2012 (a decorrere dal 29 gennaio 2012, giorno successivo a quello della sua pubblicazione, ai sensi di quanto stabilito dall'art. 2 della stessa legge), come segue: «Il CEINGE è centro di riferimento per la genetica molecolare e, attraverso la stipula di specifici protocolli d'intesa, fornisce le prestazioni specialistiche di alta complessità, in coerenza con il Piano di rientro dal disavanzo sanitario, con i Programmi operativi adottati, ai sensi dell'articolo 2, comma 88, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Finanziaria 2010) e con i principi di riorganizzazione della rete laboratoristica regionale di cui al decreto del commissario ad acta per la prosecuzione del Piano di rientro del settore sanitario 30 settembre 2010, n. 55».

Si tratta di modifica soddisfacente delle ragioni del ricorrente, giacché si conforma a quanto previsto dal decreto commissariale n. 55 del 30 settembre 2010, al punto 4.7.

Può dichiararsi, pertanto, cessata, al riguardo, la materia del contendere.

7.4.– Per contrasto con gli artt. 81, quarto comma, e 117, terzo comma, Cost. è impugnata poi, la disposizione di cui al comma 215, con la quale «La Regione Campania assicura le convenzioni a favore degli Hospice mediante l'istituzione di apposito capitolo di spesa».

La questione è fondata.

Si tratta, infatti, di disposizione che, oltre ad interferire con il Piano di rientro, è priva di copertura finanziaria, in contrasto con l'art. 81, quarto comma, Cost.

7.5.– In relazione ai medesimi parametri di cui sopra, è denunciata la normativa di cui al comma 221, in virtù della quale «È istituito l'Osservatorio regionale per la Sicurezza Alimentare (ORSA), quale strumento operativo della Regione Campania in materia di sicurezza alimentare e con funzioni di supporto ai compiti di indirizzo e di programmazione degli interventi di profilassi e di risanamento del patrimonio zootecnico e delle patologie trasmissibili all'uomo».

Anche il comma 221 è stato però, nel frattempo sostituito dall'art. 1, comma 1, lettera b), della legge regionale n. 3 del 2012 nei seguenti termini: «L'Osservatorio regionale per la sicurezza alimentare (ORSA) svolge le funzioni di supporto ai compiti di indirizzo e programmazione degli interventi di profilassi e di risanamento del patrimonio zootecnico e delle patologie trasmissibili all'uomo in coerenza con il Piano di rientro dal disavanzo sanitario e con i Programmi operativi adottati, ai sensi dell'articolo 2, comma 88, della legge 191/2009 e con il Piano Sanitario Regionale, di cui al decreto commissariale 22 marzo 2011, n. 22».

La modifica è obiettivamente soddisfacente delle ragioni del ricorrente in quanto pone l'istituzione dell'ORSA in coerenza con le previsioni del decreto commissariale n. 22 del 2011, di approvazione del Piano sanitario regionale 2011-2013 (punto 2.4. – in tema di programmi di prevenzione), cui segue, del pari coerentemente, l'abrogazione (di cui si è già detto) delle disposizioni (commi 222 e 223) che disciplinavano la ubicazione dell'Osservatorio e lo stanziamento in suo favore.

Può, dunque, anche in questo caso dichiararsi cessata la materia del contendere.

7.6.– Per violazione ancora una volta degli artt. 117, terzo comma, e 120, secondo comma, Cost. sono stati denunciati, con il primo ricorso (reg. ric. n. 45 del 2011), i commi da 224 a 230 dell'art. 1 della legge regionale n. 4 del 2011.

Dette norme, rispettivamente, prevedono:

«224. Il comma 10 dell'articolo 6 della legge regionale 24 dicembre 2003, n. 28 (Disposizioni urgenti per il risanamento della finanza regionale), è sostituito dal seguente: “10. In via sperimentale la So.Re.Sa. è delegata, ai sensi dell'articolo 1269 del codice civile, alla esecuzione dei pagamenti, dovuti per l'esercizio del servizio sanitario, e dei debiti, regolarmente accertati, delle Aziende sanitarie locali e delle Aziende ospedaliere individuate con deliberazione di Giunta regionale e costituisce, per tali aziende, centrale unica di pagamento. Detta deliberazione, da adottarsi entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, provvede alla individuazione delle aziende tenuto conto delle situazioni finanziarie e contabili delle stesse e definisce i criteri e le modalità di attuazione del presente comma. All'esito della sperimentazione, la Giunta regionale può disporre l'estensione delle predette disposizioni ad altre ASL e AO della Regione.”. 225. Il comma 11 dell'articolo 6 della legge regionale n. 28/2003 è abrogato. 226. Dopo il comma 13 dell'articolo 6 della legge regionale n. 28/2003 è inserito il seguente: “13-bis. La So.Re.Sa. assiste e supporta le ASL e le AO in materia di controllo di gestione e di pianificazione aziendale nei settori tecnologico, informatico e logistico-gestionale, al fine di promuovere l'adozione di modelli aziendali, organizzativi e gestionali, anche su base sperimentale, orientati alla efficienza, alla competitività e alla efficacia nella erogazione delle prestazioni sanitarie e nel soddisfacimento dei livelli essenziali di assistenza.”. 227. Il comma 14 dell'articolo 6 della legge regionale n. 28/2003 è sostituito dal seguente: “14. Al fine della attuazione del comma 10, la So.Re.Sa., ove lo ritenga necessario, acquisisce, dalle aziende per le quali opera, l'attestazione dei dirigenti responsabili degli uffici competenti per materia che le prestazioni costituenti titolo dei relativi debiti sono state effettivamente rese nell'ambito dei servizi debitamente autorizzati dalle medesime aziende. I dirigenti responsabili degli uffici finanziari delle aziende attestano che non è avvenuto il pagamento del corrispettivo e che il debito non è caduto in prescrizione. I dirigenti responsabili degli uffici delle aziende provvedono entro trenta giorni dalla richiesta, decorsi i quali l'attestazione si intende resa dagli stessi in senso negativo circa la sussistenza del debito. La Giunta regionale esercita la vigilanza sull'attuazione del presente comma mediante proprie strutture o, previo accordo, avvalendosi dei servizi ispettivi e di vigilanza delle amministrazioni centrali.”. 228. Dopo il comma 14 dell'articolo 6 della legge regionale n. 28/2003 sono inseriti i seguenti: “14-bis. In caso di mancata espressa attestazione della sussistenza o insussistenza del debito, nel termine di trenta giorni previsto dal comma 14, dovuta a negligenza del dipendente assegnato all'ufficio tenuto a renderla, al medesimo dipendente si applicano le sanzioni disciplinari previste dalla contrattazione collettiva. Se la mancata espressa attestazione della sussistenza o insussistenza del debito nel termine di trenta giorni previsto dal comma 14, è dovuta ad inerzia del dirigente responsabile dell'ufficio tenuto a renderla che non esercita i poteri di direzione, di coordinamento e di controllo della attività dell'ufficio e dei dipendenti allo stesso assegnati, al medesimo dirigente responsabile dell'ufficio si applicano le sanzioni disciplinari previste dalla contrattazione collettiva ed il relativo comportamento è comunque valutabile anche ai fini della responsabilità dirigenziale. 14-ter. Ai fini del monitoraggio della spesa sanitaria la So.Re.Sa., entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, provvede alla creazione di una banca-dati unificata di tutti i fornitori

delle ASL e delle AO e dei relativi flussi finanziari. Le modalità di finanziamento della predetta banca-dati e gli obblighi di conferimento degli enti del servizio sanitario regionale sono disciplinati con il provvedimento di cui al comma 10. La So.Re.Sa. trasmette alla Giunta regionale, entro il 30 novembre di ogni anno, una relazione concernente l'attività svolta, con particolare riguardo ai dati concernenti l'esercizio delle funzioni di cui ai commi 10 e 15. 14-quater. Per lo svolgimento delle funzioni previste dalla presente legge la So.Re.Sa. è autorizzata ad avvalersi anche di un contingente di personale in servizio presso le aziende sanitarie della Regione distaccato presso le stesse aziende, determinato con la delibera della Giunta regionale di cui al comma 10. 14-quinquies. La So.Re.Sa. sottopone, entro il 30 novembre di ogni anno, all'approvazione della Giunta regionale i piani e le procedure centralizzate a livello regionale per l'esecuzione dei pagamenti di propria competenza, per l'acquisto e la fornitura di beni e delle attrezzature sanitarie e dei servizi non sanitari, per la consulenza alla logistica dei magazzini delle ASL e delle AO, anche per macroaree." 229. Il comma 15 dell'articolo 6 della legge regionale n. 28/2003, è sostituito dal seguente: "15. La So.Re.Sa., centrale unica di acquisto, è titolare in via esclusiva delle funzioni di acquisto e fornitura dei beni e attrezzature sanitarie e dei servizi non sanitari delle ASL e delle AO." 230. Dopo il comma 15 dell'articolo 6 della legge regionale n. 28/2003 è inserito il seguente: "15-bis. È comunque fatta salva, previa autorizzazione della So.Re.Sa., la possibilità delle ASL e delle AO di stipulare contratti di acquisto e fornitura dei beni e attrezzature sanitarie e dei servizi non sanitari entro i parametri di prezzo-qualità adottati dalla So.Re.Sa. Gli atti e i contratti di acquisto e fornitura stipulati dalle ASL e dalle AO in assenza dell'autorizzazione prevista dal presente comma sono nulli e costituiscono causa di responsabilità amministrativa. Degli acquisti e delle forniture effettuate dalle ASL e dalle AO, previa la predetta autorizzazione, e dei relativi flussi finanziari, è data comunicazione alla piattaforma informatica della So.Re.Sa. secondo le modalità dalla stessa definite».

Con il successivo ricorso (reg. ric. n. 64 del 2012) sono stati, altresì, denunciati, in relazione ai medesimi parametri, il comma 1, lettera c), ed il comma 2 dell'art. 1 della già citata legge della Regione Campania n. 3 del 2012, i quali «modificano ed integrano il comma 225 dell'art. 1 della legge regionale n. 4 del 2011, ed i commi 10, 13-bis, 14, 14-quinquies, 15 e 15-bis della legge regionale n. 28 del 2003, come modificati rispettivamente dai commi 224, 226, 227, 228, 229 e 230 dell'art. 1 della citata legge regionale n. 4 del 2011», aggiungendo ad ogni comma le parole «in coerenza con la programmazione regionale per l'attuazione del Piano di Rientro dal disavanzo sanitario e con i Programmi operativi adottati ai sensi dell'art. 2, comma 88, della legge n. 191 del 2009».

Anche in questo caso, può addivenirsi ad una declaratoria di cessazione della materia del contendere, che investe entrambi i ricorsi n. 45 del 2011 e n. 64 del 2012 (quest'ultimo avverso la legge regionale n. 3 del 2012), in correlazione alle disposizioni sopra richiamate.

Ciò in quanto, con riguardo alla disciplina della So.Re.Sa., la legge regionale n. 41 del 2012 ha eliminato dal comma 224 la previsione dell'intervento della Giunta con riferimento a talune competenze riservate al Commissario ad acta (il sostituito comma 231 riassegna al predetto Commissario tutte le attribuzioni in precedenza rimesse dai commi da 224 a 230 alla Giunta). Il tutto con l'interpolazione, da parte della legge regionale n. 3 del 2012, di una clausola di aderenza della disciplina legislativa regionale al Piano di rientro, la quale – una volta direttamente investito il Commissario ad acta delle relative competenze ed attribuzioni – non costituisce una “clausola di mero stile”, bensì è previsione congruente rispetto allo scopo.

7.7.– Risultano, da ultimo, impugnati i commi 244 e 245 dell'art. 1 della legge regionale n. 4 del 2011

I quali così dispongono: «244. La Giunta regionale è autorizzata a disciplinare con regolamento la trasformazione dell'Agenzia Regionale Sanitaria (ARSAN) in osservanza dei seguenti criteri generali: a) creazione di una struttura tecnica di supporto all'attività della Giunta regionale in materia di politica sanitaria regionale dotata di autonomia funzionale nell'ambito degli

uffici della stessa; b) rispondenza dei risultati dell'attività tecnico-amministrativa ai principi di efficienza, efficacia ed economicità; c) razionalizzazione organizzativa e contenimento e controllo della spesa anche mediante accorpamento e soppressione delle strutture organizzative esistenti; d) salvaguardia delle professionalità tecniche, anche di livello apicale, mediante adeguate forme organizzative e di collaborazione, nel rispetto del principio dell'invarianza della spesa. 245. Dalla data di entrata in vigore delle norme regolamentari di cui al comma 244 è abrogata la legge regionale 18 novembre 1996, n. 25 (Istituzione dell'Agenzia regionale Sanitaria)».

Secondo il ricorrente, anche dette norme violerebbero l'art. 120, secondo comma, Cost., in quanto, nel configurare l'ARSAN esclusivamente quale struttura tecnica di supporto all'attività della Giunta, verrebbero a ledere le prerogative commissariali in materia sanitaria, mancando di specificare «che, anche a seguito della riforma, detta Agenzia continua a svolgere attività di supporto alla programmazione sanitaria del SSR».

Anche le su riferite disposizioni sono state oggetto di successive modifiche.

Segnatamente, il comma 244 è stato inizialmente sostituito dall'art. 1, comma 1, lettera d), della legge regionale n. 3 del 2012; poi sostituito dall'art. 4, comma 6, della legge regionale 9 agosto 2012, n. 27 (Disposizioni urgenti in materia di finanza regionale); e, infine, nuovamente sostituito dall'art. 1, comma 44, lettera a), della legge regionale 6 maggio 2013, n. 5 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Regione Campania – Legge finanziaria regionale 2013), a decorrere dal 22 maggio 2013. La disposizione detta i criteri generali di riorganizzazione dell'ARSAN (Agenzia regionale sanitaria), da attuarsi tramite regolamento della Giunta, per farne una “tecnostuttura” a supporto tecnico dell'attività del Consiglio e della Giunta regionali.

A sua volta il comma 245 è stato inizialmente modificato dall'art. 52, comma 3, lettera d), della legge regionale 27 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni per la formazione del Bilancio Annuale 2012 e Pluriennale 2012-2014 della Regione Campania – legge finanziaria 2012); poi sostituito dall'art. 4, comma 7, della legge regionale n. 27 del 2012; e, infine, nuovamente sostituito dall'art. 1, comma 44, lettera b), della legge regionale n. 5 del 2013 (a decorrere dal 22 maggio 2013). La disposizione prevede che l'ARSAN continui a svolgere le funzioni già esercitate fino all'entrata in vigore del regolamento di cui al comma 244.

Si tratta, quindi, di modifiche soddisfattive dell'interesse dedotto nell'impugnazione, giacché si prevede che l'ARSAN continui a svolgere le funzioni già esercitate fino all'entrata in vigore del regolamento di cui al comma 244, come auspicato dal ricorrente.

Ne consegue la cessazione della materia del contendere anche in ordine a dette ultime questioni.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 27, 34, 44, 75, 123, 124, 135, 136, 137, 138, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 164, 165, 166, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 182, 183, 184, 185, 186, 187, 188, 189, 190, 191, 203, 207, 215 e 263 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);

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 75 e 78, lettera a), della stessa legge reg. Campania n. 4 del 2011, promosse, in riferimento, rispettivamente, agli artt. 81, quarto comma, e 117, terzo comma, della Costituzione, nonché agli artt. 3, 38 e 117, secondo comma, lettera m), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe indicato;

3) dichiara, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, estinto il processo relativamente alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 2, 26, 131, da 167 a 175, 192, da 194 a 202, 231 e 232 della medesima legge reg. Campania n. 4 del 2011, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe indicato;

4) dichiara cessata la materia del contendere in relazione alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 37, 163, 193, 204, da 209 a 212, da 217 a 219, da 221 a 230, da 238 a 241, da 243 a 245 della medesima legge reg. Campania n. 4 del 2011, nonché dell'art. 1, commi 1, lettera c), e 2, della legge della Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 3 (Disposizioni per l'attuazione del Piano di Rientro del Settore Sanitario), promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe indicato.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 maggio 2014.

Gaetano SILVESTRI, Presidente
Mario Rosario MORELLI, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 28 maggio 2014.

Sentenza: 19 maggio 2014, n. 144

Materia: zone a burocrazia zero

Parametri invocati: dalla regione Valle d'Aosta gli articoli 117, terzo e quarto comma, e 118 della Costituzione, letti congiuntamente all'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione); gli articoli 2, primo comma, lettere a), p), q) e t), e 4, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), e, infine, l'articolo 3, primo comma, lettere a) ed e), del medesimo statuto speciale; dalla provincia di Trento gli articoli 8, numeri 5), 9), 12), 14), 20) e 21); 9, numeri 3), 7) e 8); e 16 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige nonché, applicata la clausola di maggior favore ai sensi dell'articolo 10 della legge cost. n. 3 del 200, l'articolo 117, terzo comma, Cost. ; gli artt. 8, numeri 5), 9), 12), 14), 20) e 21); 9, numeri 3), 7) e 8); e 16 dello statuto speciale; nonché l'articolo 8, numero 1), dello statuto speciale (ovvero dell'articolo 117, quarto comma, Cost., se ritenuto più favorevole), gli articoli 8, 9 e 16 dello statuto speciale ovvero (qualora si ritenga operante l'articolo 10 della legge cost. n. 3 del 2001 o si ricada in una nuova materia) gli articoli 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost., per l'invasione della competenza provinciale a regolare i procedimenti amministrativi nelle proprie materie e per assenza dei presupposti della chiamata in sussidiarietà; gli articoli 2 e 4 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento); gli articoli 87, 88 e 107 dello statuto speciale; gli articoli 3 e 97 Cost..

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Regione autonoma Valle d'Aosta e Provincia autonoma di Trento

Oggetto: legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2012) articolo 14 commi da 1 a 6

Esito:

1) illegittimità costituzionale dell'articolo 14, commi da 1 a 6, della l. 183/2011 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2012) nella parte in cui è destinato ad applicarsi anche ai procedimenti amministrativi che si svolgono entro l'ambito delle materie di competenza primaria e integrativa/attuativa della Regione autonoma Valle d'Aosta;

2) cessazione della materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Provincia di Trento

Estensore nota: Ilaria Cirelli

Sintesi:

Le disposizioni impugnate prevedono, al comma 1, l'applicazione fino al 31 dicembre 2013 sull'intero territorio nazionale della disciplina delle zone a burocrazia zero previsto dall'articolo 43 del d.l.78/2010, prevista originariamente con riferimento al Meridione d'Italia. I commi successivi prevedono la costituzione, su richiesta della regione, d'intesa con gli enti interessati e su proposta del Ministro dell'interno, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di un ufficio locale del Governo (presieduto dal prefetto e composto da un rappresentante della regione, da un rappresentante della provincia, da un rappresentante della città metropolitana ove esistente, e da un rappresentante del comune interessato), cui è demandato, in via esclusiva e all'unanimità, il rilascio

di tutti i provvedimenti conclusivi dei procedimenti avviati su richiesta di parte per l'inizio di nuove iniziative produttive.

La Regione Valle d'Aosta osserva in primo luogo che la disciplina delle zone a burocrazia zero di cui all'articolo 4 del d.l. 78/2010 espressamente richiamato dalla norma censurata, è stata dichiarata incostituzionale dalla Corte (sent. 232/2011 («nella parte in cui è destinata ad applicarsi anche ai procedimenti amministrativi che si svolgono entro l'ambito delle materie di competenza regionale concorrente e residuale»)), per cui ove ne venisse ritenuta l'applicabilità anche nei confronti delle autonomie speciali le norme censurate, essa violerebbe le competenze legislative concorrenti e residuali previste nei rispettivi statuti.

Per quanto concerne la Provincia autonoma di Trento, essa rileva che l'articolo 43 del d.l. 78/2010 è stato abrogato dall'articolo 37-bis del dl. 179/2012 e giacché l'articolo 14 della l.183/2011 non è stato applicato nel territorio provinciale prima di tale abrogazione, da ciò deriva la cessazione della materia del contendere.

La Corte dichiara cessata la materia del contendere quanto al ricorso della Provincia di Trento nonché l'illegittimità costituzionale delle norme impugnate dalla Regione Valle d'Aosta in quanto, richiamata la precedente sentenza 232/2011 che ha dichiarato l'incostituzionalità dell'articolo 14, anche la disposizione censurata che ad essa fa rinvio, soffre degli stessi vizi della norma richiamata che ne determina lo specifico contenuto.

Così, argomenta la Corte, la disposizione impugnata “ *prevedendo una attribuzione generalizzata ed astratta ad un organo statale di un insieme indifferenziato di funzioni, individuate in modo generico e caratterizzate anche da una notevole eterogeneità quanto alla possibile incidenza sulle specifiche attribuzioni di competenza – è destinata ad avere vigore in tutti i procedimenti amministrativi ad istanza di parte o avviati d'ufficio concernenti le nuove iniziative produttive*”. *E ciò a prescindere dalla materia nel cui contesto hanno rilievo tali procedimenti....*

La Corte richiama poi, il proprio orientamento giurisprudenziale secondo il quale, *poiché la valutazione della necessità del conferimento di una funzione amministrativa ad un livello territoriale superiore rispetto a quello comunale deve essere effettuata dall'organo legislativo corrispondente almeno al livello territoriale interessato, tale scelta deve giustificarsi in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza* e riafferma che, proprio in ragione della rilevanza dei valori coinvolti, una deroga al riparto operato dall'articolo 4 dello statuto speciale, secondo il quale: «La Regione esercita le funzioni amministrative sulle materie nelle quali ha potestà legislativa», può essere giustificata solo se la valutazione dell'interesse unitario sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza e sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata.

Le disposizioni censurate sono invece prive di qualsiasi motivazione dell'esigenza di assicurare l'esercizio unitario perseguito attraverso tali funzioni, sia della congruità dell'avocazione di funzioni, sia ancora dell'impossibilità che tali funzioni siano svolte agli ordinari livelli inferiori.

Pertanto viene dichiarata l'illegittimità dell'articolo 14 commi da 1 a 6 della l.183/2011 nella parte in cui è destinata ad applicarsi anche ai procedimenti amministrativi relativi alla materie rientranti nelle materie di competenza primaria e integrativa attribuita della Regione Valle d'Aosta.

Impresa e imprenditore - Nuove iniziative produttive - Disciplina delle c.d. "zone a burocrazia zero" Estensione, in via sperimentale, fino al 31 dicembre 2013, all'intero territorio nazionale. - Legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2012), art. 14, commi 1, 2, 3, 4, 5 e 6. - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.24 del 4-6-2014)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 14, commi 1, 2, 3, 4, 5 e 6, della legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2012), promossi dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e dalla Provincia autonoma di Trento, con ricorsi notificati l'11-16 e il 13 gennaio 2012, depositati in cancelleria il 16 e il 18 gennaio 2012 ed iscritti ai nn. 8 e 12 del registro ricorsi 2012.

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

udito nell'udienza pubblica del 15 aprile 2014 il Giudice relatore Paolo Grossi;

uditi gli avvocati Luigi Manzi e Giandomenico Falcon per la Provincia autonoma di Trento, Ulisse Corea per la Regione autonoma Valle d'Aosta e l'avvocato dello Stato Filippo Bucalo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con due distinti ricorsi, la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e la Provincia autonoma di Trento hanno impugnato ciascuna diverse norme della legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2012), tra le quali i commi da 1 a 6 dell'art. 14.

Il comma 1 prevede che, «In via sperimentale, fino al 31 dicembre 2013, sull'intero territorio nazionale si applica la disciplina delle zone a burocrazia zero prevista dall'articolo 43 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122». I successivi commi da 2 a 6, dispongono quanto segue: «2. A tale scopo, fino al 31 dicembre 2013, i provvedimenti di cui al primo periodo della lettera a) del comma 2 dell'articolo 43 del citato decreto-legge n. 78 del 2010 sono adottati, ferme restando le altre previsioni ivi contenute, in via esclusiva e all'unanimità, dall'ufficio locale del Governo, istituito in ciascun capoluogo di provincia, su richiesta della regione, d'intesa con gli enti interessati e su proposta del Ministro dell'interno, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri. La trasmissione dei dati e dei documenti previsti dal secondo periodo della medesima lettera, avviene in favore del medesimo ufficio»; «3. L'ufficio locale del Governo è presieduto dal prefetto e composto da un rappresentante della regione, da un rappresentante della provincia, da un rappresentante della città metropolitana ove esistente, e da un rappresentante del comune interessato. Il dissenso di uno o più dei componenti, a pena di inammissibilità, deve essere manifestato nella riunione convocata dal prefetto, deve essere congruamente motivato e deve recare le specifiche indicazioni delle modifiche e delle integrazioni eventualmente necessarie ai fini dell'assenso. Si considera acquisito l'assenso dell'amministrazione il cui rappresentante non partecipa alla riunione medesima, ovvero non esprime definitivamente la volontà dell'amministrazione rappresentata»; «4. Resta esclusa l'applicazione dei commi 1, 2 e 3 ai soli procedimenti amministrativi di natura tributaria, a quelli concernenti la tutela statale dell'ambiente, quella della salute e della sicurezza pubblica, nonché alle nuove iniziative produttive avviate su aree soggette a vincolo»; «5. Fatto salvo quanto previsto dal decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010, n. 160, nel caso di mancato rispetto dei termini dei procedimenti, di cui all'articolo 7 del medesimo decreto, da parte degli enti interessati, l'adozione del provvedimento conclusivo è rimessa all'ufficio locale del Governo»; «6. Le previsioni dei commi da 1 a 5 non comportano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e la partecipazione all'ufficio locale del Governo è a titolo gratuito e non comporta rimborsi».

1.1.– Rilevato che la disciplina delle «zone a burocrazia zero», già prevista con riferimento al «Meridione d'Italia» dall'art. 43, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, espressamente richiamato dalla norma censurata, è stata dichiarata incostituzionale da questa Corte con la sentenza n. 232 del 2011 («nella parte in cui è destinata ad applicarsi anche ai procedimenti amministrativi che si svolgono entro l'ambito delle materie di competenza regionale concorrente e residuale»), le ricorrenti sottolineano che (ove ne venisse ritenuta l'applicabilità anche nei confronti delle autonomie speciali) le norme censurate, violerebbero le competenze legislative concorrenti e residuali previste nei rispettivi statuti.

1.2.– In particolare, la Regione autonoma Valle d'Aosta denuncia la violazione: a) degli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 della Costituzione, letti congiuntamente all'art. 10, della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), poiché anche le norme impugnate dispongono una attribuzione generalizzata, ad un organo composto e presieduto da rappresentanti dello Stato, di un insieme di funzioni individuate in modo generico e caratterizzate anche da una notevole eterogeneità quanto alla possibile incidenza sulle specifiche attribuzioni di competenza; b) degli artt. 2, comma 1, lettere a), p), q) e t), e 4, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), che le garantiscono la competenza legislativa esclusiva e l'esercizio delle corrispondenti funzioni amministrative, rispettivamente in materia di «ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale», «artigianato»; «industria alberghiera, turismo e tutela del paesaggio»; «fiere e mercati»; c) dell'art. 3, comma 1, lettere a) ed e), dello statuto speciale, che riconosce alla Regione ricorrente la potestà di emanare norme legislative di integrazione e attuazione delle leggi statali in materia di «industria e artigianato» e «utilizzo delle miniere»; d) (con specifico riferimento all'art. 14, comma 5, rispetto al quale la Regione lamenta che sia stato attribuito all'ufficio locale del Governo un vero e proprio potere sostitutivo) dell'art. 4 del d.P.R. 22 febbraio 1982, n. 182 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Valle d'Aosta per la estensione alla regione delle disposizioni del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 e della normativa relativa agli enti soppressi con l'art. 1-bis del decreto-legge 18 agosto 1978, n. 481, convertito nella legge 21 ottobre 1978, n. 641), che subordina espressamente l'esercizio di tale potere ai casi di «accertata inattività degli organi regionali che comporti inadempimento agli obblighi comunitari», previa assegnazione all'amministrazione regionale di un congruo termine per provvedere; nonché con gli artt. 120 e 118 Cost. e 8, comma 3, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), poiché l'esercizio del potere in questione è stato riconosciuto prescindendo anche dalla ricorrenza dei presupposti giuridici e dal rispetto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione.

1.3.– Dal canto suo, la Provincia autonoma di Trento lamenta la violazione: a) degli artt. 8, numeri 5), 9), 12), 14), 20) e 21); 9, numeri 3), 7) e 8); e 16 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), poiché le norme censurate intervengono in svariate materie di competenza provinciale, come l'«urbanistica», l'«artigianato», le «fiere e i mercati», le «miniere, cave e torbiere», il «turismo e l'industria alberghiera», l'«agricoltura», il «commercio», gli «esercizi pubblici», l'«incremento della produzione industriale»; nonché (verificata l'operatività della «clausola di maggior favore» di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001) dell'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto iniziative produttive potrebbero poi aversi in materie di competenza provinciale, quali: «sostegno all'innovazione per i settori produttivi», «ordinamento della comunicazione», «porti e aeroporti civili», «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», «promozione e organizzazione di attività culturali»; b) degli artt. 8, numeri 5), 9), 12), 14), 20) e 21); 9, numeri 3), 7) e 8); e 16 dello statuto speciale; nonché dell'art. 8, numero 1), dello statuto speciale (ovvero dell'art. 117, quarto comma, Cost., se ritenuto più favorevole), poiché

le norme censurate regolano in modo dettagliato i procedimenti amministrativi relativi alle iniziative produttive, affidando la competenza a deciderli ad un ufficio statale; c) degli artt. 8, 9 e 16 dello statuto speciale ovvero (qualora si ritenga operante l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 o si ricada in una «nuova» materia) degli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost., per l'invasione della competenza provinciale a regolare i procedimenti amministrativi nelle proprie materie e per assenza dei presupposti della chiamata in sussidiarietà; d) degli artt. 2 e 4 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), che rispettivamente, nelle materie di potestà legislativa provinciale, vietano la diretta operatività della legislazione statale, e l'attribuzione agli organi statali di funzioni amministrative diverse da quelli spettanti allo Stato secondo lo statuto speciale e le relative norme di attuazione; e) degli artt. 87, 88 e 107 dello statuto speciale, in quanto l'attuazione-integrazione delle norme statutarie disciplinanti le funzioni del Commissario del Governo (che nella Provincia svolge le funzioni del prefetto) rientra nella competenza delle norme di attuazione; f) degli artt. 3 e 97 Cost., perché la norma dichiara di voler ridurre gli oneri amministrativi ma, in realtà, li aggrava, dato che agli organi normalmente competenti sostituisce un ufficio necessariamente composto dai rappresentanti dei quattro livelli istituzionali (a prescindere dal tipo di procedimento), che devono decidere all'unanimità.

2.– Riservate a separate pronunce le decisioni sull'impugnazione delle altre norme contenute nella legge n. 183 del 2011, vengono in esame in questa sede le questioni di costituzionalità relative all'art. 14, commi da 1 a 6.

2.1.– Va preliminarmente disposta la riunione dei ricorsi proposti dalla Regione Valle d'Aosta e dalla Provincia autonoma di Trento in quanto aventi un oggetto comune (art. 14, commi da 1 a 6) ed implicanti la soluzione di questioni – ancorché riferite a parametri statutari parzialmente diversi – sostanzialmente analoghe.

3.– Sempre preliminarmente, deve rilevarsi che, dopo la proposizione di entrambi i ricorsi, il secondo periodo del comma 4 dell'art. 37-bis del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179 (Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 17 dicembre 2012, n. 221, ha disposto che «L'articolo 43 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, è abrogato». Poiché le censure svolte dalle ricorrenti riguardano proprio la portata applicativa della disciplina delle «zone a burocrazia zero» dettata dall'art. 43 (che il comma 1 dell'impugnato art. 14 estendeva in via sperimentale, fino al 31 dicembre 2013, all'intero territorio nazionale), lo *ius superveniens* viene ad incidere direttamente sul contenuto dispositivo della normativa impugnata, facendone venir meno in toto l'applicabilità.

Da un lato, può pertanto affermarsi come la sopravvenuta abrogazione della norma richiamata (che costituisce parte integrante e presupposto di operatività delle disposizioni impugnate) sia pienamente soddisfattiva delle pretese delle ricorrenti (così realizzando la prima delle due condizioni che la giurisprudenza della Corte ha enucleato per pervenire alla declaratoria di cessazione della materia del contendere: sentenze n. 272, n. 246 e n. 228 del 2013). Quanto all'ulteriore requisito, va rilevato come la sola Provincia autonoma di Trento abbia richiesto l'adozione di siffatta pronuncia, affermando (nella memoria illustrativa di udienza) che la norma non ha trovato applicazione medio tempore nel suo territorio. Tale dichiarazione, in quanto proveniente dalla stessa parte, titolare dell'interesse ad impugnare la norma in sede di giudizio in via di azione (ed in quanto riguardante circostanze da questa direttamente acclarabili e non contestate da controparte), risulta sufficiente a determinare la cessazione della materia del contendere in ordine alle questioni proposte dalla predetta Provincia autonoma.

3.1.– Viceversa l'assenza di alcun riferimento allo *ius superveniens* ad opera della Regione autonoma Valle d'Aosta, che nulla osserva in ordine alla eventuale satisfattività nei suoi confronti della novella e, soprattutto, alla mancata applicazione della normativa censurata nel suo territorio, non consente di addivenire – rispetto alle questioni da essa proposte, con riferimento agli specifici evocati parametri, anche statutori – alla medesima declaratoria di cessazione della materia del contendere, determinandosi pertanto la necessità di condurre nel merito il richiesto scrutinio di costituzionalità.

4.– Con riguardo al quale, sempre in via preliminare, va rigettata l'eccezione di inammissibilità delle sollevate questioni in ragione della asserita natura perplessa e meramente eventuale delle proposte censure. Infatti, per giurisprudenza consolidata, la eventuale finalità interpretativa, o «cautelativa», della questione proposta in via principale non incide sull'ammissibilità della questione medesima. Questa Corte ha ripetutamente affermato che a differenza del giudizio in via incidentale, quello in via principale può ben concernere questioni sollevate sulla base di interpretazioni (anche se poste in subordinazione logica) prospettate dal ricorrente come possibili, soprattutto nei casi in cui (come nella specie) sulla legge non si siano ancora formate prassi interpretative in grado di modellare o restringere il raggio delle sue astratte potenzialità applicative e le interpretazioni addotte dal ricorrente non siano implausibili e irragionevolmente scollegate dalle disposizioni impugnate, così da far ritenere le questioni del tutto astratte o pretestuose (sentenze n. 278 del 2010 e n. 249 del 2005). D'altronde, pur nei limiti di ciò che possa essere considerato disponibile dai contendenti (ordinanza n. 342 del 2009), nella fattispecie, la manifestata radicale divergenza delle rispettive premesse interpretative dei contraddittori in ordine al contestato ambito di applicabilità (in ragione dell'esplicito richiamo nelle disposizioni impugnate) della norma già dichiarata costituzionalmente illegittima (dalla sentenza n. 232 del 2011) ai rapporti da esse disciplinati dimostra il carattere effettivamente e plausibilmente controverso della questione, derivante appunto dalla mancanza di una convergenza ermeneutica che sola potrebbe rendere l'impugnazione priva di consistenza, perché assente l'interesse a coltivarla (ordinanza n. 342 del 2009).

5.– Nel merito, le censure mosse dalla Regione autonoma Valle d'Aosta sono fondate.

5.1.– Su ricorso di una Regione a statuto ordinario, con la sentenza n. 232 del 2011, di qualche mese precedente alla emanazione della normativa censurata, l'art. 43 del decreto-legge n. 78 del 2010 (che ha previsto, con normativa del tutto analoga, la possibilità di istituzione e la relativa regolamentazione delle «zone a burocrazia zero» nel «Meridione d'Italia») è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo, «nella parte in cui è destinato ad applicarsi anche ai procedimenti amministrativi che si svolgono entro l'ambito delle materie di competenza regionale concorrente o residuale».

Poiché l'impugnato art. 14 della legge n. 183 del 2011, espressamente estende, fino al 31 dicembre 2013, all'intero territorio nazionale la medesima disciplina prevista dal menzionato art. 43, il rinvio operato dalla disposizione censurata a quanto previsto da quella dichiarata incostituzionale comporta che anche la normativa oggetto del presente scrutinio soffra degli stessi vizi della norma richiamata, che ne determina lo specifico contenuto dispositivo. E, d'altronde, le censure svolte dalla Regione autonoma Valle d'Aosta sono nel loro contenuto analoghe (seppure riferite, tra l'altro, anche a specifiche competenze statutarie) a quelle svolte a suo tempo dalla precedente ricorrente.

5.2.– Così, da un lato (conformemente a quanto affermato nella richiamata pronuncia) deve ribadirsi che la disposizione impugnata – prevedendo una attribuzione generalizzata ed astratta ad un organo statale di un insieme indifferenziato di funzioni, individuate in modo generico e caratterizzate anche da una notevole eterogeneità quanto alla possibile incidenza sulle specifiche

attribuzioni di competenza – è destinata ad avere vigore in tutti i procedimenti amministrativi ad istanza di parte o avviati d'ufficio concernenti le «nuove iniziative produttive». E ciò, a prescindere dalla materia nel cui contesto hanno rilievo tali procedimenti, i quali possono essere destinati ad esplicarsi nei più svariati àmbiti materiali, sia di competenza esclusiva statale, sia di competenza primaria, ovvero integrativa ed attuativa, attribuite alla Regione autonoma ricorrente rispettivamente dagli artt. 2 e 3 dello statuto speciale.

Dall'altro lato (sempre in conformità con la sentenza n. 232 del 2011), va richiamato il consolidato orientamento secondo il quale (poiché la valutazione della necessità del conferimento di una funzione amministrativa ad un livello territoriale superiore rispetto a quello comunale deve essere effettuata dall'organo legislativo corrispondente almeno al livello territoriale interessato), tale scelta deve giustificarsi in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza (ex plurimis, sentenze n. 278 del 2010, n. 76 del 2009, n. 165 e n. 88 del 2007, n. 214 del 2006, n. 151 del 2005). E deve riaffermarsi che, proprio in ragione della rilevanza dei valori coinvolti, una deroga al riparto operato dall'art. 4 dello statuto speciale (secondo il quale: «La Regione esercita le funzioni amministrative sulle materie nelle quali ha potestà legislativa a norma degli artt. 2 e 3 [...]») può essere giustificata solo se la valutazione dell'interesse unitario sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza e sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata.

Affinché, dunque, nelle materie di competenza della Regione autonoma ricorrente, una legge statale possa legittimamente attribuire funzioni amministrative a livello centrale ed al tempo stesso regolarne l'esercizio, è necessario che essa detti una disciplina logicamente pertinente (dunque idonea alla regolazione delle suddette funzioni), che risulti limitata a quanto strettamente indispensabile a tale fine e che sia adottata a seguito di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione o, comunque, attraverso adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali. Infatti, solo la presenza di tali presupposti, alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità, consente di giustificare la scelta statale dell'esercizio unitario di funzioni (ex plurimis, sentenza n. 232 del 2011).

5.3 – L'intera normativa censurata – che, come detto, richiama, al comma 1, la disciplina di cui all'art. 43 del decreto-legge n. 78 del 2010 e ne fa proprio il relativo campo di applicazione indifferenziato, con ciò influenzando anche sulla portata dispositiva dei successivi commi da 2 a 6 – è viziata dagli stessi profili di incostituzionalità della disposizione richiamata, in ragione della assoluta carenza nel contesto dispositivo di una qualsiasi esplicitazione sia dell'esigenza di assicurare l'esercizio unitario perseguito attraverso tali funzioni, sia della congruità, in termini di proporzionalità e ragionevolezza, di detta avocazione rispetto al fine voluto ed ai mezzi predisposti per raggiungerlo, sia della impossibilità che le funzioni amministrative de quibus possano essere adeguatamente svolte agli ordinari livelli inferiori.

Né, peraltro, può valere l'osservazione della difesa dello Stato, secondo cui la disposizione impugnata prevede che l'operatività della disciplina in esame sia subordinata alla richiesta della Regione (ai sensi del comma 2 dell'art. 14), limitando così l'applicazione della disciplina delle «zone a burocrazia zero» a quanto strettamente indispensabile a giudizio della Regione medesima. Tale assunto non risulta decisivo, giacché l'eventuale richiesta non potrebbe mai costituire acquiescenza, né potrebbe influire sull'assetto delle competenze che è materia indisponibile da parte delle Regioni.

6.– La normativa di cui all'art. 14, commi da 1 a 6, della legge n. 183 del 2011 deve pertanto essere dichiarata costituzionalmente illegittima, nella parte in cui è destinata ad applicarsi anche ai procedimenti amministrativi che si svolgono entro l'àmbito delle materie di competenza primaria e integrativa/attuativa della Regione autonoma Valle d'Aosta.

Restano assorbiti gli ulteriori profili di censura.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e dalla Provincia autonoma di Trento, rispettivamente con i ricorsi indicati in epigrafe;

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, commi da 1 a 6, della legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2012), nella parte in cui era destinato ad applicarsi anche ai procedimenti amministrativi che si svolgono entro l'ambito delle materie di competenza primaria e integrativa/attuativa della Regione autonoma Valle d'Aosta;

2) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dello stesso art. 14, commi da 1 a 6, della legge n. 183 del 2011, promosse – in riferimento agli artt. 8, 9, 16, 87, 88 e 107 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); agli artt. 2 e 4 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento); agli artt. 3, 97, 117, terzo e quarto comma, e 118 della Costituzione; nonché all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) – dalla Provincia autonoma di Trento, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 maggio 2014.

Gaetano SILVESTRI, Presidente
Paolo GROSSI, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 28 maggio 2014.

Sentenza: 19 maggio 2014, n. 145

Materia: finanze, tributi

Parametri invocati: (dedotti dal ricorrente) : l'art. 43 dello Statuto della Regione siciliana (r.d.lgs. 455 del 1946), artt. 36 e 37 dello Statuto della Regione siciliana (r.d.lgs. 455 del 1946), l'art. 2, primo comma, del d.P.R. n. 1074 del 1965, nonché il principio di leale collaborazione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Regione Sicilia

Oggetto: art. 7-bis commi 3 e 5 del d.l. n. 43 del 2013 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'area industriale di Piombino, di contrasto ad emergenze ambientali, in favore delle zone terremotate del maggio 2012 e per accelerare la ricostruzione in Abruzzo e la realizzazione degli interventi per Expo 2015)

Esito:

1) illegittimità costituzionale dell'articolo 7-bis, commi 3 e 5, del decreto-legge 26 aprile 2013, n. 43 nella parte in cui riserva allo Stato il maggior gettito tributario derivante da tali commi riscosso nell'anno 2013 nell'ambito del territorio della Regione siciliana;

2) inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7-bis, commi 3 e 5, del d.l. n. 43 del 2013 ed al principio di leale collaborazione.

Estensore: Lucia De Siervo

Sintesi:

La Regione Sicilia impugna art. 7-bis del d.l. n. 43 del 2013, in quanto tale norma dispone l'aumento dell'imposta di bollo e riserva allo Stato, per il periodo 2013/2019, il maggior gettito introitato, seppur esatto nella Regione Sicilia. La Regione ritiene che sia leso il principio di leale collaborazione, poiché ritiene che Le vengano sottratti tributi di sua spettanza, senza che sia stato raggiunto un accordo per la compensazione del relativo gettito. La ricorrente contesta che il maggior gettito risponda a specifiche necessità dello Stato, non essendo nemmeno indicate per gli anni successivi al 2019.

La Corte stabilisce che sia inammissibile la questione di legittimità costituzionale in riferimento all'articolo 43 dello Statuto ed al principio di leale collaborazione ritenendo la norma del DPR n. 1074 del 1965 chiara e lineare.

La Corte ha già statuito, nella sua sentenza 241 del 2012, che perché lo Stato possa esercitare legittimamente l'eccezionale riserva sulle entrate erariali è necessario che:

- la natura dell'entrata sia tributaria
- l'entrata sia nuova
- la destinazione del gettito soddisfi finalità particolari, contingenti o continuative dello Stato.

La Corte quindi verifica le tre casistiche. Riguardo alla prima la Corte ritiene che sia pacificamente rispettata. Riguardo alla seconda, mentre la Regione ritiene che non sia soddisfatta, in quanto sarebbe solo una rideterminazione dell'imposta di bollo non riconducibile al concetto di nuova entrata tributaria, invece, la Corte ritiene, rifacendosi anche alle sue sentenze 143/2012, 265/2012 e 241/2012, che possa essere individuata come entrata derivante "da un atto impositivo nuovo" ed anche che si possa ritenere nuova entrata in quanto "è sufficiente il verificarsi di un incremento di gettito, rilevando la novità del provento, non la novità del tributo".

Per quanto attiene alla terza condizione la Corte verifica che la destinazione dei fondi è tripartita:

1. Il primo segmento temporale riguarda l'esercizio 2013, nel quale il nuovo gettito viene destinato all'incremento di un fondo per interventi strutturali di politica economica istituito dall'art. 10, comma 5, del d.l. n. 282 del 2004 «al fine di agevolare il perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, anche mediante interventi volti alla riduzione della pressione fiscale»;
2. il secondo prevede interventi per l'edilizia privata nei territori della Regione Abruzzo, colpiti dagli eventi sismici del 2009, in relazione agli esercizi 2014-2019;
3. il terzo attiene a quelli successivi, nei quali non è prevista alcuna destinazione.

Quindi la Corte ritiene che questione di legittimità costituzionale proposta in riferimento ai richiamati parametri sia fondata con riguardo alla destinazione del maggior gettito 2013, ritenuta non corrispondente al terzo criterio sancito dalla sentenza 241 del 2012.

Imposta di bollo - Rideterminazione delle misure - Destinazione delle conseguenti maggiori entrate al rifinanziamento della ricostruzione privata nei comuni interessati dal sisma in Abruzzo, per gli anni 2013-2019. - Decreto-legge 26 aprile 2013, n. 43 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'area industriale di Piombino, di contrasto ad emergenze ambientali, in favore delle zone terremotate del maggio 2012 e per accelerare la ricostruzione in Abruzzo e la realizzazione degli interventi per Expo 2015) - convertito, con modificazioni, dalla legge 24 giugno 2013, n. 71 - art. 7-bis, commi 3 e 5. - (GU 1^a Serie Speciale - Corte Costituzionale n.24 del 4-6-2014)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 7-bis, commi 3 e 5, del decreto-legge 26 aprile 2013, n. 43 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'area industriale di Piombino, di contrasto ad emergenze ambientali, in favore delle zone terremotate del maggio 2012 e per accelerare la ricostruzione in Abruzzo e la realizzazione degli interventi per Expo 2015), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 giugno 2013, n. 71, promosso dalla Regione siciliana con ricorso notificato il 23 agosto 2013, depositato in cancelleria il 28 agosto 2013 ed iscritto al n. 84 del registro ricorsi 2013.

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

udito nell'udienza pubblica del 15 aprile 2014 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi l'avvocato Beatrice Fiandaca per la Regione siciliana e l'avvocato dello Stato Enrico De Giovanni per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso in epigrafe la Regione siciliana ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 7-bis, commi 3 e 5, del decreto-legge 26 aprile 2013, n. 43 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'area industriale di Piombino, di contrasto ad emergenze ambientali, in favore delle zone terremotate del maggio 2012 e per accelerare la ricostruzione in Abruzzo e la realizzazione degli interventi per Expo 2015) – come convertito, con modificazioni, dalla legge 24 giugno 2013, n. 71 – in riferimento agli artt. 36 e 37 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946,

n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, in relazione all'art. 2, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria), all'art. 43 del medesimo r.d.lgs. n. 455 del 1946 ed al principio di leale collaborazione.

1.1.– L'impugnato art. 7-bis del d.l. n. 43 del 2013, oltre a prevedere la concessione di contributi ai privati per la ricostruzione, la riparazione o l'acquisto sostitutivo di immobili, prioritariamente adibiti ad abitazione principale, danneggiati o distrutti nel sisma che ha colpito l'Abruzzo nel 2009 (comma 1), e l'incremento del fondo istituito dall'art. 10, comma 5, del decreto-legge 29 novembre 2004, n. 282 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e di finanza pubblica) – convertito, con modificazioni, dalla legge 27 dicembre 2004, n. 307 –, per interventi strutturali di politica economica (comma 4), dispone al comma 3 che le misure dell'imposta fissa di bollo stabilite in euro 1,81 ed in euro 14,62 siano rideterminate, rispettivamente, in euro 2,00 ed in euro 16,00 e, al comma 5, che agli oneri derivanti dall'art. 7-bis si provveda con le maggiori entrate derivanti dall'aumento previsto dal comma 3.

Quanto all'art. 43 dello statuto ed al principio di leale collaborazione, la ricorrente lamenta che né le disposizioni impugnate né il contesto normativo in cui sono inserite contemplino una clausola di salvaguardia che ne rimetta l'applicazione alle procedure di recepimento previste dagli statuti speciali e dalle relative norme di attuazione in modo da garantire che il mantenimento alla Regione siciliana del gettito dell'imposta di bollo, come rimodulata, o, in subordine, il contributo della stessa alla ricostruzione privata nei Comuni abruzzesi interessati dal sisma del 2009 avvengano nel rispetto dei vincoli che gli statuti speciali stabiliscono nei rapporti tra lo Stato e le Regioni e dell'intesa sulle modalità di compensazione del gettito sottratto. In via subordinata, la ricorrente deduce la violazione del principio di leale collaborazione contemplato dalle norme statutarie e di attuazione per i casi in cui vengano previste dal legislatore statale nuove entrate tributarie.

Inoltre, la Regione siciliana lamenta la violazione degli artt. 36 e 37 dello statuto nonché dell'art. 2, primo comma, del d.P.R. n. 1074 del 1965, in quanto la rideterminazione dell'imposta fissa di bollo operata dalla normativa censurata non sarebbe riconducibile al concetto di nuova entrata tributaria quale esplicitato dalla giurisprudenza costituzionale, non introducendo alcun nuovo tributo né determinando una modificazione di aliquote. Dunque, non sarebbe integrata l'eccezione prevista dai parametri invocati all'integrale spettanza regionale del gettito del tributo. In via subordinata, la ricorrente nega che la destinazione del maggior gettito per il periodo 2013-2019 risponda a specifiche necessità dello Stato. Peraltro, la destinazione non sarebbe neppure indicata per gli anni successivi al 2019. Difetterebbe, pertanto, uno dei presupposti necessari per derogare al principio di integrale spettanza regionale delle entrate riscosse nell'ambito del territorio siciliano.

2.– Preliminarmente deve essere dichiarata inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7-bis, commi 3 e 5, del d.l. n. 43 del 2013 in riferimento all'art. 43 dello Statuto ed al principio di leale collaborazione.

Nel lamentare che le disposizioni censurate non siano state accompagnate dalla previsione di una clausola di salvaguardia che ne rimetta l'applicazione alle procedure di recepimento previste dagli statuti speciali e dalle relative norme di attuazione, la ricorrente non tiene conto che le norme di attuazione sono già state adottate. In particolare, l'art. 2, primo comma, del d.P.R. n. 1074 del 1965 stabilisce che «[...] spettano alla Regione siciliana, oltre le entrate tributarie da essa direttamente deliberate, tutte le entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del suo territorio, dirette o indirette, comunque denominate, ad eccezione delle nuove entrate tributarie il cui gettito sia destinato con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificata nelle leggi medesime».

Non chiarendo in che modo la previsione di una clausola di salvaguardia avrebbe potuto impedire il preteso vulnus all'art. 43 dello statuto ed all'invocato principio di leale collaborazione, la Regione non ha dunque illustrato adeguatamente le ragioni per le quali le disposizioni impugnate avrebbero violato i parametri costituzionali invocati.

3.– Non sono invece fondate le eccezioni di inammissibilità del Presidente del Consiglio dei ministri in ordine al preteso difetto di capacità lesiva della riserva allo Stato del maggior gettito derivante dall'aumento dell'imposta di bollo, dal momento che la misura delle entrate ordinariamente spettanti alla Regione rimarrebbe inalterata.

Il regime di autonomia finanziaria previsto dagli artt. 36 dello statuto di autonomia e 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965 assicura alla Regione siciliana, in generale e salvo eccezioni, l'integrale spettanza del gettito dei tributi erariali riscossi nel suo territorio. Pertanto, la riserva allo Stato del maggior gettito derivante dalle norme impugnate – pur non determinando un depauperamento delle risorse finanziarie disponibili per la Regione – ove disposta al di fuori dei limiti statuari sarebbe comunque lesiva dell'autonomia regionale, indipendentemente dal fatto che non incida sul rapporto tra i bisogni dell'ente e le risorse per farvi fronte.

Afferisce al merito della questione di legittimità costituzionale stabilire se la clausola di riserva erariale sia rispettosa dei vincoli statuari in subiecta materia.

4.– Deve essere scrutinata nel merito la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7-bis, commi 3 e 5, del d.l. n. 43 del 2013 in riferimento agli artt. 36 e 37 dello statuto, in relazione all'art. 2, primo comma, del d.P.R. n. 1074 del 1965, sia sotto il profilo del difetto del carattere di novità dell'entrata tributaria, sia, in subordine, sotto il profilo della destinazione specifica del suo maggior gettito.

4.1.– A tal fine è opportuno premettere che, come già chiarito da questa Corte, «l'evocato art. 36, primo comma, dello statuto, in combinato disposto con l'art. 2, primo comma, del d.P.R. n. 1074 del 1965 indica le seguenti tre condizioni per l'eccezionale riserva allo Stato del gettito delle entrate erariali: a) la natura tributaria dell'entrata; b) la novità di tale entrata; c) la destinazione del gettito “con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nelle leggi medesime”» (sentenza n. 241 del 2012).

Quanto alla prima condizione, nemmeno la ricorrente mette in dubbio la natura tributaria dell'imposta di bollo.

In relazione alla seconda, invece, la Regione nega il carattere di novità dell'entrata, determinata dagli incrementi di due misure dell'imposta stessa. A suo avviso, non sarebbe legittima la deroga all'integrale spettanza regionale del relativo gettito, atteso che la normativa impugnata opererebbe una mera rideterminazione dell'imposta fissa di bollo, non riconducibile al concetto di nuova entrata tributaria.

Quanto al terzo requisito, la ricorrente contesta che l'entrata tributaria in esame sia vincolata a particolari finalità contingenti o continuative dello Stato e lamenta che, comunque, non venga indicata la destinazione del maggior gettito per gli esercizi finanziari successivi al 2019.

4.2.– La censura relativa all'assenza del requisito di novità dell'entrata tributaria consistente nell'aumento di due misure dell'imposta fissa di bollo, introdotto dall'art. 7-bis, comma 3, del d.l. n. 43 del 2013, non è fondata.

Il consolidato orientamento di questa Corte è nel senso che «per nuova entrata tributaria, di cui all'art. 2 del d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, contenente le norme di attuazione dello statuto della Regione siciliana in materia finanziaria, deve intendersi non un tributo nuovo, ma solo un'entrata derivante da un atto impositivo nuovo, in mancanza del quale l'entrata non si sarebbe verificata, a nulla rilevando che il nuovo atto impositivo introduca un tributo nuovo o ne aumenti soltanto uno

precedente (sentenza n. 49 del 1972 e, più recentemente, ex plurimis, sentenze n. 348 del 2000 e n. 143 del 2012)» (sentenza n. 265 del 2012).

Per aversi novità dell'entrata, è sufficiente il verificarsi di «un “incremento di gettito” (sentenza n. 198 del 1999), cioè una entrata aggiuntiva, rilevando la novità del provento, non la novità del tributo» (sentenza n. 241 del 2012).

Nella fattispecie, l'art. 7-bis, comma 3, del d.l. n. 43 del 2013, aumentando due misure dell'imposta fissa di bollo, determina proprio un incremento di gettito, un'entrata aggiuntiva che senza tale disposizione non si sarebbe verificata.

4.3.– Mentre il requisito della novità dell'entrata – previsto quale ipotesi di deroga alla regola generale contenuta nel combinato disposto dell'art. 36 dello statuto e dell'art. 2, primo comma, del d.P.R. n. 1074 del 1965 – rapporta in modo univoco il precetto costituzionale alla fattispecie in esame, con riguardo invece alla destinazione del gettito della nuova entrata a particolari finalità contingenti o continuative dello Stato, lo scrutinio delle censure in riferimento ai medesimi parametri costituzionali si configura in modo differenziato, in relazione a tre diversi segmenti temporali afferenti alla vigenza dell'incremento tributario.

Il primo segmento temporale riguarda l'esercizio 2013, nel quale il nuovo gettito viene destinato all'incremento di un fondo per interventi strutturali di politica economica istituito dall'art. 10, comma 5, del d.l. n. 282 del 2004 «al fine di agevolare il perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, anche mediante interventi volti alla riduzione della pressione fiscale»; il secondo prevede interventi per l'edilizia privata nei territori della Regione Abruzzo, colpiti dagli eventi sismici del 2009, in relazione agli esercizi 2014-2019; il terzo attiene a quelli successivi, nei quali non è prevista alcuna destinazione.

4.3.1.– La questione di legittimità costituzionale proposta in riferimento ai richiamati parametri è fondata con riguardo alla destinazione del maggior gettito 2013 all'incremento di un fondo istituito per interventi strutturali di politica economica.

Come emerge dalla lettura congiunta dei commi 4 e 5 dell'art. 7-bis, la destinazione al fondo istituito «al fine di agevolare il perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, anche mediante interventi volti alla riduzione della pressione fiscale», identificandosi con le finalità generali di istituzione del fondo stesso al cui incremento è volta, non può considerarsi specifica.

La mancata integrazione della terza delle condizioni di riserva allo Stato delle entrate in questione rende quindi la devoluzione erariale del maggior gettito non conforme allo statuto speciale ed alle relative norme di attuazione.

4.3.2.– Viceversa, quanto alla destinazione della nuova entrata alla concessione di contributi statali ai privati per la ricostruzione, riparazione o acquisto sostitutivo di immobili, prioritariamente adibiti ad abitazione principale, danneggiati o distrutti nel sisma che ha colpito l'Abruzzo nel 2009, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7-bis del d.l. n. 43 del 2013 non è fondata.

In questo caso, infatti, il requisito della specifica destinazione del maggior gettito dell'imposta di bollo realizzato nel periodo 2014-2019 emerge con chiarezza dalla lettura congiunta dei commi 1 e 5 della predetta disposizione, poiché la nuova entrata viene espressamente finalizzata alla copertura degli oneri rappresentati dai contributi per far fronte alle esigenze dell'edilizia privata derivanti dal sisma.

4.3.3.– Infine, la questione di legittimità costituzionale proposta dalla Regione siciliana non è fondata quanto alla mancata indicazione della destinazione del maggior gettito per il periodo successivo all'esercizio 2019.

Destinando «le maggiori entrate derivanti dal comma 3» alla copertura degli oneri nascenti dall'art. 7-bis – che sono esattamente una spesa di 197,2 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2014 al 2019 per i contributi di cui al comma 1 e l'incremento del fondo statale di cui al comma 4

per l'importo di 98,6 milioni di euro per l'anno 2013 – il legislatore ha, sì, riservato allo Stato il maggior gettito, ovunque conseguito, scaturente dall'aumento delle due misure dell'imposta di bollo, ma ciò ha disposto soltanto per il lasso temporale 2013-2019.

La censura regionale muove dunque da un presupposto ermeneutico errato, ossia che per gli anni successivi al 2019 il maggior gettito derivante dall'aumento previsto dal censurato comma 3 continui ad essere riservato allo Stato.

Non rinvenendosi nelle disposizioni impugnate elementi che inducano ad avvalorare tale interpretazione, si deve concludere che per quell'epoca non operi più il regime derogatorio alla regola generale di cui al combinato disposto degli artt. 36 dello statuto e 2, primo comma, del d.P.R. n. 1074 del 1965, regola che si riepande automaticamente, senza necessità di un'esplicita previsione, in applicazione dell'art. 14 delle disposizioni sulla legge in generale premesse al codice civile, secondo cui «Le leggi [...] che fanno eccezione a regole generali o ad altre leggi non si applicano oltre [...] i tempi in esse considerati».

5.– In definitiva, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7-bis, commi 3 e 5, del d.l. n. 43 del 2013 in riferimento agli artt. 36 e 37 dello statuto della Regione siciliana, in relazione all'art. 2, primo comma, del d.P.R. n. 1074 del 1965, è fondata solo per la parte in cui riserva allo Stato il maggior gettito tributario riscosso nell'anno 2013 nell'ambito del territorio della Regione siciliana.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7-bis, commi 3 e 5, del decreto-legge 26 aprile 2013, n. 43 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'area industriale di Piombino, di contrasto ad emergenze ambientali, in favore delle zone terremotate del maggio 2012 e per accelerare la ricostruzione in Abruzzo e la realizzazione degli interventi per Expo 2015) – convertito, con modificazioni, dalla legge 24 giugno 2013, n. 71 – nella parte in cui riserva allo Stato il maggior gettito tributario derivante da tali commi riscosso nell'anno 2013 nell'ambito del territorio della Regione siciliana;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7-bis, commi 3 e 5, del d.l. n. 43 del 2013 – convertito, con modificazioni, dalla legge n. 71 del 2013 – promossa dalla Regione siciliana, con il ricorso indicato in epigrafe, in riferimento all'art. 43 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana) – convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 – ed al principio di leale collaborazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 maggio 2014.

Gaetano SILVESTRI, Presidente
Aldo CAROSI, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 28 maggio 2014.

Sentenza: 11 giugno 2014, n. 165

Materia: commercio; tutela della concorrenza

Parametri invocati: artt. 41 e 117, secondo comma, lettere e) ed m) della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: legge della Regione Toscana 28 settembre 2012, n. 52 (Disposizioni urgenti in materia di commercio per l'attuazione del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 e del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1. Modifiche alla legge regionale n. 28 del 2005 e alla legge regionale n. 1 del 2005) – artt. 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 39 e 41;

legge della Regione Toscana 5 aprile 2013, n. 13 (Disposizioni in materia di commercio in sede fissa e di distribuzione di carburanti. Modifiche alla legge regionale n. 28 del 2005 e alla legge regionale n. 52 del 2012) – artt. 2, 3, 5, comma 2, 6, 16 e 18.

Esito:

- 1) illegittimità costituzionale degli artt. **13, 14, 15, 16, 17, 18 e 20** della **l.r. 52/2012** e degli artt. **2, 5, comma 2, 6, 16 e 18** della **l.r. 13/2013**;
- 2) illegittimità costituzionale dell'art. **12** della **l.r. 52/2012**, nella parte in cui, modificando l'art. 18, comma 1, della **l.r. 28/2005** (Codice del Commercio. Testo Unico in materia di commercio in sede fissa, su aree pubbliche, somministrazioni di alimenti e bevande, vendita di stampa quotidiana e periodica e distribuzione di carburanti), stabilisce che l'autorizzazione sia rilasciata dallo sportello unico per le unità *produttive «secondo le condizioni e le procedure di cui agli articoli da 18-ter a 18-octies»*;
- 3) estinzione del processo relativamente alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. **39 e 41** della **l.r. 52/2012**;
- 4) inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. **11, 12**, nella parte residua, e **19** della **l.r. 52/2012**, nonché **dell'art. 3** della **l.r. 13/2013**.

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto

Sintesi:

Con la sentenza in esame la Corte costituzionale si è pronunciata su due ricorsi presentati dal Presidente del Consiglio dei ministri avverso alcune norme di due leggi della Regione Toscana intervenute a modificare il Codice del Commercio.

La Corte ha disposto la riunione dei due giudizi in considerazione della omogeneità e della connessione delle questioni sollevate nei due ricorsi. La prima delle due leggi impugnate è stata la **l.r. 52/2012** con cui il Codice del Commercio è stato adeguato alla normativa statale sulla istituzione del SUAP e con cui sono state inserite alcune novità di disciplina legate alle disposizioni di cui all'art. 31, comma 2, del d.l. 201/2011 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici) convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della l. 214/2012, che ha abolito i regimi autorizzatori e sancito il principio della libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali, facendo salve le specifiche esigenze attinenti alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente e dei beni culturali, nonché all'art.1, comma 4, del d.l.1/2012

(Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della l.27/2012.

In dettaglio sono stati impugnati gli artt. **11, 12 e 19** della **l.r. 52/2012**, ritenendosi che essi là dove stabiliscono che l'apertura, il trasferimento di sede e l'ampliamento della superficie di vendita delle medie e grandi strutture di vendita e dei centri commerciali siano soggetti ad autorizzazione rilasciata dal SUAP competente per territorio, violino, in primo luogo, l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., rendendo più difficoltosi l'avvio e le modificazioni all'esercizio di attività commerciali e imponendo ostacoli all'ingresso di nuovi operatori sul mercato, così da porsi in contrasto con la disciplina, di competenza legislativa esclusiva dello Stato, in materia di tutela della concorrenza. In particolare, sussisterebbe contrasto con quanto stabilito dall'art. 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi) e dall'art. 31, comma 2, del citato d.l. 201/2011. A giudizio del ricorrente sussisterebbe, inoltre, contrasto con quanto disposto dall'art. 1, comma 1, lettera b), del citato d.l. 1/2012, secondo cui sono contrarie al principio di libera concorrenza, stabilito dal Trattato sull'Unione europea, le norme che pongono divieti e restrizioni alle attività economiche non adeguati e non proporzionati alle finalità pubbliche perseguite, nonché le disposizioni di pianificazione e programmazione territoriale o temporale autoritativa con prevalente finalità economica o prevalente contenuto economico, che pongono limiti non adeguati o non proporzionati alle finalità pubbliche dichiarate e che, in particolare, impediscono, condizionano o ritardano l'avvio di nuove attività economiche o l'ingresso di nuovi operatori economici. Inoltre, il ricorrente ha ritenuto che le citate disposizioni violino anche l'art. 41 Cost., in quanto imporrebbero ostacoli sproporzionati alla libera iniziativa economica, e l'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., in quanto, limitando il principio di liberalizzazione del commercio, comprimerebbero i livelli essenziali delle prestazioni in materia di diritti civili e sociali. La violazione degli artt. 41 e 117, secondo comma, lettera e), Cost. è stata lamentata dal ricorrente anche rispetto agli artt. **13, 14, 15 e 16** (che introducono rispettivamente gli artt. 18-ter, 18-quater, 18-quinquies, 18-sexies nella l.r.28/2005), là dove stabiliscono una procedura per il rilascio dell'autorizzazione alle grandi strutture di vendita particolarmente complessa e onerosa, sia per la copiosità dei documenti richiesti sia per la pluralità delle fasi procedurali, con il coinvolgimento di vari enti locali. Le medesime violazioni sono state lamentate anche rispetto agli artt. **17 e 18** (che inseriscono rispettivamente gli artt. 18-septies e 18-octies nella l.r.28/2005), in quanto prevedono molteplici requisiti obbligatori per l'autorizzazione all'esercizio di grandi strutture di vendita, nonché contro **l'art. 20** (che introduce l'art. 19-quinquies nella l.r. 28/2005) in quanto, di fatto, stabilisce distanze minime tra esercizi commerciali. La violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. è stata, infine, lamentata, in relazione agli artt. **39 e 41** che, rispettivamente, sostituiscono gli artt. 54 e 56 della l.r. 28/2005, in quanto in entrambi i casi vengono posti vincoli sproporzionati rispetto alla finalità perseguita: la prima disposizione, infatti, prevede la presenza di impianti fotovoltaici o capacità complessive dei serbatoi per gli impianti di distribuzione dei carburanti e la seconda limita l'esercizio della vendita al dettaglio, presso gli impianti di distribuzione del carburante, ad una superficie non superiore a quella degli esercizi di vicinato.

Dopo la proposizione del ricorso avverso le sopra citate disposizioni della l.r. 52/2012, la Regione Toscana ha modificato ulteriormente il Codice del commercio con la **l.r. 13/2013**.

Poiché tali modifiche sono state ritenute solo parzialmente soddisfattive delle doglianze statali, il Presidente del Consiglio dei ministri ha ritenuto opportuno impugnare gli **artt. 2, 3, 5, comma 2, 6, 16 e 18**, per violazione degli artt. 41, 117, primo e secondo comma, lettere e), l) ed m), della Costituzione.

L'art. **2** della **l.r. 13/2013**, che sostituisce l'art. 18-septies della l.r.28/2005, operando una distinzione tra le grandi strutture di vendita a seconda che abbiano una superficie minore o maggiore di quattromila metri quadri e introducendo prescrizioni che subordinano il rilascio dell'autorizzazione commerciale al possesso di numerosi requisiti obbligatori estranei all'attività del commercio, in contrasto con quanto stabilito dall'art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011,

violerebbe sia l'art. 41 Cost., in quanto porrebbe ostacoli discriminatori e sproporzionati alla libera intrapresa economica, sia l'art. 117, primo comma, Cost., in quanto ostacolerebbe la formazione di un mercato unico europeo, sia ancora l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in quanto discriminerebbe in modo ingiustificato e sproporzionato tra grandi strutture di vendita aventi superficie inferiore o superiore a quattromila metri quadrati e tra operatori toscani e operatori di altre Regioni, così limitando la concorrenza.

L'art. 3 della l.r. 13/ 2013, che modifica l'art. 19 della l.r.28/2005, stabilisce, invece, che le strutture di vendita di un centro commerciale sono soggette ad autorizzazione rilasciata dal SUAP secondo le procedure stabilite per le medie e grandi strutture di vendita, prevedendo che debba presentarsi la SCIA solo per l'ipotesi di modifica del settore merceologico. Tale disposizione violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in quanto introdurrebbe previsioni contrastanti con il principio di semplificazione amministrativa di cui all'art. 19 della legge n. 241 del 1990, in base al quale ogni atto di autorizzazione e licenza per l'esercizio di un'attività commerciale o imprenditoriale è sostituito dalla SCIA, e di cui all'art. 31 del d.l. n. 201 del 2011, che ha abolito i regimi autorizzativi espressi, con la sola esclusione di quelli posti a tutela degli interessi pubblici più sensibili indicati nella direttiva 2006/123/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno), attuata nell'ordinamento italiano con il decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno). In questo modo, infatti, sono stati stabiliti limiti validi per i soli operatori locali con loro conseguente svantaggio concorrenziale. Sarebbe altresì violato l'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., in quanto la norma impugnata introdurrebbe previsioni contrastanti con il principio di semplificazione amministrativa di cui all'art. 19 della legge n. 241 del 1990 e all'art. 31 del d.l. n. 201 del 2011, che costituisce un livello essenziale di prestazioni concernenti diritti civili e sociali.

L'art. 5, comma 2, della l.r. 13/2013, che modifica l'art. 19-quater della l.r. 28/2005, là dove obbliga gli esercizi commerciali di vendita in "outlet", a esporre il solo prezzo finale di vendita, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in quanto ostacolerebbe la concorrenza limitando la possibilità di confronto tra prezzi, e l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto inciderebbe sui principi di trasparenza dei prezzi e sulla tutela del consumatore, quale disciplinata dall'art. 2, comma 2, lettera c), e dalla Parte II, Titolo II, del decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206 (Codice del consumo, a norma dell'articolo 7 della legge 29 luglio 2003, n. 229), attinente alla materia del diritto civile riservata alla competenza esclusiva dello Stato.

L'art. 6 della l.r. 13/ 2013, che modifica l'art. 19-quinquies, introdotto nella l.r.28/2005 dall'art. 20 della l.r.52/2012, là dove stabilisce limitazioni concernenti le distanze tra esercizi commerciali, violerebbe sia l'art. 41 Cost., in quanto determinerebbe restrizioni in contrasto con l'art. 1 del d.l. 1/2012, convertito dalla legge 27/2012, che ha recepito le prescrizioni della direttiva 2006/123/CE, sia l'art. 117, primo comma, Cost., in quanto introdurrebbe limitazioni in contrasto con l'art. 1 del d.l. 1/2012, convertito dalla legge 27/2012, che ha recepito le prescrizioni dalla direttiva 2006/123/CE, sia ancora l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in quanto introdurrebbe obblighi in contrasto con l'art. 1 del d.l.1/ 2012, convertito dalla legge 27/ 2012, che ha recepito le prescrizioni della citata direttiva 2006/123/CE.

L'art. 16 della l.r.13/2013, che sostituisce l'art. 54-bis, comma 1, della l.r. 28/2005, condizionando alla presenza di una adeguata sorveglianza la possibilità di installare impianti di distribuzione del carburante dotati esclusivamente di apparecchiature "self-service" con prepagamento senza la presenza del gestore, si porrebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in quanto, attribuendo ai soli operatori toscani maggiori oneri, economici e organizzativi, contrastanti con l'obiettivo di liberalizzazione contenuto nell'art. 28, comma 7, del d.l. 98/2011 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1 comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111, come modificato e integrato dall'art. 18, comma 1, del d.l.1/2012, convertito, con modificazioni, dalla legge 27/2012, lederebbe il principio di parità concorrenziale.

Infine, **l'art. 18 della l.r. 13/2013**, che sostituisce l'art. 84, comma 3, della l.r.28/2005, prescrivendo il funzionamento contestuale della modalità "servito" e della modalità "self-service" durante l'orario di apertura dell'impianto, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in quanto imponendo oneri aggiuntivi in contrasto con quanto stabilito dall'art. 28, comma 7, del citato d.l. 98/ 2011, lederebbe la parità concorrenziale.

Per quanto concerne l'impugnazione delle disposizioni di cui agli art. **11, 12 e 19 della l.r. 52/2012** e all'art. **3 della l.r. 13/2013** (che modificano gli artt. 17, 18 e 19 della l.r. 28/2005), la genericità della doglianza e la mancata specificazione, da parte del ricorrente, delle singole disposizioni legislative statali in materia di urbanistica ed edilizia ritenute illegittimamente derogate dalla legislazione regionale, hanno impedito alla Corte di esaminare nel merito i dedotti profili di illegittimità costituzionale delle norme impugnate. Un discorso a parte dovrà esser fatto per la parte dell'art. 19 della l.r. 28/2005, come modificato dall'impugnato art. 12 della l.r. 52/2012, che richiama le disposizioni di cui agli artt. da 18-ter a 18 octies, disposizioni queste ultime oggetto di autonoma e motivata censura.

La Corte ha ritenuto fondate nel merito le residue questioni di legittimità costituzionale. In primo luogo gli artt. **13, 14, 15 e 16 della l.r. 52/2012** sono stati dichiarati incostituzionali per violazione **dell'art. 117, secondo comma, lettera e)**, in materia di tutela della concorrenza (che in riferimento all'esercizio delle attività commerciali trova espressione nell'art. 31, comma 2, del d.l. 201/2011). Tali disposizioni aggravano gli oneri di produzione documentale a carico di chi presenti istanza al SUAP per aprire, ampliare o trasferire una grande struttura di vendita, addossandogli l'onere di effettuare analisi dei flussi veicolari, delle infrastrutture viarie e dei parcheggi, di predisporre un bilancio dei rifiuti nonché di allegare progetti supplementari e di avanzare istanze per lo svolgimento di conferenze dei servizi. In tal modo, a giudizio della Corte sarebbe stata alterata la procedura davanti al SUAP aumentando le richieste poste a carico dei privati e istituendo nuovi passaggi procedurali ostacolando effettivamente la libera concorrenza nella Regione Toscana, sotto un duplice profilo, interregionale e intraregionale. Da un lato, gli operatori che intendono operare nel territorio della Regione Toscana si trovano esposti a maggiori oneri rispetto ai competitori di altre Regioni, anche limitrofe; dall'altro, all'interno della stessa Regione, tali oneri aggiuntivi rappresentano per i nuovi esercenti delle barriere all'entrata che pongono questi ultimi in una posizione di svantaggio rispetto a chi già svolge un'attività commerciale. La discriminazione rilevata è dunque duplice: sia interspaziale, fra operatori di Regioni diverse, sia intertemporale, fra operatori già presenti nel mercato e nuovi.

A giudizio della Corte, l'eventuale esigenza di contemperare la liberalizzazione del commercio con quella di una maggiore tutela della salute, del lavoro, dell'ambiente e dei beni culturali deve essere intesa sempre in senso sistemico, complessivo e non frazionato (sentenze n. 85 del 2013 e n. 264 del 2012), all'esito di un bilanciamento che deve compiere il soggetto competente nelle materie implicate, le quali nella specie afferiscono ad ambiti di competenza statale, tenendo conto che la tutela della concorrenza, attesa la sua natura trasversale, assume carattere prevalente e funge, quindi, da limite alla disciplina che le Regioni possono dettare in forza della competenza in materia di commercio (sentenze n. 38 del 2013 e n. 299 del 2012) o in altre materie.

Per le medesime ragioni sono state ritenute fondate le questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto l'art. **17 della l.r. 52/ 2012 e l'art. 2 della l.r.13/2013**. L'art. **17** prevede che le grandi strutture di vendita soddisfino alcuni requisiti obbligatori, relativi tra l'altro alle dotazioni energetiche, alla collaborazione con le associazioni di volontariato sociale, alla produzione, raccolta e gestione dei rifiuti, alla realizzazione di accordi sindacali di secondo livello. La medesima disposizione prevede altresì che le grandi strutture di vendita, con superficie superiore a quattromila metri quadrati, siano dotate di ulteriori elementi, quali strutture per il lavaggio dei mezzi commerciali, fasce verdi per la protezione dall'inquinamento, bacini per la raccolta delle acque piovane, parcheggi per le biciclette e le auto elettriche (con i relativi punti di ricarica), servizi di trasporto pubblico e privato, spazi per l'accoglienza del cliente e aree dedicate ai bambini.

La disposizione è stata poi modificata dall'art. 2 della **l.r.13/2013** che, da un lato, non ha abrogato tutti i requisiti obbligatori stabiliti per le grandi strutture di vendita già censurati in relazione al testo originario e, dall'altro, ne ha introdotto di nuovi, che sono stati impugnati con il successivo ricorso statale n. 68 del 2013. «A giudizio della Corte, l'introduzione di ulteriori requisiti per le grandi strutture commerciali da parte del legislatore regionale, benché ispirata a ragioni di protezione dell'ambiente, della salute e di altre esigenze sociali (come risulta dagli scritti difensivi della Regione Toscana) che, ai sensi della legislazione statale vigente potrebbero giustificare un limite alla liberalizzazione, ha, invece, l'effetto diretto di rendere più onerosa, rispetto agli operatori di altre Regioni e agli operatori già attivi nella stessa Regione Toscana, l'esercizio dell'attività economica, con evidente disparità concorrenziale e conseguente **lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.**

Anche la questione di legittimità costituzionale dell'art. 18 della **l.r. 52/2012** è stata ritenuta fondata. Tale articolo introduce l'art. 18-octies della l.r. 28/2005, secondo cui il rilascio dell'autorizzazione alle grandi strutture di vendita è subordinato alla conformità del progetto ai requisiti di cui all'art. 18-septies della stessa l.r. 28/2005 che determina una disparità concorrenziale, con conseguente **lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.** La dichiarazione di illegittimità costituzionale dei requisiti previsti dagli articoli da 18-ter a 18-octies, introdotti con gli artt. **13, 14, 15, 16, 17 e 18** delle **l.r. 52/2012** e modificati con l'art. 2 della **l.r. 13/2013**, comporta che debba dichiararsi illegittimo anche l'art. 12 della l.r. 52/2012 nella parte in cui, modificando l'art. 18, comma 1, della l.r. 28/2005, stabilisce che la procedura davanti al SUAP si svolge «secondo le condizioni e le procedure di cui agli articoli da 18-ter a 18-octies».

Anche le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 20 della **l.r. 52/2012**, che aggiunge l'art. 19-quinquies al testo della l.r. 28/2005 e dell'art. 6 della **l.r. 13/2013** sono state ritenute fondate per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., e invasione della competenza esclusiva dello Stato ex art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., esercitata con le ricordate norme statali che tale direttiva hanno recepito. L'art. 20 della **l.r. 52/2012** introduce, infatti, una procedura aggravata per i casi di strutture di vendita in forma aggregata, che la stessa disposizione definisce, come «*strutture di vendita adiacenti tra loro, anche verticalmente, o insediate a distanza reciproca inferiore a 120 metri lineari*», assumendo pertanto la distanza minima tra gli esercizi quale elemento qualificante di tale tipologia di esercizio commerciale, il quale è peraltro sconosciuto alla normativa statale. Tale disposizione è stata ritenuta in contrasto con l'art. 34, comma 3, del d.l. 201/2011, convertito dalla l. 214/2011 e con l'art. 1 del d.l. 1/2012, convertito dalla legge 27/2012 i quali, nel recepire le prescrizioni della direttiva 2006/123/CE, abrogano le norme che pongono divieti e restrizioni alle attività economiche non adeguati e non proporzionati alle finalità pubbliche perseguite, vietando in particolare l'imposizione di distanze minime tra le sedi di esercizio di un'attività economica. L'art. 6 della successiva l.r. 13/2013 si è poi limitato ad aggiungere il comma 6-bis al predetto art. 19-quinquies della l.r. 28/2005, norma che ha l'effetto di ridurre la distanza minima, da 120 a 60 metri lineari, nel caso in cui il titolo edilizio sia stato rilasciato dopo il 21 aprile 2009 e non oltre il 20 aprile 2010. In tali limitati casi, quindi, viene semplicemente stabilita una distanza minima inferiore rispetto a quella ordinaria, ma la disposizione costituisce pur sempre una norma che contrasta con le medesime disposizioni europee e statali sopra richiamate, in violazione della tutela della concorrenza.

Anche la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, della **l.r. 13/2013** è stata ritenuta fondata. Tale disposizione che esige che gli esercizi commerciali di vendita in “*outlet*” espongano il solo prezzo finale di vendita, restringe la libertà imprenditoriale nella comunicazione dei prezzi praticati, così da ostacolare il libero esercizio della concorrenza in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Analogamente è stata ritenuta fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16 della **l.r. 13/2013** che condiziona alla presenza di una adeguata sorveglianza la possibilità di installare nuovi impianti di distribuzione del carburante dotati esclusivamente di apparecchiature “self-service” prepagato senza la presenza del gestore. Tale disposizione è stata ritenuta in contrasto

con l'obiettivo di liberalizzazione contenuto nell'art. 28, comma 7, del d.l. 98/2011, convertito, con modificazioni, dalla l. 111/2011, come modificato e integrato dall'art. 18, comma 1, del d.l. 1/2012, convertito, con modificazioni, dalla l.27/2012. Infatti, il maggiore onere economico e organizzativo imposto ai gestori toscani di impianti di distribuzione dei carburanti e, tra questi, a quelli che li intendono installare ex novo rispetto a quelli che li hanno già installati, viola il principio di parità concorrenziale e conseguentemente l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. A giudizio della Corte l'intervento del legislatore regionale non può essere giustificato neanche da ragioni di ordine pubblico, trattandosi anche in questo caso di esigenze che attengono ad un ambito di competenza statale esclusiva, e che in ogni caso richiederebbero un medesimo livello di garanzia negli impianti già installati, come nei nuovi.

Infine è stata ritenuta fondata anche la questione di legittimità costituzionale dell'art. 18 della l.r.13/2013. Tale disposizione, relativa all'orario degli impianti di distribuzione di carburanti, impone il funzionamento contestuale della modalità "servito" e della modalità "self-service" durante l'orario di apertura dell'impianto, in contrasto con quanto stabilito dall'art. 28, comma 7, del d.l. 98/2011, espressivo della competenza statale esclusiva in materia di concorrenza ex art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. L'onere aggiuntivo imposto agli operatori toscani origina, invero, un'alterazione della parità concorrenziale in patente violazione del citato art. 28, comma 7, secondo cui «*Non possono essere posti specifici vincoli all'utilizzo di apparecchiature per la modalità di rifornimento senza servizio con pagamento anticipato, durante le ore in cui è contestualmente assicurata la possibilità di rifornimento assistito dal personale, a condizione che venga effettivamente mantenuta e garantita la presenza del titolare della licenza di esercizio dell'impianto rilasciata dall'ufficio tecnico di finanza o di suoi dipendenti o collaboratori. [...]*».

Commercio - Apertura, trasferimento di sede e ampliamento di medie e grandi strutture di vendita, di centri commerciali e di impianti per la distribuzione di carburanti. - Legge della Regione Toscana 28 settembre 2012, n. 52 (Disposizioni urgenti in materia di commercio per l'attuazione del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 e del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1. Modifiche alla legge regionale n. 28 del 2005 e alla legge regionale n. 1 del 2005), artt. 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 39 e 41; legge della Regione Toscana 5 aprile 2013, n. 13 (Disposizioni in materia di commercio in sede fissa e di distribuzione di carburanti. Modifiche alla legge regionale n. 28 del 2005 e alla legge regionale n. 52 del 2012), artt. 2, 3, 5, comma 2, 6, 16 e 18. - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.26 del 18-6-2014)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 39 e 41 della legge della Regione Toscana 28 settembre 2012, n. 52 (Disposizioni urgenti in materia di commercio per l'attuazione del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 e del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1. Modifiche alla legge regionale n. 28 del 2005 e alla legge regionale n. 1 del 2005) e degli artt. 2, 3, 5, comma 2, 6, 16 e 18 della legge della Regione Toscana 5 aprile 2013, n. 13 (Disposizioni in materia di commercio in sede fissa e di distribuzione di carburanti. Modifiche alla legge regionale n. 28 del 2005 e alla legge regionale n. 52 del 2012), promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorsi notificati il 27-29 novembre 2012 e il 6-10 giugno 2013, depositati in cancelleria il 6 dicembre 2012 e l'11 giugno 2013 ed iscritti rispettivamente al n. 185 del registro ricorsi 2012 e al n. 68 del registro ricorsi 2013.

Visti gli atti di costituzione della Regione Toscana;

udito nell'udienza pubblica del 15 aprile 2014 il Giudice relatore Marta Cartabia;

uditi l'avvocato dello Stato Enrico De Giovanni per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Marcello Cecchetti per la Regione Toscana.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con ricorso notificato il 29 novembre 2012 e depositato il successivo 6 dicembre (reg. ric. n. 185 del 2012), il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 39 e 41 della legge della Regione Toscana 28 settembre 2012, n. 52 (Disposizioni urgenti in materia di commercio per l'attuazione del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 e del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1. Modifiche alla legge regionale n. 28 del 2005 e alla legge regionale n. 1 del 2005) per violazione degli artt. 41 e 117, secondo comma, lettere e) ed m), della Costituzione.

Con la legge in parola, la Regione Toscana ha adeguato il proprio codice del commercio, adottato con la precedente legge regionale 7 febbraio 2005, n. 28 (Codice del Commercio. Testo Unico in materia di commercio in sede fissa, su aree pubbliche, somministrazione di alimenti e bevande, vendita di stampa quotidiana e periodica e distribuzione di carburanti).

Le modifiche sono state determinate dall'esigenza di adeguare le disposizioni regionali alla normativa statale sull'istituzione dello sportello unico per le attività produttive (d'ora innanzi SUAP), disciplinato in particolare dall'articolo 38, comma 3, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133, e dal relativo regolamento attuativo, d.P.R. 7 settembre 2010, n. 160 (Regolamento per la semplificazione ed il riordino della disciplina sullo sportello unico per le attività produttive, ai sensi dell'articolo 38, comma 3, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), che ha previsto un unico procedimento con un interlocutore unitario per la presentazione di istanze alla pubblica amministrazione in relazione ad attività imprenditoriali. In particolare il SUAP è definito dal citato d.P.R. n. 160 del 2010 come «unico punto di accesso per il richiedente in relazione a tutte le vicende amministrative riguardanti la sua attività produttiva, che fornisce una risposta unica e tempestiva in luogo di tutte le pubbliche amministrazioni comunque coinvolte nel procedimento» (art. 1, comma 1, lettera m).

La Regione, in sede di adeguamento del codice del commercio, ha provveduto, peraltro, ad inserire anche alcune novità di disciplina legate alle disposizioni di cui all'art. 31, comma 2, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, che ha abolito i regimi autorizzatori e sancito il principio della libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali, facendo salve le specifiche esigenze attinenti alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente e dei beni culturali, nonché all'art. 1, comma 4, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 marzo 2012, n. 27, secondo cui «I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni si adeguano ai principi e alle regole di cui ai commi 1, 2 e 3 entro il 31 dicembre 2012, fermi restando i poteri sostitutivi dello Stato ai sensi dell'articolo 120 della Costituzione», principi ai sensi dei quali «l'iniziativa economica privata è libera secondo condizioni di piena concorrenza e pari opportunità tra tutti i soggetti, presenti e futuri, ed ammette solo i limiti, i programmi e i controlli necessari ad evitare possibili danni alla salute, all'ambiente, al paesaggio, al patrimonio artistico e culturale, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana e possibili contrasti con l'utilità sociale, con

l'ordine pubblico, con il sistema tributario e con gli obblighi comunitari ed internazionali della Repubblica» (art. 1, comma 2).

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha, tuttavia, ritenuto – con particolare riguardo alle disposizioni regionali relative alle medie e grandi strutture di vendita, i centri commerciali e gli impianti di distribuzione dei carburanti – che in tal modo la Regione abbia introdotto procedure aggravate, previsto requisiti ulteriori e imposto obblighi tali da ostacolare la libera concorrenza nel commercio, così intervenendo nella materia della tutela della concorrenza, rientrando nella competenza legislativa esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., nonché comprimendo la libertà di iniziativa economica tutelata dall'art. 41 Cost. e, in taluni casi, alterando i livelli essenziali delle prestazioni, sempre di competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.

Più precisamente sono stati impugnati gli artt. 11, 12 e 19 della legge reg. n. 52 del 2012, ritenendosi che i medesimi, là dove stabiliscono che l'apertura, il trasferimento di sede e l'ampliamento della superficie di vendita delle medie e grandi strutture di vendita e dei centri commerciali siano soggetti ad autorizzazione rilasciata dal SUAP competente per territorio, avrebbero violato, in primo luogo, l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. Le disposizioni in parola, infatti, avrebbero reso più difficoltosi l'avvio e le modificazioni all'esercizio di attività commerciali e imposto ostacoli all'ingresso di nuovi operatori sul mercato, così da porsi in contrasto con la disciplina, di competenza legislativa esclusiva dello Stato, in materia di tutela della concorrenza. In particolare, sussisterebbe contrasto con quanto stabilito dall'art. 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi) e dall'art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011. Le disposizioni statali richiamate a parametro interposto del presente giudizio, come detto, hanno abolito i regimi autorizzatori e sancito il principio della libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali, facendo salve solo specifiche esigenze attinenti alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente e dei beni culturali. Sussisterebbe, inoltre, contrasto con quanto disposto dall'art. 1, comma 1, lettera b), del d.l. n. 1 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27 del 2012, secondo cui sono contrarie al principio di libera concorrenza, stabilito dal Trattato sull'Unione europea, le norme che pongono divieti e restrizioni alle attività economiche non adeguati e non proporzionati alle finalità pubbliche perseguite, nonché le disposizioni di pianificazione e programmazione territoriale o temporale autoritativa con prevalente finalità economica o prevalente contenuto economico, che pongono limiti non adeguati o non proporzionati alle finalità pubbliche dichiarate e che, in particolare, impediscono, condizionano o ritardano l'avvio di nuove attività economiche o l'ingresso di nuovi operatori economici.

Inoltre, il Presidente del Consiglio dei ministri ha ritenuto che le citate disposizioni violino anche l'art. 41 Cost., in quanto imporrebbero ostacoli sproporzionati alla libera iniziativa economica, e l'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., in quanto, limitando il principio di liberalizzazione del commercio, comprimerebbero i livelli essenziali delle prestazioni in materia di diritti civili e sociali.

Analoghe violazioni degli artt. 41 e 117, secondo comma, lettera e), Cost. sono state ravvisate ad opera degli artt. 13, 14, 15 e 16 dell'impugnata legge reg. n. 52 del 2012 – che introducono rispettivamente gli artt. 18-ter, 18-quater, 18-quinquies, 18-sexies nella legge reg. n. 28 del 2005 – là dove stabiliscono una procedura per il rilascio dell'autorizzazione alle grandi strutture di vendita particolarmente complessa e onerosa, sia per la copiosità dei documenti richiesti sia per la pluralità delle fasi procedimentali, con il coinvolgimento di vari enti locali.

Le medesime doglianze sono state rivolte anche contro gli artt. 17 e 18 della legge reg. n. 52 del 2012 – che inseriscono rispettivamente gli artt. 18-septies e 18-octies nella legge reg. n. 28 del 2005 – in quanto prevedono molteplici requisiti obbligatori per l'autorizzazione all'esercizio di grandi strutture di vendita, nonché avverso l'art. 20 che introduce l'art. 19-quinquies nella legge reg. n. 28 del 2005 – in quanto, di fatto, stabilisce distanze minime tra esercizi commerciali.

La violazione del medesimo parametro costituzionale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. è stata, infine, lamentata, in relazione agli artt. 39 e 41 della legge reg. n. 52 del 2012 – che, rispettivamente, sostituiscono gli artt. 54 e 56 della legge reg. n. 28 del 2005 – in quanto in entrambi i casi vengono posti vincoli sproporzionati rispetto alla finalità perseguita: la prima disposizione, infatti, prevede la presenza di impianti fotovoltaici o capacità complessive dei serbatoi per gli impianti di distribuzione dei carburanti e la seconda limita l'esercizio della vendita al dettaglio, presso gli impianti di distribuzione del carburante, ad una superficie non superiore a quella degli esercizi di vicinato.

2.– Successivamente alla proposizione del ricorso, la Regione Toscana ha modificato ulteriormente il codice del commercio con la legge regionale 5 aprile 2013, n. 13 (Disposizioni in materia di commercio in sede fissa e di distribuzione di carburanti. Modifiche alla legge regionale n. 28 del 2005 e alla legge regionale n. 52 del 2012).

Tali modifiche sono state ritenute solo parzialmente soddisfattive delle doglianze statali e sono state ulteriormente impugnate dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso notificato il 6-10 giugno 2013 e depositato il successivo 11 giugno (reg. ric. n. 68 del 2013).

Più precisamente, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 2, 3, 5, comma 2, 6, 16 e 18 della legge reg. n. 13 del 2013, per violazione degli artt. 41, 117, primo e secondo comma, lettere e), l) ed m), della Costituzione.

In particolare, l'art. 2 della legge reg. n. 13 del 2013 – che sostituisce l'art. 18-septies della legge reg. n. 28 del 2005 – operando una distinzione tra le grandi strutture di vendita a seconda che abbiano una superficie minore o maggiore di quattromila metri quadri e introducendo prescrizioni che subordinano il rilascio dell'autorizzazione commerciale al possesso di numerosi requisiti obbligatori estranei all'attività del commercio, in contrasto con quanto stabilito dall'art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011, violerebbe sia l'art. 41 Cost., in quanto porrebbe ostacoli discriminatori e sproporzionati alla libera intrapresa economica, sia l'art. 117, primo comma, Cost., in quanto ostacolerebbe la formazione di un mercato unico europeo, sia ancora l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in quanto discriminerebbe in modo ingiustificato e sproporzionato tra grandi strutture di vendita aventi superficie inferiore o superiore a quattromila metri quadrati e tra operatori toscani e operatori di altre Regioni, così limitando la concorrenza.

L'art. 3 della legge regionale n. 13 del 2013 – che modifica l'art. 19 della legge reg. n. 28 del 2005 – stabilisce, invece, che le strutture di vendita di un centro commerciale sono soggette ad autorizzazione rilasciata dal SUAP secondo le procedure stabilite per le medie e grandi strutture di vendita, prevedendo che debba presentarsi la SCIA solo per l'ipotesi di modifica del settore merceologico. Tale disposizione violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in quanto introdurrebbe previsioni contrastanti con il principio di semplificazione amministrativa di cui all'art. 19 della legge n. 241 del 1990 – in base al quale ogni atto di autorizzazione e licenza per l'esercizio di un'attività commerciale o imprenditoriale è sostituito dalla SCIA – e di cui all'art. 31 del d.l. n. 201 del 2011 – che ha abolito i regimi autorizzativi espressi, con la sola esclusione di quelli posti a tutela degli interessi pubblici più sensibili indicati nella direttiva 12 dicembre 2006, n. 2006/123/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno), attuata nell'ordinamento italiano con il decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno). In questo modo, infatti, sono stati stabiliti limiti validi per i soli operatori locali con loro conseguente svantaggio concorrenziale. Sarebbe altresì violato l'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., in quanto la norma impugnata introdurrebbe previsioni contrastanti con il principio di semplificazione amministrativa di cui all'art. 19 della legge n. 241 del 1990 e all'art. 31 del d.l. n. 201 del 2011, che costituisce un livello essenziale di prestazioni concernenti diritti civili e sociali.

L'art. 5, comma 2, della legge reg. n. 13 del 2013 – che modifica l'art. 19-quater della legge reg. n. 28 del 2005 – là dove obbliga gli esercizi commerciali di vendita in "outlet", a esporre il solo prezzo finale di vendita, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in quanto

ostacolerebbe la concorrenza limitando la possibilità di confronto tra prezzi, e l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto inciderebbe sui principi di trasparenza dei prezzi e sulla tutela del consumatore, quale disciplinata dall'art. 2, comma 2, lettera c), e dalla Parte II, Titolo II, del decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206 (Codice del consumo, a norma dell'articolo 7 della legge 29 luglio 2003, n. 229), attinente alla materia del diritto civile riservata alla competenza esclusiva dello Stato.

L'art. 6 della legge reg. n. 13 del 2013 – che modifica l'art. 19-quinquies, introdotto nella legge reg. n. 28 del 2005 dall'art. 20 della legge reg. n. 52 del 2012 – là dove stabilisce limitazioni concernenti le distanze tra esercizi commerciali, violerebbe sia l'art. 41 Cost., in quanto determinerebbe restrizioni in contrasto con l'art. 1 del d.l. n. 1 del 2012, convertito dalla legge n. 27 del 2012, che ha recepito le prescrizioni della direttiva 2006/123/CE, sia l'art. 117, primo comma, Cost., in quanto introdurrebbe limitazioni in contrasto con l'art. 1 del d.l. n. 1 del 2012, convertito dalla legge n. 27 del 2012, che ha recepito le prescrizioni dalla direttiva 2006/123/CE, sia ancora l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in quanto introdurrebbe obblighi in contrasto con l'art. 1 del d.l. n. 1 del 2012, convertito dalla legge n. 27 del 2012, che ha recepito le prescrizioni della citata direttiva 2006/123/CE.

L'art. 16 della legge reg. n. 13 del 2013 – che sostituisce l'art. 54-bis, comma 1, della legge reg. n. 28 del 2005, condizionando alla presenza di una adeguata sorveglianza la possibilità di installare impianti di distribuzione del carburante dotati esclusivamente di apparecchiature “self-service” con prepagamento senza la presenza del gestore, si porrebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in quanto, attribuendo ai soli operatori toscani maggiori oneri, economici e organizzativi, contrastanti con l'obiettivo di liberalizzazione contenuto nell'art. 28, comma 7, 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, come modificato e integrato dall'art. 18, comma 1, del d.l. n. 1 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27 del 2012, lederebbe il principio di parità concorrenziale.

Infine, l'art. 18 della legge reg. n. 13 del 2013 – che sostituisce l'art. 84, comma 3, della legge reg. n. 28 del 2005, prescrivendo il funzionamento contestuale della modalità “servito” e della modalità “self-service” durante l'orario di apertura dell'impianto – violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in quanto imponendo oneri aggiuntivi in contrasto con quanto stabilito dall'art. 28, comma 7, del citato d.l. n. 98 del 2011, lederebbe la parità concorrenziale.

3.– Preliminarmente, in considerazione della omogeneità e della connessione delle questioni sollevate nei due ricorsi, deve essere disposta la riunione dei giudizi, al fine di definirli con un'unica pronuncia.

4.– Quanto alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 39 e 41 della legge reg. n. 52 del 2012, risulta intervenuta rinuncia all'impugnazione da parte del ricorrente, seguita da rituale accettazione da parte della Regione resistente, di tal che i relativi giudizi devono essere dichiarati estinti per tale causa, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

5.– Sempre in via preliminare deve osservarsi che, contrariamente a quanto dedotto dall'Avvocatura generale dello Stato nella memoria integrativa depositata in data 24 marzo 2014, in ordine alle questioni relative agli artt. 17, 19 e 20 della legge reg. n. 52 del 2012, le modifiche intervenute ad opera della successiva legge reg. n. 13 del 2013 non determinano la cessazione della materia del contendere.

Per addivenire a tale esito del giudizio in caso di modifica delle disposizioni impugnate occorre, infatti, da un lato che la nuova disciplina possa ritenersi pienamente soddisfattiva delle pretese del ricorrente e, dall'altro, che le norme previgenti non abbiano ricevuto medio tempore applicazione (ex plurimis, sentenze n. 97 del 2014, n. 272, n. 266 e n. 228 del 2013).

Nella specie, invero, va osservato che gli artt. 17 e 18 della legge reg. n. 52 del 2012 hanno inserito gli artt. 18-septies e 18-octies nella legge reg. n. 28 del 2005, introducendo molteplici requisiti obbligatori per l'autorizzazione all'esercizio di grandi strutture di vendita e imponendo, in tal caso, l'obbligo per il privato di apprestare un servizio di trasporto privato a tariffe di servizio pubblico. Il menzionato art. 18-septies della legge reg. n. 28 del 2005, quale introdotto dalla legge reg. n. 52 del 2012, è stato poi modificato dall'art. 2 della legge reg. n. 13 del 2013: quest'ultima disposizione non ha però abrogato tutti i requisiti obbligatori stabiliti per le grandi e medie strutture di vendita già censurati in relazione al testo originario, e ha introdotto ulteriori requisiti obbligatori per le strutture di vendita con superficie superiore a quattromila metri quadri, oggetto di ulteriori censure, prospettate con il ricorso n. 68 del 2013. Da un lato, quindi, la modifica normativa non può ritenersi pienamente satisfattiva e, dall'altro, l'oggetto delle disposizioni regionali, che prevedono requisiti per l'esercizio di strutture di vendita, impedisce di ritenere che le stesse non abbiano ricevuto applicazione per il periodo di circa sei mesi della loro vigenza, considerata anche l'assenza di specifiche deduzioni in proposito da parte della stessa Regione resistente. Ne consegue che non possono ritenersi sussistenti i presupposti per la dichiarazione della cessazione della materia del contendere.

Per quanto concerne l'art. 19 della legge reg. n. 52 del 2012, esso ha modificato l'art. 19 della legge reg. n. 28 del 2005, prevedendo che soggetto destinatario delle istanze per l'esercizio di un centro commerciale sia il SUAP, anziché il Comune. Successivamente, l'art. 3 della legge reg. n. 13 del 2013 ha introdotto nel predetto art. 19 il comma 1-bis, che prevede una SCIA per le modifiche di settore merceologico, lasciando inalterato il resto della disposizione. Salvo quanto si dirà successivamente sulla lacuna motivazionale della censura relativa alle disposizioni in parola, neppure in questo caso la modifica può ritenersi satisfattiva delle doglianze prospettate nel ricorso, né può assumersi con certezza che la disposizione precedente sia rimasta medio tempore inapplicata, di tal che neppure in riferimento all'art. 19 della legge reg. n. 52 del 2012 possono ritenersi sussistenti i presupposti per dichiarare cessata la materia del contendere.

Quanto poi all'art. 20 della medesima legge reg. n. 52 del 2012, esso introduce l'art. 19-quinquies nella legge reg. n. 28 del 2005, stabilendo di fatto distanze minime tra esercizi commerciali, come rilevato dal ricorrente. La citata disposizione di cui all'art. 19-quinquies è stata poi modificata dall'art. 6 della legge reg. n. 13 del 2013, ma la norma impugnata (stabilita al comma 5) è rimasta inalterata, di tal che anche in questo caso non può ritenersi cessata la materia del contendere, in quanto la modifica non può ritenersi satisfattiva né la disposizione anteriore alla modifica inapplicata, avendo in realtà mantenuto vigore.

6.– Ancora in punto di ammissibilità deve osservarsi come il ricorrente assuma che le disposizioni di cui agli artt. 11, 12 e 19 della legge reg. n. 52 del 2012 e all'art. 3 della legge reg. n. 13 del 2013 – che modificano gli artt. 17, 18 e 19 della legge reg. n. 28 del 2005 – abbiano determinato l'ampliamento delle attività assoggettate ad autorizzazione anziché a mera segnalazione di inizio attività, senza addurre una motivazione sufficientemente argomentata e documentata. La genericità della doglianza e la mancata specificazione delle singole disposizioni legislative statali in materia di urbanistica ed edilizia che si assumono illegittimamente derivate dalla legislazione regionale impediscono a questa Corte di esaminare nel merito gli adottati profili di illegittimità costituzionale delle norme impuginate.

Una adeguata e puntuale ricostruzione del complessivo contesto normativo statale sul quale le norme censurate avrebbero illegittimamente inciso sarebbe stata tanto più necessaria se si considera che le disposizioni in oggetto risultano, invece, limitarsi a sostituire il SUAP al Comune, quale soggetto destinatario delle istanze per l'esercizio di grandi e medie strutture di vendita e di centri commerciali.

Pertanto, in considerazione di tale lacuna motivazionale, devono dichiararsi inammissibili per insufficiente motivazione e incompleta ricostruzione del quadro normativo (ex plurimis, ordinanze n. 114 del 2013 e n. 174 del 2012) le questioni aventi ad oggetto gli artt. 11, 12 e 19 della

legge reg. n. 52 del 2012 e l'art. 3 della legge reg. n. 13 del 2013, salvo quanto si dirà in relazione a quella parte dell'art. 19 della legge reg. n. 28 del 2005, come modificato dall'impugnato art. 12 della legge reg. n. 52 del 2012, che richiama le disposizioni di cui agli artt. da 18-ter a 18 octies, disposizioni queste ultime oggetto di autonoma e motivata censura.

7.– Nel merito le residue questioni di legittimità costituzionale sono fondate.

7.1.– Gli artt. 13, 14, 15 e 16 introducono ex novo nella legge reg. n. 28 del 2005, recante il codice del commercio della Regione Toscana, le disposizioni di cui agli artt. 18-ter, 18-quater, 18-quinquies e 18-sexies, che aggravano gli oneri di produzione documentale a carico di chi presenti istanza al SUAP per aprire, ampliare o trasferire una grande struttura di vendita, addossandogli l'onere di effettuare analisi dei flussi veicolari, delle infrastrutture viarie e dei parcheggi, di predisporre un bilancio dei rifiuti nonché di allegare progetti supplementari e di avanzare istanze per lo svolgimento di conferenze dei servizi. In tal modo, il legislatore regionale ha alterato la procedura davanti al SUAP quale prevista dal legislatore statale – in particolare dall'art. 38, comma 3, del d.l. n. 112 del 2008 – aumentando le richieste poste a carico dei privati e istituendo nuovi passaggi procedimentali. La Regione, con l'occasione di adeguare la legislazione regionale alla sopravvenuta normativa statale relativa al SUAP, in realtà ha introdotto requisiti ulteriori rispetto a quelli prescritti dalla legislazione vigente in considerazione delle dimensioni e della tipologia dell'esercizio commerciale, oltre che del tipo di intervento che l'esercente intende effettuare (apertura, ampliamento, trasferimento, cambio del settore merceologico, etc.).

I predetti oneri documentali e le attività supplementari richieste, insieme con l'appesantimento della procedura davanti allo sportello unico, rappresentano un ostacolo effettivo alla libera concorrenza nella Regione Toscana, sotto un duplice profilo, interregionale e intraregionale. Da un lato, gli operatori che intendono operare nel territorio della Regione Toscana si trovano esposti a maggiori oneri rispetto ai competitori di altre Regioni, anche limitrofe; dall'altro, all'interno della stessa Regione, tali oneri aggiuntivi rappresentano per i nuovi esercenti delle barriere all'entrata che pongono questi ultimi in una posizione di svantaggio rispetto a chi già svolge un'attività commerciale. La discriminazione rilevata è dunque duplice: sia interspaziale, fra operatori di Regioni diverse, sia intertemporale, fra operatori già presenti nel mercato e nuovi.

In tal modo la legislazione regionale impugnata interferisce illegittimamente con la competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, che in riferimento all'esercizio delle attività commerciali trova espressione nell'art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011. Con questa disposizione si è stabilito che «costituisce principio generale dell'ordinamento nazionale la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio senza contingenti limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura, esclusi quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso, l'ambiente urbano, e dei beni culturali».

L'eventuale esigenza di temperare la liberalizzazione del commercio con quelle di una maggiore tutela della salute, del lavoro, dell'ambiente e dei beni culturali deve essere intesa sempre in senso sistemico, complessivo e non frazionato (sentenze n. 85 del 2013 e n. 264 del 2012), all'esito di un bilanciamento che deve compiere il soggetto competente nelle materie implicate, le quali nella specie afferiscono ad ambiti di competenza statale, tenendo conto che la tutela della concorrenza, attesa la sua natura trasversale, assume carattere prevalente e funge, quindi, da limite alla disciplina che le Regioni possono dettare in forza della competenza in materia di commercio (sentenze n. 38 del 2013 e n. 299 del 2012) o in altre materie.

Di conseguenza deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale degli artt. 13, 14, 15 e 16 della legge reg. n. 52 del 2012, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), in materia di tutela della concorrenza.

7.2.– Per le medesime ragioni le questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto l'art. 17 della legge reg. n. 52 del 2012 e l'art. 2 della legge reg. n. 13 del 2013 sono fondate.

L'art. 17 ha inserito l'art. 18-septies nel codice del commercio della Toscana di cui alla legge reg. n. 28 del 2005, il quale prevede che le grandi strutture di vendita soddisfino alcuni requisiti obbligatori, relativi tra l'altro alle dotazioni energetiche, alla collaborazione con le associazioni di volontariato sociale, alla produzione, raccolta e gestione dei rifiuti, alla realizzazione di accordi sindacali di secondo livello. La medesima disposizione prevede altresì che le grandi strutture di vendita, con superficie superiore a quattromila metri quadrati, siano dotate di ulteriori elementi, quali strutture per il lavaggio dei mezzi commerciali, fasce verdi per la protezione dall'inquinamento, bacini per la raccolta delle acque piovane, parcheggi per le biciclette e le auto elettriche (con i relativi punti di ricarica), servizi di trasporto pubblico e privato, spazi per l'accoglienza del cliente e aree dedicate ai bambini. La disposizione è stata poi modificata dall'art. 2 della legge reg. Toscana n. 13 del 2013 che, come già ricordato, da un lato non ha abrogato tutti i requisiti obbligatori stabiliti per le grandi strutture di vendita già censurati in relazione al testo originario e, dall'altro, ne ha introdotto di nuovi, che sono stati impugnati con il successivo ricorso statale n. 68 del 2013.

Anche in questo caso, secondo quanto asserito negli scritti difensivi della Regione Toscana, il legislatore regionale ha interpretato le norme statali interposte in materia di liberalizzazione delle attività economiche, e in particolare l'art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011 e l'art. 1 del d.l. n. 1 del 2012, come attributive di competenze legislative a favore della Regione per la salvaguardia di valori quali la tutela dell'ambiente, della salute, dei lavoratori e dei consumatori, che invero rientrano nelle materie più disparate di competenza esclusiva dello Stato. La tutela dei predetti valori è effettivamente considerata dal legislatore statale quale valida ragione di deroga al principio generale della liberalizzazione delle attività commerciali; tuttavia, i predetti valori non possono essere tutelati dal legislatore regionale attraverso l'esercizio della competenza residuale del commercio, che incontra un limite nella natura trasversale e prevalente della tutela della concorrenza, di competenza esclusiva dello Stato. L'introduzione di ulteriori requisiti per le grandi strutture commerciali da parte del legislatore regionale, benché ispirata a ragioni di protezione dell'ambiente, della salute e di altre esigenze sociali che ai sensi della legislazione statale vigente potrebbero giustificare un limite alla liberalizzazione, ha, invero, l'effetto diretto di rendere più onerosa, rispetto agli operatori di altre Regioni e agli operatori già attivi nella stessa Regione Toscana, l'esercizio dell'attività economica, con evidente disparità concorrenziale e conseguente lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

7.3.– Da quanto si è appena rilevato risulta che anche la questione di legittimità costituzionale dell'art. 18 della legge reg. n. 52 del 2012 è fondata.

Il citato art. 18, infatti, introduce l'art. 18-octies della legge reg. n. 28 del 2005, secondo cui il rilascio dell'autorizzazione alle grandi strutture di vendita è subordinato alla conformità del progetto ai requisiti di cui all'art. 18-septies della medesima legge reg. n. 28 del 2005 che, come appena visto, determina una disparità concorrenziale, con conseguente lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

7.4.– La dichiarazione di illegittimità costituzionale dei requisiti previsti dagli articoli da 18-ter a 18-octies, introdotti con gli artt. 13, 14, 15, 16, 17 e 18 della legge n. 52 del 2012 e modificati con l'art. 2 della legge reg. n. 13 del 2013, comporta che debba dichiararsi illegittimo anche l'art. 12 della legge reg. n. 52 del 2012 nella parte in cui, modificando l'art. 18, comma 1, della legge reg. n. 28 del 2005, stabilisce che la procedura davanti al SUAP si svolga «secondo le condizioni e le procedure di cui agli articoli da 18-ter a 18-octies».

7.5.– Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 20 della legge reg. n. 52 del 2012 – che aggiunge l'art. 19-quinquies al testo della legge reg. n. 28 del 2005 – e dell'art. 6 della legge reg. n. 13 del 2013 sono fondate.

L'art. 20 della legge reg. n. 52 del 2012 introduce, infatti, una procedura aggravata per i casi di strutture di vendita in forma aggregata, che la stessa disposizione definisce, come «strutture di vendita adiacenti tra loro, anche verticalmente, o insediate a distanza reciproca inferiore a 120 metri lineari», assumendo pertanto la distanza minima tra gli esercizi quale elemento qualificante di tale tipologia di esercizio commerciale, il quale è peraltro sconosciuto alla normativa statale. Una simile disposizione deve ritenersi in contrasto con l'art. 34, comma 3, del d.l. n. 201 del 2011, convertito dalla legge n. 214 del 2011 e con l'art. 1 del d.l. n. 1 del 2012, convertito dalla legge n. 27 del 2012 i quali, nel recepire le prescrizioni della direttiva 2006/123/CE, abrogano le norme che pongono divieti e restrizioni alle attività economiche non adeguati e non proporzionati alle finalità pubbliche perseguite, vietando in particolare l'imposizione di distanze minime tra le sedi di esercizio di un'attività economica. Del resto, la stessa difesa della Regione ha evidenziato, quale ratio della norma regionale, quella di evitare la parcellizzazione dell'offerta in esercizi ravvicinati, per contrastare non meglio specificate finalità elusive. Orbene, proprio il condizionamento dell'offerta quantitativa è ciò che intendono impedire le norme statali sopra ricordate, emanate, in conformità all'art. 117, primo comma, Cost. in attuazione di obblighi comunitari e in applicazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. Di qui l'illegittimità costituzionale dell'impugnato art. 20 della legge reg. n. 52 del 2012.

L'art. 6 della successiva legge reg. n. 13 del 2013 si è poi limitato ad aggiungere il comma 6-bis al predetto art. 19-quinquies della legge reg. n. 28 del 2005, norma che ha l'effetto di ridurre la distanza minima, da 120 a 60 metri lineari, nel caso in cui il titolo edilizio sia stato rilasciato dopo il 21 aprile 2009 e non oltre il 20 aprile 2010. In tali limitati casi, quindi, viene semplicemente stabilita una distanza minima inferiore rispetto a quella ordinaria, ma la disposizione costituisce pur sempre una norma che contrasta con le medesime disposizioni europee e statali sopra richiamate, in violazione della tutela della concorrenza.

Gli impugnati art. 20 della legge reg. n. 52 del 2012 e art. 6 della legge reg. n. 13 del 2013 vanificano, quindi, le finalità di massima liberalizzazione delle attività economiche perseguite dalla direttiva citata (ex plurimis, sentenza n. 291 del 2012), con conseguente illegittima limitazione della libertà di concorrenza, in violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., e invasione della relativa competenza esclusiva dello Stato ex art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., esercitata con le ricordate norme statali che tale direttiva hanno recepito.

7.6.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, della legge reg. n. 13 del 2013 è fondata.

La disposizione impugnata, infatti, modifica l'art. 19-quater della legge reg. n. 28 del 2005, ed esige che gli esercizi commerciali di vendita in "outlet" espongano il solo prezzo finale di vendita. Una simile imposizione restringe la libertà imprenditoriale nella comunicazione dei prezzi praticati, così da ostacolare il libero esercizio della concorrenza in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. La Regione anche in questo caso si ritiene legittimata a disciplinare le regole sull'esposizione dei prezzi di vendita sulla base di un'allegata esigenza di tutela del consumatore che, quand'anche potesse ritenersi effettivamente sussistere, attiene a materie di competenza esclusiva dello Stato (segnatamente alla materia del diritto civile), esponendosi così ai rilievi già in precedenza sviluppati in ordine al fatto che le norme statali con finalità di liberalizzazione non possono interpretarsi come attributive di nuove competenze regionali in materie che loro non competono in base ai principi costituzionali.

7.7.– Analogamente è fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16 della legge reg. n. 13 del 2013 che, sostituendo l'art. 54-bis, comma 1, della legge reg. n. 28 del 2005, condiziona alla presenza di una adeguata sorveglianza la possibilità di installare nuovi impianti di distribuzione del carburante dotati esclusivamente di apparecchiature "self-service" prepagato senza la presenza del gestore. Tale disposizione contrasta con l'obiettivo di liberalizzazione contenuto nell'art. 28, comma 7, del d.l. n. 98 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 111 del 2011, come

modificato e integrato dall'art. 18, comma 1, del d.l. n. 1 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27 del 2012. Infatti, il maggiore onere economico e organizzativo imposto ai gestori toscani di impianti di distribuzione dei carburanti e, tra questi, a quelli che li intendono installare ex novo rispetto a quelli che li hanno già installati, viola il principio di parità concorrenziale e conseguentemente l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. Né si può giustificare l'intervento del legislatore regionale in base a ragioni di ordine pubblico, trattandosi anche in questo caso di esigenze che attengono ad un ambito di competenza statale esclusiva, e che in ogni caso richiederebbero un medesimo livello di garanzia negli impianti già installati, come nei nuovi.

7.8.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 18 della legge reg. n. 13 del 2013 è fondata.

Occorre anzitutto osservare che tale disposizione, relativa all'orario degli impianti di distribuzione di carburanti, sostituendo l'art. 84, comma 3, della legge reg. n. 28 del 2005, impone il funzionamento contestuale della modalità "servito" e della modalità "self-service" durante l'orario di apertura dell'impianto, in contrasto con quanto stabilito dall'art. 28, comma 7, del citato d.l. n. 98 del 2011, espressivo della competenza statale esclusiva in materia di concorrenza ex art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. L'onere aggiuntivo imposto agli operatori toscani origina, invero, una alterazione della parità concorrenziale in patente violazione del citato art. 28, comma 7, secondo cui «Non possono essere posti specifici vincoli all'utilizzo di apparecchiature per la modalità di rifornimento senza servizio con pagamento anticipato, durante le ore in cui è contestualmente assicurata la possibilità di rifornimento assistito dal personale, a condizione che venga effettivamente mantenuta e garantita la presenza del titolare della licenza di esercizio dell'impianto rilasciata dall'ufficio tecnico di finanza o di suoi dipendenti o collaboratori. [...]».

8.– Restano assorbiti gli ulteriori profili di illegittimità costituzionale dedotti dal Presidente del Consiglio dei ministri.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 13, 14, 15, 16, 17, 18 e 20 della legge della Regione Toscana 28 settembre 2012, n. 52 (Disposizioni urgenti in materia di commercio per l'attuazione del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 e del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1. Modifiche alla legge regionale n. 28 del 2005 e alla legge regionale n. 1 del 2005) e degli artt. 2, 5, comma 2, 6, 16 e 18 della legge della Regione Toscana 5 aprile 2013, n. 13 (Disposizioni in materia di commercio in sede fissa e di distribuzione di carburanti. Modifiche alla legge regionale n. 28 del 2005 e alla legge regionale n. 52 del 2012);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 12 della legge reg. n. 52 del 2012, nella parte in cui, modificando l'art. 18, comma 1, della legge della Regione Toscana 7 febbraio 2005, n. 28 (Codice del Commercio. Testo Unico in materia di commercio in sede fissa, su aree pubbliche, somministrazioni di alimenti e bevande, vendita di stampa quotidiana e periodica e distribuzione di carburanti), stabilisce che l'autorizzazione sia rilasciata dallo sportello unico per le unità produttive «secondo le condizioni e le procedure di cui agli articoli da 18-ter a 18-octies»;

3) dichiara estinto, relativamente alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 39 e 41 della legge reg. n. 52 del 2012, il processo;

4) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 11, 12, nella parte residua, e 19 della legge reg. n. 52 del 2012, nonché dell'art. 3 della legge reg. n. 13 del 2013, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 41 e 117, secondo comma, lettere e) ed m), della Costituzione, con i ricorsi indicati in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 giugno 2014.

Gaetano SILVESTRI, Presidente
Marta CARTABIA, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'11 giugno 2014.

Sentenza: 11 giugno 2014, n. 166

Materia: produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia

Parametri invocati: art. 117, comma secondo, lett. s), e comma terzo, Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Rimettente: Tar Puglia

Oggetto: art. 2, comma 4, della legge della Regione Puglia 21 ottobre 2008, n. 31

Esito:

- 1) illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 4, della legge della regione Puglia 21 ottobre 2008, n. 31;
- 2) illegittimità costituzionale, in via consequenziale, dell'art. 2, comma 5, della legge della regione Puglia 21 ottobre 2008, n. 31.

Estensore nota: Enrico Righi

Sintesi:

Il Tribunale amministrativo per la Regione Puglia ha sollevato questione di legittimità costituzionale in via incidentale dell'art. 2, comma 4, della legge della Regione Puglia 21 ottobre 2008, n. 31.

Tale disposizione vieta l'installazione di impianti energetici alimentati da biomasse nelle zone agricole, salvo che gli stessi impianti siano alimentati per almeno il quaranta per cento da biomasse provenienti da un raggio di 70 km.

Rileva preliminarmente la Corte che, già con sentenza n. 119/2010, derivante da giudizio in via principale, era stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di altre disposizioni restrittive in materia, contenute in altri commi dello stesso articolo 2 della legge regionale n. 31/2008.

Il comma 4, oggi *sub iudice*, non era stato impugnato dal Presidente del Consiglio dei Ministri.

Rileva la Corte che l'art. 12 del decreto legislativo n. 387/2003 reca i principi fondamentali nella materia a riparto concorrente "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia". Trattasi quindi di norma inderogabile dalla normativa regionale di dettaglio.

In sostanza la disposizione consente espressamente che gli impianti energetici alimentati da biomasse possano essere ubicati anche in zone agricole, pur dovendosi tenere conto delle specificità locali, con particolare riferimento alle colture di pregio ed all'assetto del paesaggio rurale. Tali specificità possono giustificare talune deroghe alla compatibilità fra destinazione agricola dei fondi e costruzione di impianti a biomasse, tuttavia deve trattarsi di eccezioni.

In generale, la finalità precipua della norma statale è quella di sviluppare la produzione di energia proveniente da fonti rinnovabili, rimanendo secondario ogni altro profilo.

Nella normativa regionale impugnata, la Corte rinviene una finalità diversa: quella di promuovere l'attività agricola, anche oltre la pur imposta salvaguardia delle colture di pregio e dell'assetto del paesaggio rurale. Soggiungono i Giudici che, qualora nella zona interessata non vi sia in concreto la possibilità di rifornire l'impianto con biomasse provenienti da un raggio di settanta km, la disposizione regionale in pratica produce l'effetto di impedire l'apertura dell'impianto.

Intende comunque precisare la Corte che, nella fase posteriore all'avvio della produzione della cosiddetta energia pulita, la legge regionale può certamente introdurre misure che affianchino

questo tipo di attività alla valorizzazione dell'agricoltura locale. In alcun caso, tali misure possono però condizionare l'autorizzazione all'insediamento dell'impianto.

Inoltre, anche se il legislatore regionale intendesse adottare quelle limitate deroghe al principio di libertà di insediamento che la legge statale consente, esso dovrebbe in ogni caso attendere l'emanazione delle apposite linee guida da parte della Conferenza unificata, ai sensi dell'art. 12, comma 10, d.lgs. 387/2003.

Conclusivamente, viene dichiarata l'illegittimità costituzionale della norma impugnata per violazione dell'art. 117, comma terzo, Cost., con riferimento alla violazione dei principi fondamentali nella materia della "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia"

La Corte ritiene assorbita la censura basata sull'art. 117, comma secondo, lett. s), Cost.

Viene in fine dichiarata l'illegittimità costituzionale, in via consequenziale, del successivo comma 5 del medesimo articolo, rimasto ormai privo di oggetto, dal momento che disciplinava la sorte dei progetti presentati prima dell'entrata in vigore della legge, in ordine all'applicazione del divieto di cui al comma 4.

Ambiente - Impianti di produzione di energia elettrica da biomasse - Divieto di realizzazione in zona agricola salvo che queste ultime provengano, nella misura minima del 40 per cento, da "filiera corta". - Legge della Regione Puglia 21 ottobre 2008, n. 31 (Norme in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili e per la riduzione di immissioni inquinanti e in materia ambientale), art. 2, comma 4. - (GU 1^a Serie Speciale - Corte Costituzionale n.26 del 18-6-2014)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 4, della legge della Regione Puglia 21 ottobre 2008, n. 31 (Norme in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili e per la riduzione di immissioni inquinanti e in materia ambientale), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Puglia nel procedimento vertente tra Energie Verdi Trinitapoli srl e la Regione Puglia ed altri, con ordinanza del 28 agosto 2012, iscritta al n. 263 del registro ordinanze 2012 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 47, prima serie speciale, dell'anno 2012.

Visto l'atto di costituzione della Regione Puglia;

udito nell'udienza pubblica del 6 maggio 2014 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi;

udito l'avvocato Maria Liberti per la Regione Puglia.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale amministrativo per la Regione Puglia ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 4, della legge della Regione Puglia 21 ottobre 2008, n. 31 (Norme in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili e per la riduzione di immissioni inquinanti e in materia ambientale), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma, della Costituzione.

La disposizione impugnata vieta «la realizzazione in zona agricola di impianti alimentati da biomasse, salvo che gli impianti medesimi non siano alimentati da biomasse stabilmente provenienti, per almeno il quaranta per cento del fabbisogno, da “filiera corta”, cioè ottenute in un raggio di 70 chilometri dall’impianto».

Essa costituisce uno dei divieti che l’art. 2 della legge regionale n. 31 del 2008 recava, quanto all’insediamento territoriale di impianti alimentati da fonti rinnovabili, e che, con l’eccezione del qui censurato comma 4, sono stati dichiarati costituzionalmente illegittimi con la sentenza di questa Corte n. 119 del 2010.

In tale occasione, la Corte ha evidenziato che è preclusa al legislatore regionale la «individuazione di criteri per il corretto inserimento degli impianti alimentati da fonti di energia alternativa», in assenza delle linee guida approvate in sede di Conferenza unificata, ai sensi dell’art. 12, comma 10, del d.lgs. 29 dicembre 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).

Tale giudizio in via principale non ha avuto per oggetto la norma censurata dal Tribunale rimettente, posto che essa non era stata impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri. Il giudice a quo però ritiene che anch’essa leda la sfera di competenza legislativa statale, e in particolare attenga alla tutela dell’ambiente e dell’ecosistema (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.) e alla materia dell’energia (art. 117, terzo comma, Cost.).

Innanzitutto al Tribunale rimettente è stato impugnato il diniego di autorizzazione unica all’apertura di un impianto energetico alimentato da biomasse in zona agricola, ovvero un provvedimento fondato esclusivamente sull’applicazione dell’art. 2, comma 4, impugnato. L’istante non ha infatti soddisfatto la condizione di approvvigionarsi, per almeno il 40 per cento del fabbisogno, con biomasse provenienti da “filiera corta”.

Il rimettente reputa che tale condizione, la cui mancanza è stata opposta al ricorrente del giudizio principale prima dell’entrata in vigore delle già rammentate linee guida, leda anzitutto l’art. 117, terzo comma, Cost., in ragione del contrasto con le norme interposte costituite dall’art. 12, commi 7 e 10, del d.lgs. n. 387 del 2003.

In particolare, il legislatore regionale non potrebbe stabilire divieti di realizzazione degli impianti energetici alimentati da fonti rinnovabili (tra cui le biomasse: art. 2, comma 1, lettera a, del d.lgs. n. 387 del 2003) prima dell’adozione delle linee guida (art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003), né precluderne l’installazione in zona agricola (art. 12, comma 7, del d.lgs. n. 387 del 2003).

2.– La questione è fondata.

Questa Corte ha ripetutamente affermato che l’art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 enuncia principi fondamentali della materia, a riparto concorrente, attinente alla produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia (sentenze n. 224 del 2012, n. 44 del 2011, n. 119 del 2010 e n. 282 del 2009). Ne consegue che la normativa regionale non può discostarsi da quanto previsto dal legislatore statale a tale titolo.

L’art. 12, comma 7, del d.lgs. n. 387 del 2003, stabilisce che gli impianti energetici da fonti rinnovabili, tra cui l’impianto oggetto del giudizio a quo, possono essere ubicati anche in zone agricole, pur dovendosi tener conto delle disposizioni in materia di sostegno del settore agricolo, con particolare riferimento alla valorizzazione delle tradizioni agroalimentari locali, alla tutela della biodiversità, nonché del patrimonio culturale e del paesaggio rurale.

Il citato art. 12, comma 7, nella parte in cui afferma la compatibilità urbanistica dell’impianto energetico con la vocazione agricola del fondo, riflette il più ampio «principio, di diretta derivazione comunitaria, della diffusione degli impianti a fini di aumento della produzione di energia da fonti rinnovabili» (sentenza n. 275 del 2012). Viceversa, laddove consente di temperare tale principio per casi specifici, in ragione, tra l’altro, delle esigenze del settore agricolo, la norma statale formula una ben delimitata eccezione rispetto alla regola (sentenze n. 275 del 2012 e n. 278

del 2010). Questa previsione di salvaguardia non può pertanto svilupparsi oltre i limiti che le assegna il legislatore statale. In tal modo lo sviluppo della rete energetica, che resta l'interesse prioritario, trova un contemperamento nella possibilità di sottrarre limitate porzioni di territorio agricolo all'insediamento dell'impianto, ove esse meritino cure particolari, connesse alle tradizioni agroalimentari locali, alla biodiversità, al patrimonio culturale e al paesaggio rurale.

In altri termini, la norma interposta, ammettendo taluni limiti alla localizzazione in zona agricola, si preoccupa di preservare il «corretto inserimento degli impianti» nel paesaggio (art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003), in modo da prevenire il danno che potrebbe venire inferto all'ambiente e all'agricoltura di pregio. Essa, al contrario, non assume a principio fondamentale della materia il perseguimento dell'interesse allo sviluppo della produzione agricola, trattandosi di profilo estraneo all'oggetto principale dell'intervento normativo.

Sulla base di tali premesse, le stesse linee guida, peraltro prive di rilievo ai fini dell'odierna questione in quanto sopraggiunte rispetto alla norma impugnata (sentenza n. 344 del 2010), permettono alla Regione di precludere all'impianto energetico solo «aree particolarmente sensibili e/o vulnerabili», se interessate da produzioni agricolo-alimentari di qualità e pregio (Allegato 3, paragrafo 17, del decreto ministeriale 10 settembre 2010). Si tratta di un'attuazione per tale verso coerente con la norma primaria, posto che gli interessi facenti capo all'agricoltura assumono rilievo esclusivamente a fini conservativi, e non di incentivo alla produzione agricola.

Ciò precisato, appare evidente che la norma regionale impugnata persegue un obiettivo che trascende i limiti tracciati dalla normativa statale di principio, in un ambito materiale ove la Corte ha già ravvisato la prevalenza della materia «energia» (sentenza n. 119 del 2010). Si tratta, infatti, di conseguire lo scopo, originato dal diritto dell'Unione, di raggiungere una quota di energia da fonti rinnovabili, come indicato da ultimo dall'art. 3 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 2011/77/CE e 2003/30/CE).

La stessa difesa regionale ha invece sottolineato che la norma impugnata è espressione di una «scelta di politica industriale ed agricola», il cui fine è di obbligare l'impianto energetico ad approvvigionarsi, in parte consistente, per mezzo di biomasse prodotte dal territorio locale, sotto forma di parte biodegradabile dei prodotti, rifiuti e residui provenienti dall'agricoltura, dalla silvicoltura e dalle industrie connesse (art. 2, comma 1, lettera a, del d.lgs. n. 387 del 2003). In tal modo il legislatore regionale intende non certo salvaguardare dalla distruzione le colture di pregio, ma promuovere la produzione agricola, rendendola servente rispetto all'impianto energetico. Vengono perciò imposte «modalità gestionali» che risultano incongruenti rispetto ai limiti consentiti dalla normativa statale di principio alla localizzazione in area agricola dell'impianto energetico. Né si può escludere che esse impediscano l'esecuzione dell'opera in via definitiva, come accade nei casi in cui il territorio limitrofo non sia capace di generare quanto necessario ad alimentare la struttura per il 40 per cento del fabbisogno, e trasmodino così in potenziale divieto di insediamento, in contrasto con l'art. 12, comma 7, del d.lgs. n. 387 del 2003.

L'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 disciplina le procedure autorizzative per l'apertura dell'impianto e seleziona gli interessi che in tale fase possono assumere rilievo. Una volta che l'opera sia stata realizzata, non è certamente escluso che vengano introdotti incentivi affinché, unitamente alla produzione dell'energia pulita, essa serva a valorizzare l'agricoltura locale; ed, anzi, l'art. 26, comma 4-bis, del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159 (Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 29 novembre 2007, n. 222, lo prevede espressamente, al pari dell'art. 8 del decreto del Ministero dello sviluppo economico 6 luglio 2012 (Attuazione dell'art. 24 del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28, recante incentivazione della produzione di energia elettrica da impianti a fonti rinnovabili diversi dai fotovoltaici). Si tratta, tuttavia, di profili che assumono rilievo nella sola fase posteriore alla localizzazione dell'opera, e che in nessun caso ne condizionano l'avvio, ai sensi dell'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003.

Può aggiungersi che, come questa Corte ha già affermato, eventuali limiti a tale localizzazione non possono precedere, da parte della Regione, l'adozione delle linee guida (sentenze n. 344, n. 168 e n. 119 del 2010, n. 282 e n. 166 del 2009), anche con specifico riguardo alle zone agricole (sentenze n. 224 del 2012 e n. 44 del 2011).

3.– L'accoglimento della questione basata sull'art. 117, terzo comma, Cost., consente di assorbire la censura relativa alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

4.– Ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, va dichiarata l'illegittimità costituzionale in via consequenziale dell'art. 2, comma 5, della legge della Regione Puglia n. 31 del 2008, che regola l'applicazione del divieto recato dal comma 4 ai progetti presentati prima dell'entrata in vigore della legge, e che resta del tutto privo di oggetto a seguito della declaratoria di incostituzionalità dell'art. 2, comma 4, della medesima legge.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 4, della legge della Regione Puglia 21 ottobre 2008, n. 31 (Norme in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili e per la riduzione di immissioni inquinanti e in materia ambientale);

2) dichiara, in via consequenziale, l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 5, della legge della Regione Puglia n. 31 del 2008.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 giugno 2014.

Gaetano SILVESTRI, Presidente
Giorgio LATTANZI, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'11 giugno 2014.

Sentenza: 11 giugno 2014, n. 167

Materia: governo del territorio - edilizia

Parametri invocati: violazione dell'articolo 117, terzo comma, ed art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: articolo 10 della legge Regione Abruzzo 16 luglio 2013, n. 20 (Modifiche alla legge regionale 10 gennaio 2013, n. 2 recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Regione Abruzzo – Legge Finanziaria Regionale 2013», modifiche alla legge regionale 10 gennaio 2013, n. 3 recante «Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 – bilancio pluriennale 2013-2015» e ulteriori disposizioni normative)

Esito:

illegittimità costituzionale dell'art. 10 della legge della Regione Abruzzo 16 luglio 2013, n. 20

Estensore nota: Domenico Ferraro

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge della Regione Abruzzo 20/2013 e secondo il ricorrente, la disposizione impugnata, prevedendo che non è necessaria l'acquisizione del parere di cui all'art. 89 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia – Testo A), per le varianti urbanistiche che non comportino un aumento della densità edilizia e/o modifiche della tipologia edilizia, ove tale parere sia stato acquisito in sede di pianificazione generale, si porrebbe in contrasto con il richiamato art. 89, violando, in tal modo, l'art. 117, terzo comma, della Costituzione e dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Costituzione.

Secondo la Corte l'identificazione della materia nella quale si colloca la disposizione censurata richiede di fare riferimento all'oggetto e alla disciplina stabilita dalla medesima, tenendo conto della sua *ratio*, tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi, così da identificare correttamente e compiutamente anche l'interesse tutelato.

La Corte ha costantemente ricondotto disposizioni di leggi regionali che intervenivano sulla disciplina degli interventi edilizi in zone sismiche all'ambito materiale del "governo del territorio", nonché a quello relativo alla "protezione civile", per i profili concernenti "la tutela dell'incolumità pubblica" e ricorda, in proposito, la sentenza 254/2010.

La Corte ricorda che in entrambe le materie, di potestà legislativa concorrente, spetta allo Stato fissare i principi fondamentali. Secondo la Corte, in relazione all'art. 117, terzo comma, Costituzione, il ricorrente censura il contrasto della disposizione di legge regionale impugnata con l'art. 89 del d.P.R. n. 380 del 2001 e la questione è fondata.

Per la Corte è preliminarmente necessario valutare se l'art. 89 del d.P.R. n. 380 del 2001 sia qualificabile come "principio fondamentale" della materia a cui è ascrivibile la disposizione impugnata. Richiamando la propria giurisprudenza, la Corte ricorda che è ormai consolidato l'orientamento secondo cui assumono la valenza di "principio fondamentale" le disposizioni contenute nel Capo IV del d.P.R. n. 380 del 2001, recante "Provvedimenti per le costruzioni con particolari prescrizioni per le zone sismiche", che dispongono determinati adempimenti procedurali, a condizione che questi ultimi rispondano ad esigenze unitarie, particolarmente pregnanti di fronte al rischio sismico. Alla stessa stregua delle norme statali già qualificate come principi fondamentali

della materia di potestà concorrente “*protezione civile*”, anche quella evocata a parametro interposto nel presente giudizio appare funzionale ad assicurare l’“*intento unificatore della legislazione statale*”, palesemente orientato a soddisfare quelle imprescindibili garanzie valesvoli per tutti gli strumenti urbanistici generali e particolareggiati con riguardo al rischio di calamità naturali. L’art. 89 del d.P.R. n. 380 del 2001 ha come suo oggetto gli strumenti urbanistici e le costruzioni nelle zone ad alto rischio sismico e come sua *ratio* la tutela dell’interesse generale alla sicurezza delle persone. Esso, pertanto, trascende l’ambito della materia del “*governo del territorio*” o altro ambito di competenza riservato al legislatore regionale, per attingere a valori di tutela dell’incolumità pubblica e della “*protezione civile*”.

Secondo la Corte, quanto detto segue che anche la norma evocata a parametro interposto nel presente giudizio riveste una posizione “fondante” di un determinato settore dell’ordinamento attesa la rilevanza del bene protetto, che attiene ai valori di tutela dell’incolumità pubblica, i quali non tollerano alcuna differenziazione collegata ad ambiti territoriali.

Ciò posto, la norma impugnata, introduce una deroga al principio fondamentale espresso dall’art. 89 del d.P.R. n. 380 del 2001, non subordinando in alcun modo l’adozione delle varianti urbanistiche né all’acquisizione del previsto parere del competente ufficio tecnico regionale su tutti gli strumenti urbanistici, né al previo svolgimento dello studio di microzonazione sismica e pertanto viene dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 10 della legge reg. Abruzzo n. 20 del 2013, per violazione dell’art. 117, terzo comma, Costituzione.

Edilizia e urbanistica - Riduzione del rischio sismico e modalità di vigilanza e controllo su opere e costruzioni in zone sismiche. - Legge della Regione Abruzzo 16 luglio 2013, n. 20 (Modifiche alla legge regionale 10 gennaio 2013, n. 2 recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Regione Abruzzo - Legge Finanziaria Regionale 2013», modifiche alla legge regionale 10 gennaio 2013, n. 3 recante «Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 - bilancio pluriennale 2013-2015» e ulteriori disposizioni normative), art. 10. - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.26 del 18-6-2014)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell’art. 10 della legge della Regione Abruzzo 16 luglio 2013, n. 20 (Modifiche alla legge regionale 10 gennaio 2013, n. 2 recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Regione Abruzzo – Legge Finanziaria Regionale 2013», modifiche alla legge regionale 10 gennaio 2013, n. 3 recante «Bilancio di previsione per l’esercizio finanziario 2013 – bilancio pluriennale 2013-2015» e ulteriori disposizioni normative), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 23-24 settembre 2013, depositato in cancelleria il 30 settembre 2013 ed iscritto al n. 89 del registro ricorsi 2013.

Udito nell’udienza pubblica del 6 maggio 2014 il Giudice relatore Sergio Mattarella;

udito l’avvocato dello Stato Maurizio Di Carlo 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'art. 10 della legge della Regione Abruzzo 16 luglio 2013, n. 20 (Modifiche alla legge regionale 10 gennaio 2013, n. 2 recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Regione Abruzzo – Legge Finanziaria Regionale 2013», modifiche alla legge regionale 10 gennaio 2013, n. 3 recante «Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 – bilancio pluriennale 2013-2015» e ulteriori disposizioni normative).

Secondo il ricorrente, la disposizione impugnata, prevedendo che non è necessaria l'acquisizione del parere di cui all'art. 89 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia – Testo A), per le varianti urbanistiche che non comportino un aumento della densità edilizia e/o modifiche della tipologia edilizia, ove tale parere sia stato acquisito in sede di pianificazione generale, si porrebbe in contrasto con il richiamato art. 89, violando, in tal modo, l'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

L'Avvocatura dello Stato deduce altresì la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

2.– La risoluzione della questione come sopra individuata presuppone che, in via preliminare, venga individuato l'ambito materiale delineato dalle disposizioni del Titolo V della Parte seconda della Costituzione a cui va ricondotta la norma impugnata.

Secondo il consolidato orientamento di questa Corte, l'identificazione della materia nella quale si colloca la disposizione censurata richiede di fare riferimento all'oggetto e alla disciplina stabilita dalla medesima, tenendo conto della sua ratio, tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi, così da identificare correttamente e compiutamente anche l'interesse tutelato (ex plurimis, sentenze n. 119 del 2014, n. 300 del 2011, n. 430 e n. 165 del 2007).

Occorre anzitutto ricordare che questa Corte ha costantemente ricondotto disposizioni di leggi regionali che intervenivano sulla disciplina degli interventi edilizi in zone sismiche all'ambito materiale del «governo del territorio», nonché a quello relativo alla «protezione civile», per i profili concernenti «la tutela dell'incolumità pubblica» (sentenza n. 254 del 2010). In entrambe le materie, di potestà legislativa concorrente, spetta allo Stato fissare i principi fondamentali (tra le tante, sentenze n. 300 e n. 101 del 2013, n. 201 del 2012, n. 254 del 2010, n. 248 del 2009, n. 182 del 2006).

3.– Tanto premesso circa l'ambito materiale a cui è possibile ricondurre la disposizione impugnata, occorre ora prendere in esame le censure mosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento ai singoli parametri evocati.

In relazione all'art. 117, terzo comma, Cost., il ricorrente censura il contrasto della disposizione di legge regionale impugnata con l'art. 89 del d.P.R. n. 380 del 2001.

3.1.– La questione è fondata.

Ai fini della definizione del presente giudizio, è preliminarmente necessario valutare se l'art. 89 del d.P.R. n. 380 del 2001 sia qualificabile come «principio fondamentale» della materia a cui è ascrivibile la disposizione impugnata.

La norma evocata a parametro interposto impone a tutti i Comuni di richiedere il parere del competente ufficio tecnico regionale sugli strumenti urbanistici generali e particolareggiati, nonché sulle loro varianti ai fini della verifica della compatibilità delle rispettive previsioni con le condizioni geomorfologiche del territorio (comma 1); disciplina le modalità e i tempi entro cui deve pronunciarsi detto ufficio (comma 2); prevede che, in caso di mancato riscontro, il parere deve intendersi reso in senso negativo (comma 3).

Nella richiamata giurisprudenza di questa Corte è ormai consolidato l'orientamento secondo cui assumono la valenza di «principio fondamentale» le disposizioni contenute nel Capo IV del d.P.R. n. 380 del 2001, recante «Provvedimenti per le costruzioni con particolari prescrizioni per le zone sismiche», che dispongono determinati adempimenti procedurali, a condizione che questi ultimi rispondano ad esigenze unitarie, particolarmente pregnanti di fronte al rischio sismico

(sentenze n. 300, n. 101 e n. 64 del 2013, n. 201 del 2012, n. 254 del 2010, n. 248 del 2009, n. 182 del 2006).

Alla stessa stregua delle norme statali già qualificate come principi fondamentali della materia di potestà concorrente «protezione civile», anche quella evocata a parametro interposto nel presente giudizio appare funzionale ad assicurare l'«intento unificatore della legislazione statale», palesemente orientato a soddisfare quelle imprescindibili garanzie valevoli per tutti gli strumenti urbanistici generali e particolareggiati con riguardo al rischio di calamità naturali (ex plurimis, sentenze n. 254 del 2010 e n. 182 del 2006).

L'art. 89 del d.P.R. n. 380 del 2001 ha come suo oggetto gli strumenti urbanistici e le costruzioni nelle zone ad alto rischio sismico e come sua ratio la tutela dell'interesse generale alla sicurezza delle persone. Esso, pertanto, trascende l'ambito della materia del «governo del territorio» o altro ambito di competenza riservato al legislatore regionale, per attingere a valori di tutela dell'incolumità pubblica e della «protezione civile», come più volte affermato, in relazione a norme ritenute di principio dalla giurisprudenza di questa Corte (tra le tante, le richiamate sentenze n. 300, n. 101 e n. 64 del 2013, n. 201 del 2012, n. 254 del 2010), anche in specifico riferimento a funzioni ascritte agli uffici tecnici della Regione analoghe a quella in esame (sentenze n. 64 del 2013 e n. 182 del 2006).

Da quanto detto segue che anche la norma evocata a parametro interposto nel presente giudizio riveste una posizione «fondante» di un determinato settore dell'ordinamento (ex plurimis, sentenze n. 282 del 2009, n. 364 del 2006, n. 336 del 2005), attesa la rilevanza del bene protetto, che involge i valori di tutela dell'incolumità pubblica, i quali non tollerano alcuna differenziazione collegata ad ambiti territoriali.

3.2.– Ciò posto, la norma impugnata, come esattamente osservato dall'Avvocatura dello Stato, introduce una deroga al principio fondamentale espresso dall'art. 89 del d.P.R. n. 380 del 2001, non subordinando in alcun modo l'adozione delle varianti urbanistiche né all'acquisizione del previsto parere del competente ufficio tecnico regionale su tutti gli strumenti urbanistici, né al previo svolgimento dello studio di microzonazione sismica.

Va dunque dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 10 della legge reg. Abruzzo n. 20 del 2013, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

L'ulteriore profilo di censura rimane assorbito.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 10 della legge della Regione Abruzzo 16 luglio 2013, n. 20 (Modifiche alla legge regionale 10 gennaio 2013, n. 2 recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Regione Abruzzo – Legge Finanziaria Regionale 2013», modifiche alla legge regionale 10 gennaio 2013, n. 3 recante «Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 – bilancio pluriennale 2013-2015» e ulteriori disposizioni normative).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 giugno 2014.

Gaetano SILVESTRI, Presidente
Sergio MATTARELLA, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'11 giugno 2014.

Sentenza: 11 giugno 2014, n. 168

Materia: edilizia residenziale pubblica

Parametri invocati: articoli 3 e 117, comma primo, della Costituzione, in riferimento all'art. 21, paragrafo 1, del TFUE, all'art. 24, paragrafo 1, della direttiva 2004/38/CE, nonché all'art. 11, paragrafo 1, lettera f), della direttiva 2003/109/CE.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art.19, comma 1, lettera b), della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 13 febbraio 2013, n. 3 (Disposizioni in materia di politiche abitative)

Esito: fondatezza del ricorso.

Estensore nota: Anna Traniello Gradassi

Sintesi:

La Corte, a seguito di impugnativa governativa, dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma 1, lettera b), della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 13 febbraio 2013, n. 3 (Disposizioni in materia di politiche abitative), nella parte in cui annovera, fra i requisiti di accesso all'edilizia residenziale pubblica, quello della "residenza nella Regione da almeno otto anni, maturati anche non consecutivamente".

La Corte richiama il proprio consolidato orientamento di giurisprudenza, secondo cui le finalità proprie dell'edilizia residenziale pubblica sono quelle di "garantire un'abitazione a soggetti economicamente deboli nel luogo ove è la sede dei loro interessi", al fine di assicurare un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti (art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea), mediante un servizio pubblico deputato alla "provvista di alloggi per i lavoratori e le famiglie meno abbienti". Dal complesso delle disposizioni costituzionali relative al rispetto della persona umana, della sua dignità e delle condizioni minime di convivenza civile, emerge, infatti, con chiarezza che l'esigenza dell'abitazione assume i connotati di una pretesa volta a soddisfare un bisogno sociale ineludibile, un interesse protetto, cui l'ordinamento deve dare adeguata soddisfazione, anche se nei limiti della disponibilità delle risorse finanziarie.

La legge n. 3 del 2013 della Regione Valle d'Aosta, intitolata "Disposizioni in materia di politiche abitative", stabilisce che la Regione "promuove una serie coordinata di interventi di interesse generale e di carattere sociale", tesi, fra l'altro, a "risolvere, anche con interventi straordinari, gravi e imprevedibili emergenze abitative presenti sul territorio regionale o espresse da particolari categorie sociali", fra le quali ricomprende gli anziani, i soggetti diversamente abili, gli immigrati. Fra gli interventi vi è la realizzazione della cosiddetta edilizia residenziale pubblica, definita dalla stessa legge come "il patrimonio immobiliare realizzato con il concorso finanziario di enti pubblici e costituito da abitazioni destinate a ridurre il disagio abitativo dei nuclei familiari che non sono in grado di accedere alla locazione di alloggi nel libero mercato", e quindi destinate a sopperire a situazioni di "emergenza abitativa".

All'art. 19, comma 1, sono previsti specifici criteri di accesso per l'assegnazione dei beni facenti parte del patrimonio abitativo regionale in esame, fra i quali, accanto alla previsione di indicatori del basso reddito e della assenza di titolarità di diritti di proprietà, usufrutto, uso e abitazione su quote di immobili adeguati alle esigenze abitative del nucleo familiare richiedente (requisiti rivelatori della situazione di bisogno), indica, alla lettera b), il diverso criterio della residenza protratta per otto anni, anche non consecutivi, sul territorio regionale.

La Corte, (sentenza 222/2013), ha riconosciuto che le politiche sociali delle Regioni legate al soddisfacimento dei bisogni abitativi ben possono prendere in considerazione un radicamento territoriale ulteriore rispetto alla sola residenza, considerato che l'accesso a un bene di primaria importanza e a godimento tendenzialmente duraturo, come l'abitazione, può richiedere garanzie di stabilità, che, nell'ambito dell'assegnazione di alloggi pubblici in locazione, scongiurino avvicendamenti troppo ravvicinati tra conduttori, aggravando l'azione amministrativa e riducendone l'efficacia. **Un simile requisito, tuttavia, deve essere “contenuto entro limiti non palesemente arbitrari ed irragionevoli”**, anche in linea con il principio che se al legislatore, sia statale che regionale (e provinciale), è consentito introdurre una disciplina differenziata per l'accesso alle prestazioni assistenziali al fine di conciliare la massima fruibilità dei benefici previsti con la limitatezza delle risorse finanziarie disponibili, tuttavia “la legittimità di una simile scelta non esclude che **i canoni selettivi adottati debbano comunque rispondere al principio di ragionevolezza**” (sentenza n. 133 del 2013)

Il presupposto principale di fruibilità delle provvidenze in questione sono situazioni di bisogno o di disagio, riferibili direttamente alla persona in quanto tale, e quindi i canoni selettivi adottati debbono essere in ogni caso coerenti ed adeguati a fronteggiare tali situazioni.

Nella specie, la previsione dell'obbligo di residenza da almeno otto anni nel territorio regionale, **quale presupposto necessario per la stessa ammissione al beneficio** dell'accesso all'edilizia residenziale pubblica e non, quindi, come mera regola di preferenza, determina un'irragionevole discriminazione sia nei confronti dei cittadini dell'Unione, ai quali deve essere garantita la parità di trattamento rispetto ai cittadini degli Stati membri (art. 24, par. 1, della direttiva 2004/38/CE), sia nei confronti dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, i quali, in virtù dell'art. 11, paragrafo 1, lettera f), della direttiva 2003/109/CE, godono dello stesso trattamento dei cittadini nazionali per quanto riguarda anche l'accesso alla procedura per l'ottenimento di un alloggio.

Edilizia residenziale pubblica - Assegnazione di alloggi - Requisito della residenza di almeno otto anni nella Regione, maturati anche non consecutivamente. - Legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 13 febbraio 2013, n. 3 (Disposizioni in materia di politiche abitative), art. 19, comma 1, lettera b). - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.26 del 18-6-2014)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 1, lettera b), della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 13 febbraio 2013, n. 3 (Disposizioni in materia di politiche abitative), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 9-14 maggio 2013, depositato in cancelleria il 14 maggio 2013 ed iscritto al n. 61 del registro ricorsi 2013.

Udito nell'udienza pubblica dell'11 marzo 2014 il Giudice relatore Giuseppe Tesaurò;

udito l'avvocato dello Stato Diana Ranucci per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita della legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 1, lettera b), della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 13 febbraio 2013, n. 3 (Disposizioni in materia di politiche abitative), nella parte in cui annovera, fra i requisiti di accesso all'edilizia residenziale pubblica, quello della «residenza nella Regione da almeno otto anni, maturati anche non consecutivamente».

1.1.– Il ricorrente, anzitutto, ritiene che la predetta norma determini un'irragionevole discriminazione nei confronti dei cittadini dell'Unione europea, violando l'art. 21, paragrafo 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), che riconosce e garantisce la libertà di circolazione e di soggiorno, nonché l'art. 24, paragrafo 1, della direttiva 29 aprile 2004, n. 2004/38/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE), in contrasto con gli artt. 117, primo comma, e 3 Cost.

Essa, infatti, determinerebbe un'irragionevole discriminazione nei confronti dei cittadini UE, i quali, pur godendo del diritto al pari trattamento rispetto ai cittadini degli Stati membri (art. 24, par. 1, della direttiva 2004/38/CE), avrebbero minori possibilità di soddisfare il requisito della residenza protratta per otto anni sul territorio regionale ai fini dell'accesso all'edilizia residenziale pubblica, in specie rispetto ai valdostani. I cittadini europei sarebbero, peraltro, ingiustificatamente soggetti ad un obbligo sproporzionato rispetto al pur legittimo scopo della norma, che è quello di stabilire un collegamento tra il richiedente la provvidenza e l'ente competente alla sua erogazione onde preservare l'equilibrio finanziario del sistema locale di assistenza sociale, tale da causare una significativa ed ingiustificata restrizione alla libertà di circolazione e di soggiorno.

La norma impugnata determinerebbe, inoltre, anche una irragionevole discriminazione nei confronti dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, i quali, in virtù dell'art. 11, paragrafo 1, lettera f), della direttiva 25 novembre 2003, n. 2003/109/CE (Direttiva del Consiglio relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo), godono dello stesso trattamento dei cittadini nazionali per quanto riguarda anche l'accesso alla procedura per l'ottenimento di un alloggio.

Questi ultimi, infatti, nell'ipotesi in cui non abbiano trascorso il periodo quinquennale necessario ai fini dell'acquisizione dello status di soggiornanti di lungo periodo in territorio valdostano, ma in altra Regione, devono attendere un termine complessivo superiore agli otto anni richiesti per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica, pur rientrando nell'ambito di quelle categorie di soggetti che la stessa legge regionale, all'art. 2, annovera fra i soggetti bisognosi, in contrasto con la lettera e la ratio del citato art. 11 della direttiva, e quindi con l'art. 117, primo comma, Cost., oltre che con l'art. 3 Cost.

Infine, il ricorrente denuncia anche la pretesa irragionevole discriminazione operata dalla norma impugnata nei confronti dei cittadini UE, rispetto a quanto stabilito dal legislatore statale per gli stranieri extracomunitari (e quindi in violazione dell'art. 3 Cost.). Infatti, mentre questi ultimi, in virtù di quanto statuito all'art. 40, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), possono accedere agli alloggi di edilizia residenziale pubblica solo dopo aver soggiornato nel territorio nazionale per due anni, in base alla normativa regionale in esame, i cittadini europei, pur trovandosi nelle medesime condizioni di bisogno, devono viceversa soddisfare il requisito della residenza protratta per almeno otto anni nel territorio regionale, senza che ciò trovi fondamento in esigenze particolari ed in netto contrasto con la stessa ratio normativa perseguita dal legislatore regionale, di tutela delle categorie più deboli.

2.– La questione è fondata nei termini di seguito precisati.

Questa Corte ha da tempo rilevato che le finalità proprie dell'edilizia residenziale pubblica sono quelle di «garantire un'abitazione a soggetti economicamente deboli nel luogo ove è la sede dei loro interessi» (sentenza n. 176 del 2000), al fine di assicurare un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti (art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea), mediante un servizio pubblico deputato alla «provvista di alloggi per i lavoratori e le famiglie meno abbienti» (sentenze n. 417 del 1994, n. 347 del 1993, n. 486 del 1992). Dal complesso delle disposizioni costituzionali relative al rispetto della persona umana, della sua dignità e delle condizioni minime di convivenza civile, emerge, infatti, con chiarezza che l'esigenza dell'abitazione assume i connotati di una pretesa volta a soddisfare un bisogno sociale ineludibile, un interesse protetto, cui l'ordinamento deve dare adeguata soddisfazione, anche se nei limiti della disponibilità delle risorse finanziarie. Per tale motivo, l'accesso all'edilizia residenziale pubblica è assoggettato ad una serie di condizioni relative, tra l'altro, ai requisiti degli assegnatari di alloggi di edilizia residenziale pubblica, quali, ad esempio, il basso reddito familiare (sentenza n. 121 del 1996) e l'assenza di titolarità del diritto di proprietà o di diritti reali di godimento su di un immobile adeguato alle esigenze abitative del nucleo familiare dell'assegnatario stesso, requisiti sintomatici di una situazione di reale bisogno.

In questa prospettiva la legge n. 3 del 2013 della Regione Valle d'Aosta, intitolata «Disposizioni in materia di politiche abitative», stabilisce che la Regione «promuove una serie coordinata di interventi di interesse generale e di carattere sociale» (art. 1), tesi, fra l'altro, a «risolvere, anche con interventi straordinari, gravi e imprevedibili emergenze abitative presenti sul territorio regionale o espresse da particolari categorie sociali» (comma 1, lettera g), fra le quali ricomprende gli anziani, i soggetti diversamente abili, gli immigrati. Fra gli interventi suddetti, vi è la realizzazione della cosiddetta edilizia residenziale pubblica, definita dalla stessa legge, all'art. 8, comma 1, come «il patrimonio immobiliare realizzato con il concorso finanziario di enti pubblici e costituito da abitazioni destinate a ridurre il disagio abitativo dei nuclei familiari che non sono in grado di accedere alla locazione di alloggi nel libero mercato», e quindi destinate a sopperire a situazioni di «emergenza abitativa» (art. 13, comma 5, lettera a).

Al fine di realizzare tale servizio sociale, di natura gratuita per il fruitore, la Regione ha stabilito, all'art. 19, comma 1, specifici criteri di accesso per l'assegnazione dei beni facenti parte del patrimonio abitativo regionale in esame, fra i quali, accanto alla previsione di indicatori del basso reddito e della assenza di titolarità di diritti di proprietà, usufrutto, uso e abitazione su quote di immobili adeguati alle esigenze abitative del nucleo familiare richiedente (requisiti rivelatori della situazione di bisogno), indica, alla lettera b), il diverso criterio della residenza protratta per otto anni, anche non consecutivi, sul territorio regionale.

Questa Corte ha riconosciuto che «le politiche sociali delle Regioni legate al soddisfacimento dei bisogni abitativi ben possono prendere in considerazione un radicamento territoriale ulteriore rispetto alla sola residenza» (sentenza n. 222 del 2013), considerato che «L'accesso a un bene di primaria importanza e a godimento tendenzialmente duraturo, come l'abitazione, [...] può richiedere garanzie di stabilità, che, nell'ambito dell'assegnazione di alloggi pubblici in locazione, scongiurino avvicendamenti troppo ravvicinati tra conduttori, aggravando l'azione amministrativa e riducendone l'efficacia» (sentenza n. 222 del 2013). Un simile requisito, tuttavia, deve essere «contenuto entro limiti non palesemente arbitrari ed irragionevoli» (sentenza n. 222 del 2013), anche in linea con il principio che «se al legislatore, sia statale che regionale (e provinciale), è consentito introdurre una disciplina differenziata per l'accesso alle prestazioni assistenziali al fine di conciliare la massima fruibilità dei benefici previsti con la limitatezza delle risorse finanziarie disponibili» (sentenza n. 133 del 2013), tuttavia «la legittimità di una simile scelta non esclude che i canoni selettivi adottati debbano comunque rispondere al principio di ragionevolezza» (sentenza n. 133 del 2013) e che, quindi, debbano essere in ogni caso coerenti ed adeguati a fronteggiare le situazioni di bisogno o di disagio, riferibili direttamente alla persona in quanto tale, che costituiscono il presupposto principale di fruibilità delle provvidenze in questione (sentenza n. 40 del 2011).

Nella specie, la previsione dell'obbligo di residenza da almeno otto anni nel territorio regionale, quale presupposto necessario per la stessa ammissione al beneficio dell'accesso all'edilizia residenziale pubblica (e non, quindi, come mera regola di preferenza), determina un'irragionevole discriminazione sia nei confronti dei cittadini dell'Unione, ai quali deve essere garantita la parità di trattamento rispetto ai cittadini degli Stati membri (art. 24, par. 1, della direttiva 2004/38/CE), sia nei confronti dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, i quali, in virtù dell'art. 11, paragrafo 1, lettera f), della direttiva 2003/109/CE, godono dello stesso trattamento dei cittadini nazionali per quanto riguarda anche l'accesso alla procedura per l'ottenimento di un alloggio.

Quanto ai primi, risulta evidente che la norma regionale in esame li pone in una condizione di inevitabile svantaggio in particolare rispetto alla comunità regionale, ma anche rispetto agli stessi cittadini italiani, che potrebbero più agevolmente maturare gli otto anni di residenza in maniera non consecutiva, realizzando una discriminazione vietata dal diritto comunitario (oggi «diritto dell'Unione europea», in virtù dell'art. 2, numero 2, lettera a, del Trattato di Lisbona, che modifica il trattato sull'Unione europea e il trattato che istituisce la Comunità europea, firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007), in particolare dall'art. 18 del TFUE, in quanto determina una compressione ingiustificata della loro libertà di circolazione e soggiorno, garantita dall'art. 21 del TFUE. Infatti, il requisito della residenza protratta per otto anni sul territorio regionale induce i cittadini dell'Unione a non esercitare la libertà di circolazione abbandonando lo Stato membro cui appartengono (Corte di giustizia, sentenza 21 luglio 2011, in causa C-503/09, Stewart), limitando tale libertà in una misura che non risulta né proporzionata, né necessaria al pur legittimo scopo di assicurare che a beneficiare della provvidenza siano soggetti che abbiano dimostrato un livello sufficiente di integrazione nella comunità presso la quale risiedono (Corte di giustizia, sentenza 23 marzo 2004, in causa C-138/02, Collins), anche al fine di evitare oneri irragionevoli onde preservare l'equilibrio finanziario del sistema locale di assistenza sociale (Corte di giustizia, sentenza 2 agosto 1993, in cause riunite C-259/91, C-331/91 e C-332/91, Allué). Non è, infatti, possibile presumere, in termini assoluti, che i cittadini dell'Unione che risiedano nel territorio regionale da meno di otto anni, ma che siano pur sempre ivi stabilmente residenti o dimoranti, e che quindi abbiano instaurato un legame con la comunità locale, persino in stato di bisogno minore rispetto a chi vi risiede o dimora da più anni e, per ciò stesso siano estromessi dalla possibilità di accedere al beneficio.

Sulla base di analoghe argomentazioni, è agevole ravvisare la portata irragionevolmente discriminatoria della norma regionale impugnata anche con riguardo ai cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo. L'art. 11 della direttiva 2003/109/CE stabilisce, alla lettera f) del paragrafo 1, che il soggiornante di lungo periodo gode dello stesso trattamento dei cittadini nazionali per quanto riguarda «l'accesso a beni e servizi a disposizione del pubblico e all'erogazione degli stessi, nonché alla procedura per l'ottenimento di un alloggio». Tale previsione, che è stata recepita dall'art. 9, comma 12, lettera c), del d.lgs. n. 286 del 1998 (nel testo modificato dal decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3, recante «Attuazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo status di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo»), mira ad impedire qualsiasi forma dissimulata di discriminazione che, applicando criteri di distinzione diversi dalla cittadinanza, conduca di fatto allo stesso risultato, a meno che non sia obiettivamente giustificata e proporzionata al suo scopo. La previsione di una certa anzianità di soggiorno o di residenza sul territorio ai fini dell'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica, che si aggiunge al requisito prescritto per ottenere lo status di soggiornante di lungo periodo, costituito dal possesso del permesso di soggiorno da almeno cinque anni nel territorio dello Stato, ove tale soggiorno non sia avvenuto nel territorio della Regione, potrebbe trovare una ragionevole giustificazione nella finalità di evitare che detti alloggi siano assegnati a persone che, non avendo ancora un legame sufficientemente stabile con il territorio, possano poi rinunciare ad abitarvi, rendendoli inutilizzabili per altri che ne avrebbero diritto, in contrasto con la funzione socio-assistenziale dell'edilizia residenziale pubblica. Tuttavia, l'estensione di tale periodo di residenza fino ad una durata molto prolungata, come quella pari ad otto anni prescritta dalla norma impugnata, risulta palesemente

sproporzionata allo scopo ed incoerente con le finalità stesse dell'edilizia residenziale pubblica, in quanto può finire con l'impedire l'accesso a tale servizio proprio a coloro che si trovino in condizioni di maggiore difficoltà e disagio abitativo, rientrando nella categoria dei soggetti in favore dei quali la stessa legge della Regione Valle d'Aosta n. 3 del 2013 dispone, all'art. 1, comma 1, lettera g), l'adozione di interventi, anche straordinari, finalizzati a fronteggiare emergenze abitative.

Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma 1, lettera b), della legge della Regione Valle d'Aosta n. 3 del 2013, nella parte in cui indica, fra i requisiti di accesso all'edilizia residenziale pubblica, quello della «residenza nella Regione da almeno otto anni, maturati anche non consecutivamente», per violazione dell'art. 3 e dell'art. 117, primo comma, Cost. in riferimento all'art. 21, paragrafo 1, del TFUE, all'art. 24, paragrafo 1, della direttiva 2004/38/CE, nonché all'art. 11, paragrafo 1, lettera f), della direttiva 2003/109/CE.

3.– Restano assorbite le ulteriori censure formulate dal ricorrente.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma 1, lettera b), della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 13 febbraio 2013, n. 3 (Disposizioni in materia di politiche abitative), nella parte in cui annovera, fra i requisiti di accesso all'edilizia residenziale pubblica, quello della «residenza nella Regione da almeno otto anni, maturati anche non consecutivamente».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 giugno 2014.

Gaetano SILVESTRI, Presidente
Giuseppe TESAURO, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'11 giugno 2014.

Sentenza: 11 giugno 2014, n. 169

Materia: protezione civile, governo del territorio

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: art. 8, numeri 13, 24, art. 9, numero 9 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, recante l'«Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige»

Ricorrente: Provincia autonoma di Trento

Oggetto: art. 43, comma 8, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214

Esito: ill. cost. art. 43, comma 8, del d.l. n. 201/2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della l. n. 214/2011, n. 214, nella parte in cui si applica alle Province autonome di Trento e di Bolzano

Estensore: Francesca Casalotti

Sintesi:

La Provincia autonoma di Trento ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 43, comma 8, del d.l. n. 201/2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della l. n. 214/2011. Tale articolo si inserisce nel quadro di una serie di misure volte a favorire lo sviluppo infrastrutturale, attribuendo agli organi statali competenti (Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare) il compito di individuare, d'intesa con le Regioni e le Province autonome, «le grandi dighe per le quali, accertato il concreto rischio di ostruzione degli organi di scarico, siano necessarie e urgenti l'adozione di interventi nonché la rimozione dei sedimenti accumulatisi nei serbatoi», al fine di garantire la difesa del suolo, agevolando la realizzazione di interventi atti a prevenire il rischio di dissesto idrogeologico derivante dall'eventuale ostruzione degli organi di scarico delle suddette grandi dighe.

Ad avviso della ricorrente tale disposizione sarebbe in contrasto in particolare con le disposizioni dello statuto che assegnano alle Province le competenze in tema di opere di prevenzione e di pronto soccorso per calamità pubbliche, nonché la competenza in materia di utilizzazione delle acque pubbliche (art. 9, primo comma, numero 9), dello stesso statuto). Negli ambiti di competenza provinciale, infatti, è precluso al legislatore attribuire ad organi statali funzioni amministrative (art. 4 del d.lgs. n. 266 del 1992).

Sotto questo profilo, ad avviso della Corte nel merito il ricorso è fondato: l'art. 43, comma 8, attribuisce infatti agli organi statali competenti un compito afferente ad una materia che le disposizioni statutarie sopra richiamate attribuiscono in via primaria alla stessa Provincia.

A tal proposito la Corte precisa peraltro che l'interferenza degli organi statali in un complesso di funzioni di competenza della Provincia, delineata dalla norma impugnata, non può essere giustificata sulla base dell'esigenza di coordinamento e collaborazione fra Stato e Province autonome a fini di tutela dai rischi idrogeologici. Ad avviso della Corte «una simile esigenza è, infatti, alla base della puntuale disciplina dettata dallo statuto all'art. 14 ed agli artt. 5 ed 8 del d.P.R. n. 381 del 1974 con riguardo al procedimento di adozione del piano generale di utilizzazione delle acque pubbliche, procedimento che si snoda secondo modalità di collaborazione fra Provincia

autonoma e Stato specifiche e paritarie (mediante il cosiddetto comitato paritetico), ben differenti dalle forme di collaborazione delineate dalla norma impugnata, proprio in vista dell'obiettivo comune di «programmare l'utilizzazione delle acque per i diversi usi e contenere le linee fondamentali per una sistematica regolazione dei corsi d'acqua con particolare riguardo alle esigenze di difesa del suolo, nel reciproco rispetto delle competenze dello Stato e della provincia interessata» (art. 8 del d.P.R. n. 381 del 1974).

Di qui la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 43, comma 8, del d.l. n. 201 del 2011, nella parte in cui si applica alla Provincia di Trento (e per analogia alla provincia autonoma di Bolzano).

Misure per lo sviluppo infrastrutturale - Attribuzione al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, del compito di individuare, d'intesa con le Regioni e le Province autonome, le grandi dighe per le quali sia necessaria l'adozione di interventi urgenti. - 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 - art. 43, comma 8. - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.26 del 18-6-2014)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 43, comma 8, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, promosso dalla Provincia autonoma di Trento con ricorso notificato il 24 febbraio 2012, depositato in cancelleria il 28 febbraio 2012 ed iscritto al n. 34 del registro ricorsi 2012.

Visto l'atto di costituzione (fuori termine) del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 15 aprile 2014 il Giudice relatore Giuseppe Tesaurò;

uditi gli avvocati Giandomenico Falcon e Luigi Manzi per la Provincia autonoma di Trento.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– La Provincia autonoma di Trento ha promosso, tra l'altro, questione di legittimità costituzionale dell'art. 43, comma 8, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, nella parte in cui stabilisce che «Ai fini del mantenimento delle condizioni di sicurezza, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e d'intesa con le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, individua, entro il 30 giugno 2013, in ordine di priorità e sulla base anche dei progetti di gestione degli invasi ai sensi dell'articolo 114 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni, le grandi dighe per le quali, accertato il concreto rischio di ostruzione degli organi di scarico, siano necessarie e urgenti l'adozione di interventi nonché la rimozione dei sedimenti accumulatisi nei serbatoi».

La richiamata disposizione attribuirebbe ad organi statali e precisamente al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministero dell'ambiente, funzioni amministrative in ambiti di competenza legislativa ed amministrativa provinciale, in violazione dello statuto e delle norme di attuazione statutaria, incidendo su una materia riconducibile a svariate sfere di competenza provinciale fra le quali quella delle «opere di prevenzione e di pronto soccorso per calamità pubbliche» (art. 8, numero 13, del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, recante l'«Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige»), quella delle «opere idrauliche della terza, quarta e quinta categoria» (art. 8, numero 24, dello statuto), nonché quella della «utilizzo delle acque pubbliche» (art. 9, numero 9, dello statuto). La ricorrente rileva altresì il contrasto con quelle norme statutarie e di attuazione statutaria (art. 14 dello statuto e artt. 5 e 8 del d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381, recante «Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di urbanistica ed opere pubbliche») che delineano specifiche forme di intervento dello Stato relative all'utilizzazione delle acque pubbliche, che sono tuttavia ben differenti da quelle stabilite dalla norma impugnata.

2.– Riservata a separate pronunce la decisione sulle altre questioni promosse dalla ricorrente, si deve valutare, in linea preliminare, la tempestività del ricorso in esame.

Quest'ultimo, infatti, è stato promosso dalla Provincia autonoma di Trento sulla base di una delibera adottata in via d'urgenza dalla Giunta, ai sensi dell'art. 44, numero 5), dello statuto speciale. In tali casi, gli atti di ratifica dei rispettivi Consigli devono intervenire ed essere prodotti in giudizio non oltre il termine di costituzione della parte ricorrente (sentenza n. 142 del 2012).

Tuttavia, nel caso di specie non rileva la tempestività di siffatta ratifica e del relativo deposito, in quanto, come ripetutamente affermato da questa Corte, per i ricorsi promossi prima della citata sentenza sussistono gli estremi dell'errore scusabile già riconosciuto in ipotesi del tutto analoghe, in ragione del fatto che tale profilo di inammissibilità a lungo non è stato rilevato, sì da ingenerare affidamento nelle parti in ordine a una interpretazione loro favorevole (da ultimo, sentenze n. 138, n. 99, n. 89, n. 72 e n. 61 del 2014).

Il ricorso è perciò, sotto tale profilo, ammissibile.

3.– Nel merito il ricorso è fondato.

3.1.– Fin da epoca risalente, questa Corte ha riconosciuto l'esistenza di una competenza provinciale in materia di utilizzazione delle acque, desunta da una serie di norme dello statuto speciale, fra le quali l'art. 9, numero 9), che assegna alle Province autonome una competenza legislativa concorrente e le connesse competenze amministrative proprio in materia di «utilizzo delle acque pubbliche», nonché da svariate norme di attuazione dello statuto (d.P.R. 20 gennaio 1973, n. 115, recante «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»), che hanno trasferito alle suddette Province non soltanto gli acquedotti (art. 4), ma tutto il demanio idrico, conferendo loro le attribuzioni inerenti alla polizia idraulica e alla difesa delle acque dall'inquinamento (sentenza n. 412 del 1994). Su tali presupposti è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di una norma statale che prevedeva l'intervento di organismi statali (il CIPE), al di fuori del piano generale di utilizzazione delle acque pubbliche, al quale, ai sensi dell'art. 14 dello statuto e dell'art. 8 del d.P.R. n. 381 del 1974, è affidato, a titolo esclusivo, il compito di soddisfare le esigenze di coordinamento fra competenze statali e provinciali «per una sistematica regolazione dei corsi d'acqua con particolare riguardo alle esigenze di difesa del suolo» (comma 1).

Con una successiva pronuncia (sentenza n. 109 del 2011), questa Corte ha, poi, affermato che la disciplina delle attività relative alla difesa del suolo, anche con riguardo alla salvaguardia per i rischi derivanti da dissesto idrogeologico, appartiene alla competenza primaria delle Province

autonome in virtù, in primo luogo, dell'art. 8, primo comma, numero 13), dello statuto speciale, che demanda alle predette Province la potestà di emanare norme legislative, entro i limiti indicati dall'art. 4, in materia, tra l'altro, di opere di prevenzione e di pronto soccorso per calamità pubbliche. A tale materia, infatti, «è riconducibile anche il rischio idrogeologico, ancorché esso non formi oggetto di una previsione specifica, considerata anche la competenza legislativa attribuita alla provincia in materia di utilizzazione delle acque pubbliche [...] ai sensi dell'art. 9, primo comma, n. 9, dello statuto di autonomia». A ciò si è aggiunta la considerazione che l'art. 1 del d.P.R. n. 381 del 1974 dispone che le attribuzioni dell'amministrazione dello Stato in materia (tra l'altro) di urbanistica, di utilizzazione delle acque pubbliche, di opere idrauliche, di opere di prevenzione e pronto soccorso per calamità pubbliche, di lavori pubblici d'interesse provinciale, esercitate sia direttamente dagli organi centrali e periferici dello Stato, sia per il tramite di enti e di istituti pubblici a carattere nazionale o sovra provinciali, sono esercitate per il rispettivo territorio dalle Province autonome di Trento e di Bolzano, ai sensi e nei limiti di cui agli artt. 8, 9 e 16 dello statuto di autonomia, e con l'osservanza delle norme di cui allo stesso d.P.R. n. 381 del 1974. Sulla base delle richiamate indicazioni contenute nello statuto e nelle relative norme di attuazione, si è, inoltre, precisato che il coordinamento e l'integrazione delle attività di pianificazione dell'uso delle acque da parte dello Stato e delle Province autonome, in vista della difesa del suolo, deve avvenire attraverso lo strumento costituito dal piano generale per l'utilizzazione delle acque pubbliche (che peraltro sostituisce anche il piano di bacino), previsto dall'art. 14, terzo comma, dello statuto speciale. E ciò secondo le specifiche modalità prescritte dagli artt. 5 ed 8 del medesimo d.P.R. n. 381 del 1974, i quali impongono che il predetto piano sia predisposto per ciascuna Provincia in seno ad un apposito comitato, d'intesa fra tre rappresentanti dello Stato e tre rappresentanti della Provincia interessata, designati rispettivamente dal Presidente del Consiglio dei ministri e dalla Giunta provinciale, entro sei mesi dall'entrata in vigore del predetto decreto, e che, una volta deliberato d'intesa tra i rappresentanti statali e provinciali, «è reso esecutivo con decreto del Presidente della Repubblica su proposta, conforme all'intesa raggiunta, del Ministro per i lavori pubblici e del presidente della provincia interessata».

Occorre ricordare che, proprio in attuazione delle suddetto regime speciale delineato, nelle materie indicate, dalle citate norme statutarie e di attuazione dello statuto, è stato adottato, con d.P.R. 15 febbraio 2006, all'esito del previsto procedimento, il «Piano generale di utilizzazione delle acque pubbliche» (PGUAP) per la Provincia di Trento, il quale «è diretto a programmare l'utilizzazione delle acque per i diversi usi e contiene le linee fondamentali per una sistematica regolazione dei corsi d'acqua, con particolare riguardo alle esigenze di difesa del suolo, e per la tutela delle risorse idriche» (art. 1, comma 2), nonché per la tutela dal rischio idrogeologico e la prevenzione per le aree a rischio.

3.2.– Alla luce di tali premesse, si deve ora esaminare la disciplina contenuta nell'impugnato art. 43, comma 8, del d.l. n. 201 del 2011.

Quest'ultimo, nel quadro di una serie di misure volte a favorire lo sviluppo infrastrutturale, attribuisce agli organi statali competenti – il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare – il compito di individuare, d'intesa con le Regioni e le Province autonome, «le grandi dighe per le quali, accertato il concreto rischio di ostruzione degli organi di scarico, siano necessarie e urgenti l'adozione di interventi nonché la rimozione dei sedimenti accumulatisi nei serbatoi», all'evidente scopo di garantire la difesa del suolo ed in particolare di agevolare la realizzazione di interventi atti a prevenire il rischio di dissesto idrogeologico derivante dall'eventuale ostruzione degli organi di scarico delle suddette grandi dighe.

Tale disciplina, pertanto, quanto alle Province autonome, non può che essere ricondotta, principalmente, alla competenza primaria che l'art. 8, primo comma, numero 13), dello statuto assegna alle stesse Province in tema di opere di prevenzione e di pronto soccorso per calamità pubbliche, oltre che alla competenza provinciale in materia di utilizzazione delle acque pubbliche,

ai sensi dell'art. 9, primo comma, numero 9), dello stesso statuto, ambiti rispetto ai quali è precluso al legislatore attribuire ad organi statali funzioni amministrative (art. 4 del d.lgs. n. 266 del 1992).

Né l'interferenza degli organi statali in un complesso di funzioni di competenza della Provincia, delineata dalla norma impugnata, può trovare fondamento nell'ineludibile esigenza di coordinamento e collaborazione fra Stato e Province autonome a fini di tutela dai rischi idrogeologici, sottesa alla medesima norma. Una simile esigenza è, infatti, alla base della puntuale disciplina dettata dallo statuto all'art. 14 ed agli artt. 5 ed 8 del d.P.R. n. 381 del 1974 con riguardo al procedimento di adozione del piano generale di utilizzazione delle acque pubbliche, procedimento che si snoda secondo modalità di collaborazione fra Provincia autonoma e Stato specifiche e paritarie (mediante il cosiddetto comitato paritetico), ben differenti dalle forme di collaborazione delineate dalla norma impugnata, proprio in vista dell'obiettivo comune di «programmare l'utilizzazione delle acque per i diversi usi e contenere le linee fondamentali per una sistematica regolazione dei corsi d'acqua con particolare riguardo alle esigenze di difesa del suolo, nel reciproco rispetto delle competenze dello Stato e della provincia interessata» (art. 8 del d.P.R. n. 381 del 1974).

3.3.– Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 43, comma 8, del d.l. n. 201 del 2011, nella parte in cui si applica alla Provincia di Trento.

4.– Gli effetti della pronuncia, fondandosi su motivi comuni ad entrambe le Province autonome, devono essere estesi anche alla Provincia autonoma di Bolzano.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso indicato in epigrafe:

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 43, comma 8, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, nella parte in cui si applica alle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 giugno 2014.

Gaetano SILVESTRI, Presidente
Giuseppe TESAURO, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'11 giugno 2014.

Sentenza: 11 giugno 2014, n. 171

Materia: finanze, tributi

Parametri invocati: agli artt. 81, 97 e 119 della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Ricorrente: Tar Piemonte

Oggetto: artt. 1, 2 e 3 della legge Regione Piemonte della Regione Piemonte 25 gennaio 2013, n. 1 (Istituzione del Comune di Mappano)

Esito:

Non fondate le questioni di legittimità costituzionale

Estensore: Lucia De Siervo

Sintesi:

Il Tar Piemonte pone alla valutazione della Corte la questione relativa ai rapporti fra Regione Piemonte e Comune di Settimo Torinese inerente la costituzione del Comune di Mappano.

Il Comune di Settimo Torinese eccepisce che la Regione Piemonte non ha previsto un sostegno economico al Comune, che vedeva diminuito il suo patrimonio, rifacendosi anche al fatto che nella Proposta di Legge era invece previsto un ristoro economico, che in sede di ratifica della legge non è divenuta norma.

Il Tar ritiene che i dubbi siano rilevanti e non manifestamente infondati e dall'esegesi degli artt. 81, 97 e 119 Cost non sia possibile istituire un nuovo Comune senza adeguata copertura finanziaria. Viene citata anche la giurisprudenza della Corte dei conti nella delibera della Sezione autonomie n. 10 del 26 marzo 2013 (Prime linee di orientamento per le relazioni semestrali sulla tipologia delle coperture finanziarie e sulle tecniche di quantificazione degli oneri delle leggi regionali), secondo cui: "deve ritenersi che taluni principi della riforma riguardante la copertura finanziaria implicitamente anticipata dalla legge di contabilità e finanza pubblica n. 196/2009 siano già vincolanti per la legislazione regionale comportante nuovi e maggiori oneri finanziari"». Vengono citate in proposito le disposizioni contenute nell'art. 19, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), che prevedono, in capo alle Regioni e Province autonome, l'obbligo di copertura delle leggi che comportino nuovi o maggiori oneri.

La Regione Piemonte cita la sentenza della Corte 32 del 2009, inerente la costituzione del Comune di Cavallino Treporti, per la quale il distacco del nuovo ente locale avverrebbe all'interno del patrimonio dei Comuni di provenienza, senza alcun aggravio per la finanza pubblica.

La Corte schematizza la questione in tre distinti punti:

- a) mancata copertura in assenza di misure incentivanti e compensative, a favore degli enti coinvolti, e di risorse necessarie al funzionamento del Comune di nuova istituzione
- b) assenza di criteri nel riparto delle risorse
- c) pericolo di squilibri di natura economico-finanziaria ricavabili dagli enunciati della giurisprudenza della Corte dei conti

La Corte, rifacendosi anche alla sua giurisprudenza, afferma che la disciplina fra più enti è sempre stata regolata al criterio del riparto delle risorse in base al territorio ed alla popolazione. Dalle pur eterogenee disposizioni che si sono succedute nel tempo in materia emerge, in modo chiaro ed incontrovertibile, che le mutazioni delle circoscrizioni degli enti locali – fatte salve le

fusioni, per le quali il legislatore contempla un regime di favor – devono avvenire senza aggravii per la finanza pubblica, attraverso un razionale ed equilibrato riparto delle risorse e delle spese tra gli enti scorporati e quelli di nuova istituzione o di ampliata dimensione e senza, quindi, che, in tal modo, vengano incrementati i costi amministrativi. La Corte stabilisce, quindi, che la legge regionale non avrebbe potuto assicurare alcuna forma di compensazione.

Riguardo ai criteri di riparto delle risorse ed al tema dell'invarianza della spesa, questi saranno un limite che la Provincia di Torino dovrà tener presente in sede applicativa dell'istituzione del nuovo ente locale.

Rispetto al terzo punto la Corte specifica che non è questo argomento inerente poiché il controllo che entra in gioco nella fattispecie in esame non è quello afferente alla copertura delle leggi regionali, bensì quello di legittimità-regolarità sugli enti locali di cui all'art. 148-bis del TUEL, il quale, come appresso specificato, può essere svolto solo dopo che i bilanci degli enti di nuova o modificata circoscrizione siano stati effettivamente redatti.

Dunque, la disposizione impugnata non viola i parametri costituzionali evocati dal rimettente, poiché non istituisce alcuna spesa a carico del bilancio regionale e neppure comporta ulteriori oneri a carico delle costituende circoscrizioni territoriali. Nell'ambito di queste ultime dovranno essere ripartiti risorse e costi secondo i principi e le disposizioni vigenti in materia, attraverso la necessaria specificazione degli stessi da parte dell'organo preposto all'attuazione della legge reg. Piemonte n. 1 del 2013.

Comuni - Istituzione del Comune di Mappano, mediante distacco di porzioni di territorio dai Comuni confinanti. - Legge della Regione Piemonte 25 gennaio 2013, n. 1 (Istituzione del Comune di Mappano), artt. 1, 2 e 3. - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.26 del 18-6-2014)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2 e 3 della legge della Regione Piemonte 25 gennaio 2013, n. 1 (Istituzione del Comune di Mappano), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte nel giudizio vertente tra il Comune di Settimo Torinese ed altri e la Regione Piemonte ed altri, con ordinanza del 28 giugno 2013, iscritta al n. 229 del registro ordinanze 2013 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 44, prima serie speciale, dell'anno 2013.

Visti gli atti di costituzione del Comune di Settimo Torinese e della Regione Piemonte;

udito nell'udienza pubblica del 6 maggio 2014 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi gli avvocati Sergio Viale per il Comune di Settimo Torinese e Giulietta Magliona per la Regione Piemonte.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con l’ordinanza in epigrafe il Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte ha sollevato – in riferimento agli artt. 81, 97 e 119 della Costituzione – questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2 e 3 della legge della Regione Piemonte 25 gennaio 2013, n. 1 (Istituzione del Comune di Mappano).

1.1.– Secondo il Tribunale rimettente, la questione sarebbe rilevante nell’ambito di un giudizio avente per oggetto alcuni atti amministrativi attinenti al procedimento legislativo finalizzato alla creazione del Comune di Mappano (attraverso il distacco di porzioni di territorio rispettivamente dai Comuni di Settimo Torinese, Borgaro Torinese, Caselle Torinese e Leini) ed all’attuazione della sopravvenuta legge reg. n. 1 del 2013, tra i quali atti è inclusa la nomina del commissario preposto agli adempimenti per la costituzione del Comune di nuova istituzione. Per il Tar solo a seguito dell’annullamento della legge impugnata sarebbe possibile accogliere il ricorso con cui il Comune di Settimo Torinese lamenta che la creazione del nuovo ente avrebbe ricadute pregiudizievoli sulla propria struttura economico-finanziaria, essendo stato privato di una significativa porzione di territorio.

L’esesesi degli artt. 81, 97 e 119 Cost. porterebbe alla conclusione che non sia possibile – come invece risulterebbe dalla legge impugnata – istituire un nuovo Comune senza adeguata copertura finanziaria. Tale assunto troverebbe indiretta conferma nell’originario art. 2 della proposta di legge – successivamente stralciato – il quale prevedeva contributi in favore del Comune di Mappano e dei Comuni scorporati, a titolo di compensazione della variazione territoriale. La creazione di un nuovo ente locale porterebbe necessariamente con sé la necessità di regolamentare la successione nei rapporti giuridici relativi alle aree interessate dallo scorporo e nuovi costi, circostanza quest’ultima da ascrivere a fatti notori, dal momento che l’ente moltiplicherebbe le strutture politiche e burocratico-amministrative presenti sul medesimo territorio.

Il Tar ritiene che le esigenze della finanza pubblica allargata non consentirebbero al legislatore regionale di sottrarsi «agli obiettivi di governo dei conti pubblici concordati in sede europea» e richiama in proposito la «giurisprudenza della Corte dei conti nella delibera della Sezione autonomie n. 10 del 26 marzo 2013 (Prime linee di orientamento per le relazioni semestrali sulla tipologia delle coperture finanziarie e sulle tecniche di quantificazione degli oneri delle leggi regionali), secondo cui: “deve ritenersi che taluni principi della riforma riguardante la copertura finanziaria implicitamente anticipata dalla legge di contabilità e finanza pubblica n. 196/2009 siano già vincolanti per la legislazione regionale comportante nuovi e maggiori oneri finanziari”».

La genesi economicamente evanescente del Comune contrasterebbe con il principio del buon andamento della pubblica amministrazione di cui all’art. 97 Cost., poiché l’assenza di risorse priverebbe il nuovo ente di ogni forma di supporto organizzativo e materiale.

La mancata copertura del costo iniziale comporterebbe altresì un inevitabile vulnus all’autonomia finanziaria, presidiata dall’art. 119 Cost., dell’ente di nuova istituzione e dei Comuni scorporati, poiché il ridimensionamento territoriale senza compensazioni finanziarie pregiudicherebbe i rispettivi equilibri di bilancio.

1.2.– La Regione Piemonte sostiene l’inammissibilità delle questioni di legittimità in quanto prospettate in modo contraddittorio e, comunque, senza corretta individuazione della norma pregiudizievole, da identificarsi, semmai, nell’art. 5 della legge della Regione Piemonte 2 dicembre 1992, n. 51 (Disposizioni in materia di circoscrizioni comunali, unione e fusione di Comuni, circoscrizioni provinciali), che, nel disciplinare la creazione di nuovi Comuni, non prevede la corresponsione di alcun contributo.

Nel merito, la Regione sostiene la non fondatezza delle questioni sollevate, richiamando in proposito la sentenza n. 32 del 2009 di questa Corte, secondo cui il distacco del nuovo ente locale avverrebbe all’interno del patrimonio dei Comuni di provenienza, senza alcun aggravio per la finanza pubblica.

Nella fattispecie in esame spetterebbe alla Provincia delegata definire, nel rispetto dei criteri generali individuati dal legislatore regionale, tutti i rapporti conseguenti all'istituzione del nuovo Comune e procedere, quindi, al riparto patrimoniale in proporzione alla consistenza demografica e territoriale degli enti coinvolti (così l'art. 5, lettera b, della legge reg. Piemonte n. 51 del 1992).

La normativa regionale impugnata sarebbe la conseguenza, una volta verificati i requisiti di legge del procedimento di scorporo, della volontà autonomistica espressa dalle popolazioni interessate con il referendum consultivo.

1.3.– Il Comune di Settimo Torinese ritiene fondata la questione di costituzionalità sollevata dal Tar Piemonte in riferimento all'art. 81 Cost. Richiama in proposito le disposizioni contenute nell'art. 19, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), il quale prevede, in capo alle Regioni e Province autonome, l'obbligo di copertura delle leggi che comportino nuovi o maggiori oneri. Costituirebbe conferma dell'onerosità della legge regionale in esame l'espunzione dell'originaria previsione della copertura finanziaria, in assenza di una rivalutazione dei presupposti di fatto circa la non necessità di risorse finanziarie per la nuova istituzione.

Il Comune di Settimo Torinese lamenta anche la lesione del principio di buon andamento, di cui all'art. 97 Cost., e di quello di autonomia finanziaria, di cui all'art. 119 Cost., anche in ragione delle difficoltà obiettive di ripartire il patrimonio e gli oneri debitori connessi agli intervenuti investimenti. Il Comune in questione sostiene, inoltre, che la Regione Piemonte non avrebbe interpretato l'art. 5 della legge reg. n. 51 del 1992 in modo costituzionalmente orientato, dal momento che la formulazione della norma renderebbe implicito l'obbligo di supportare economicamente le leggi istitutive di nuovi Comuni in ragione delle nuove ed ingenti spese di organizzazione e di avvio. Il principio per cui i Comuni si finanzierebbero esclusivamente con le entrate proprie e con i trasferimenti erariali di competenza varrebbe solo per quelli ormai costituiti e perfettamente funzionanti, ma non per quelli in via di istituzione ed ancora da avviare.

2.– Deve essere preliminarmente respinta l'eccezione d'inammissibilità formulata dalla Regione Piemonte, secondo la quale il Tar rimettente chiederebbe alla Corte una modifica dei criteri indicati dal legislatore regionale, prospettando «quindi un petitum legislativo avente carattere creativo rientrando soltanto nella discrezionalità del legislatore regionale».

In realtà il rimettente precisa che la legge impugnata sarebbe ostativa dell'accoglimento delle pretese del Comune ricorrente, le quali consisterebbero nella richiesta di impedire lo scorporo del proprio territorio a favore dell'ente in via di costituzione. In base al principio di autosufficienza della motivazione, spetta al giudice a quo valutare se la norma della cui legittimità costituzionale dubita debba essere applicata nel giudizio dinanzi a lui pendente, mentre in questa sede occorre procedere ad un controllo sulla motivazione dell'ordinanza in punto di rilevanza, motivazione che, nel caso di specie, non risulta implausibile.

Analoga considerazione deve essere svolta in ordine ai contestati vizi logici dell'ordinanza, che consisterebbero nella contraddizione tra il dedotto principio di integrale successione nei rapporti giuridici attivi e passivi e l'affermata necessità di integrazione delle risorse per fronteggiare parte dei costi ereditati dai nuovi enti. Tali censure, infatti, non integrano il petitum dell'ordinanza, ma sono strumentali a motivare il preteso contrasto della legge con i parametri costituzionali evocati.

3.– Sempre in via preliminare, è necessario mettere in evidenza come le questioni sollevate in riferimento agli artt. 81, 97 e 119 della Cost. evocano, in realtà, un comune profilo di illegittimità, quello della copertura della spesa. Detto precetto si ricava, in modo esplicito, dall'art. 81, quarto comma, Cost., vigente al momento della rimessione, ma – nella prospettazione del rimettente – viene richiamato anche in combinazione con il principio di buon andamento di cui all'art. 97 Cost. – che sarebbe pregiudicato dalla mancanza di risorse necessarie per assicurare, nel nuovo Comune e in quelli scorporati, un adeguato livello dei servizi – nonché con quello di autonomia finanziaria di

cui all'art. 119 Cost., che verrebbe egualmente compromesso dall'assenza di entrate sufficienti a garantire agli enti locali in questione il finanziamento integrale delle funzioni loro attribuite. Da questo rapporto di connessione delle questioni deriva l'esigenza di scrutinare contestualmente le censure proposte dal giudice a quo. Queste ultime possono essere così sintetizzate: a) mancata copertura in assenza di misure incentivanti e compensative, a favore degli enti coinvolti, e di risorse necessarie al funzionamento del Comune di nuova istituzione; b) assenza di criteri nel riparto delle risorse; c) pericolo di squilibri di natura economico-finanziaria ricavabili dagli enunciati della giurisprudenza della Corte dei conti.

4.– Ciò premesso, le questioni non sono fondate.

Nell'ambito del giudizio inerente allo scorporo del Comune di Cavallino Treporti dal Comune di Venezia questa Corte ha già avuto modo di precisare che la disciplina della divisione in più enti di un preesistente ente territoriale è sempre stata regolata in modo sintetico attraverso le disposizioni succedutesi nel tempo con diversa configurazione, ma sostanzialmente ispirate al criterio del riparto delle risorse in base al territorio e alla popolazione (sentenza n. 32 del 2009).

Nella fase precedente all'adozione della Costituzione, l'art. 36 del regio decreto 3 marzo 1934, n. 383 (Approvazione del testo unico della legge comunale e provinciale), affidava ad un decreto prefettizio la «separazione patrimoniale» ed il «riparto delle attività e passività» nell'ipotesi di «variazioni alle circoscrizioni dei Comuni».

Dopo l'entrata in vigore dell'art. 133 Cost., l'art. 1, primo comma, lettera a), del d.P.R. 14 gennaio 1972, n. 1 (Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di circoscrizioni comunali e di polizia locale urbana e rurale e del relativo personale), ha trasferito detti poteri amministrativi alle Regioni. Successivamente, l'art. 20, comma 4, della legge 8 giugno 1990, n. 142 (Ordinamento delle autonomie locali), con riguardo ai nuovi Comuni nelle aree metropolitane, e l'art. 16, comma 2, lettera g), della medesima legge, con riguardo alle nuove Province, hanno stabilito l'obbligo di garantire a tali enti – in proporzione al territorio ed alla popolazione – personale, beni, strumenti operativi e risorse finanziarie adeguati, con ciò recependo alcuni dei principali criteri utilizzati nella precedente prassi amministrativa. Successivamente, il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) (TUEL), si è limitato ad enunciare, per i Comuni, una regola di favor per le fusioni e di correlato disfavore – ma non di divieto – per gli scorpori, mentre, per le Province, ha ribadito espressamente (art. 21, comma 3, lettera g), la regola del trasferimento al nuovo ente, in proporzione al territorio ed alla popolazione, del personale, dei beni, degli strumenti operativi e delle risorse finanziarie adeguati.

Peraltro, per i Comuni era già vigente – al momento della emanazione del TUEL – l'art. 3 comma 17, del decreto-legge 27 ottobre 1995, n. 444 (Disposizioni urgenti in materia di finanza locale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 20 dicembre 1995, n. 539, il quale stabilisce che, in caso di istituzione di nuovi enti locali, eccezion fatta per la fusione, l'attribuzione dei trasferimenti erariali spettanti al nuovo ente ed a quelli scorporati avviene con articolati parametri, tra i quali spiccano territorio, popolazione e fabbisogno dei servizi. I dati di riferimento devono essere elaborati e comunicati dagli organi competenti allo scorporo. Il successivo comma 18 del citato art. 3 prescrive che, in attesa delle comunicazioni dei dati da parte di detti organi e dello scorporo definitivo, la ripartizione «è disposta per il 90 per cento in base alla popolazione residente e per il 10 per cento in base al territorio, secondo i dati risultanti alla data dell'istituzione e attestati dalla prefettura competente per territorio».

Indicazioni in materia possono trarsi anche dalla legge 3 agosto 2009, n. 117 (Distacco dei comuni di Casteldelci, Maiolo, Novafeltria, Pennabilli, San Leo, Sant'Agata Feltria e Talamello dalla regione Marche e loro aggregazione alla regione Emilia-Romagna, nell'ambito della provincia di Rimini, ai sensi dell'articolo 132, secondo comma, della Costituzione), la quale, in tema di scorporo di circoscrizioni provinciali, ha previsto espressamente, all'art. 2, comma 6, che da tale

operazione «non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica né deroghe ai vincoli stabiliti dal patto di stabilità interno».

4.1.– Dalle pur eterogenee disposizioni che si sono succedute nel tempo in materia emerge, in modo chiaro ed incontrovertibile, che le mutazioni delle circoscrizioni degli enti locali – fatte salve le fusioni, per le quali il legislatore contempla un regime di favor – devono avvenire senza aggravii per la finanza pubblica, attraverso un razionale ed equilibrato riparto delle risorse e delle spese tra gli enti scorporati e quelli di nuova istituzione o di ampliata dimensione e senza, quindi, che, in tal modo, vengano incrementati i costi amministrativi. Era stato già osservato da questa Corte che in sede legislativa «il riparto patrimoniale fra i diversi Comuni interessati [ad] un processo di scorporo, [assume] come naturale principio, talvolta implicito, il riparto dei beni mobili ed immobili in proporzione alla consistenza demografica e territoriale degli enti coinvolti, nonché [...] la collocazione fisica dei beni immobili, lasciando all'Amministrazione incaricata o delegata al riparto, definire gli aspetti più dettagliati della vicenda o comunque i profili peculiari» (sentenza n. 32 del 2009). In quella sede è stato ulteriormente precisato che, comunque, l'attività amministrativa di riparto è soggetta a tutte le garanzie del controllo giurisdizionale.

Il principio dell'invarianza della spesa è ancora più rilevante nel vigente contesto economico e giuridico, nel quale le esigenze della finanza pubblica allargata non consentono deroghe ai vincoli comunitari a favore degli enti che concorrono ai suoi risultati complessivi.

In definitiva, la legge regionale – salva l'ipotesi, non ricorrente nel caso di specie, di un'importanza strategica dello scorporo per il perseguimento di particolari politiche regionali, il cui onere comunque dovrebbe essere sostenuto in conformità alla vigente legislazione – non avrebbe potuto assicurare alcuna forma di compensazione o copertura finanziaria all'operazione di rideterminazione delle circoscrizioni comunali interessate.

Essa si è limitata, in conformità alla propria legislazione in materia, a dare attuazione alla volontà autonomistica espressa dalle popolazioni interessate attraverso il referendum consultivo. In proposito è bene ribadire che lo stesso principio di scelta delle popolazioni locali, il quale ha dato luogo alla fattispecie legislativa in esame, trova nella sostenibilità economico-finanziaria il limite esterno al suo esercizio. Le operazioni di scorporo, come quella in esame, non possono prescindere da una previa analisi di fattibilità economico-finanziaria dal momento che l'attuazione della volontà autonomistica non può gravare sulla fiscalità generale come avverrebbe nel caso in cui lo Stato o la Regione fossero tenuti a finanziare gli equilibri di tali operazioni.

Compatibile con i suddetti principi è l'impianto dell'art. 5 della legge reg. Piemonte n. 51 del 1992, secondo cui «1. I rapporti conseguenti alla istituzione di nuovi Comuni o alla modificazione delle circoscrizioni comunali sono definiti dalla Provincia competente per territorio con deliberazione del Consiglio, nell'ambito dei seguenti criteri generali: a) il Comune di nuova istituzione o il Comune la cui circoscrizione risulta ampliata subentra nella titolarità dei rapporti giuridici attivi e passivi che attengono al territorio ed alle popolazioni sottratte al Comune o ai Comuni di origine; b) il trasferimento di beni e personale viene effettuato tenuto conto della dimensione territoriale e di popolazione trasferita, ferme restando, per il personale, le posizioni economiche e giuridiche già acquisite». Sul punto non è condivisibile l'assunto del giudice rimettente e dell'intervenuto Comune di Settimo Torinese, i quali vorrebbero interpretare in senso additivo un precetto che invece è chiarissimo e conforme al principio di invarianza finanziaria delle operazioni di scorporo.

Analogamente, non è implausibile la scelta legislativa del precedente art. 4 della medesima legge regionale che, in tema di modificazioni delle circoscrizioni comunali, prevede una relazione di accompagnamento al progetto di legge idonea ad individuare, fra l'altro, elementi quali: la descrizione dei nuovi confini proposti; le indicazioni di natura demografica, socio-economica e patrimoniale relative agli enti locali interessati e le nuove modalità di gestione dei servizi inerenti al territorio soggetto a modificazione, «evidenziandone i vantaggi».

Dette operazioni, in ossequio al principio di economicità, sono propedeutiche all'indizione del referendum consultivo, dal momento che sarebbe irragionevole attivare tale strumento in

assenza di un previo riscontro di fattibilità del mutamento circoscrizionale. In ogni caso, anche dopo l'esito del referendum, il predetto art. 4 contempla una successiva valutazione del progetto di legge da parte della competente commissione consiliare. La conformazione di tali norme non appare in contrasto con alcun precetto contenuto nei parametri costituzionali evocati.

4.2.– Quanto alla pretesa lesione degli equilibri di bilancio, del buon andamento dell'attività amministrativa e dell'autonomia finanziaria degli enti interessati alle operazioni di scorporo, non ha fondamento l'assunto secondo cui la nascita di un nuovo ente pregiudicherebbe di per sé detti valori.

Acclarata la necessità dell'invarianza della spesa, è la terza fase, successiva a quelle preliminari e propedeutiche all'adozione della legge istitutiva, ad incidere sulla conformazione e sugli equilibri di bilancio delle nuove circoscrizioni territoriali. Si tratta dell'attività affidata dalla legge regionale alla Provincia di Torino, ai sensi della prescrizione generale contenuta nel citato art. 5 della legge reg. n. 51 del 1992. È in questa sede applicativa che vengono definiti criteri di riparto più elaborati, in riferimento alle specifiche caratteristiche degli enti territoriali interessati. Ferma restando l'attribuzione provvisoria delle risorse al nuovo ente prevista dall'art. 3 del d.l. n. 444 del 1995, il riparto definitivo sarà redatto attraverso i più opportuni coefficienti di assegnazione con modulazioni proporzionali al maggiore o minore rilievo che viene dato al territorio, alla popolazione, alla tipologia dei servizi pubblici, ai beni, agli investimenti ed al loro ammortamento. Ancora più importante è il rilievo che l'attività amministrativa inerente al riparto può essere assoggettata – ove gli enti interessati non trovino sintonia circa le sue modalità – al controllo giurisdizionale ed a quello di legalità-regolarità assegnato alla Corte dei conti.

4.3.– Proprio in relazione all'ultimo profilo di censura, secondo cui la Corte dei conti avrebbe messo in guardia sui pericoli per l'equilibrio del bilancio regionale derivanti dall'adozione di leggi prive di copertura finanziaria, non può essere condivisa l'opinione del rimettente circa la rilevanza di tali osservazioni di carattere generale contenute nella delibera della Corte dei conti, sezione delle autonomie, 26 marzo 2013, n. 10, poiché il controllo che entra in gioco nella fattispecie in esame non è quello afferente alla copertura delle leggi regionali, bensì quello di legittimità-regolarità sugli enti locali di cui all'art. 148-bis del TUEL, il quale, come appresso specificato, può essere svolto solo dopo che i bilanci degli enti di nuova o modificata circoscrizione siano stati effettivamente redatti.

Non a caso detto controllo è generale e necessario (sentenze n. 39 del 2014 e n. 60 del 2013) e si svolge su tutti i bilanci preventivi e consuntivi degli enti locali, in un momento successivo all'intervenuto riparto delle risorse, il quale è presupposto indefettibile per la loro redazione.

È solo dopo l'adozione degli atti amministrativi di riparto, presupposti dei nuovi bilanci, che la sezione regionale della Corte dei conti può accertare «se i bilanci preventivi e successivi [dei nuovi enti] siano o meno rispettosi del patto di stabilità, siano deliberati in equilibrio e non presentino violazioni delle regole espressamente previste per dette finalità» (sentenza n. 40 del 2014).

Sotto il profilo della prevenzione degli squilibri di carattere economico-finanziario è utile ricordare come il controllo in questione preveda «il conferimento alla Corte dei conti di poteri atti a prevenire con efficacia diretta pratiche lesive del principio della previa copertura e dell'equilibrio dinamico del bilancio degli enti locali (sentenze n. 266, n. 250 e n. 60 del 2013)» (sentenza n. 40 del 2014).

Considerate l'indefettibile regola dell'invarianza della spesa e l'assenza, negli enti soggetti a scorporo, di situazioni di dissesto finanziario di cui all'art. 244 e seguenti del TUEL, un riparto effettuato secondo le regole della sana gestione finanziaria dovrebbe consentire una situazione complessiva sostanzialmente equivalente a quella iniziale. Ciò anche in considerazione del fatto che personale e beni strumentali dovranno essere ripartiti, senza alcuna possibilità di incremento, tra i nuovi enti locali. In questo contesto, il peso complessivo delle operazioni di scorporo dovrà

necessariamente avere lo stesso impatto, o comunque un impatto non superiore a quello delle aggregazioni economico-finanziarie precedenti, sul conto consolidato delle pubbliche amministrazioni.

5.– Dunque, la disposizione impugnata non viola i parametri costituzionali evocati dal rimettente, poiché non istituisce alcuna spesa a carico del bilancio regionale e neppure comporta ulteriori oneri a carico delle costituenti circoscrizioni territoriali.

Nell'ambito di queste ultime dovranno essere ripartiti risorse e costi secondo i principi e le disposizioni vigenti in materia, attraverso la necessaria specificazione degli stessi da parte dell'organo preposto all'attuazione della legge reg. Piemonte n. 1 del 2013.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2 e 3 della legge della Regione Piemonte 25 gennaio 2013, n. 1 (Istituzione del Comune di Mappano), sollevate, in riferimento agli artt. 81, 97 e 119 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 giugno 2014.

Gaetano SILVESTRI, Presidente
Aldo CAROSI, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'11 giugno 2014.

Sentenza: 11 giugno 2014, n. 173

Materie: profilassi internazionale; tutela della salute

Parametri invocati: artt. 117, secondo comma, lettera q, e terzo comma, della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 5 e 7, comma 2, della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 15 aprile 2013, n. 13 (Disposizioni per la semplificazione di procedure in materia sanitaria)

Esito:

1) illegittimità costituzionale dell'art. 5 della l.r. Valle d'Aosta 13/2013;

2) non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 2, della l.r. Valle d'Aosta 13/2013

Estensore nota: Cesare Belmonte

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato in via principale gli artt. 5 e 7, comma 2, della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 15 aprile 2013, n. 13 (Disposizioni per la semplificazione di procedure in materia sanitaria).

L'art. 5 abolisce le certificazioni del veterinario dell'Azienda sanitaria locale (ASL), competente in materia di movimentazione del bestiame ed elimina sia la vigilanza sanitaria dell'ASL sugli allevamenti sia l'obbligo di denuncia di malattia infettiva e diffusiva per alcune malattie degli animali.

Secondo il ricorrente la norma eccede dalle competenze legislative attribuite alla Regione dall'art. 3, primo comma, lettera l), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), in materia di igiene sanità, assistenza ospedaliera e profilattica, in quanto adotta misure che non sono di mera integrazione o attuazione della normativa statale di riferimento. Secondo l'Avvocatura dello Stato, infatti, la norma censurata interviene in particolare su disposizioni stabilite dal decreto del presidente della repubblica 8 febbraio 1954, n. 320 (Regolamento di polizia veterinaria) che sono riconducibili alla materia della profilassi internazionale, riservata alla legislazione statale esclusiva dall'art. 117, secondo comma, lettera q), della Costituzione, al fine di assicurare un'indispensabile uniformità di disciplina su tutto il territorio nazionale.

Quanto poi, all'art. 7, comma 2, della medesima legge regionale, la norma prevede che i vitelli destinati alla macellazione di aziende ubicate nel territorio regionale nei quali l'allevamento è condotto con modalità diverse da quelle indicate al comma 1 (mediante la detenzione del bovino dalla nascita alla macellazione in un luogo chiuso senza possibilità di godere in nessuna fase della loro vita di spazi di libertà da pascolamento) possono essere stabulati indifferentemente sia alla posta fissa sia in gruppo.

La norma contrasterebbe con i principi fondamentali in materia di tutela della salute di cui al decreto legislativo 7 luglio 2011, n. 126 (Attuazione della direttiva 2008/119/CE che stabilisce le norme minime per la protezione dei vitelli), e in particolare con la previsione secondo cui i vitelli non debbono essere legati, ad eccezione di quelli stabulati in gruppo che possono essere legati per un periodo massimo di un'ora al momento della somministrazione di latte e succedanei del latte.

La disposizione regionale eccederebbe pertanto dalle competenze legislative integrative e attuative di leggi della Repubblica attribuite alla Regione dall'art. 3, comma 1, lettera l), dello Statuto speciale per la Valle d'Aosta in materia di igiene sanità, assistenza ospedaliera e profilattica violando altresì l'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Ad avviso della Corte costituzionale l'impugnato art. 5 è **viziato da illegittimità costituzionale**.

Nel suo argomentare la Corte richiama propria consolidata giurisprudenza (nello specifico le sentenze n. 72 del 2013, n. 12 del 2004 e n. 406 del 2005) che ha ricondotto la disciplina dei controlli veterinari sul bestiame di allevamento nell'ambito della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di profilassi internazionale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera q), Cost., coinvolgente anche i profili riguardanti la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, anch'essa riservata alla competenza legislativa dello Stato.

Tale giurisprudenza evidenzia in particolare come la normativa statale che prevede il controllo sanitario della ASL competente sul bestiame in transito sia destinata ad assicurare una indispensabile uniformità di disciplina su tutto il territorio nazionale, secondo livelli minimi di tutela che necessitano, proprio per le esigenze della profilassi, di una ineludibile omogeneità di criteri e parametri di valutazione.

In definitiva la norma impugnata, nell'abolire le certificazioni veterinarie, e nell'eliminare la relativa vigilanza sanitaria e l'obbligo di denuncia di malattia infettiva e diffusiva per alcune malattie degli animali, ha l'immediato effetto di *limitare i necessari controlli finalizzati a prevenire l'insorgere di sempre possibili epidemie ed epizoozie*, mediante la tempestiva individuazione e la relativa denuncia delle malattie infettive e diffuse del bestiame, *così ponendo a rischio la complessiva opera di profilassi anche a livello europeo*.

Viceversa, la questione relativa al comma 2 dell'art. 7, regolante le modalità di stabulazione dei vitelli, **non è fondata**.

La giurisprudenza della Corte (sentenza n. 123 del 1992) ha avuto modo di chiarire che il significato corrente del termine "zootecnia" richiama *l'attività diretta all'allevamento e allo sfruttamento degli animali "produttivi", cioè idonei a fornire all'uomo un'utilità di natura economica*; attività peraltro inscindibilmente connessa alla materia dell'agricoltura.

Nel caso specifico, appare evidente la finalità "produttiva" sottesa alla regolamentazione delle condizioni di stabulazione dei vitelli nelle aziende di allevamento per la macellazione, *che la norma regionale modula, nel dettaglio, in rapporto alla peculiare realtà allevatoriale della Valle d'Aosta*.

La riconducibilità della disciplina in oggetto alla materia zootecnia, appartenente alla competenza legislativa regionale primaria della Regione -di cui non viene contestato l'esercizio nei limiti previsti dal primo comma dell'art. 2 dello statuto speciale – comporta dunque il rigetto dell'impugnazione.

Zootecnia e profilassi - Abolizione di obblighi ed adempimenti in materia di polizia veterinaria - Modalità di stabulazione dei vitelli destinati alla macellazione. - Legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste del 15 aprile 2013, n. 13 (Disposizioni per la semplificazione di procedure in materia sanitaria), artt. 5 e 7, comma 2. - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.26 del 18-6-2014)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 5 e 7, comma 2, della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste del 15 aprile 2013, n. 13 (Disposizioni per la semplificazione di procedure in materia sanitaria), promosso dal Presidente del Consiglio dei

ministri con ricorso notificato l'8-11 luglio 2013, depositato in cancelleria il 10 luglio 2013 ed iscritto al n. 73 del registro ricorsi 2013.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Valle d'Aosta;

udito nell'udienza pubblica del 6 maggio 2014 il Giudice relatore Paolo Grossi;

uditi l'avvocato dello Stato Diana Ranucci per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Francesco Saverio Marini per la Regione autonoma Valle d'Aosta.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 5 e 7, comma 2, della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 15 aprile 2013, n. 13 (Disposizioni per la semplificazione di procedure in materia sanitaria). L'art. 5 abolisce le certificazioni del veterinario dell'Azienda sanitaria locale (ASL) competente in materia di movimentazione del bestiame ed eliminano sia la vigilanza sanitaria dell'ASL sugli allevamenti, sia l'obbligo di denuncia di malattia infettiva e diffusiva per alcune malattie degli animali. A sua volta, il comma 2 dell'art. 7 prevede specifiche modalità di stabulazione dei vitelli destinati alla macellazione.

2.– Preliminarmente, la difesa della Regione ha eccepito l'inammissibilità delle questioni, deducendo la prospettazione alternativa dei parametri statutari e costituzionali evocati, la carenza di argomentazioni in ordine al rapporto in cui detti parametri si porrebbero e l'errata e generica individuazione degli stessi.

2.1.– Le eccezioni non hanno fondamento.

2.2.– Quanto al primo profilo, va rilevato come (seppure in termini sintetici) il ricorrente abbia esplicitato adeguatamente le proprie censure.

L'Avvocatura, da un lato, deduce che la norma di cui all'art. 5 «eccede le competenze legislative attribuite alla regione dall'art. 3, primo comma, lettera l), dello Statuto speciale valdostano in materia di “igiene sanità, assistenza ospedaliera e profilattica”, adottando norme che non sono di mera integrazione o attuazione della normativa statale di riferimento»; e precisa che «Essa interviene in particolare su disposizioni e misure stabilite dal Regolamento di Polizia veterinaria, d.P.R. n. 320 del 1954, e segnatamente sugli artt. 1, 2, 31, 41 e 42 di detto provvedimento, che sono riconducibili alla materia della “profilassi internazionale”, riservata alla legislazione statale esclusiva dall'art. 117, secondo comma, lettera q), della Costituzione, proprio al fine di assicurare un'indispensabile uniformità di disciplina su tutto il territorio nazionale».

Dall'altro lato (analogamente), essa ritiene che l'art. 7, comma 2, «eccede dalle competenze legislative attribuite alla regione dall'art. 3, comma 1, lettera l), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta) in materia di “igiene sanità, assistenza ospedaliera e profilattica” – introducendo una norma che non si limita alla mera integrazione ed attuazione di Leggi della Repubblica – e viola altresì l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, derogando i principi fondamentali fissati dalla legislazione statale in materia di tutela della salute».

Siffatte argomentazioni rendono agevolmente comprensibile come il ricorrente lamenti, contestualmente, la violazione (per eccesso) delle competenze legislative attribuite alla Regione dallo statuto speciale e, conseguentemente, dell'assetto competenziale attribuito allo Stato

(rispettivamente in via esclusiva e concorrente) dalle norme costituzionali. Non si evidenzia, dunque, alcuna contraddizione nel fatto di citare congiuntamente (senza irrisolte alternative) sia le specifiche disposizioni statutarie che il ricorrente assume vulnerate, che le disposizioni contenute nell'art. 117, commi secondo e terzo, Cost. Tale modalità espositiva è, infatti, tesa a porre in evidenza, per entrambe le norme censurate, la sussistenza delle condizioni per l'accoglimento della (inequivoca) richiesta di declaratoria di illegittimità costituzionale delle medesime (sentenze n. 254 e n. 101 del 2010). Sicché, deve ritenersi congruamente chiarito come il ricorrente intenda attribuire (a ciascuna delle norme) altrettanti profili di incostituzionalità, rispetto ai quali il richiamo (oltre che alle norme dello statuto speciale) anche alle disposizioni contenute nella Costituzione trova giustificazione nella considerazione secondo cui lo sconfinamento dai limiti statuari della potestà legislativa regionale deriva (per l'art. 5) dalla affermazione della esclusività e (per l'art. 7, comma 2) della concorrenzialità (quanto all'attribuzione del potere di fissazione dei principi fondamentali) della competenza statale nelle materie de quibus (sentenze n. 288 e n. 187 del 2013).

2.3.– Da quanto appena esposto si trae la infondatezza anche della collegata altra eccezione di inammissibilità del ricorso (derivante, in tesi, dalla carenza di argomentazioni in ordine al rapporto in cui i menzionati parametri si porrebbero tra loro), in quanto, come visto, la prospettazione delle questioni deve ritenersi operata in maniera congiunta e consequenziale. La qual cosa permette di cogliere agevolmente quale sia il dedotto rapporto di (in)compatibilità tra le norme censurate ed i parametri (statuari o costituzionali) evocati (da ultimo, sentenze n. 39 e n. 11 del 2014).

2.4.– Infine, altrettanto infondata è l'eccezione di inammissibilità, che (a dire della Regione) deriverebbe dalla pretesa errata individuazione degli evocati parametri, giacché semmai siffatti vizi di motivazione (ove effettivamente configurabili) ridonderebbero quale motivi di rigetto nel merito della relativa questione.

3.– La questione riguardante l'art. 5 è fondata.

3.1.– La norma (sotto la rubrica «Determinazioni in materia di polizia veterinaria») sancisce quanto segue: «1. Sono aboliti gli obblighi e gli adempimenti in materia di polizia veterinaria di seguito elencati: a) visita veterinaria prima del trasferimento di suini nei macelli e negli allevamenti della Regione; b) obbligo di domanda per il trasferimento del bestiame nei pascoli estivi per motivi d'alpeggio di cui all'articolo 41 del decreto del Presidente della Repubblica 8 febbraio 1954, n. 320 (Regolamento di polizia veterinaria); c) visita veterinaria per il rilascio della certificazione di cui all'articolo 42 del D.P.R. 320/1954 per i trasferimenti nell'ambito della Regione; d) obbligo di vigilanza annuale in allevamenti bovini e ovi-caprini per encefalopatia spongiforme trasmissibile in assenza di sospetto; e) obbligo di vigilanza nelle manifestazioni zootecniche in assenza di restrizioni per malattie infettive; f) obbligo di visita veterinaria domiciliare sui bovini e gli ovi-caprini deceduti in assenza di denuncia di malattia infettiva e diffusiva dei medesimi e nel caso in cui i suddetti animali siano trasferiti presso uno stabilimento di transito riconosciuto ai sensi del regolamento (CE) n. 1069/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009, recante norme sanitarie relative ai sottoprodotti di origine animale e ai prodotti derivati non destinati al consumo umano e che abroga il regolamento (CE) n. 1774/2002 (regolamento sui sottoprodotti di origine animale); g) nulla osta per la macellazione ad uso familiare nelle macellazioni a favore del privato, eseguite nei macelli riconosciuti; h) obbligo di denuncia di malattia infettiva e diffusiva degli animali ai sensi dell'articolo 1 del D.P.R. 320/1954, per le seguenti malattie: 1) influenza dei bovini dovuta ad adenovirus, reovirus, parainfluenza 3, malattia delle mucose virale bovina, rinotracheite infettiva bovina e vulvovaginite pustolosa infettiva; 2) distornatosi dei ruminanti; 3) strongilosi polmonare ed intestinale dei ruminanti; 4) rogna degli equini, dei bovini, dei bufalini, degli ovini e dei caprini; 5) ipodermosi bovina; 6) peste europea e varroasi delle api».

Come affermato dal ricorrente, la norma (nel contesto di un intervento legislativo regionale recante «Disposizioni per la semplificazione di procedure in materia sanitaria»), «provvede a depennare una serie di adempimenti in materia di polizia veterinaria [...] abolendo le certificazioni del veterinario dell'ASL competente in materia di movimentazione del bestiame ed eliminando sia la vigilanza sanitaria dell'ASL sugli allevamenti sia l'obbligo di denuncia di malattia infettiva e diffusiva per alcune malattie degli animali».

3.2.– Nella sentenza n. 72 del 2013 (riguardante altra normativa regionale, impugnata nella parte in cui sopprimeva nei fatti la certificazione del veterinario della ASL competente in materia di movimentazione del bestiame, sostituendola con una autocertificazione), questa Corte – richiamate le precedenti sentenze n. 12 del 2004 e n. 406 del 2005, anch'esse in tema di cautele imposte, nella specie, per evitare la diffusione ed il contagio della febbre catarrale dei ruminanti e degli ovini – ha nuovamente ricondotto la disciplina dei controlli veterinari sul bestiame di allevamento nell'ambito della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «profilassi internazionale», coinvolgente anche i profili riguardanti la «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», anch'essa riservata alla competenza legislativa dello Stato. Ed ha rimarcato che «Appare [...] fin troppo evidente che la normativa statale che prevede il controllo sanitario della ASL competente sul bestiame in transito [...] è destinata ad assicurare, anche in relazione al profilo delle procedure (ad esempio in tema di programmi di prevenzione o di controllo e vigilanza), oltre che a quello strettamente sanzionatorio, una indispensabile uniformità di disciplina su tutto il territorio nazionale, secondo livelli minimi di tutela che necessitano, proprio per le esigenze della profilassi, di una ineludibile omogeneità di criteri e parametri di valutazione»; rammentando in pari tempo che, «in tale quadro di riferimento [...], spetta alla competenza del Ministero della salute la cura dei rapporti con l'Organizzazione mondiale della sanità e con altre Agenzie ONU anche per l'attuazione di convenzioni e di programmi sanitari internazionali».

3.3.– Risulta del tutto evidente che anche l'impugnato art. 5 (nell'abolire le predette certificazioni veterinarie, eliminando la relativa vigilanza sanitaria e l'obbligo di denuncia di malattia infettiva e diffusiva per alcune malattie degli animali) abbia l'immediato effetto di limitare (o addirittura di escludere) i necessari controlli (anche periodici) finalizzati a prevenire l'insorgere di sempre possibili epidemie ed epizootie, mediante la tempestiva individuazione (che si attua proprio attraverso la prevenzione e l'accertamento) e la relativa denuncia delle malattie infettive e diffuse del bestiame, così ponendo a rischio la complessiva opera di profilassi anche a livello europeo.

Pertanto, non può convenirsi con la tesi difensiva secondo la quale il legislatore regionale non avrebbe posto in essere altro che un intervento legislativo diretto a soddisfare avvertite esigenze di mera semplificazione amministrativa, e come tale inidoneo a superare il confine della disciplina di dettaglio, limitandosi a semplificare alcuni adempimenti, in linea con le attuali posizioni scientifiche affermatesi con riferimento specifico alla prevenzione delle malattie degli animali. Al contrario, nel derogare espressamente alla normativa statale di tutela (non solo alle richiamate disposizioni del d.P.R. 8 febbraio 1954, n. 320, recante «Regolamento di polizia veterinaria», ma anche a quelle di cui al R.D. 27 luglio 1934, n. 1265, recante «Approvazione del testo unico delle leggi sanitarie» ed al decreto legislativo 22 maggio 1999, n. 196, recante «Attuazione della direttiva 97/12/CE che modifica e aggiorna la direttiva 64/432/CEE relativa ai problemi di polizia sanitaria in materia di scambi intracomunitari di animali delle specie bovina e suina»), esso ha invaso l'ambito di competenza esclusiva dello Stato in materia di «profilassi internazionale». Competenza questa che, peraltro, oltre a garantire la unitarietà di disciplina sull'intero territorio nazionale, si svolge in coerenza con quanto previsto in sede comunitaria ed eurounitaria (direttiva 21 novembre 1989, n. 89/608/CEE, recante «Direttiva del Consiglio relativa alla mutua assistenza tra le autorità amministrative degli Stati membri e alla collaborazione tra queste e la Commissione per assicurare la corretta applicazione delle legislazioni veterinaria e zootecnica»; nonché direttiva 17 marzo 1997, n. 97/12/CE, recante «Direttiva del Consiglio che modifica e aggiorna la direttiva 64/432/CEE

relativa a problemi di polizia sanitaria in materia di scambi intracomunitari di animali delle specie bovina e suina»).

3.4.– L'affermazione della competenza esclusiva dello Stato a legiferare in materia rende del tutto superfluo l'esame dei motivi che hanno determinato l'intervento legislativo de quo, che secondo la Regione (in un'ottica di leale collaborazione) si porrebbero in linea con gli orientamenti emersi in materia sia a livello statale (in coerenza con le indicazioni emerse dal «Gruppo di lavoro per la semplificazione delle procedure relativamente alle autorizzazioni, alle certificazioni ed idoneità sanitarie», costituito con decreto del Ministro della salute del 13 ottobre 2004), sia eurounitario (che non prevedrebbero l'obbligatorietà dei relativi adempimenti), ovvero di fatto si conformerebbero a «sperimentate, buone pratiche del caso», conformi a prassi «scientificamente consolidate». Queste renderebbero gli adempimenti de quibus ormai superati.

Quanto, poi, alla contestata violazione della leale collaborazione, derivante (per la Regione) dalla avvenuta impugnazione della norma da parte del Presidente del Consiglio (nonostante gli esiti raggiunti dal predetto Gruppo di lavoro), va sottolineato che – ove anche si desse a tale doglianza valenza riconvenzionale e non già mero contenuto di argomentazione difensiva – varrebbe il consolidato orientamento di questa Corte, secondo cui il principio di leale collaborazione non opera rispetto a materia attribuita alla competenza esclusiva dello Stato (sentenze n. 273 del 2013 e n. 297 del 2012).

3.5.– Va dunque dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 della legge della Regione Valle d'Aosta n. 13 del 2013.

4. – Viceversa, la questione relativa al comma 2 dell'art. 7 non è fondata.

4.1.– La norma regionale prevede che «I vitelli di aziende ubicate nel territorio regionale nei quali l'allevamento è condotto con modalità diverse da quelle indicate al comma 1 [mediante la detenzione del bovino dalla nascita alla macellazione in un luogo chiuso senza possibilità di godere in nessuna fase della loro vita di spazi di libertà da pascolamento] possono essere stabulati indifferentemente sia alla posta fissa sia in gruppo». Secondo il ricorrente, la norma – che dispone in modo diverso rispetto a quanto sancito dal punto 8 dell'Allegato 1 al decreto legislativo 7 luglio 2011, n. 126, recante «Attuazione della direttiva 2008/119/CE che stabilisce le norme minime per la protezione dei vitelli», in base al quale «I vitelli non debbono essere legati, ad eccezione di quelli stabulati in gruppo che possono essere legati per un periodo massimo di un'ora al momento della somministrazione di latte e succedanei del latte» – eccederebbe anch'essa la competenza regionale di cui all'art. 3, primo comma, lettera l), dello statuto speciale, in materia di «igiene sanità, assistenza ospedaliera e profilattica», in quanto introdurrebbe una norma che non si limita alla mera integrazione ed attuazione di leggi della Repubblica; e si porrebbe conseguentemente in contrasto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, derogando i principi fondamentali fissati dalla legislazione statale in materia di «tutela della salute».

4.2.– A contestazione della tesi di parte ricorrente, la Regione resistente regionale ha dedotto la riconducibilità della impugnata normativa, riguardante le modalità di stabulazione dei vitelli, alla materia «zootecnia», attribuita dall'art. 2, primo comma, lettera d), dello statuto di autonomia (insieme alla «agricoltura e foreste» ed alla «flora e fauna») alla propria competenza legislativa primaria.

In merito, va rilevato che questa Corte ha chiarito che «il significato corrente del termine “zootecnia” richiama indubbiamente l'attività diretta all'allevamento e allo sfruttamento degli animali “produttivi”, cioè idonei a fornire all'uomo un'utilità di natura economica»; e che «ciò è confermato dal rilievo che l'attività zootecnica è stata sempre considerata, proprio in tema di riparto di competenze tra Stato e regioni, come inscindibile dalla materia dell'“agricoltura”, ed anzi come

un settore, un aspetto particolare di questa» (sentenza n. 123 del 1992). Ed ha, viceversa, ritenuto che al paradigma della «tutela della salute», materia ascrivibile alla competenza concorrente di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost., sono riconducibili gli obiettivi di tutela igienico-sanitaria e di sicurezza veterinaria (sentenza n. 222 del 2003).

Orbene, nella specie, si evidenzia agevolmente la finalità “produttiva” sottesa alla regolamentazione delle condizioni di stabulazione dei vitelli nelle aziende di allevamento per la macellazione, che la norma regionale modula, nel dettaglio, in rapporto alla peculiare «realità allevatoriale» della Valle d'Aosta (riconosciuta dal parere del Ministero della salute, del 23 febbraio 2011, in cui si sottolinea «che i vitelli di razza valdostana esigono una gestione che deve essere consona alla loro particolare nevrità e che l'utilizzo della “posta” non influenza negativamente il benessere di questi animali»).

D'altronde, il fine economico-produttivo della disciplina dell'allevamento e della protezione dei vitelli è anche espressamente riconosciuto nei punti 4 e 6 del Considerando della stessa direttiva n. 2008/119/CE (Direttiva del Consiglio che stabilisce le norme minime per la protezione dei vitelli), in cui si evidenzia rispettivamente che: «L'allevamento di vitelli costituisce parte integrante dell'agricoltura. Esso rappresenta una fonte di reddito per una parte della popolazione agricola» (punto 4); e che «È quindi indispensabile stabilire le norme minime comuni per la protezione dei vitelli d'allevamento e da ingrasso allo scopo di garantire un razionale sviluppo della produzione» (punto 6).

4.3.– La riconducibilità della disciplina in oggetto alla materia «zootecnia», appartenente alla competenza legislativa regionale primaria – di cui non viene in alcun modo contestato l'esercizio nei limiti previsti dal primo comma dell'art. 2 dello statuto speciale – porta dunque al rigetto della impugnazione.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 15 aprile 2013, n. 13 (Disposizioni per la semplificazione di procedure in materia sanitaria);

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 2, della medesima legge della Regione autonoma Valle d'Aosta n. 13 del 2013, proposta – in riferimento all'art. 3, primo comma, lettera l), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta) ed all'art. 117, terzo comma, della Costituzione – dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 giugno 2014.

Gaetano SILVESTRI, Presidente
Paolo GROSSI, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 13 giugno 2014.

Sentenza: 11 giugno 2014, n. 175

Materia: bilancio e contabilità pubblica

Parametri invocati: articoli 117, terzo comma, 119, 5 e 120 (quanto al principio di leale collaborazione) Cost., in combinato disposto con l'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione)

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Regione autonoma della Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e Provincia autonoma di Trento

Oggetto: legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge di stabilità 2012), art. 8, commi 3 e 4, e decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 216 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito, con modificazioni, in legge 14/2012, art. 27, comma 2, con il quale è stato introdotto il comma 2-bis dell'art. 8 della legge n. 183 del 2011.

Esito:

1) questione di legittimità costituzionale non fondata riguardo all'articolo 8, comma 3, della legge n. 183/2011;

2) questione di legittimità costituzionale non fondata sull'articolo 27, comma 2, del decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 216 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito, con modificazioni, in legge 24 febbraio 2012, n. 14

3) inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 8, comma 4, della legge n. 183/2011;

Estensore nota: Carla Paradiso

Sintesi:

La Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e la Provincia autonoma di Trento hanno impugnato i commi 3 e 4 dell'articolo 8 (*Disposizioni in materia di debito pubblico degli enti territoriali*) della legge 12 novembre 2011, n. 183 "*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge di stabilità 2012*" e il comma 2-bis, sempre dell'articolo 8, introdotto dall'articolo 27, comma 2, del decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 216 (*Proroga di termini previsti da disposizioni legislative*), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 febbraio 2012, n. 14, per violazione degli articoli 117, terzo comma, 119, e 120 (quanto al principio di leale collaborazione) Cost., in combinato disposto con l'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

Il denunciato comma 3 dell'articolo 8 della legge n. 183 del 2011 testualmente dispone che «*Ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica, a decorrere dall'anno 2013 gli enti territoriali riducono l'entità del debito pubblico. A tal fine, le disposizioni di cui ai commi 1, 2, 3 e 4 costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione*», rinviando ad un decreto, di natura non regolamentare, del Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza unificata, la definizione delle modalità di attuazione del principio di riduzione del debito da parte dei predetti enti.

Secondo la Corte la questione sollevata non è fondata. In primo luogo, la Consulta esclude che la disposizione censurata non includa le autonomie speciali nell'ambito della sua operatività,

come prospettato, in via principale, dalle ricorrenti. La disposizione in questione ha innegabilmente, infatti, una portata, di per sé, assai ampia, facendo riferimento generico agli “enti territoriali”, in funzione di una esigenza di “tutela dell’unità economica della Repubblica” nel suo complesso, quale è quella, appunto, della riduzione dell’indebitamento nel quale è testuale la previsione dell’applicabilità, alle autonomie speciali, della disciplina sulla riduzione dell’indebitamento.

Già con la sentenza n. 3 del 2013, la Corte ha affermato che la disposizione di cui al comma 3 dell’articolo 8 della legge n. 183 del 2011 *«deve senz’altro essere qualificata principio di coordinamento della finanza pubblica, vincolante, secondo la giurisprudenza costituzionale (ex plurimis, sentenze n. 229 del 2011, n. 120 del 2008, n. 169 del 2007) anche per le Regioni ad autonomia speciale»*, ed ha ribadito che *«lo scopo della riduzione del debito complessivo non può che essere perseguito dal legislatore nazionale attraverso norme capaci d’imporsi all’intero sistema delle autonomie, senza eccezioni, e in base a parametri comuni, ugualmente non soggetti a deroghe, allo scopo di garantire la confrontabilità dei risultati in termini di risanamento della finanza pubblica»*. Tali considerazioni portano di per sé ad escludere che possano, nella specie, reputarsi vulnerati i parametri, sia quelli statutari, sia quelli relativi al nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione, evocati dalle ricorrenti.

Anche più di recente la Corte ha ribadito, con la sentenza n. 39 del 2014, che i principi fondamentali della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica per essere funzionali ad assicurare il rispetto del parametro dell’unità economica della Repubblica (sentenze n. 104, n. 79, n. 51, n. 28 del 2013, n. 78 del 2011) e a prevenire squilibri di bilancio (sentenza n. 60 del 2013) sono applicabili anche alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome, in quanto necessari per *«preservare l’equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche in riferimento a parametri costituzionali (artt. 81, 119 e 120 Cost.) e ai vincoli derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.): equilibrio e vincoli oggi ancor più pregnanti [...] – nel quadro delineato dall’art. 2, comma 1, della legge costituzionale n. 1 del 2012, che nel comma premesso all’art. 97 Cost., richiama [...] il complesso delle pubbliche amministrazioni ad assicurare, in coerenza con l’ordinamento dell’Unione europea, l’equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico (sentenza n. 60 del 2013)»*.

Con la conseguenza che dinanzi ad un intervento legislativo statale di coordinamento della finanza pubblica riferito alle Regioni, e cioè nell’ambito di una materia di tipo concorrente, è naturale che da esso derivi una, per quanto parziale, compressione degli spazi entro cui possono esercitarsi le competenze legislative ed amministrative di Regioni e Province autonome, nonché della stessa autonomia di spesa loro spettante (fra le molte, sentenze n. 159 del 2008, n. 169 e n. 162 del 2007, n. 353 e n. 36 del 2004).

Con riguardo, infine, alle più specifiche doglianze formulate dalle ricorrenti in ragione della previsione di lesioni causate dall’emanando decreto ministeriale determinativo delle modalità attuative della riduzione della entità del debito da parte degli enti territoriali, questa Corte ha già avuto occasione di confermare, nella richiamata sentenza n. 3 del 2013, la natura non regolamentare di detto decreto – da assumersi in sede di Conferenza unificata, sentiti, ovviamente, gli enti ad autonomia speciale – precisando che, *«una volta che [tramite questo] il criterio statale diventi operativo, il legislatore regionale dovrà adeguarvisi, al fine di garantire la riduzione del debito in base al debito medio pro-capite, come indicato dall’art. 8 della legge n. 183 del 2011, consentendo in tal modo il monitoraggio e la confrontabilità»*.

Il successivo comma 4, anch’esso impugnato, prevede che, nei confronti degli enti che non abbiano adempiuto a quanto previsto dal citato comma 3, si applichino i meccanismi sanzionatori di cui all’art. 7, comma 1, lettere b) e d), e comma 2, lettere b) e d), 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 pongono limiti di spesa e di assunzione di personale a carico degli enti che non hanno rispettato il patto di stabilità interno.

La censura non è ammissibile, poiché la disciplina sanzionatoria cui essa faceva riferimento – e cioè quella di cui all’articolo 7 del d.lgs. n. 149 del 2011 – è stata elisa dalla sentenza della Corte costituzionale n. 219 del 2013, che ha dichiarato l’illegittimità costituzionale del citato articolo 7, per violazione dell’articolo 76 Cost., con una portata tale da estendere i suoi effetti “nei riguardi di tutte le Regioni a statuto speciale, oltre che nei riguardi delle Province autonome”.

Infine, la Corte esamina la disposizione di cui all’articolo 27, comma 2, del decreto-legge n. 216 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 14 del 2012, che ha introdotto nel corpo del citato articolo 8 della legge n. 183/2011, un ulteriore comma 2-bis, che recita: «*Resta fermo il limite del 25 per cento per l’indebitamento autorizzato dalle regioni e dalle province autonome di Trento e di Bolzano, fino al 31 dicembre 2011, limitatamente agli impegni assunti alla data del 14 novembre 2011 per spese di investimento finanziate dallo stesso, derivanti da obbligazioni giuridicamente perfezionate e risultanti da apposito prospetto da allegare alla legge di assestamento del bilancio 2012. L’istituto finanziatore può concedere i finanziamenti di cui al primo periodo soltanto se relativi agli impegni compresi nel citato prospetto; a tal fine, è tenuto ad acquisire apposita attestazione dall’ente territoriale*».

La Corte ritiene valido per questa disposizione quanto già argomentato per il comma 3 dell’articolo 8 della legge 183/2011 e allo stesso modo la questione non è fondata. Rileva la Corte che la nuova disposizione «*si innesta nel tessuto della norma che detta una disciplina sul contenimento del debito pubblico degli enti territoriali – peraltro, specificando in senso più favorevole per le autonomie speciali la misura percentuale di indebitamento per l’anno 2011 – così partecipando alla complessiva regolamentazione avente natura di principio di coordinamento della finanza pubblica*».

Bilancio e contabilità pubblica - Concorso degli Enti territoriali agli obiettivi di finanza pubblica - Obbligo di riduzione del debito pubblico a decorrere dal 2013 - Meccanismi sanzionatori. - Legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge di stabilità 2012), art. 8, commi 3 e 4; decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 216 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative) - convertito, con modificazioni, dalla legge 24 febbraio 2012, n. 14 - art. 27, comma 2. - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.26 del 18-6-2014)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell’art. 8, commi 3 e 4, della legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge di stabilità 2012), e dell’art. 27, comma 2, del decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 216 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 24 febbraio 2012, n. 14, con il quale è stato introdotto il comma 2-bis dell’art. 8 della legge n. 183 del 2011, promossi dalla Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste e dalla Provincia autonoma di Trento (due ricorsi), con ricorsi notificati l’11-16 e il 13 gennaio e il 27 aprile 2012, depositati in cancelleria il 16 e il 18 gennaio ed il 4 maggio 2012 ed iscritti rispettivamente ai nn. 8, 12 e 74 del registro ricorsi 2012.

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

udito nell’udienza pubblica del 15 aprile 2014 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

uditi gli avvocati Luigi Manzi e Giandomenico Falcon per la Provincia autonoma di Trento, Ulisse Corea per la Regione autonoma Valle d'Aosta e l'avvocato dello Stato Filippo Bucalo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con due distinti ricorsi (reg. ric. n. 8 e n. 12 del 2012), la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e la Provincia autonoma di Trento hanno, tra l'altro, impugnato i commi 3 e 4 dell'art. 8 della legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge di stabilità 2012), rubricato «Disposizioni in materia di debito pubblico degli enti territoriali».

Con successivo ricorso (reg. ric. n. 74 del 2012), la stessa Provincia autonoma ha censurato anche l'art. 27, comma 2, del decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 216 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 febbraio 2012, n. 14, con il quale è stato introdotto il comma 2-bis dell'art. 8 della legge n. 183 del 2011.

2.– Riservata a separate pronunzie la decisione delle altre questioni promosse con i ricorsi n. 8 e n. 12 del 2012, i tre giudizi debbono essere riuniti per essere decisi con la stessa sentenza.

3.– Il denunciato comma 3 dell'art. 8 della legge n. 183 del 2011 testualmente dispone che «Ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica, a decorrere dall'anno 2013 gli enti territoriali riducono l'entità del debito pubblico. A tal fine, le disposizioni di cui ai commi 1, 2, 3 e 4 costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione. Con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza unificata, fermo restando quanto previsto dall'articolo 204 del decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267, e dall'articolo 10, secondo comma, della legge 16 maggio 1970, n. 281 sono stabilite le modalità di attuazione del presente comma. In particolare sono stabilite:

a) distintamente per regioni, province e comuni, la differenza percentuale, rispetto al debito medio pro capite, oltre la quale i singoli enti territoriali hanno l'obbligo di procedere alla riduzione del debito;

b) la percentuale annua di riduzione del debito;

c) le modalità con le quali può essere raggiunto l'obiettivo di riduzione del debito. A tal fine, si considera comunque equivalente alla riduzione il trasferimento di immobili al fondo o alla società di cui al comma 1 dell'articolo 6».

4.– Nei rispettivi atti di impugnazione, sia la Regione autonoma Valle d'Aosta, sia la Provincia autonoma di Trento premettono di ritenere che la suddetta disposizione non sia applicabile alle autonomie speciali o che per esse comunque opererebbe, almeno in parte, la clausola di salvaguardia di cui all'art. 1 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali).

In subordine, lamentano, nel merito, che il censurato comma 3 dell'art. 8 della legge n. 183 del 2011 – dettando una disciplina dettagliata dell'indebitamento, per di più con percentuali e modalità rimesse ad un "decreto non regolamentare" del Ministro dell'economia e delle finanze, da adottarsi senza previo accordo con le autonomie speciali interessate, sulla base di un mero parere della Conferenza unificata – ecceda dai limiti propri dell'intervento statale nella materia del

coordinamento della finanza pubblica, violi la loro autonomia finanziaria, invada la propria competenza legislativa in materia di finanza locale ed eluda il principio consensualistico nella determinazione delle modalità di concorso delle autonomie speciali agli obiettivi della finanza pubblica.

Per tali profili, i parametri invocati, da entrambe le ricorrenti, sono gli artt. 117, terzo comma, 119, 5 e 120 (quanto al principio di leale collaborazione) Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

4.1.1.– La Regione autonoma Valle d'Aosta assume, altresì, violati gli artt. 2, comma 1, lettera b), 3, comma 1, lettera f), della legge costituzionale 26 febbraio 1948 n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), e 11 della legge 26 novembre 1981, n. 690 (Revisione dell'ordinamento finanziario della Regione Valle d'Aosta) – in ragione della denunciata incidenza della disposizione statale censurata in ambito materiale riguardante la finanza regionale e locale – in correlazione anche all'art. 1 del decreto legislativo 22 aprile 1994, n. 320 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Valle d'Aosta), per il quale l'ordinamento finanziario valdostano può essere modificato (non già unilateralmente, come si denuncia avvenuto nella specie, bensì) solo con il procedimento di cui all'art. 48-bis dello statuto speciale.

La medesima Regione sostiene, infine, che la prevista attuazione del principio di riduzione dell'indebitamento con lo strumento di un decreto ministeriale “di natura non regolamentare” contrasti con l'art. 118 Cost., non potendo lo Stato, nelle materie che esulano dalla sua competenza esclusiva, attrarre funzioni amministrative a livello centrale ed al tempo stesso regolarne l'esercizio senza rispettare i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza nella allocazione delle relative funzioni, che postulano non solo una valutazione in termini di proporzionalità e ragionevolezza dell'attrazione in sussidiarietà delle funzioni regionali da parte dello Stato, ma anche che essa «sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata», nella specie non contemplato dalla disciplina statale.

4.1.2.– A sua volta, la Provincia autonoma di Trento denuncia il contrasto della disposizione in esame – oltre che con i già richiamati artt. 117, terzo comma, 119, 5 e 120 Cost. – con gli artt. 74, 79 e 80 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), in correlazione all'art. 17, comma 3, 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) – in ragione della unilaterale alterazione dei rapporti fra Stato ed autonomie speciali disegnati dallo statuto e della interferenza con il potere di coordinamento della finanza locale affidato alla Provincia autonoma, cui darebbe luogo la disposizione impugnata – la quale violerebbe, altresì, gli artt. 2, 3 e 4 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), quanto all'intervento demandato al decreto ministeriale, secondo che (alternativamente) lo si consideri fonte normativa, atto di indirizzo, ovvero atto di esercizio di funzioni amministrative statali in materie di competenza provinciale.

5.– La questione così sollevata non è fondata.

5.1.– Deve preliminarmente escludersi che la disposizione censurata non includa le autonomie speciali nell'ambito della sua operatività, come prospettato, in via principale, dalle ricorrenti.

La disposizione in questione ha innegabilmente, infatti, una portata, di per sé, assai ampia, facendo riferimento generico agli “enti territoriali”, in funzione di una esigenza di “tutela dell'unità economica della Repubblica” nel suo complesso, quale è quella, appunto, della riduzione dell'indebitamento come, del resto, confermato dal comma 2-bis dell'art. 8 della legge n. 183 del

2011, introdotto dall'art. 27, comma 2, del successivo decreto-legge n. 216 del 2011 (a sua volta impugnato con il ricorso n. 74 del 2012, della Provincia autonoma di Trento, che verrà di seguito esaminato), nel quale è testuale la previsione dell'applicabilità, alle autonomie speciali, della disciplina sulla riduzione dell'indebitamento.

5.2.– Al riguardo, questa Corte, con la sentenza n. 3 del 2013, ha già affermato (decidendo su ricorso della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia) che la disposizione di cui al comma 3 dell'art. 8 della legge n. 183 del 2011 (qui nuovamente in esame) «deve senz'altro essere qualificata principio di coordinamento della finanza pubblica, vincolante, secondo la giurisprudenza costituzionale (ex plurimis, sentenze n. 229 del 2011, n. 120 del 2008, n. 169 del 2007) anche per le Regioni ad autonomia speciale», e che «lo scopo della riduzione del debito complessivo non può che essere perseguito dal legislatore nazionale attraverso norme capaci d'imporsi all'intero sistema delle autonomie, senza eccezioni, e in base a parametri comuni, ugualmente non soggetti a deroghe, allo scopo di garantire la confrontabilità dei risultati in termini di risanamento della finanza pubblica».

Considerazioni, queste, che di per sé portano ad escludere che possano, nella specie, reputarsi vulnerati i parametri, sia quelli statutari, sia quelli relativi al nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione, evocati dalle ricorrenti.

Come, infatti, anche più di recente ribadito, con la sentenza n. 39 del 2014, i principi fondamentali della legislazione statale in materia di «coordinamento della finanza pubblica» (e tale è, appunto, quello recato dal censurato comma 3 dell'art. 8 della legge n. 183 del 2011) – per essere funzionali anche ad assicurare il rispetto del parametro dell'unità economica della Repubblica (sentenze n. 104, n. 79, n. 51, n. 28 del 2013, n. 78 del 2011) e a prevenire squilibri di bilancio (sentenza n. 60 del 2013) – sono applicabili anche alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome, in quanto necessari per «preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche in riferimento a parametri costituzionali (artt. 81, 119 e 120 Cost.) e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.): equilibrio e vincoli oggi ancor più pregnanti [...] – nel quadro delineato dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale n. 1 del 2012, che nel comma premesso all'art. 97 Cost., richiama [...] il complesso delle pubbliche amministrazioni ad assicurare, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico (sentenza n. 60 del 2013)». Con la conseguenza che dinanzi ad un intervento legislativo statale di coordinamento della finanza pubblica riferito alle Regioni, e cioè nell'ambito di una materia di tipo concorrente, è naturale che da esso derivi una, per quanto parziale, compressione degli spazi entro cui possono esercitarsi le competenze legislative ed amministrative di Regioni e Province autonome, nonché della stessa autonomia di spesa loro spettante (fra le molte, sentenze n. 159 del 2008, n. 169 e n. 162 del 2007, n. 353 e n. 36 del 2004).

5.3.– Né ciò trova ostacolo nell'art. 79 del d.P.R. n. 670 del 1972, che introduce per la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e per le Province autonome specifiche modalità di concorso agli obiettivi di finanza pubblica, poiché come da questa Corte già affermato (sentenza n. 99 del 2014 e n. 221 del 2013) tale norma statutaria detta una specifica disciplina riguardante il solo patto di stabilità interno, mentre per le altre disposizioni in materia di coordinamento della finanza pubblica (tra le quali rientra quella oggetto del presente giudizio), la Regione e le Province autonome si conformano alle disposizioni legislative statali.

5.4.– Non sussiste, poi, alcun contrasto con l'art. 80 del d.P.R. n. 670 del 1972, integrato dall'art. 17, comma 3, del d.lgs. n. 268 del 1992, il quale prevede la competenza legislativa concorrente della Provincia autonoma di Trento in materia di finanza locale, poiché dall'accertata natura di principio fondamentale della norma statale impugnata discende, appunto, la legittimità della sua incidenza sull'autonomia di spesa delle Regioni (da ultimo, sentenza n. 151 del 2012).

5.5.– Neppure sono violati gli artt. 103, 104 e 107 del d.P.R. n. 670 del 1972, né l'art. 1 del d.lgs. n. 320 del 1994 – in relazione all'art. 48-bis dello statuto speciale della Regione Valle d'Aosta – e, conseguentemente, alcun *vulnus* è arrecato al principio di leale collaborazione, poiché la norma censurata non comporta alcuna variazione dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige né di quello per la Regione Valle d'Aosta.

5.6.– Con riguardo, infine, alle più specifiche doglianze formulate dalle ricorrenti in ragione dell'asserita lesività della previsione dell'emanando decreto ministeriale determinativo delle modalità attuative della riduzione della entità del debito da parte degli enti territoriali, questa Corte ha già avuto occasione di confermare, nella richiamata sentenza n. 3 del 2013, la natura non regolamentare di detto decreto – da assumersi in sede di Conferenza unificata, sentiti, ovviamente, gli enti ad autonomia speciale – precisando che, «una volta che [tramite questo] il criterio statale diventi operativo, il legislatore regionale dovrà adeguarvisi, al fine di garantire la riduzione del debito in base al debito medio pro-capite, come indicato dall'art. 8 della legge n. 183 del 2011, consentendo in tal modo il monitoraggio e la confrontabilità».

6.– Il successivo comma 4 dell'art. 8 della citata legge n. 183 del 2011, a sua volta, prevede che «Agli enti che non adempiono a quanto previsto nel comma 3 del presente articolo, si applicano le disposizioni contenute nell'articolo 7, comma 1, lettere b) e d), e comma 2, lettere b) e d), del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149».

6.1.– Nel censurare anche detta disposizione la Regione autonoma Valle d'Aosta si è limitata a rinviare ai “motivi [...] già fatti valere con riferimento al d.lgs. n. 149 del 2011”, il cui art. 7 essa aveva impugnato con il ricorso n. 157 del 2011.

Una tale motivazione dell'odierno ricorso, esclusivamente per *relationem*, ne comporta, per ciò stesso, l'inammissibilità (sentenze n. 68 del 2011, n. 40 del 2007, per tutte).

6.2.– Inammissibile, in relazione a detta disposizione, è comunque anche il ricorso della Provincia autonoma di Trento, per sopravvenuto difetto di interesse alla impugnazione, essendo la norma censurata, nelle more del presente giudizio, rimasta priva della sua potenziale lesività.

L'apparato sanzionatorio cui essa faceva riferimento – e cioè quello, appunto, di cui all'art. 7 del d.lgs. n. 149 del 2011 – è stato, infatti, eliso dalla sentenza di questa Corte n. 219 del 2013, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del citato art. 7, per violazione dell'art. 76 Cost., con una portata tale da estendere i suoi effetti “nei riguardi di tutte le Regioni a statuto speciale, oltre che nei riguardi delle Province autonome”.

7.– La disposizione di cui all'art. 27, comma 2, del decreto-legge n. 216 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 14 del 2012, è stata denunciata dalla Provincia autonoma di Trento con il ricorso n. 74 del 2012.

La norma censurata ha introdotto nel corpo del sopra citato art. 8 della legge n. 183 del 2011, un ulteriore comma 2-bis. A tenore del quale «Resta fermo il limite del 25 per cento per l'indebitamento autorizzato dalle regioni e dalle province autonome di Trento e di Bolzano, fino al 31 dicembre 2011, limitatamente agli impegni assunti alla data del 14 novembre 2011 per spese di investimento finanziate dallo stesso, derivanti da obbligazioni giuridicamente perfezionate e risultanti da apposito prospetto da allegare alla legge di assestamento del bilancio 2012. L'istituto finanziatore può concedere i finanziamenti di cui al primo periodo soltanto se relativi agli impegni compresi nel citato prospetto; a tal fine, è tenuto ad acquisire apposita attestazione dall'ente territoriale».

La Provincia ricorrente prospetta il contrasto dell'art. 27, comma 2, denunciato con gli stessi parametri e, sostanzialmente, sulla base delle stesse premesse argomentative di cui alla già esaminata impugnazione da essa proposta avverso il comma 3 del medesimo articolo 8.

7.1.– Anche tale questione, nel quadro ed alla luce dei principi in precedenza richiamati (sub punto 5. e seguenti), non è fondata.

E ciò, appunto, in quanto la nuova disposizione, che ne forma oggetto, si innesta nel tessuto della norma che detta una disciplina sul contenimento del debito pubblico degli enti territoriali – peraltro, specificando in senso più favorevole per le autonomie speciali la misura percentuale di indebitamento per l'anno 2011 – così partecipando alla complessiva regolamentazione avente natura di principio di coordinamento della finanza pubblica.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale riguardanti ulteriori disposizioni della legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge di stabilità 2012), promosse, con i ricorsi n. 8 e n. 12, di cui in epigrafe, dalla Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e dalla Provincia autonoma di Trento,

riuniti i giudizi,

1) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 3, della legge n. 183 del 2011, promossa, in riferimento agli artt. 2, comma 1, lettera b), e 3, comma 1, lettera f), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), 11 della legge 26 novembre 1981, n. 690 (Revisione dell'ordinamento finanziario della Regione Valle d'Aosta), 5, 117, terzo comma, 118, 119 e 120 della Costituzione, 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste con il ricorso in epigrafe;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dello stesso art. 8, comma 3, della legge n. 183 del 2011, promossa, in riferimento agli artt. 117, terzo e sesto comma, e 119 Cost., 74, 79, 80, primo comma, 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), 17, comma 3, 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), 2, 3 e 4 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), dalla Provincia autonoma di Trento con il ricorso n. 12 del 2012;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 27, comma 2, del decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 216 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 febbraio 2012, n. 14, promossa, in riferimento agli artt. 74, 79, 103, 104 e 107 del d.P.R. n. 670 del 1972, 2 del citato d.lgs. n. 266 del 1992, 117, terzo comma, e 119, secondo comma, Cost., dalla Provincia autonoma di Trento con il ricorso n. 74 del 2012;

4) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 4, della legge n. 183 del 2011, promossa dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste con il ricorso in epigrafe;

5) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dello stesso art. 8, comma 4, della legge n. 183 del 2011, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., dalla Provincia autonoma di Trento con il ricorso n. 12 del 2012.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 giugno 2014.

Gaetano SILVESTRI, Presidente
Mario Rosario MORELLI, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 13 giugno 2014.

Sentenza: 11 giugno 2014, n. 177

Materia: sistema tributario- imposta regionale sulle attività produttive

Parametri invocati: articolo 117 secondo comma lettera e) della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Ricorrente: Commissione Tributaria provinciale di Mantova

Oggetto: legge della Regione Lombardia 18 dicembre 2001, n. 27 (Legge finanziaria 2002), articolo 1, comma 5

Esito: illegittimità costituzionale

Estensore nota: Ilaria Cirelli

Sintesi:

La disposizione regionale impugnata prevede che “a decorrere dall’anno 2002, per i soggetti di cui agli articoli 6 e 7 del decreto legislativo n. 446 del 1997 e successive modificazioni e integrazioni, l’imposta regionale sulle attività produttive è determinata applicando al valore della produzione netta, come stabilito nei medesimi articoli, l’aliquota del 5,75 per cento”.

Con tale disposizione viene aumentata di un punto percentuale l’aliquota IRAP disposta, in via temporanea per gli istituti bancari dall’articolo 45, comma 2, del d.lgs. 446/1997 (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), nella misura del 4,75 per cento.

La commissione tributaria ricorrente prospetta la lesione della potestà legislativa statale esclusiva in materia di sistema tributario, di cui all’articolo 117 secondo comma lettera e), in quanto la norma impugnata eccederebbe la facoltà di variazione delle aliquote riconosciuta alle Regioni limitatamente all’aliquota ordinaria dell’IRAP.

La Regione Lombardia, intervenuta nel giudizio incidentale, chiede il rigetto della questione, poiché la norma impugnata troverebbe il suo fondamento nell’articolo 16 del d.lgs. citato secondo cui: “a decorrere dal terzo anno successivo a quello di emanazione del presente decreto, le regioni hanno facoltà di variare l’aliquota di cui al comma 1 fino ad un massimo di un punto percentuale. La variazione può essere differenziata per settori di attività e per categorie di soggetti passivi”.

La Corte richiama la propria giurisprudenza ed in particolare le sentenze 26/2014 e 357/2010 per riaffermare che l’IRAP, nonostante la sua denominazione, non può considerarsi “tributo proprio della regione”, con la conseguenza che la disciplina sostanziale dell’imposta rientra nella esclusiva competenza dello Stato in materia di tributi erariali, ai sensi dell’articolo 117, secondo comma, lettera e) Cost., infatti anche dopo la sua “regionalizzazione”, l’IRAP non è divenuto “tributo proprio” regionale nell’accezione di tributo la cui disciplina è liberamente modificabile da parte delle Regioni.

Ciò premesso, la Corte verifica se la facoltà di variare l’aliquota IRAP, attribuita alle Regioni dal comma 3 dell’articolo 16, sia limitata all’aliquota ordinaria o si estenda anche a quelle fissate dalla disciplina transitoria. In base all’interpretazione letterale della disposizione citata, la Corte afferma che è consentito variare “solo l’aliquota di cui al cui comma 1” ovvero l’aliquota ordinaria del 4,25, ma non le aliquote speciali, tra le quali quella di cui all’articolo 45 comma 1 del d.lgs. 446/1997 modificata dal legislatore con la norma impugnata, estranee all’ambito di applicazione dell’articolo 16 comma 3.

La disposizione di cui all'articolo 1 comma 5 della l.r. 27/2001 della Lombardia è dunque dichiarata illegittima costituzionalmente per violazione della competenza esclusiva statale in materia di sistema tributario.

Imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) - Variazione dell'aliquota applicabile al valore di produzione netta per i settori di attività bancario, finanziario ed assicurativo. - Legge della Regione Lombardia 18 dicembre 2001, n. 27 (Legge finanziaria 2002), art. 1, comma 5. - (GU 1^a Serie Speciale - Corte Costituzionale n.27 del 25-6-2014)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 5, della legge della Regione Lombardia 18 dicembre 2001, n. 27 (Legge finanziaria 2002), promosso dalla Commissione tributaria provinciale di Mantova nel giudizio vertente tra la Banca Monte dei Paschi di Siena s.p.a. e l'Agenzia delle entrate, direzione provinciale di Mantova, con ordinanza del 22 maggio 2012, iscritta al n. 295 del registro ordinanze 2012 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 3, prima serie speciale, dell'anno 2013.

Visti l'atto di costituzione della Banca Monte dei Paschi di Siena s.p.a., nonché l'atto di intervento della Regione Lombardia;

udito nell'udienza pubblica del 6 maggio 2014 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

uditi gli avvocati Guglielmo Frasoni per la Banca Monte dei Paschi di Siena s.p.a. e Fabio Cintioli per la Regione Lombardia.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– La Commissione tributaria provinciale di Mantova dubita della legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 5, della legge della Regione Lombardia 18 dicembre 2001, n. 27 (Legge finanziaria 2002), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, per avere disposto l'aumento di un punto percentuale dell'aliquota IRAP, come determinata in via temporanea per gli istituti bancari dall'art. 45, comma 2, 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).

Si prospetta la lesione della potestà legislativa statale esclusiva in materia di sistema tributario, in quanto la norma impugnata eccederebbe la facoltà di variazione delle aliquote che verrebbe riconosciuta alle Regioni limitatamente all'aliquota ordinaria dell'IRAP.

2.– La questione è fondata.

3.– La disciplina valevole *ratione temporis*, nella fattispecie oggetto del giudizio principale, prevede, al comma 1 dell'art. 16 del d.lgs. n. 446 del 1997, una aliquota generale del 4,25 per cento. La stessa norma aggiunge poi, «salvo quanto previsto [...] nei commi 1 e 2 dell' articolo 45».

Quest'ultimo articolo, al comma 2, a sua volta sancisce (nel testo storico in vigore dal 1° gennaio 2002 al 31 dicembre 2002) che, per i soggetti di cui agli artt. 6 e 7, tra cui le banche e gli altri enti e società finanziarie, «per i periodi d'imposta in corso al 1° gennaio 1998, al 1° gennaio 1999 e al 1° gennaio 2000 l'aliquota è stabilita nella misura del 5,4 per cento; per i due periodi d'imposta successivi, l'aliquota è stabilita, rispettivamente, nelle misure del 5 e del 4,75 per cento». Quindi per il 2002, anno d'imposta in relazione al quale veniva chiesto il rimborso dell'IRAP di cui è causa nel giudizio principale, l'aliquota stabilita in via transitoria era pari al 4,75 per cento.

La norma che qui viene specificamente in rilievo, infine, è il comma 3 del citato art. 16, secondo cui «A decorrere dal terzo anno successivo a quello di emanazione del presente decreto, le regioni hanno facoltà di variare l'aliquota di cui al comma 1 fino ad un massimo di un punto percentuale. La variazione può essere differenziata per settori di attività e per categorie di soggetti passivi».

4.– È in particolare alla stregua di tale disposizione che deve essere risolta la questione di legittimità costituzionale. Va ricordato, infatti, come questa Corte, con giurisprudenza costante, abbia affermato che la disciplina dell'IRAP rientra nella potestà legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

La sentenza n. 296 del 2003 sancisce che alle Regioni «è attribuita una limitata facoltà di variazione dell'aliquota (art. 16, comma 3) ed il potere di disciplinare, con legge, “nel rispetto dei principi in materia di imposte sul reddito e di quelli recati dal presente titolo, le procedure applicative dell'imposta”», e che «La circostanza che l'imposta sia stata istituita con legge statale e che alle regioni a statuto ordinario, destinatarie del tributo, siano espressamente attribuite competenze di carattere solo attuativo, rende palese che l'imposta stessa – nonostante la sua denominazione – non può considerarsi “tributo proprio della regione”», con la conseguenza che la disciplina sostanziale dell'imposta rientra nella esclusiva competenza dello Stato in materia di tributi erariali, in ragione di quanto previsto dall'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. (più di recente, nello stesso senso, sentenze n. 26 del 2014 e n. 216 del 2009).

Con la sentenza n. 357 del 2010 si è poi precisato che, «anche dopo la sua “regionalizzazione”, l'IRAP non è divenuto “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”».

5.– Pertanto assume rilievo decisivo verificare, in ragione dei canoni ermeneutici, se la facoltà di variare l'aliquota IRAP, attribuita alle Regioni dal comma 3 dell'art. 16, sia limitata all'aliquota ordinaria o si estenda anche a quelle fissate dalla disciplina transitoria.

5.1.– Ai fini di una corretta interpretazione della disposizione, è anzitutto significativo il suo tenore letterale. Essa parla – non a caso al singolare – di «aliquota di cui al comma 1» e dunque non può che riferirsi all'unica aliquota espressamente fissata in quest'ultimo comma, e cioè a quella generale: le altre, che sono oggetto di un semplice rinvio, sono pertanto estranee all'ambito di applicazione del comma 3.

5.2.– Questa lettura trova poi conferma nella relazione allo schema del d.lgs. n. 446 del 1997.

Nell'illustrare la riforma connessa all'istituzione dell'IRAP, il legislatore delegato afferma: «l'aliquota di base è fissata al 4,25 per cento; trascorsi due esercizi, le Regioni potranno esercitare la facoltà di maggiorarla fino a un punto percentuale, e di differenziarla tra categorie di contribuenti e tra settori di attività».

La possibilità per le Regioni di intervenire solo rispetto all'aliquota ordinaria del 4,25 per cento è ribadita a proposito dell'art. 16, chiarendosi che esso «fissa l'aliquota dell'imposta al 4,25 per cento, che potrà essere maggiorata, fino ad un punto percentuale, dalle singole regioni a partire dal terzo anno successivo a quello dell'entrata in vigore del decreto legislativo».

Al contrario, con riguardo all'art. 45, sempre nella relazione si afferma solo che «Con l'art. 45 si dettano disposizioni transitorie relativamente all'acconto IRAP dovuto per l'anno 1998 e alle aliquote dell'IRAP applicabili per i primi tre periodi di imposta a particolari soggetti», senza alcun riferimento a possibili variazioni.

5.3.– Anche la giurisprudenza costituzionale intervenuta in ordine alla disciplina transitoria dell'IRAP è nello stesso senso.

La sentenza n. 357 del 2010 ha affermato che «il chiaro tenore letterale dell'art. 16, comma 3, del d.lgs. n. 446 del 1997 rende evidente che alle Regioni è consentito variare (nel limite di un punto percentuale) solo “l'aliquota di cui al comma 1” dello stesso art. 16, cioè solo l'aliquota base e non quelle speciali, tra le quali è compresa quella di cui al comma 1 dell'art. 45 dello stesso d.lgs. n. 446 del 1997, richiamata dalla disciplina censurata».

La sentenza n. 21 del 2005, poi, nel ritenere la legittimità costituzionale di tale disciplina afferma: «La ragionevolezza della transitoria differenziazione delle aliquote disposta dall'art. 45, comma 2, del d.lgs. n. 446 del 1997 risulta [...], dai dati economici e contabili considerati dal legislatore in sede di prima applicazione del tributo [...]. La nota tecnica allegata alla relazione governativa al citato decreto legislativo e le successive indagini parlamentari evidenziano, infatti, uno “sgravio consistente” apportato dall'introduzione dell'IRAP per il settore dell'intermediazione finanziaria e un “aggravio significativo” per il settore agricolo. È indicativo, al riguardo, che la Commissione bicamerale consultiva in materia di riforma fiscale, in esito alle indagini empiriche effettuate sull'attuazione dell'IRAP, abbia affermato, nella relazione finale del 29 settembre 1999, che, pur con l'aliquota maggiorata, il vantaggio tratto dai settori finanziario ed assicurativo dall'applicazione dell'IRAP è stato “superiore alle aspettative” e che “l'impossibilità che comunque permane di omologare totalmente il settore finanziario agli altri settori impone che se ne tenga conto attraverso un'aliquota differenziata” [...].».

6.– La differenziazione transitoria dell'aliquota relativa ai settori di attività bancario, finanziario ed assicurativo, indicati negli artt. 6 e 7 del d.lgs. n. 446 del 1997, è stata dunque disposta dal legislatore in vista dell'obiettivo del mantenimento dell'originaria ripartizione del carico fiscale; obiettivo che non si potrebbe raggiungere ove fosse possibile una variazione dell'aliquota stessa. Anche il profilo sostanziale, pertanto, avvalorava la tesi della immodificabilità delle aliquote speciali.

7.– La questione va accolta e deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 5, della legge della Regione Lombardia 18 dicembre 2001, n. 27.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 5, della legge della Regione Lombardia 18 dicembre 2001, n. 27 (Legge finanziaria 2002).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 giugno 2014.

Gaetano SILVESTRI, Presidente
Giancarlo CORAGGIO, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 18 giugno 2014.

Sentenza: 11 giugno 2014, n. 178

Materia: professioni

Parametri invocati: dell'art. 117, commi primo, secondo, lettera e), e terzo, della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidenza del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 62, comma 1, 63, commi 1, lettera b), e 2, 68 e 73 della legge della Regione Umbria 12 luglio 2013, n. 13 (Testo unico in materia di turismo)

Esito:

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 62, comma 1, della legge della Regione Umbria 12 luglio 2013, n. 13 (Testo unico in materia di turismo);

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 63, comma 1, lettera b), della legge della Regione Umbria n. 13 del 2013, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 63, comma 2, della legge della Regione Umbria n. 13 del 2013;

4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 68 della legge della Regione Umbria n. 13 del 2013;

5) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 73, comma 4, della legge della Regione Umbria n. 13 del 2013;

Estensore: Lucia De Siervo

Sintesi:

La sentenza riguarda il Testo unico del Turismo della Regione Umbria per le definizioni inerenti la professione di direttore tecnico di agenzia di viaggio, l'esercizio di attività di organizzazione professionale di congressi e l'estensione dell'abilitazione professionale delle professioni turistiche.

- 1) Art. 62, comma 1, della legge della Regione Umbria 12 luglio 2013, n. 13. La Regione Umbria a riguardo della definizione di "direttore tecnico" di agenzia di viaggio stabilisce per titolari e legali rappresentanti di agenzie di viaggio ulteriori e diversi requisiti rispetto a quelli previsti dal legislatore statale. La giurisprudenza della Corte in molteplici occasioni ha avuto modo di affermare che «la potestà legislativa regionale nella materia concorrente delle "professioni" deve rispettare il principio secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato, rientrando nella competenza delle Regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale; e che tale principio, al di là della particolare attuazione ad opera dei singoli precetti normativi, si configura infatti quale limite di ordine generale, invalicabile dalla legge regionale, da ciò derivando che non è nei poteri delle Regioni dar vita a nuove figure professionali (sentenze n. 138 del 2009, n. 93 del 2008, n. 300 del 2007, n. 40 del 2006 e n. 424 del 2005)» (sentenza n. 98 del 2013). In conclusione la norma, attribuendo la possibilità della gestione

tecnica delle agenzie di viaggio al titolare o al legale rappresentante in possesso di requisiti professionali diversi da quelli di cui all'art. 20 dell'Allegato 1 del d.lgs. n. 79 del 2011 si pone in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost. in quanto, intervenendo nella materia concorrente delle «professioni», non rispetta il principio secondo il quale la individuazione delle figure professionali con i relativi profili e titoli abilitanti è riservata alla normativa dello Stato.

- 2) Art. 63, comma 1, lettera b), della legge della Regione Umbria n. 13 del 2013. Riguardo alla descrizione dell'abilitazione professionale di direttore tecnico la Corte ritiene che sia correttamente inquadrato in quanto richiama le normative nazionali (art. 20 del d.lgs. n. 79 del 2011 e d.lgs. n. 206 del 2007). La Corte dichiara quindi infondata la questione di legittimità costituzionale.
- 3) Art. 63, comma 2, della legge della Regione Umbria n. 13 del 2013. Nel paragrafo in questione la Regione Umbria, legiferando sul tema dell'abilitazione professionale del direttore tecnico di agenzia di viaggi, equipara il periodo dell'attività lavorativa con il periodo di formazione professionale. Questa decisione regionale è in contrasto con la normativa nazionale. Ne consegue che l'art. 63, comma 2, della legge reg. n. 13 del 2013 viola l'art. 117, terzo comma, Cost. individuando in modo difforme dalla legislazione statale e segnatamente dall'art. 29 del d.lgs. n. 206 del 2007, costituente principio fondamentale nella materia delle «professioni», i requisiti di accesso alla professione di direttore tecnico di agenzia di viaggio.
- 4) Art. 68 della legge della Regione Umbria n. 13 del 2013. Nel articolo in questione la Regione Umbria codifica una “nuova” professione: l'esercizio delle attività di organizzazione professionale dei congressi, ciò è in contrasto con la normativa statale. La Corte cita numerose sue sentenze (sentenze n. 108 del 2012, n. 230 del 2011 e n. 300 del 2010) in cui uniformemente è stato chiarito che la potestà legislativa concorrente delle Regioni deve rispettare il principio secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata allo Stato, per il suo carattere di principio necessariamente unitario.
- 5) Art. 73, comma 4, della legge della Regione Umbria n. 13 del 2013. Nell'articolo in questione la Regione Umbria stabilisce che le guide turistiche che abbiano già conseguito l'abilitazione professionale sono soggette ad accertamento dal parte della provincia delle conoscenze inerenti il territorio. La Corte, in più occasioni (sentenze 247 e 152 del 2010 e n. 167 del 2009), ha ricondotto le misure legislative di liberalizzazione di attività economiche alla materia «tutela della concorrenza» che l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. Nel caso in esame è evidente il contrasto tra l'art. 3 della legge n. 97 del 2013 secondo cui l'abilitazione alla professione di guida turistica è valida su tutto il territorio nazionale e l'art. 73, comma 4, della legge reg. n. 13 del 2013 che, invece, subordina la possibilità di svolgere la suddetta attività, per le guide turistiche che hanno conseguito l'abilitazione all'esercizio della professione presso altre Regioni e che intendono svolgere la propria attività nella Regione Umbria, all'accertamento, da parte della Provincia, della conoscenza del territorio, con le modalità stabilite dalla Giunta regionale. La norma impugnata, pertanto, introduce una barriera all'ingresso nel mercato, in contrasto con il principio di liberalizzazione introdotto dal legislatore statale.

Professioni turistiche - Direttore tecnico dell'agenzia di viaggio e turismo - Impresa professionale di congressi - Guida turistica e accompagnatore turistico. - Legge della Regione Umbria 12 luglio 2013, n. 13 (Testo unico in materia di turismo), artt. 62, comma 1, 63, commi 1, lettera b), e 2, 68 e 73. - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.27 del 25-6-2014)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 62, comma 1, 63, commi 1, lettera b), e 2, 68 e 73 della legge della Regione Umbria 12 luglio 2013, n. 13 (Testo unico in materia di turismo), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 13-17 settembre 2013, depositato in cancelleria il 17 settembre 2013 ed iscritto al n. 87 del registro ricorsi 2013.

Udito nell'udienza pubblica del 6 maggio 2014 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

udito l'avvocato dello Stato Massimo Massella Ducci Teri 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 – per violazione dell'art. 117, commi primo, secondo, lettera e), e terzo, della Costituzione – degli artt. 62, comma 1, 63, commi 1, lettera b), e 2, 68 e 73 della legge della Regione Umbria 12 luglio 2013, n. 13 (Testo unico in materia di turismo).

1.1.– La prima questione ha ad oggetto l'art. 62, comma 1, della legge reg. n. 13 del 2013 nella parte in cui dispone che «La gestione tecnica dell'agenzia di viaggio e turismo e delle filiali compete al titolare o al legale rappresentante della società in possesso delle conoscenze e attitudini professionali all'esercizio dell'attività di cui al decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206 (Attuazione della direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, nonché della direttiva 2006/100/CE che adegua determinate direttive sulla libera circolazione delle persone a seguito dell'adesione di Bulgaria e Romania), conseguite presso un'agenzia di viaggio e turismo operante in Italia o in altro Stato membro dell'Unione Europea».

Il ricorrente lamenta la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. perché la norma impugnata interviene nella materia concorrente delle «professioni» non rispettando il principio secondo il quale la individuazione delle figure professionali con i relativi profili e titoli abilitanti è riservata alla competenza legislativa statale di principio, competenza che nel caso specifico il legislatore ha esercitato con l'art. 20, comma 1, dell'Allegato 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), che, sotto la medesima rubrica della norma impugnata «Direttore tecnico», prevede che «Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro delegato sono fissati i requisiti professionali a livello nazionale dei direttori tecnici delle agenzie di viaggio e turismo, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano».

1.2.– La questione è fondata.

Il legislatore regionale differenzia i requisiti professionali che devono possedere i titolari o i legali rappresentanti delle agenzie di viaggio per lo svolgimento dell'attività di gestione tecnica, disciplinati dall'art. 62, comma 1, della legge reg. n. 13 del 2013, da quelli previsti per il cosiddetto

«direttore tecnico» di agenzia di viaggio, disciplinati dal successivo art. 63, comma 1, della medesima legge, creando, con ciò, una nuova figura professionale che non si rinviene nella legislazione statale di riferimento. In particolare l'art. 20 dell'Allegato 1 del d.lgs. n. 79 del 2011, richiamato dal ricorrente, individua unicamente i requisiti professionali che deve possedere il «direttore tecnico», ovvero colui che svolge la gestione tecnica dell'agenzia di viaggio, senza che rilevi in alcun modo la titolarità o la rappresentanza legale dell'agenzia.

In altri termini, la norma impugnata, ai fini dell'individuazione dei requisiti professionali del titolare o del legale rappresentante dell'agenzia di viaggio che voglia occuparsi in prima persona della sua gestione tecnica fa riferimento esclusivamente al d.lgs. n. 206 del 2007 (che disciplina il caso di coloro che hanno ottenuto l'abilitazione in altro Stato membro dell'Unione europea), senza alcun richiamo al citato art. 20 dell'Allegato 1, del d.lgs. n. 79 del 2011.

Risulta evidente, pertanto, che il legislatore regionale ha previsto ulteriori e diversi requisiti professionali per i titolari e i legali rappresentanti di agenzie di viaggio rispetto a quelli previsti dal legislatore statale per l'abilitazione allo svolgimento dell'attività di «direttore tecnico» di agenzia di viaggio.

La giurisprudenza di questa Corte in molteplici occasioni ha avuto modo di affermare che «la potestà legislativa regionale nella materia concorrente delle “professioni” deve rispettare il principio secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato, rientrando nella competenza delle Regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale; e che tale principio, al di là della particolare attuazione ad opera dei singoli precetti normativi, si configura infatti quale limite di ordine generale, invalicabile dalla legge regionale, da ciò derivando che non è nei poteri delle Regioni dar vita a nuove figure professionali (sentenze n. 138 del 2009, n. 93 del 2008, n. 300 del 2007, n. 40 del 2006 e n. 424 del 2005)» (sentenza n. 98 del 2013).

In conclusione la norma, attribuendo la possibilità della gestione tecnica delle agenzie di viaggio al titolare o al legale rappresentante in possesso di requisiti professionali diversi da quelli di cui all'art. 20 dell'Allegato 1 del d.lgs. n. 79 del 2011 si pone in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost. in quanto, intervenendo nella materia concorrente delle «professioni», non rispetta il principio secondo il quale la individuazione delle figure professionali con i relativi profili e titoli abilitanti è riservata alla normativa dello Stato.

2.– Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna per le medesime ragioni anche l'art. 63, comma 1, lettera b), della legge reg. n. 13 del 2013.

L'art. 63, comma 1, prevede che l'esercizio della professione di direttore tecnico di agenzia di viaggio è subordinato al conseguimento dell'abilitazione professionale che si ottiene in alternativa: a) mediante la verifica del possesso dei requisiti professionali di cui all'art. 20 del d.lgs. n. 79 del 2011, da parte delle Province; b) mediante l'attestazione del possesso dei requisiti di conoscenza e attitudini professionali all'esercizio dell'attività di cui al d.lgs. n. 206 del 2007 conseguiti presso un'agenzia di viaggio e turismo operante in Italia o in altro Stato membro dell'Unione europea.

Il ricorrente lamenta che, anche in questo caso, il legislatore regionale con la citata lettera b) del comma 1 dell'art. 63 abbia previsto, per l'attività di gestione tecnica di agenzia di viaggio, requisiti professionali abilitanti diversi da quelli di cui al citato art. 20 del d.lgs. n. 79 del 2011.

2.1.– La questione non è fondata.

La norma impugnata, nell'individuare i requisiti professionali di cui deve essere in possesso il «direttore tecnico» di agenzia di viaggio si limita a richiamare la legislazione statale che disciplina la materia.

L'art. 63, comma 1, in esame, infatti, a differenza dell'art. 62, rimanda in primo luogo al più volte citato art. 20 del d.lgs. n. 79 del 2011 e, per completezza, fa anche riferimento al d.lgs. n. 206

del 2007, che disciplina il riconoscimento, ai fini dell'accesso alle professioni regolamentate e al loro esercizio, delle qualifiche professionali già acquisite in uno o più Stati membri dell'Unione europea, che permettono al titolare di tali qualifiche di esercitare nello Stato membro di origine la professione corrispondente.

Tale decreto si applica ai cittadini degli Stati membri dell'Unione europea che vogliano esercitare sul territorio nazionale, quali lavoratori subordinati o autonomi, compresi i liberi professionisti, una professione regolamentata in base a qualifiche professionali conseguite in uno Stato membro dell'Unione europea e che, nello Stato d'origine, li abilitano all'esercizio di detta professione.

In particolare l'art. 27 del citato d.lgs. n. 206 del 2007 stabilisce che «Per le attività elencate nell'allegato IV il cui accesso o esercizio è subordinato al possesso di conoscenze e competenze generali, commerciali o professionali, il riconoscimento professionale è subordinato alla dimostrazione dell'esercizio effettivo dell'attività in questione in un altro Stato membro ai sensi degli articoli 28, 29 e 30».

L'attività di direttore tecnico di agenzia di viaggio rientra nella lista II dell'allegato IV disciplinato dall'art. 29 che a sua volta prevede che «l'attività in questione deve essere stata precedentemente esercitata: a) per cinque anni consecutivi come lavoratore autonomo o dirigente d'azienda; oppure b) per tre anni consecutivi come lavoratore autonomo o dirigente d'azienda, se il beneficiario prova di aver in precedenza ricevuto, per l'attività in questione, una formazione di almeno tre anni sancita da un certificato riconosciuto da uno Stato membro o giudicata del tutto valida da un competente organismo professionale; oppure c) per quattro anni consecutivi come lavoratore autonomo o dirigente d'azienda, se il beneficiario prova di aver in precedenza ricevuto, per l'attività in questione, una formazione di almeno due anni sancita da un certificato riconosciuto da uno Stato membro o giudicata del tutto valida da un competente organismo professionale; oppure d) per tre anni consecutivi come lavoratore autonomo o dirigente d'azienda, se il beneficiario prova di aver esercitato l'attività in questione per almeno cinque anni come lavoratore subordinato; oppure e) per cinque anni consecutivi come lavoratore subordinato, se il beneficiario prova di aver in precedenza ricevuto, per l'attività in questione, una formazione di almeno tre anni sancita da un certificato riconosciuto da uno Stato membro o giudicata del tutto valida da un competente organismo professionale; oppure f) per sei anni consecutivi come lavoratore subordinato, se il beneficiario prova di aver in precedenza ricevuto, per l'attività in questione, una formazione di almeno due anni sancita da un certificato riconosciuto da uno Stato membro o giudicata del tutto valida da un competente organismo professionale. 2. Nei casi di cui alle lettere a) e d) del comma 1, l'attività non deve essere cessata da più di 10 anni alla data di presentazione della documentazione completa dell'interessato alle autorità competenti di cui all'articolo 5».

Da quanto detto, emerge che la norma impugnata si limita a rimandare in modo esaustivo alla legislazione statale che disciplina i requisiti professionali in materia di direttore tecnico di agenzia di viaggi comprendendo anche le ipotesi relative al riconoscimento di tale qualifica professionale conseguita in altro Stato dell'Unione europea.

Ne consegue che l'art. 63, comma 1, lettera b), non si pone in contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di «professioni», limitandosi a richiamarli e, pertanto, non viola l'art. 117, terzo comma, Cost.

3.– Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna anche l'art. 63, comma 2, della legge reg. n. 13 del 2013 nella parte in cui dispone che: «Per il titolare dell'agenzia di viaggio e turismo e per i dipendenti della stessa, il periodo di formazione professionale previsto dal d.lgs. n. 206 del 2007 può essere sostituito da un equivalente numero di anni di attività lavorativa presso un'agenzia di viaggio e turismo».

Anche in questo caso il ricorrente lamenta la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. in quanto la norma impugnata, intervenendo nella materia concorrente delle «professioni», fa

riferimento al requisito della formazione professionale per prescindere e sostituirlo con il solo riferimento all'attività lavorativa presso una struttura privata.

3.1.– La questione è fondata per gli stessi motivi evidenziati con riferimento alla prima questione. In primo luogo deve osservarsi che, anche in questo caso, il legislatore regionale si riferisce esclusivamente ai titolari di agenzia e ai loro dipendenti equiparando, ai fini del conseguimento dell'abilitazione professionale, il periodo lavorativo svolto presso un'agenzia di viaggi al periodo di formazione professionale richiesto dal d.lgs. n. 206 del 2007.

Inoltre, il richiamo al d.lgs. n. 206 del 2007 è del tutto generico, senza alcun riferimento agli articoli cui il legislatore regionale intende riferirsi. Come si è visto, nel caso in esame rilevano gli artt. 27 e 29 del d.lgs. n. 206 del 2007 il cui contenuto si è già riportato al punto 2. In particolare l'art. 29, ai fini del riconoscimento del titolo abilitante e nei soli casi ivi disciplinati, prevede una serie di differenti ipotesi (lavoratore autonomo, dirigente d'azienda, lavoratore subordinato), tutte accomunate dalla necessità che l'effettivo svolgimento dell'attività lavorativa si accompagni alla formazione professionale.

Da quanto detto emerge in modo netto il contrasto tra la norma regionale che equipara lo svolgimento dell'attività lavorativa presso un'agenzia di viaggi e turismo con il periodo di formazione professionale e la disciplina statale sopra riportata che invece cumula la pregressa esperienza lavorativa con il periodo di formazione professionale.

Ne consegue che l'art. 63, comma 2, della legge reg. n. 13 del 2013 viola l'art. 117, terzo comma, Cost. individuando in modo difforme dalla legislazione statale e segnatamente dall'art. 29 del d.lgs. n. 206 del 2007, costituente principio fondamentale nella materia delle «professioni», i requisiti di accesso alla professione di direttore tecnico di agenzia di viaggio.

4.– La quarta questione sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri ha ad oggetto l'art. 68 della legge reg. n. 13 del 2013, rubricato «Impresa professionale di congressi», nella parte in cui disciplina quest'ultima quale «attività di organizzazione, produzione e gestione di manifestazioni congressuali, simposi, conferenze e convegni», rimandando ad un regolamento regionale la disciplina dei requisiti e delle modalità per l'esercizio dell'attività di organizzazione professionale di congressi ed istituendo gli elenchi provinciali delle imprese, da tenere secondo criteri e modalità stabiliti dalla Giunta regionale.

Secondo il ricorrente, ancora una volta, la norma impugnata violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost. in quanto, intervenendo nella materia concorrente delle «professioni», non rispetterebbe il principio secondo il quale l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata alla normativa dello Stato. Inoltre, la stessa, si porrebbe in contrasto anche con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., perché introdurrebbe limitazioni all'attività economica in violazione dei principi di libera concorrenza.

4.1.– La questione è fondata quanto al primo motivo di censura con assorbimento del secondo.

La norma impugnata introduce una nuova figura professionale non prevista espressamente dalla legislazione statale consistente nell'attività di organizzazione, produzione e gestione di manifestazioni congressuali, simposi, conferenze e convegni rimandando ad un regolamento regionale la disciplina dei requisiti e delle modalità per l'esercizio di tale attività ed istituisce anche gli elenchi provinciali delle imprese professionali esercenti tale attività.

Si è già richiamata la giurisprudenza di questa Corte in materia di «professioni» la quale ha affermato che la potestà legislativa concorrente delle Regioni deve rispettare il principio secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata allo Stato, per il suo carattere di principio necessariamente unitario (ex plurimis, sentenze n. 108 del 2012, n. 230 del 2011 e n. 300 del 2010).

Tra gli indici sintomatici della istituzione di una nuova professione è stato ritenuto esservi quello della previsione di appositi elenchi, disciplinati dalla Regione, connessi allo svolgimento

della attività che la legge regolamenta, giacché «l'istituzione di un registro professionale e la previsione delle condizioni per la iscrizione in esso hanno, già di per sé, una funzione individuatrice della professione, preclusa alla competenza regionale (sentenze n. 93 del 2008, n. 300 e n. 57 del 2007 e n. 355 del 2005), prescindendosi dalla circostanza che tale iscrizione si caratterizzi o meno per essere necessaria ai fini dello svolgimento della attività cui l'elenco fa riferimento (sentenza n. 300 del 2007)» (sentenza n. 98 del 2013).

Pertanto, l'art. 68 della legge reg. n. 13 del 2013 deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. restando assorbito l'ulteriore profilo, evocato dal ricorrente in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

5.– L'ultima norma sottoposta a scrutinio è l'art. 73, comma 4, della legge reg. n. 13 del 2013 nella parte in cui dispone che: «Le guide turistiche che hanno conseguito l'abilitazione all'esercizio della professione presso altre Regioni e che intendono svolgere la propria attività nella Regione Umbria, sono soggette all'accertamento, da parte della Provincia, limitatamente alla conoscenza del territorio, con le modalità stabilite dalla Giunta regionale ai sensi del comma 1 dell'articolo 72».

Secondo il ricorrente la norma impugnata violerebbe l'art. 117, primo comma, Cost., in quanto porrebbe un ostacolo ingiustificato all'accesso ed all'esercizio della professione di guida turistica, determinando un'indebita restrizione ai principi di libera circolazione delle persone e dei servizi, in contrasto con i principi comunitari espressi in materia dal Titolo IV, Parte terza, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Risulterebbe violato anche l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in quanto la norma impugnata contrasterebbe con la piena liberalizzazione della materia introdotta dall'art. 3 della legge 6 agosto 2013, n. 97 (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea – Legge europea 2013), che prevede la validità dell'abilitazione all'esercizio dell'attività di guida turistica su tutto il territorio nazionale e demanda ad un decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, sentita la Conferenza unificata, l'individuazione dei siti di particolare interesse storico, artistico o archeologico per i quali occorre una specifica abilitazione.

La questione è fondata con riferimento al parametro di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

L'art. 3 della legge n. 97 del 2013 – rubricato «Disposizioni relative alla libera prestazione e all'esercizio stabile dell'attività di guida turistica da parte di cittadini dell'Unione europea. Caso EU Pilot 4277/12/MARK» – prevede che «1. L'abilitazione alla professione di guida turistica è valida su tutto il territorio nazionale. Ai fini dell'esercizio stabile in Italia dell'attività di guida turistica, il riconoscimento ai sensi del decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206, della qualifica professionale conseguita da un cittadino dell'Unione europea in un altro Stato membro ha efficacia su tutto il territorio nazionale. 2. Fermo restando quanto previsto dal decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206, i cittadini dell'Unione europea abilitati allo svolgimento dell'attività di guida turistica nell'ambito dell'ordinamento giuridico di un altro Stato membro operano in regime di libera prestazione dei servizi senza necessità di alcuna autorizzazione né abilitazione, sia essa generale o specifica. [...]».

Questa Corte, in più occasioni, ha ricondotto le misure legislative di liberalizzazione di attività economiche alla materia «tutela della concorrenza» che l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. In particolare si è detto che: «la liberalizzazione, intesa come razionalizzazione della regolazione, costituisce uno degli strumenti di promozione della concorrenza capace di produrre effetti virtuosi per il circuito economico. Una politica di “ri-regolazione” tende ad aumentare il livello di concorrenzialità dei mercati e permette ad un maggior numero di operatori economici di competere, valorizzando le proprie risorse e competenze. D'altra parte, l'efficienza e la competitività del sistema economico risentono della qualità della regolazione, la quale condiziona l'agire degli operatori sul mercato: una regolazione delle attività economiche ingiustificatamente intrusiva – cioè non necessaria e sproporzionata

rispetto alla tutela di beni costituzionalmente protetti (sentenze n. 247 e n. 152 del 2010, n. 167 del 2009) – genera inutili ostacoli alle dinamiche economiche, a detrimento degli interessi degli operatori economici, dei consumatori e degli stessi lavoratori e, dunque, in definitiva reca danno alla stessa utilità sociale. L’eliminazione degli inutili oneri regolamentari, mantenendo però quelli necessari alla tutela di superiori beni costituzionali, è funzionale alla tutela della concorrenza e rientra a questo titolo nelle competenze del legislatore statale» (sentenza n. 200 del 2012).

Nel caso in esame è evidente il contrasto tra l’art. 3 della legge n. 97 del 2013 secondo cui l’abilitazione alla professione di guida turistica è valida su tutto il territorio nazionale e l’art. 73, comma 4, della legge reg. n. 13 del 2013 che, invece, subordina la possibilità di svolgere la suddetta attività, per le guide turistiche che hanno conseguito l’abilitazione all’esercizio della professione presso altre Regioni e che intendono svolgere la propria attività nella Regione Umbria, all’accertamento, da parte della Provincia, della conoscenza del territorio, con le modalità stabilite dalla Giunta regionale. La norma impugnata, pertanto, introduce una barriera all’ingresso nel mercato, in contrasto con il principio di liberalizzazione introdotto dal legislatore statale.

Per quanto detto, deve essere dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 73, comma 4, della legge reg. n. 13 del 2013 per violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. con assorbimento dell’altro profilo di censura.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

- 1) dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 62, comma 1, della legge della Regione Umbria 12 luglio 2013, n. 13 (Testo unico in materia di turismo);
- 2) dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 63, comma 2, della legge della Regione Umbria n. 13 del 2013;
- 3) dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 68 della legge della Regione Umbria n. 13 del 2013;
- 4) dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 73, comma 4, della legge della Regione Umbria n. 13 del 2013;
- 5) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 63, comma 1, lettera b), della legge della Regione Umbria n. 13 del 2013, promossa, in riferimento all’art. 117, terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l’11 giugno 2014.

Gaetano SILVESTRI, Presidente
Paolo Maria NAPOLITANO, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 18 giugno 2014.

Sentenza: 23 giugno 2014, n. 181

Materia: coordinamento della finanza pubblica

Parametri invocati: articolo 117 comma terzo della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: per intero la legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 8 aprile 2013, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di attività economiche, tutela ambientale, difesa del territorio, gestione del territorio, infrastrutture, lavori pubblici, edilizia e trasporti, attività culturali, ricreative e sportive, relazioni internazionali e comunitarie, istruzione, corregionali all'estero, ricerca, cooperazione e famiglia, lavoro e formazione professionale, sanità pubblica e protezione sociale, funzione pubblica, autonomie locali, affari istituzionali, economici e fiscali generali) e, in via subordinata, art. 3, comma 28, art. 7, commi 1, 2 e 3, art.10, commi 1, 2 e 5, della stessa legge

Esito:

- 1) illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 28, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 8 aprile 2013, n. 5;
- 2) illegittimità costituzionale dell'art. 7, commi 1, 2 e 3, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 5 del 2013;
- 3) illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 5, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 5 del 2013;
- 4) cessata materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, commi 1 e 2, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 5 del 2013;
- 5) manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 5 del 2013, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento al principio di leale collaborazione, per il palese contrasto con il "manuale regionale di regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi".

Estensore nota: Anna Traniello Gradassi

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'intera legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 5 del 2013. Come prima censura lamenta, in sostanza, che la legge impugnata sarebbe stata approvata dal Consiglio regionale successivamente al decreto di indizione delle elezioni ed a ridosso della data di svolgimento delle stesse, in assenza dei presupposti di urgenza e indifferibilità che giustificerebbero un simile intervento legislativo nel periodo in questione. Sarebbero violati i principi generali dell'ordinamento in tema di prorogatio.

La Corte, nel dichiarare inammissibile la questione, argomenta che l'istituto in esame presuppone la scadenza, naturale o anticipata, del mandato del titolare dell'organo. Prima di tale scadenza, non vi può essere prorogatio. Tuttavia, il Presidente del Consiglio dei ministri non lamenta affatto che la legge censurata sia stata approvata dal Consiglio regionale dopo la scadenza del proprio mandato. Al contrario, lo stesso Presidente del Consiglio dei ministri afferma esplicitamente che il Consiglio regionale è cessato con il decorso del quinquennio, al 13 aprile

2013, ovvero dopo l'approvazione delle legge impugnata. Pertanto, la censura è inammissibile, nella misura in cui invoca, quali parametri di legittimità costituzionale, norme e principi che riguardano la prorogatio: tali parametri non sono pertinenti, perché attengono a fattispecie strutturalmente diverse da quella cui, nella stessa prospettazione del ricorrente, la censura si riferisce.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha censurato l'intero testo della legge impugnata anche per **violazione del principio di leale collaborazione**: ad avviso del ricorrente, in particolare, la **“tecnica redazionale”** impiegata sarebbe in **“palese contrasto”** con il **“manuale regionale di regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi”**, approvato dall'ufficio di presidenza dello stesso Consiglio regionale, e avrebbe reso **“estremamente difficoltoso anche comprendere l'effettiva portata di molte fra le eterogenee disposizioni contenute nella legge ai fini della impugnazione nei ristretti termini previsti”**.

La censura è ritenuta dalla Corte manifestamente inammissibile. Il ricorrente si riferisce in modo generico all'intera legge regionale, senza indicare con precisione, né tantomeno motivare, le asserite violazioni di una fonte che, peraltro, la Corte reputa **“evidentemente”** non idonea a fungere da parametro di legittimità costituzionale.

Quanto alle censure sulle singole disposizioni:

La Corte dichiara la cessazione della materia del contendere per la questione riguardante l'art. 10, commi 1 e 2, della legge regionale impugnata n. 5 del 2013, relativamente alle riserve di posti a personale interno nei concorsi pubblici banditi dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, in quanto norme modificate in conformità ai rilievi statali.

La Corte dichiara fondata la questione di legittimità relativa all'articolo 3 comma 28 della legge impugnata, che dispone che il materiale litoide estratto nell'ambito di interventi eseguiti nei corsi d'acqua **“costituisce materia prima e pertanto non è assoggettato al regime dei sottoprodotti di cui all'articolo 184-bis del decreto legislativo 152/2006 e alle regole del decreto ministeriale 10 agosto 2012, n. 161 (Regolamento recante la disciplina dell'utilizzazione delle terre e rocce da scavo)”**.

In effetti, la disposizione regionale censurata, nel sottrarre una specifica materia all'ambito di applicazione dell'art. 184-bis del cosiddetto codice dell'ambiente, incide sulla disciplina dei rifiuti. Pertanto, essa **“invade la materia riservata all'esclusiva competenza statale della tutela dell'ambiente senza che il suo contenuto sia rivolto nell'unica direzione consentita dall'ordinamento al legislatore regionale, ovvero quella di innalzare, eventualmente, il livello di tutela dell'ambiente”** (sentenza n. 86 del 2014). Con specifico riferimento all'art. 184-bis del d.lgs. n. 152 del 2006, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una disposizione legislativa della Regione Friuli-Venezia Giulia, affermando che la disciplina del trattamento dei sottoprodotti costituisce un ambito nel quale **“è precluso al legislatore regionale qualsiasi intervento normativo”** (sentenze n. 70 del 2014 e n. 300 del 2013). La disposizione censurata interviene nel medesimo ambito e, pertanto, per le stesse ragioni deve esserne dichiarata l'illegittimità costituzionale.

Le questioni di legittimità costituzionale relative all'art. 7, commi 1, 2 e 3, della legge impugnata, sono anch'esse fondate per violazione di principi di coordinamento della finanza pubblica.

Secondo la Corte le norme regionali censurate sottraggono alla disciplina di contenimento della spesa per il personale degli enti locali, dettata dal legislatore regionale ai fini del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, una particolare categoria di spese, cioè quelle previste dall'art. 9, commi da 127 a 137, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 31 dicembre 2012, n. 27 (Disposizioni per la formazione del bilancio pluriennale e annuale – Legge finanziaria 2013), collegate all'utilizzo di lavoratori disoccupati nell'ambito di appositi **“cantieri di lavoro”** comunali, finanziati dalla Regione.

La Corte richiama le disposizioni di cui all'art.76, comma 7, del d.l. n. 112 del 2008, che in particolare sanziona con il divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, e con qualsivoglia tipologia contrattuale, gli enti locali le cui spese di personale superino la soglia del 50

per cento delle spese correnti , e all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, il quale pone, fra l'altro, un analogo limite alla spesa per assunzioni di personale a tempo determinato.

Secondo la Corte entrambe tali norme costituiscono pacificamente principi di coordinamento della finanza pubblica (da ultimo, sentenza n. 289 del 2013), di cui la Corte ha affermato l'applicabilità diretta alle Regioni a statuto speciale e, segnatamente, alla Regione autonoma Friuli Venezia Giulia (da ultimo, sentenza n. 54 del 2014).

I primi due commi dell'art. 7, della l.r. FVG n. 5/2013, sottraggono le assunzioni nei cantieri di lavoro all'applicazione di norme regionali che prevedono, per gli enti le cui spese di personale abbiano superato un certo tetto (30 per cento delle spese correnti), un obbligo di ridurre tali spese rispetto all'esercizio finanziario precedente o, per gli enti non soggetti al patto di stabilità, di contenere le spese di personale entro il limite del corrispondente ammontare del penultimo anno precedente. La mancata soggezione a tale vincolo regionale di alcune spese per il personale si risolve, indirettamente, in un contrasto con l'art. 76, comma 7, del d.l. n. 112 del 2008, che pone un divieto generale di assunzioni di qualsivoglia genere, a carico degli enti le cui spese di personale superino un analogo tetto (50 per cento delle spese correnti), sempre allo scopo di contenere l'ammontare complessivo della spesa di personale.

L'art. 7, comma 3, della legge impugnata sottrae le assunzioni nei cantieri di lavoro a norme regionali che limitano (anche) le assunzioni a tempo determinato al 20 per cento del turn over (di quelle a tempo indeterminato). Anche in questo caso, la mancata applicazione di tale vincolo regionale si risolve, indirettamente, in un contrasto con l'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, che pone un analogo limite alla spesa per personale precario, la quale non può superare il 50 per cento di quella sostenuta per le corrispondenti finalità nell'anno 2009, salvo specifiche eccezioni, in cui non rientrano le fattispecie cui si riferisce la disciplina censurata e che, comunque, non abiliterebbero a superare l'ammontare complessivo della spesa sostenuta per le corrispondenti finalità nell'anno 2009.

È fondata anche la questione di legittimità costituzionale riguardante l'art. 10, comma 5, della legge impugnata, in materia di progressioni professionali del personale regionale. Tale disposizione prevede che "In relazione alla necessità di valutare, ai fini dell'anzianità di servizio, anche i periodi prestati con rapporto di lavoro a tempo determinato", che "la revisione delle graduatorie delle procedure attuative del disposto di cui all'articolo 16 del contratto collettivo integrativo 1998-2001, area non dirigenziale del personale regionale, sottoscritto in data 11 ottobre 2007, e il conseguente conferimento delle relative posizioni avviene salvaguardando, in ogni caso, quelle già conferite e comunque nell'ambito delle risorse disponibili nel Fondo per la contrattazione collettiva integrativa".

La Corte premette che art. 9, comma 21, del d.l. n. 78 del 2010, ha natura di principio di coordinamento della finanza pubblica vincolante anche per le Regioni a statuto speciale. Proprio in riferimento ad una disposizione legislativa della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, impugnata per contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 9, comma 21, del d.l. n. 78 del 2010, La Corte ha affermato che quest'ultima disposizione "vincola le Regioni, anche a statuto speciale, nei suoi aspetti di dettaglio, senza alcuna possibilità di deroga" (sentenza n. 3 del 2013). Per la Corte è evidente che la norma regionale viola tale parametro interposto e rientra nell'ambito di applicazione temporale dello stesso, perchè la norma si riferisce alle progressioni di carriera "disposte" nel triennio 2011-2013. Le posizioni economiche cui si riferisce la norma regionale, pur se attraverso una revisione delle graduatorie relative ad anni precedenti, sono tuttavia disposte in tale periodo. D'altronde, sotto il profilo sostanziale, la norma statale intende annullare l'effetto di incremento della spesa connesso a decisioni assunte nel periodo di riferimento: se fosse consentito al legislatore regionale disporre nuove progressioni agendo su graduatorie pregresse, sarebbe facile l'elusione del principio di contenimento della spesa posto dal legislatore statale.

Disposizioni varie in materia di impiego pubblico, rifiuti, finanza pubblica. - Legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 8 aprile 2013, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di attività economiche, tutela ambientale, difesa del territorio, gestione del territorio, infrastrutture, lavori pubblici, edilizia e trasporti,

attività culturali, ricreative e sportive, relazioni internazionali e comunitarie, istruzione, corregionali all'estero, ricerca, cooperazione e famiglia, lavoro e formazione professionale, sanità pubblica e protezione sociale, funzione pubblica, autonomie locali, affari istituzionali, economici e fiscali generali); in via subordinata, legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 8 aprile 2013, n. 5, artt. 3, comma 28, 7, commi 1, 2 e 3, 10, commi 1, 2 e 5. - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.27 del 25-6-2014)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 8 aprile 2013, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di attività economiche, tutela ambientale, difesa del territorio, gestione del territorio, infrastrutture, lavori pubblici, edilizia e trasporti, attività culturali, ricreative e sportive, relazioni internazionali e comunitarie, istruzione, corregionali all'estero, ricerca, cooperazione e famiglia, lavoro e formazione professionale, sanità pubblica e protezione sociale, funzione pubblica, autonomie locali, affari istituzionali, economici e fiscali generali) e, in via subordinata, degli artt. 3, comma 28, 7, commi 1, 2 e 3, 10, commi 1, 2 e 5, della stessa legge, promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 7-11 giugno 2013, depositato in cancelleria il 13 giugno 2013 ed iscritto al n. 69 del registro ricorsi 2013.

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

udito nell'udienza pubblica del 20 maggio 2014 il Giudice relatore Sabino Cassese;

uditi l'avvocato dello Stato Massimo Salvatorelli per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giandomenico Falcon per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso notificato il 7-11 giugno 2013, depositato il 13 giugno 2013 e iscritto al registro ricorsi n. 69 del 2013, ha impugnato la legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 8 aprile 2013, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di attività economiche, tutela ambientale, difesa del territorio, gestione del territorio, infrastrutture, lavori pubblici, edilizia e trasporti, attività culturali, ricreative e sportive, relazioni internazionali e comunitarie, istruzione, corregionali all'estero, ricerca, cooperazione e famiglia, lavoro e formazione professionale, sanità pubblica e protezione sociale, funzione pubblica, autonomie locali, affari istituzionali, economici e fiscali generali), nell'intero testo, per violazione degli artt. 12 e 14 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni), degli artt. 121 e 122 della Costituzione e dei principi fondamentali dell'ordinamento in tema di prorogatio, anche in relazione agli artt. 1 e 2 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 18 giugno 2007, n. 17 (Determinazione della forma di governo della Regione Friuli-Venezia Giulia e del sistema elettorale regionale, ai sensi dell'articolo 12 dello Statuto di autonomia), nonché per violazione del principio di leale collaborazione.

1.1.– In via subordinata, il Presidente del Consiglio dei ministri ha altresì impugnato alcune specifiche disposizioni della predetta legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 5 del 2013, che riguardano materie e oggetti diversificati. Sono oggetto di censura, in particolare: l'art. 3, comma 28, per violazione degli artt. 4 e 5 della legge cost. n. 1 del 1963 e dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione all'art. 185, comma 4, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale); l'art. 7, commi 1 e 2, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 76, comma 7, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133; l'art. 7, comma 3, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122; l'art. 10, commi 1 e 2, per violazione dell'art. 4, comma 1, della legge cost. n. 1 del 1963 e degli artt. 3, 51 e 97 Cost.; l'art. 10, comma 5, per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 9, comma 21, del d.l. n. 78 del 2010.

2.– Le censure riferite all'intero testo della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 5 del 2013 sono inammissibili, per le ragioni e nei termini di séguito precisati.

2.1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, con un'unica e articolata censura, lamenta, in sostanza, che la legge impugnata sarebbe stata approvata dal Consiglio regionale successivamente al decreto di indizione delle elezioni e a ridosso della data di svolgimento delle stesse, in assenza dei presupposti di urgenza e indifferibilità che giustificerebbero un simile intervento legislativo nel periodo in questione. Ciò si porrebbe in contrasto, ad avviso del ricorrente, con diversi parametri costituzionali.

Innanzitutto, e principalmente, sarebbero violati i principi generali dell'ordinamento in tema di prorogatio e, in particolare, l'art. 2 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 17 del 2007, adottata ai sensi dell'art. 12 della legge cost. n. 1 del 1963, che limita espressamente i poteri del Consiglio regionale, in regime di prorogatio, alla sola ordinaria amministrazione: «I poteri del Consiglio regionale [...] sono prorogati, per l'ordinaria amministrazione, sino all'insediamento dei relativi nuovi organi».

Deve in proposito osservarsi che l'istituto della prorogatio, come ha chiarito questa Corte, riguarda, in termini generali, fattispecie in cui «coloro che sono nominati a tempo a coprire uffici rimangono in carica, ancorché scaduti, fino all'insediamento dei successori» (sentenza n. 208 del 1992). Con specifico riferimento agli organi elettivi, e segnatamente ai consigli regionali, questa Corte ha poi chiarito che «L'istituto della prorogatio [...] non incide [...] sulla durata del mandato elettivo, ma riguarda solo l'esercizio dei poteri nell'intervallo fra la scadenza, naturale o anticipata, di tale mandato, e l'entrata in carica del nuovo organo eletto» (sentenza n. 196 del 2003). È pacifico, pertanto, che l'istituto in esame presuppone la scadenza, naturale o anticipata, del mandato del titolare dell'organo. Prima di tale scadenza, non vi può essere prorogatio.

Tuttavia, il Presidente del Consiglio dei ministri non lamenta affatto che la legge censurata sia stata approvata dal Consiglio regionale dopo la scadenza del proprio mandato. Al contrario, lo stesso Presidente del Consiglio dei ministri afferma esplicitamente, in particolare al punto 1.5. del ricorso, che «il Consiglio regionale della Regione-Friuli Venezia Giulia è [...] cessato con il decorso del quinquennio, al 13 aprile 2013», ovvero dopo l'approvazione della legge impugnata (avvenuta, peraltro, in data 21 marzo 2013 e non già in data 8 aprile 2013, come erroneamente riportato nell'atto introduttivo del presente giudizio). Pertanto, la censura è inammissibile, nella misura in cui invoca, quali parametri di legittimità costituzionale, norme e principi che riguardano la prorogatio: tali parametri non sono pertinenti, perché attengono a fattispecie strutturalmente diverse da quella cui, nella stessa prospettazione del ricorrente, la censura si riferisce.

Neppure è pertinente il richiamo al diverso principio della cosiddetta «prescadenza» dell'organo elettivo, quale previsto, in particolare, dall'art. 3, comma 2, della legge 17 febbraio 1968, n. 108 (Norme per la elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale). Tale disposizione— che era applicabile alle sole Regioni a statuto ordinario prima dell'entrata in vigore della legge cost. n. 1 del 1999 e ha successivamente conservato efficacia fino a quando sostituita dagli statuti regionali, divenuti competenti— stabilisce che i Consigli regionali «esercitano le loro funzioni fino al 46° giorno antecedente alla data delle elezioni per la loro rinnovazione» ed è stata interpretata da questa Corte nel senso che i consigli regionali, a partire da tale data e «fino alla loro cessazione [...] dispongono di poteri attenuati confacenti alla loro situazione di organi in scadenza, analoga, quanto a intensità di poteri, a quella degli organi legislativi in prorogatio» (sentenza n. 468 del 1991; successivamente, sentenza n. 515 del 1995).

Tuttavia, contrariamente a quanto affermato dal Presidente del Consiglio dei ministri, l'art. 14 dello Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, invocato sotto tale profilo dal ricorrente come parametro, non pone un simile principio. Tale disposizione statutaria fissa, infatti, la durata in carica del Consiglio regionale e stabilisce come e quando le elezioni debbano svolgersi e debbano essere indette, prevedendo, in particolare, che il «decreto di indizione delle elezioni deve essere pubblicato non oltre il quarantacinquesimo giorno antecedente la data stabilita per la votazione». Ma la norma non concerne eventuali limiti ai poteri del Consiglio regionale nella fase successiva al decreto di indizione delle elezioni, per cui anch'essa costituisce un parametro costituzionale non pertinente rispetto alla censura prospettata dal ricorrente, la quale si rivela, anche per questo profilo, inammissibile. Né, del resto, siffatti limiti ai poteri del Consiglio regionale possono essere ricavati in via interpretativa da questa Corte, non essendo rinvenibile, nell'ordinamento della Regione Friuli-Venezia Giulia e, segnatamente, nella legge regionale che determina la forma di governo della Regione ai sensi dell'art. 12 dello Statuto del Friuli-Venezia Giulia, una regolamentazione dei poteri del Consiglio regionale nell'ipotesi in cui, nella fase pre-elettorale, esso si trovi ancora nel corso del proprio mandato. Al proposito, non può tuttavia non rilevarsi come una simile lacuna sia disarmonica rispetto all'esigenza di assicurare che il consiglio regionale, «nell'immediata vicinanza al momento elettorale», debba «limitarsi ad assumere determinazioni del tutto urgenti o indispensabili» e «astenersi, al fine di assicurare una competizione libera e trasparente, da ogni intervento legislativo che possa essere interpretato come una forma di captatio benevolentiae nei confronti degli elettori» (sentenza n. 68 del 2010). Tale esigenza, se contribuisce a spiegare la necessaria attenuazione dei poteri del Consiglio regionale dopo lo scioglimento, e dunque in regime di prorogatio, si pone, tuttavia, anche nella diversa ipotesi, oggetto del presente giudizio, in cui, pur dopo l'indizione delle elezioni, il mandato del Consiglio regionale non sia ancora scaduto. Spetta alla legge regionale, che determina la forma di governo della Regione in virtù della riserva di cui all'art. 12 dello Statuto del Friuli-Venezia Giulia, individuare la soluzione normativa più idonea a salvaguardare la predetta esigenza, in ipotesi introducendo una norma analoga a quella dell'art. 3, comma 2, della legge n. 108 del 1968, oppure prevedendo che il decreto di indizione delle elezioni disponga, contestualmente, anche lo scioglimento del Consiglio regionale in carica (con conseguente applicazione del regime di prorogatio), ovvero definendo altra regolamentazione adeguata allo scopo. In ogni caso, l'assenza di qualsiasi disciplina sul punto, e la conseguente scelta di non limitare in alcuna forma, in prossimità dell'appuntamento elettorale, i poteri del Consiglio regionale non ancora scaduto, appare suscettibile di porsi in contrasto con l'art. 12 dello statuto di autonomia, secondo cui la legge regionale che determina la forma di governo della Regione deve porsi «in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica».

Neppure sono pertinenti, infine, gli altri parametri di legittimità costituzionale invocati dal ricorrente e, precisamente, gli artt. 121 e 122 Cost. e la legge cost. n. 1 del 1999, che ha modificato tali articoli della Costituzione. Le predette disposizioni costituzionali si riferiscono, infatti, sotto il profilo soggettivo, alle Regioni a statuto ordinario e, comunque, anche sotto il profilo oggettivo, non dettano una disciplina applicabile alla fattispecie oggetto del presente giudizio; né, d'altra parte, il ricorrente fornisce alcuna motivazione specificamente riferita all'asserita violazione dei predetti

parametri costituzionali. Ne consegue che la censura è inammissibile anche sotto tali, ulteriori, profili.

2.2.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha censurato l'intero testo della legge impugnata anche per violazione del principio di leale collaborazione: ad avviso del ricorrente, in particolare, la «tecnica redazionale» impiegata sarebbe in «palese contrasto» con il «manuale regionale di regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi», approvato dall'ufficio di presidenza dello stesso Consiglio regionale, e avrebbe reso «estremamente difficoltoso anche comprendere l'effettiva portata di molte fra le eterogenee disposizioni contenute nella legge ai fini della impugnazione nei ristretti termini previsti».

La censura è manifestamente inammissibile. Il ricorrente, come ha giustamente eccepito la difesa regionale, si riferisce in modo generico all'intera legge regionale, senza indicare con precisione, né tantomeno motivare, le asserite violazioni di una fonte che, peraltro, non è evidentemente idonea a fungere da parametro di legittimità costituzionale.

3.– L'inammissibilità delle censure proposte in via principale dal Presidente del Consiglio dei ministri, riferite all'intero testo della legge regionale impugnata, impone di esaminare le censure proposte in via subordinata dal medesimo ricorrente, relative a specifiche disposizioni della stessa legge.

4.– Preliminarmente, deve osservarsi che, successivamente alla proposizione del ricorso, alcune delle disposizioni censurate sono state modificate, per cui occorre accertare se tale *jus superveniens* abbia determinato la cessazione della materia del contendere per le questioni proposte in riferimento a tali disposizioni.

4.1.– Deve essere dichiarata la cessazione della materia del contendere per la questione riguardante l'art. 10, commi 1 e 2, della legge regionale impugnata n. 5 del 2013, relativamente alle riserve di posti a personale interno nei concorsi pubblici banditi dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia. Successivamente alla proposizione del ricorso, l'art. 12, comma 29, lettera b), della legge della Regione Friuli Venezia Giulia 26 luglio 2013, n. 6 (Assestamento del bilancio 2013 e del bilancio pluriennale per gli anni 2013-2015 ai sensi dell'articolo 34 della legge regionale n. 21/2007), pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Friuli-Venezia Giulia del 31 luglio 2013, n. 31, ed entrata in vigore il giorno successivo, ha aggiunto il comma 2-bis all'art 10 della legge impugnata. Tale disposizione chiarisce che «Il numero di posti complessivamente riservati nei concorsi pubblici ai sensi del comma 1 e della lettera a) del comma 2, non può, comunque, essere superiore al 50 per cento di quello dei posti messi a concorso». In sede di discussione in udienza pubblica, l'Avvocatura generale dello Stato ha preso atto che le norme regionali censurate sono state modificate in conformità ai rilievi sollevati nel ricorso. La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha depositato, nello stesso giorno in cui si è svolta l'udienza pubblica, una dichiarazione ufficiale dei competenti uffici regionali, i quali attestano che le norme censurate non hanno avuto alcuna applicazione nel loro testo originario, cioè nella versione anteriore alle modifiche ritenute soddisfattive dalla difesa statale. In tali condizioni, sussistono i presupposti per dichiarare la cessazione della materia del contendere per la questione relativa all'art. 10, commi 1 e 2, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 5 del 2013.

4.2.– Non può invece giungersi alla stessa conclusione per la questione relativa all'art. 3, comma 28, della legge impugnata, in materia di rifiuti. Tale disposizione, dopo la presentazione del ricorso, è stata abrogata dall'art. 14, comma 1, lettera a), della già citata legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 6 del 2013, pubblicata il 31 luglio 2013 ed entrata in vigore il giorno successivo. Essa è tuttavia rimasta in vigore per circa tre mesi e mezzo, nel corso dei quali la Regione non ha escluso che la

norma stessa abbia avuto applicazione: ciò impedisce di dichiarare cessata la materia del contendere.

5.– Nel merito, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 28, della legge censurata è fondata.

5.1.– Tale disposizione ha sostituito il comma 1 dell'art. 37-bis della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 3 luglio 2002, n. 16 (Disposizioni relative al riassetto organizzativo e funzionale in materia di difesa del suolo e di demanio idrico), disponendo, in particolare, che il materiale litoide estratto nell'ambito di interventi eseguiti nei corsi d'acqua «costituisce materia prima e pertanto non è assoggettato al regime dei sottoprodotti di cui all'articolo 184-bis del decreto legislativo 152/2006 e alle regole del decreto ministeriale 10 agosto 2012, n. 161 (Regolamento recante la disciplina dell'utilizzazione delle terre e rocce da scavo)». Secondo il ricorrente, il legislatore regionale avrebbe, in tal modo, invaso la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «tutela dell'ambiente», dettando una disciplina suscettibile di porsi in contrasto, in particolare, con l'art. 185, comma 4, del d.lgs. n. 152 del 2006, a mente del quale «Il suolo escavato non contaminato e altro materiale allo stato naturale, utilizzati in siti diversi da quelli in cui sono stati escavati, devono essere valutati ai sensi, nell'ordine, degli articoli 183, comma 1, lettera a), 184-bis e 184-ter».

5.2.– In effetti, la disposizione regionale censurata, nel sottrarre una specifica materia all'ambito di applicazione dell'art. 184-bis del cosiddetto codice dell'ambiente, incide sulla disciplina dei rifiuti. Pertanto, essa «invade la materia riservata all'esclusiva competenza statale della tutela dell'ambiente senza che il suo contenuto sia rivolto nell'unica direzione consentita dall'ordinamento al legislatore regionale, ovvero quella di innalzare, eventualmente, il livello di tutela dell'ambiente» (sentenza n. 86 del 2014). Con specifico riferimento all'art. 184-bis del d.lgs. n. 152 del 2006, questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una disposizione legislativa della Regione Friuli-Venezia Giulia, affermando che la disciplina del trattamento dei sottoprodotti costituisce un ambito nel quale «è precluso al legislatore regionale qualsiasi intervento normativo» (sentenze n. 70 del 2014 e n. 300 del 2013). La disposizione censurata nel presente giudizio interviene nel medesimo ambito e, pertanto, per le stesse ragioni deve esserne dichiarata l'illegittimità costituzionale.

6.– Le questioni di legittimità costituzionale relative all'art. 7, commi 1, 2 e 3, della legge impugnata, sono anch'esse fondate.

6.1.– Le norme regionali censurate sottraggono alla disciplina di contenimento della spesa per il personale degli enti locali, dettata dal legislatore regionale ai fini del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, una particolare categoria di spese, cioè quelle previste dall'art. 9, commi da 127 a 137, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 31 dicembre 2012, n. 27 (Disposizioni per la formazione del bilancio pluriennale e annuale – Legge finanziaria 2013), collegate all'utilizzo di lavoratori disoccupati nell'ambito di appositi «cantieri di lavoro» comunali, finanziati dalla Regione.

Ad avviso del ricorrente, le disposizioni censurate, in tal modo, si porrebbero in contrasto con altrettanti principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, dettati dal legislatore statale al medesimo scopo di contenere le spese di personale, con conseguente violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Per un verso, i primi due commi dell'art. 7 della legge censurata, nel prevedere che le spese per l'utilizzo di soggetti disoccupati nei «cantieri di lavoro» non rilevano ai fini dell'applicazione dei commi 25 e 28.1 dell'art. 12 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 30 dicembre 2008, n. 17 (Disposizioni per la formazione del bilancio pluriennale ed annuale della Regione – Legge finanziaria 2009), i quali impongono agli enti locali obblighi di contenimento delle spese di

personale, si porrebbero in contrasto con il principio di coordinamento della finanza pubblica posto dall'art. 76, comma 7, del d.l. n. 112 del 2008, che in particolare sanziona con il divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, e con qualsivoglia tipologia contrattuale, gli enti locali le cui spese di personale superino la soglia del 50 per cento delle spese correnti.

Per altro verso, il terzo comma dell'art. 7 della legge impugnata, nel disporre che per l'utilizzo di soggetti disoccupati nei «cantieri di lavoro» possa derogarsi al limite posto dell'art. 13, comma 16, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 30 dicembre 2009, n. 24 (Disposizioni per la formazione del bilancio pluriennale e annuale della Regione – Legge finanziaria 2010), il quale fissa, in particolare, un limite massimo alla spesa annua per assunzioni di personale, anche a tempo determinato, contrasterebbe con il principio di coordinamento della finanza pubblica posto dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, il quale pone, fra l'altro, un analogo limite alla spesa per assunzioni di personale a tempo determinato.

6.2.– Va innanzitutto precisato che le disposizioni statali, invocate dal ricorrente quali parametri interposti, hanno subito numerose modificazioni, anche successivamente alla presentazione del ricorso, che tuttavia non ne hanno alterato la sostanza normativa.

6.3.– Deve essere poi ribadito che entrambe le predette disposizioni, contrariamente a quanto sostenuto dalla difesa regionale, costituiscono pacificamente principi di coordinamento della finanza pubblica (da ultimo, sentenza n. 289 del 2013), di cui questa Corte ha altresì affermato l'applicabilità diretta alle Regioni a statuto speciale e, segnatamente, alla Regione autonoma Friuli Venezia Giulia (da ultimo, sentenza n. 54 del 2014).

6.4.– Deve ancora osservarsi che le spese collegate all'utilizzo di soggetti disoccupati nei cantieri comunali, sottratte dalle disposizioni censurate all'applicazione dei limiti alle spese di personale previsti dal legislatore regionale, rientrano a pieno titolo nell'ambito di applicazione di entrambe le norme statali indicate dal ricorrente come parametri interposti. Infatti, con riferimento a figure del tutto analoghe, previste dalla legislazione della Regione autonoma Sardegna, questa Corte ha di recente affermato che «l'utilizzo di prestazioni lavorative per il tramite dei cantieri di lavoro ricade de plano nell'ambito della disciplina di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, poiché rappresenta, comunque, una forma di lavoro temporaneo del quale l'amministrazione si avvale, anche indirettamente, per la realizzazione di opere o attività di interesse pubblico locale» (sentenza n. 87 del 2014). La formulazione dell'art. 76, comma 7, del d.l. n. 112 del 2008 è perfino più ampia e onnicomprensiva di quella dell'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010. Non può esservi dubbio, pertanto, che le spese di personale cui si riferiscono le disposizioni regionali censurate rientrano nell'ambito di applicazione di entrambi i principi di coordinamento della finanza pubblica invocati dal ricorrente, che sono diretti a contenere anche tali categorie di spese.

6.5.– Una volta stabilito, per un verso, che le due disposizioni statali volte a limitare la spesa di personale costituiscono principi di coordinamento di finanza pubblica applicabili alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e, per altro verso, che le spese collegate alle peculiari figure di personale cui si riferiscono le norme regionali censurate rientrano nell'ambito di applicazione di tali principi, resta da verificare la sussistenza dell'asserito contrasto fra le norme regionali e i principi statali.

Al riguardo, a prescindere dal fatto, evidenziato dalla difesa, che i limiti regionali alle spese di personale, cui le disposizioni censurate derogano, sono congegnati in modo diverso rispetto ai corrispondenti limiti posti dalle norme statali interposte, va ritenuto che l'asserito contrasto effettivamente sussista.

La deroga ai limiti posti dalla disciplina regionale alle spese di personale, infatti, si risolve comunque, almeno indirettamente, in un contrasto con i corrispondenti limiti posti dal legislatore statale che, pur se diversamente congegnati, hanno la stessa finalità.

In particolare, i primi due commi dell'art. 7, come già detto, sottraggono le assunzioni nei cantieri di lavoro all'applicazione di norme regionali (art. 12, commi 25 e 28.1, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 17 del 2008) che prevedono, per gli enti le cui spese di personale abbiano superato un certo tetto (30 per cento delle spese correnti), un obbligo di ridurre tali spese rispetto all'esercizio finanziario precedente o, per gli enti non soggetti al patto di stabilità, di contenere le spese di personale entro il limite del corrispondente ammontare del penultimo anno precedente. La mancata soggezione a tale vincolo regionale di alcune spese per il personale si risolve, indirettamente, in un contrasto con l'art. 76, comma 7, del d.l. n. 112 del 2008, che pone un divieto generale di assunzioni di qualsivoglia genere, a carico degli enti le cui spese di personale superino un analogo tetto (50 per cento delle spese correnti), sempre allo scopo di contenere l'ammontare complessivo della spesa di personale.

L'art. 7, comma 3, della legge impugnata sottrae le assunzioni nei cantieri di lavoro a norme regionali (art. 13, comma 16, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 24 del 2009) che limitano (anche) le assunzioni a tempo determinato al 20 per cento del turn over (di quelle a tempo indeterminato). Anche in questo caso, la mancata applicazione di tale vincolo regionale si risolve, indirettamente, in un contrasto con l'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, che pone un analogo limite alla spesa per personale precario, la quale non può superare il 50 per cento di quella sostenuta per le corrispondenti finalità nell'anno 2009, salvo specifiche eccezioni, in cui non rientrano le fattispecie cui si riferisce la disciplina censurata e che, comunque, non abiliterebbero a superare l'ammontare complessivo della spesa sostenuta per le corrispondenti finalità nell'anno 2009.

Né può convincere, infine, l'interpretazione proposta dalla difesa regionale, secondo cui le norme censurate avrebbero inteso sottrarre le assunzioni connesse ai «cantieri di lavoro» ai soli vincoli regionali, ferma però restando la diretta applicazione della diversamente congegnata disciplina statale: una simile interpretazione appare in contrasto con l'evidente finalità perseguita dalle norme regionali censurate, chiaramente rivolte a sottrarre le assunzioni presso i cantieri di lavoro ai limiti complessivi di spesa per il personale posti a carico degli enti locali dalla disciplina di finanza pubblica, sia regionale, sia statale.

In conclusione, le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal ricorrente con riferimento all'art. 7, commi 1, 2 e 3, sono fondate.

7.– È fondata, infine, anche la questione di legittimità costituzionale riguardante l'art. 10, comma 5, della legge impugnata, in materia di progressioni professionali del personale regionale.

7.1.– Tale disposizione prevede, «In relazione alla necessità di valutare, ai fini dell'anzianità di servizio, anche i periodi prestati con rapporto di lavoro a tempo determinato», che «la revisione delle graduatorie delle procedure attuative del disposto di cui all'articolo 16 del contratto collettivo integrativo 1998-2001, area non dirigenziale del personale regionale, sottoscritto in data 11 ottobre 2007, e il conseguente conferimento delle relative posizioni avviene salvaguardando, in ogni caso, quelle già conferite e comunque nell'ambito delle risorse disponibili nel Fondo per la contrattazione collettiva integrativa».

Secondo il ricorrente, tale previsione normativa, nella parte in cui «non precisa che il conferimento delle dette posizioni può avere esclusivamente effetti giuridici», violerebbe il principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica posto dall'art. 9, comma 21, del d.l. n. 78 del 2010, ai sensi del quale «Per il personale contrattualizzato le progressioni di carriera comunque denominate ed i passaggi tra le aree eventualmente disposte negli anni 2011, 2012 e 2013 hanno effetto, per i predetti anni, ai fini esclusivamente giuridici».

7.2.– Innanzitutto, va precisato che, contrariamente a quanto asserito dalla difesa regionale, lo stesso art. 9, comma 21, del d.l. n. 78 del 2010, ha natura di principio di coordinamento della finanza pubblica vincolante anche per le Regioni a statuto speciale. Questa Corte ha infatti recentemente affermato, proprio in riferimento ad una disposizione legislativa della Regione

autonoma Friuli-Venezia Giulia, impugnata per contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 9, comma 21, del d.l. n. 78 del 2010, che quest'ultima disposizione «vincola le Regioni, anche a statuto speciale, nei suoi aspetti di dettaglio, senza alcuna possibilità di deroga» (sentenza n. 3 del 2013).

Ciò posto, è altresì evidente che la norma regionale censurata viola tale parametro interposto e rientra nell'ambito di applicazione temporale dello stesso. L'art. 9, comma 21, del d.l. n. 78 del 2010 si riferisce alle progressioni di carriera «disposte» nel triennio 2011-2013. Le posizioni economiche cui si riferisce la norma regionale, pur se attraverso una revisione delle graduatorie relative ad anni precedenti, sono tuttavia disposte in tale periodo. D'altronde, sotto il profilo sostanziale, la norma statale intende annullare l'effetto di incremento della spesa connesso a decisioni assunte nel periodo di riferimento: se fosse consentito al legislatore regionale disporre nuove progressioni agendo su graduatorie pregresse, sarebbe facile l'elusione del principio di contenimento della spesa posto dal legislatore statale.

Deve essere pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 5, della legge impugnata.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 28, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 8 aprile 2013, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di attività economiche, tutela ambientale, difesa del territorio, gestione del territorio, infrastrutture, lavori pubblici, edilizia e trasporti, attività culturali, ricreative e sportive, relazioni internazionali e comunitarie, istruzione, corregionali all'estero, ricerca, cooperazione e famiglia, lavoro e formazione professionale, sanità pubblica e protezione sociale, funzione pubblica, autonomie locali, affari istituzionali, economici e fiscali generali);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, commi 1, 2 e 3, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 5 del 2013;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 5, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 5 del 2013;

4) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, commi 1 e 2, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 5 del 2013, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 4, primo comma, della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia) e agli artt. 3, 51 e 97 della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 5 del 2013, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 12 e 14 della legge costituzionale n. 1 del 1963, alla legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle regioni), agli artt. 121 e 122 della Costituzione, nonché ai principi fondamentali dell'ordinamento in tema di prorogatio, anche in relazione agli artt. 1 e 2 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 18 giugno 2007, n. 17 (Determinazione della forma di governo della Regione Friuli-Venezia Giulia e del sistema elettorale regionale, ai sensi dell'articolo 12 dello Statuto di autonomia), con il ricorso indicato in epigrafe;

6) dichiara manifestamente inammissibile la questione di legittimità costituzionale della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 5 del 2013, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento al principio di leale collaborazione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 giugno 2014.

Sabino CASSESE, Presidente e Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 23 giugno 2014.

Sentenza: 23 giugno 2014, n. 187

Materia: espropriazione per pubblica utilità

Parametri invocati: articoli 42, terzo comma e 117, primo comma della Costituzione in relazione all'art. 1 del primo protocollo addizionale della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), ratificata e resa esecutiva dalla legge 4 agosto 1955, n. 848

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale.

Ricorrente: Corte di appello di Trento

Oggetto: articolo 13 della legge della Provincia autonoma di Trento 19 febbraio 1993, n. 6 (Norme sulla espropriazione per pubblica utilità), come modificato dall'art. 58, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Trento 29 dicembre 2006, n. 11 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2007 e pluriennale 2007-2009 della Provincia autonoma di Trento – legge finanziaria 2007)

Esito: fondatezza della questione

Estensore nota: Caterina Orione

Sintesi:

La disposizione, di cui la remittente Corte territoriale dubita della legittimità, recita: *“1. Per le aree non edificabili l'indennità di espropriazione corrisponde al valore agricolo medio che deve essere attribuito all'area quale terreno considerato libero da vincoli di contratti agrari e secondo il tipo di coltura in atto al momento del deposito della domanda di cui all'articolo 4, comma 1.*

2. A tal fine, entro il 31 dicembre di ogni anno per l'anno successivo, la C.P.E. provvede alla ripartizione del territorio provinciale in zone agrarie omogenee ed alla determinazione di valori agricoli medi secondo i tipi di coltura praticati in relazione alle singole zone agrarie, nonché del criterio di stima dei danni arrecati dal punto di vista del valore agrario alle proprietà residue nel caso di espropriazioni parziali di terreni agricoli.

2-bis. I provvedimenti adottati ai sensi del comma 2 sono pubblicati nel Bollettino ufficiale della Regione».

Secondo la Corte di appello di Trento, chiamata a giudicare in un contenzioso relativo alla determinazione dell'indennità espropriativa relativa ad un terreno non edificabile, la legge regionale con la previsione del suddetto sistema tabellare di valori, sarebbe sostanzialmente iniqua *ed elusivo del legame, richiesto dalla giurisprudenza della Corte europea per i diritti dell'uomo, che l'indennità deve avere con il valore di mercato del bene espropriato, nonché non rispondente all'esigenza, espressa più volte dalla Corte costituzionale, di garantire all'espropriato un serio ristoro.*

A sostegno di tale prospettazione, vi è la precedente pronuncia della Corte costituzionale n. 181 del 2011 che ha dichiarato illegittimo l'articolo 5-bis, comma 4, del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333 (Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, della legge 8 agosto 1992, n. 359, che regolava fattispecie simile, ritenuta posta in violazione degli stessi parametri costituzionali invocati.

La Corte costituzionale, premesso che la Provincia autonoma di Trento ha competenza legislativa primaria in tema di espropriazione per pubblica utilità, competenza legislativa da esercitarsi in armonia con la Costituzione ed i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, ritiene fondata la questione di illegittimità costituzionale sollevata, in quanto il legislatore provinciale, con il sistema tabellare indicato nell'articolo 13, non ha in alcun modo tenuto conto di

altre caratteristiche del suolo da espropriarsi che potessero incidere sul valore di esso, così da poter considerare una valutazione più equa ed ha disatteso consapevolmente quei principi dell'ordinamento emersi nella precedente pronuncia costituzionale in fattispecie analoga.

La Corte espressamente cita il principio di diritto al quale il legislatore provinciale avrebbe dovuto attenersi a seguito della sentenza n. 181 del 2011, secondo il quale: «*il legislatore non ha il dovere di commisurare integralmente l'indennità di espropriazione al valore di mercato del bene abitato e che non sempre è garantita dalla CEDU una riparazione integrale, come la stessa Corte di Strasburgo ha affermato, sia pure aggiungendo che in caso di "espropriazione isolata", pur se a fini di pubblica utilità, soltanto una riparazione integrale può essere considerata in rapporto ragionevole con il valore del bene. Tuttavia, proprio l'esigenza di effettuare una valutazione di congruità dell'indennizzo espropriativo, determinato applicando eventuali meccanismi di correzione sul valore di mercato, impone che quest'ultimo sia assunto quale termine di riferimento dal legislatore (sentenza n. 1165 del 1988), in guisa da garantire il "giusto equilibrio" tra l'interesse generale e gli imperativi della salvaguardia dei diritti fondamentali degli individui*».

Espropriazione per pubblica utilità - Determinazione dell'indennità di esproprio per le aree non edificabili commisurata al valore agricolo medio tabellare stabilito annualmente per singole zone territoriali omogenee da apposita commissione provinciale. - Legge della Provincia autonoma di Trento 19 febbraio 1993, n. 6 (Norme sulla espropriazione per pubblica utilità), art. 13, come modificato dall'art. 58, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Trento 29 dicembre 2006, n. 11 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2007 e pluriennale 2007-2009 della Provincia autonoma di Trento - legge finanziaria 2007). - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.29 del 9-7-2014)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 13 della legge della Provincia autonoma di Trento 19 febbraio 1993, n. 6 (Norme sulla espropriazione per pubblica utilità), come modificato dall'art. 58, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Trento 29 dicembre 2006, n. 11 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2007 e pluriennale 2007-2009 della Provincia autonoma di Trento – legge finanziaria 2007), promosso dalla Corte d'appello di Trento con ordinanza del 12 luglio 2012, nel procedimento vertente tra T.G., il Comune di Trento ed altra, iscritta al n. 226 del registro ordinanze 2012 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 42, prima serie speciale, dell'anno 2012.

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

udito nell'udienza pubblica del 20 maggio 2014 il Giudice relatore Alessandro Criscuolo;

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– La Corte d'appello di Trento, con l'ordinanza indicata in epigrafe (r.o. n. 226 del 2012), dubita – in riferimento agli artt. 42, terzo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 1 del primo protocollo addizionale della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), ratificata e resa esecutiva dalla legge 4 agosto 1955, n. 848 – della legittimità costituzionale dell'art. 13 della legge della Provincia autonoma di

Trento 19 febbraio 1993, n. 6 (Norme sulla espropriazione per pubblica utilità), come modificato dall'art. 58, comma 1, della legge della Provincia autonoma in data 29 dicembre 2006, n. 11 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2007 e pluriennale 2007-2009 della Provincia autonoma di Trento – legge finanziaria 2007), concernente la determinazione della indennità di espropriazione per le aree non edificabili.

Ad avviso della rimettente, la norma censurata violerebbe i citati parametri costituzionali in quanto essa, per determinare la detta indennità, farebbe riferimento ai cosiddetti valori agricoli tabellari, eccessivamente modesti rispetto al valore di mercato attribuibile ai terreni in base alle loro caratteristiche; in quanto il criterio di determinazione dell'indennità, previsto dalla norma provinciale censurata, sarebbe simile a quello che regolava, ai sensi dell'art. 5-bis, comma 4, del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333 (Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, della legge 8 agosto 1992, n. 359, la medesima materia nell'ambito della normativa statale, norma dichiarata costituzionalmente illegittima con la sentenza di questa Corte n. 181 del 2011, in relazione alla quale il criterio del cosiddetto valore agricolo medio è stato ritenuto elusivo del legame, richiesto dalla giurisprudenza della Corte europea per i diritti dell'uomo, che l'indennità deve avere con il valore di mercato del bene espropriato, nonché non rispondente all'esigenza, espressa più volte dalla Corte costituzionale, di garantire all'espropriato un serio ristoro.

2.– La Provincia autonoma di Trento, con la memoria di costituzione, ha eccepito l'inammissibilità della questione, per il suo carattere generico ovvero per mancanza di precisione dell'oggetto, «laddove essa estende la eadem ratio, che ha sorretto la dichiarazione di incostituzionalità della norma nazionale, a norme della legislazione provinciale che disciplinano in maniera assai differente l'assetto fra aree edificate ed aree non edificate e relative conseguenze in ordine alla determinazione della indennità di esproprio, sicché il richiamo tout court alla sentenza n. 181/2011 risulta improprio, senza che sia stato tenuto adeguatamente conto delle differenze del sistema trentino».

Inoltre, ad avviso della Provincia autonoma, oggetto della questione non sarebbe il sistema tabellare in sé e per sé, né la circostanza che la modulazione dei valori medi sarebbe lontana dai valori di mercato. Sempre secondo la Provincia autonoma, tale valore «non può che essere valutato caso per caso; e se il Giudice ha dato corso ad una C.T.U. per conoscere la valutazione di mercato dell'area in questione, avrebbe forse potuto cercare anche nella legge, nella giurisprudenza di questa Corte e nei principi enunciati dalla Corte EDU, gli strumenti interpretativi per discostarsi dall'indicazione dei valori fissati nelle tabelle sui VAM, mediante, appunto, loro disapplicazione, come si è sopra osservato. E allora, sotto tale profilo, viene anche meno la rilevanza, con la conseguenza che la proposta questione potrebbe essere dichiarata tout court inammissibile».

Le suddette eccezioni non sono fondate.

Il denunciato carattere generico della questione non sussiste.

L'ordinanza di rimessione descrive in modo sufficiente la fattispecie (per quanto rileva ai fini di causa) ed individua con chiarezza il petitum, volto ad ottenere la dichiarazione d'illegittimità costituzionale della norma censurata, perché in contrasto con i menzionati parametri costituzionali.

Quanto, poi, alla differenza di disciplina esistente tra la normativa statale ed il sistema trentino (differenza che, nella legislazione nazionale, renderebbe la categoria delle aree non edificabili ben più ampia rispetto a quella determinata dal legislatore provinciale, il che non sarebbe privo di conseguenze «al fine di verificare la tenuta costituzionale della normativa provinciale»), si deve osservare che l'argomento non è pertinente.

Infatti, nella fattispecie in esame, non è in discussione la natura della superficie in esproprio che, come emerge dall'ordinanza di rimessione, «è costituita da una striscia di terreno della larghezza di mt. 4,50 circa e lunga mt. 140 posta tra un'arteria stradale e una linea ferroviaria». La stessa ordinanza precisa che «dal punto di vista urbanistico l'area ablata ricadeva in parte in zona F2 destinata alla viabilità e in parte in zona F3 destinata al sistema ferroviario secondo il PRG comunale; si trattava di destinazioni urbanistiche che non consentivano l'edificazione e pertanto,

anche in considerazione di quanto previsto dall'art. 12 della legge provinciale n. 6/1993 secondo cui costituiscono aree non edificabili, tra l'altro, quelle destinate a viabilità, l'indennità espropriativa andava determinata sulla base del disposto dell'art. 13 della medesima L. P.».

L'area in questione, dunque, ha senza dubbio carattere non edificabile, avuto riguardo alle destinazioni urbanistiche che non consentono l'edificazione, sicché essa rientra nell'ambito applicativo del censurato art. 13 della legge prov. Trento n. 6 del 1993 (e successive modificazioni), a prescindere dalle identità o difformità dei presupposti normativi tra legge statale e legge provinciale.

Infine, in ordine alla rilevanza della questione, si deve rimarcare che la Corte d'appello ha ravvisato tale presupposto nella notevole differenza tra l'importo calcolato dal C.T.U., secondo le modalità previste dal citato art. 13, e quello determinato sulla base del valore di mercato dell'area espropriata. Si tratta di una motivazione non implausibile, che merita di essere condivisa. Non altrettanto può dirsi, invece, in ordine all'argomento della Provincia autonoma, secondo cui la Corte territoriale avrebbe potuto discostarsi dall'indicazione dei valori fissati nelle tabelle sui valori agricoli medi (VAM) mediante loro disapplicazione. È vero, infatti, che le tabelle sono atti amministrativi a carattere generale e di natura tecnico-discrezionale. Tuttavia, la Provincia trascura di considerare che esse sono state recepite in una norma di legge, del cui precetto sono divenute parti, sicché disapplicarle equivarrebbe a disapplicare la norma stessa.

Da qui la non fondatezza delle sollevate eccezioni.

3.– Nel merito, la questione è fondata.

Va premesso che le Province autonome di Trento e di Bolzano hanno competenza legislativa primaria, tra l'altro, in tema di espropriazione per pubblica utilità, per tutte le materie di competenza provinciale (art. 8, numero 22, d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 recante «Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige»).

Le Province esercitano la detta potestà legislativa entro i limiti indicati dall'art. 4 dello statuto speciale, ovvero «In armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con il rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali [...] nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica [...]».

Pertanto, la legislazione provinciale, ancorché espressione della competenza primaria dell'ente autonomo, deve conformarsi ai principi che traggono supporto dal testo fondamentale e caratterizzano l'ordinamento giuridico dello Stato (sentenza n. 231 del 1984).

In questo quadro, l'art. 13 della legge prov. Trento n. 6 del 1993, come modificato dall'art. 58, comma 1, della legge prov. Trento n. 11 del 2006, dispone quanto segue: «1. Per le aree non edificabili l'indennità di espropriazione corrisponde al valore agricolo medio che deve essere attribuito all'area quale terreno considerato libero da vincoli di contratti agrari e secondo il tipo di coltura in atto al momento del deposito della domanda di cui all'articolo 4, comma 1.

2. A tal fine, entro il 31 dicembre di ogni anno per l'anno successivo, la C.P.E. provvede alla ripartizione del territorio provinciale in zone agrarie omogenee ed alla determinazione di valori agricoli medi secondo i tipi di coltura praticati in relazione alle singole zone agrarie, nonché del criterio di stima dei danni arrecati dal punto di vista del valore agrario alle proprietà residue nel caso di espropriazioni parziali di terreni agricoli.

2-bis. I provvedimenti adottati ai sensi del comma 2 sono pubblicati nel Bollettino ufficiale della Regione».

Il criterio seguito dal legislatore regionale per calcolare l'indennità di espropriazione delle aree non edificabili (espressione che comprende le aree agricole e quelle non suscettibili di classificazione edificatoria) è, dunque, il valore agricolo medio del suolo secondo i tipi di coltura praticati in relazione alle singole zone agrarie, valore da determinare annualmente ad opera di un'apposita commissione previa ripartizione del territorio provinciale in zone agrarie omogenee.

Orbene, come questa Corte ha già osservato, nella sentenza n. 181 del 2011, con riguardo ad analoga normativa statale, «il valore tabellare così calcolato prescinde dall'area oggetto del procedimento espropriativo, ignorando ogni dato valutativo inerente ai requisiti specifici del bene. Restano così trascurate le caratteristiche di posizione del suolo, il valore intrinseco del terreno (che non si limita alle colture in esso praticate, ma consegue anche alla presenza di elementi come l'acqua, l'energia elettrica, l'esposizione), la maggiore o minore perizia nella conduzione del fondo e quant'altro può incidere sul valore venale di esso. Il criterio, dunque, ha un carattere inevitabilmente astratto, che elude il "ragionevole legame" con il valore di mercato, "prescritto dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo e coerente, del resto con il "serio ristoro" richiesto dalla giurisprudenza consolidata di questa Corte" (sentenza n. 348 del 2007, punto 5.7 del Considerato in diritto)».

È vero – prosegue la citata sentenza n. 181 del 2011 – che «il legislatore non ha il dovere di commisurare integralmente l'indennità di espropriazione al valore di mercato del bene abitato e che non sempre è garantita dalla CEDU una riparazione integrale, come la stessa Corte di Strasburgo ha affermato, sia pure aggiungendo che in caso di "espropriazione isolata", pur se a fini di pubblica utilità, soltanto una riparazione integrale può essere considerata in rapporto ragionevole con il valore del bene. Tuttavia, proprio l'esigenza di effettuare una valutazione di congruità dell'indennizzo espropriativo, determinato applicando eventuali meccanismi di correzione sul valore di mercato, impone che quest'ultimo sia assunto quale termine di riferimento dal legislatore (sentenza n. 1165 del 1988), in guisa da garantire il "giusto equilibrio" tra l'interesse generale e gli imperativi della salvaguardia dei diritti fondamentali degli individui».

Il criterio della determinazione dell'indennità di espropriazione delle «aree non edificabili» di cui alla normativa nazionale dichiarata costituzionalmente illegittima con la citata sentenza è sostanzialmente riprodotto dalla normativa trentina oggetto di censura. La conclusione testé enunciata si impone, pertanto, anche per la denunciata norma provinciale di cui va dichiarata l'illegittimità costituzionale per contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1 del primo protocollo addizionale della CEDU, nell'interpretazione datane dalla Corte di Strasburgo, e con l'art. 42, terzo comma, Cost.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 13 della legge della Provincia autonoma di Trento 19 febbraio 1993, n. 6 (Norme sulla espropriazione per pubblica utilità), come modificato dall'art. 58, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Trento 29 dicembre 2006, n. 11 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2007 e pluriennale 2007-2009 della Provincia autonoma di Trento – legge finanziaria 2007).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 giugno 2014.

Sabino CASSESE, Presidente
Alessandro CRISCUOLO, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 2 luglio 2014.

Sentenza: 23 giugno 2014, n. 188

Materia: finanza pubblica

Parametri invocati: art. 119, sesto comma, della Costituzione e art. 3, comma 16, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004)

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale.

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 10, comma 3 [rectius: comma 2], della legge della Provincia autonoma di Bolzano 11 ottobre 2012, n. 18 (Approvazione del rendiconto generale della Provincia per l'esercizio finanziario 2011 e altre disposizioni)

Esito: dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 11 ottobre 2012, n. 18 (Approvazione del rendiconto generale della Provincia per l'esercizio finanziario 2011 e altre disposizioni)

Estensore: Lucia De Siervo

Sintesi:

La normativa impugnata avrebbe stabilito una disciplina delle anticipazioni di cassa innovativa, oltre i limiti consentiti alle Regioni e avrebbe permesso il ricorso anche ad istituti di credito diversi da quello che svolge le funzioni di tesoriere, sulla base di una semplice indicazione dell'assessore alle finanze. Inoltre tali somme per effetto dell'autoqualificazione normativa non avrebbero costituito indebitamento e quindi sarebbero state escluse dal calcolo dello stesso.

La Corte stabilisce di potersi esprimere sulla questione nonostante l'errore di indicazione del comma impugnato, ritenendo che sia un "lapsus calami" che non preclude l'identificazione della questione. (sentenze n. 67/2011, n. 447/2006 e n. 224/2004).

La Corte coglie l'occasione per trattare la cosiddetta "regola aurea" del divieto di indebitamento per spese diverse dall'investimento. Ribadendo la necessità che i concetti di indebitamento e di investimento siano univoci sull'intero territorio nazionale. Quindi le norme di questo ambito sono riservate allo Stato (sentenza n. 425/2004). Il comma 6 dell'articolo 119 della Costituzione enuncia il vincolo per cui gli enti locali possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento.

Tale enunciazione è rafforzata dagli altri principi costituzionali:

di coordinamento della finanza pubblica (art. 117, terzo comma, Cost) essendo strutturalmente collegata la disciplina dell'indebitamento al rispetto dei vincoli comunitari afferenti alla convergenza economico-finanziaria tra gli Stati membri, la determinazione dei criteri generali appartiene alla competenza del legislatore nazionale;

la tutela degli equilibri di bilancio (art. 81 cost.) la ratio del divieto di indebitamento per finalità diverse dagli investimenti trova fondamento in una nozione economica di relativa semplicità. Infatti, risulta di chiara evidenza che destinazioni diverse dall'investimento finiscono inevitabilmente per depauperare il patrimonio dell'ente pubblico che ricorre al credito;

l'ordinamento civile (art. 117, terzo comma, lettera l) Cost) incrocia la disciplina dei vincoli dell'indebitamento pubblico, dal momento che sono la struttura ed i contenuti dei contratti di finanziamento a discriminare i negozi compatibili con la "regola aurea" da quelli vietati.

Quindi conclude la Corte il divieto di indebitamento per spese diverse dagli investimenti assume consistenza di vera e propria clausola generale in grado di colpire direttamente tutti gli enunciati normativi che vi si pongano in contrasto (sentenza n. 70/2012).

La Corte, quindi, analizza il contratto di anticipazione di cassa, che definisce nel seguente modo: è negozio caratterizzato da una causa giuridica nella quale si combinano la funzione di finanziamento con quella di razionalizzazione dello sfasamento temporale tra flussi di spesa e di entrata, attraverso un rapporto di finanziamento a breve termine tra ente pubblico e tesoriere.

L'anticipazione è un negozio che la legislazione nazionale autorizza gli enti locali ad utilizzare (art. 222 del decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267, recante «Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali» ed art. 10, comma 4, della legge 16 maggio 1970 n. 281, recante «Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario»). In sostanza nei modelli di anticipazione di cassa consentiti dallo Stato sono incorporati i confini soggettivi (limitazione al solo tesoriere della possibilità di concederla) ed oggettivi (fissazione della misura e della durata in termini ridotti affinché non si risolva in un'anomala forma di copertura della spesa) delle prerogative dell'ente territoriale attinenti al rispetto del vincolo in questione. La Corte ritiene la questione fondata con riferimento diretto all'art. 119, sesto comma, Cost. sotto il duplice profilo dell'autonoma determinazione da parte della Provincia del regime di anticipazione di cassa e della non corrispondenza dello stesso alle regole della breve durata, della limitazione quantitativa e dell'inutilizzabilità ai fini della copertura della spesa. La Provincia autonoma di Bolzano non solo ha omesso ogni riferimento alla disciplina nazionale di settore attinente alle anticipazioni di cassa, ma ha adottato una normativa che collide direttamente con l'art. 119, sesto comma, Cost. sotto gli evocati profili della misura, della durata e dei soggetti abilitati a concederla. La Provincia autonoma di Bolzano, dettando una disciplina distinta e senza nessun riferimento a quella stabilita dallo Stato per gli enti territoriali della stessa natura, ha violato quel principio di uniformità riconosciuto in modo assoluto ed indefettibile da questa Corte (sentenza n. 425 del 2004). Da quanto considerato deriva che la disciplina dell'anticipazione di cassa non può essere determinata unilateralmente dall'ente territoriale, ancorché ad autonomia speciale.

La Corte schematizza i profili per cui la norma è in contrasto con l'articolo 119, sesto comma:

- a) avere previsto una competenza a determinare e quantificare l'anticipazione secondo la mera discrezione dell'assessore alle finanze con assenza di qualsiasi limite. L'attivazione di tale facoltà avrebbe dovuto trovare un parametro percentuale obiettivo nella dimensione delle entrate e uno specifico ancoraggio ad una situazione di sofferenza di cassa, elementi che non possono essere surrogati dall'apodittica determinazione dell'assessore provinciale alle finanze.
- b) avere esteso la possibilità di approvvigionamento finanziario ad altri istituti di credito. Al di fuori del rapporto col tesoriere ogni operazione di tal genere non può che essere ricondotta all'esercizio del credito e quindi alla categoria dell'indebitamento. Né vale, in proposito, l'autoqualificazione legislativa, che non ha carattere precettivo e vincolante (ex plurimis, sentenza n. 164 del 2012), a superare la patente e non consentita natura creditoria del ricorso ad altri istituti finanziari.
- c) avere previsto l'allocazione delle anticipazioni di cassa in partite di giro, sottraendone la corretta rappresentazione economica e contabile ai fini della verifica del rispetto dei limiti consentiti per tali categorie di operazioni. L'allocazione delle anticipazioni in partite di giro collide con il principio di neutralità finanziaria che caratterizza detti titoli di bilancio. Le partite di giro sono poste di entrata e di spesa per definizione in equilibrio, gestite dall'ente in nome e per conto di altri soggetti ma, in ogni caso, estranee all'amministrazione del suo patrimonio.

In sostanza, l'anticipazione prevista dalla norma provinciale non ha carattere di rimedio alle temporanee difficoltà di cassa in cui possa versare il servizio di tesoreria, bensì di stabile operazione di prestito.

La Corte conclude quindi che la disciplina delle anticipazioni di cassa non poteva essere determinata autonomamente dalla Provincia autonoma di Bolzano, non era altresì possibile di attivare anticipazioni di cassa senza limiti quantitativi, consentendo di ricorrere ad altri istituti di

credito diversi dal tesoriere e stabilendo di allocare tali anticipazioni nelle partite di giro, risulta in contrasto con l'art. 119, sesto comma, Cost. quindi la dichiara illegittima la norma impugnata.

Bilancio e contabilità pubblica - Possibilità per l'assessore provinciale alle finanze di avvalersi, oltre che del Tesoriere, di altri istituti di credito per l'assunzione di anticipazioni di cassa, in misura illimitata e da allocarsi in partite di giro. - Legge della Provincia autonoma di Bolzano 11 ottobre 2012, n. 18 (Approvazione del rendiconto generale della Provincia per l'esercizio finanziario 2011 e altre disposizioni), art. 10, comma 2. - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.29 del 9-7-2014)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 3, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 11 ottobre 2012, n. 18 (Approvazione del rendiconto generale della Provincia per l'esercizio finanziario 2011 e altre disposizioni), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 15-19 dicembre 2012, depositato in cancelleria il 21 dicembre 2012 ed iscritto al n. 192 del registro ricorsi 2012.

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

udito nell'udienza pubblica del 20 maggio 2014 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Renate Von Guggenberg e Michele Costa per la Provincia autonoma di Bolzano.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 3 [rectius: comma 2], della legge della Provincia autonoma di Bolzano 11 ottobre 2012, n. 18 (Approvazione del rendiconto generale della Provincia per l'esercizio finanziario 2011 e altre disposizioni), in riferimento all'art. 119, sesto comma, della Costituzione, anche in relazione all'art. 3, comma 16, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004).

1.1.– Nella memoria successivamente depositata l'Avvocatura generale dello Stato precisa che l'indicazione, quale norma impugnata, del comma 3 dell'art. 10 della citata legge provinciale sarebbe un mero errore materiale, in quanto dal contesto del ricorso ben si comprenderebbe che oggetto del medesimo non sia il comma 3 bensì il precedente comma 2, il quale stabilirebbe, appunto, una disciplina delle anticipazioni di cassa in contrasto con il parametro costituzionale invocato. Secondo il ricorrente, tale disposizione consentirebbe alla Provincia autonoma di avvalersi di anticipazioni di cassa oltre i limiti consentiti alle Regioni e, per di più, ricorrendo anche ad istituti di credito diversi da quello che svolge le funzioni di tesoriere, sulla base di una semplice indicazione dell'assessore alle finanze.

Peraltro, le somme così anticipate, per effetto dell'autoqualificazione normativa secondo cui esse non costituiscono indebitamento, sarebbero escluse dal doveroso inserimento nel calcolo di quest'ultimo.

Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, il precetto costituzionale evocato come parametro troverebbe applicazione nei confronti di tutte le autonomie, ordinarie e speciali, trattandosi di un vincolo con valenza generale, in quanto scaturente da una nozione di spese di investimento e di indebitamento ispirata ai criteri adottati in sede europea ai fini del controllo dei disavanzi pubblici.

1.2.– La Provincia autonoma di Bolzano deduce la manifesta inammissibilità del ricorso e, comunque, la sua infondatezza, evidenziando come l'art. 10, comma 3, della legge prov. Bolzano n. 18 del 2012 disciplini solo la possibilità di costituire una società pubblica per la riscossione delle imposte, ipotesi normativa assolutamente inconferente con i motivi del ricorso ed il parametro costituzionale evocato.

Nel merito, la resistente sottolinea che, laddove le censure fossero rivolte al comma 2 del medesimo art. 10, non sarebbe possibile fondarle sull'art. 3, comma 16, della legge n. 350 del 2003, il quale riguarderebbe le sole Regioni a statuto ordinario, non le autonomie speciali come la Provincia autonoma di Bolzano. In ogni caso, la norma impugnata non conterrebbe alcun riferimento alla possibilità di ricorrere ad anticipazioni di cassa, limitandosi a precisare che detti approvvigionamenti finanziari sarebbero diretti a superare momentanee carenze di liquidità per spese già previste in bilancio con idonea copertura. In ogni caso, spetterebbe alla Provincia autonoma disciplinare il proprio sistema contabile e quindi non sarebbe precluso alla medesima incrementare le proprie disponibilità di cassa facendo ricorso ad istituti bancari diversi dal tesoriere.

2.– In via preliminare deve essere disattesa l'eccezione d'inammissibilità della resistente per inconferenza della disposizione impugnata rispetto all'oggetto delle censure formulate.

Pur essendo fuor di dubbio che il ricorrente non abbia indicato correttamente la norma censurata – peraltro, replicando l'errore contenuto nella deliberazione del Consiglio dei ministri – l'incongruenza non si configura come errore concettuale bensì quale mero lapsus calami, che non preclude l'identificazione della questione e non pregiudica il diritto di difesa della parte resistente (sentenze n. 67 del 2011, n. 447 del 2006 e n. 224 del 2004).

Il ricorrente, infatti, dopo avere indicato in modo erroneo gli estremi della disposizione impugnata, svolge inequivocabili censure nei confronti del comma 2 dell'art. 10, il quale determina la competenza amministrativa a deliberare le anticipazioni, la possibilità di ricorrere agli istituti di credito, la misura illimitata delle anticipazioni e la loro allocazione nelle partite di giro. A quest'ultima norma sono riconducibili con sufficiente chiarezza le argomentazioni svolte nel contesto dell'intero ricorso, tanto che la stessa Provincia autonoma – dopo averne eccepito l'inammissibilità – ha svolto puntuali difese proprio in relazione al citato comma 2 ed alle relative considerazioni formulate nel ricorso.

L'erronea indicazione non si risolve, dunque, in un vizio rilevante ai fini dell'ammissibilità, essendo individuabili in modo inequivoco sia la disposizione impugnata – ovvero, l'art. 10, comma 2, della legge prov. Bolzano n. 18 del 2012 – sia il petitum, consistente nella richiesta di annullamento di una norma che, attraverso l'acquisizione di fondi dal sistema creditizio e la sua contabilizzazione nelle partite di giro, eluderebbe il precetto di cui all'art. 119, sesto comma, Cost.

3.– Ai fini della decisione del merito occorre premettere che il parametro costituzionale invocato, l'art. 119, sesto comma, Cost., enuncia la cosiddetta “regola aurea” del divieto di indebitamento per spese diverse dagli investimenti. Questa Corte ha avuto modo di precisare che i concetti di indebitamento e di investimento, necessari per scrutinare la legittimità di norme denunciate in riferimento a tale regola, devono essere univoci sull'intero territorio nazionale. Per questo motivo la loro emanazione è di competenza dello Stato dal momento che non si può «ammettere che ogni

ente, e così ogni Regione, faccia in proprio le scelte di concretizzazione delle nozioni di indebitamento e di investimento ai fini predetti. Trattandosi di far valere un vincolo di carattere generale, che deve valere in modo uniforme per tutti gli enti, solo lo Stato può legittimamente provvedere a tali scelte» (sentenza n. 425 del 2004). È stato in detta sede chiarito che «L'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, nel testo novellato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, non introduce nuove restrizioni all'autonomia regionale, ma enuncia espressamente un vincolo – quello a ricorrere all'indebitamento solo per spese di investimento – che già nel previgente regime costituzionale e statutario il legislatore statale ben poteva imporre anche alle Regioni a statuto speciale, in attuazione del principio unitario (art. 5 della Costituzione) e dei poteri di coordinamento della finanza pubblica» (sentenza n. 425 del 2004).

È opportuno in proposito sottolineare come il precetto contenuto nell'art. 119, sesto comma, Cost. sia inscindibilmente collegato ed integrato con altri principi costituzionali quali il coordinamento della finanza pubblica (come già affermato nella richiamata sentenza n. 425 del 2004), di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., la tutela degli equilibri di bilancio (art. 81 Cost., sia nella precedente formulazione che in quella introdotta dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, recante «Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale») e l'ordinamento civile, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Quanto al coordinamento della finanza pubblica, è evidente che, essendo strutturalmente collegata la disciplina dell'indebitamento al rispetto dei vincoli comunitari afferenti alla convergenza economico-finanziaria tra gli Stati membri, la determinazione dei criteri generali appartiene alla competenza del legislatore nazionale.

Per quel che concerne la tutela degli equilibri di bilancio, la ratio del divieto di indebitamento per finalità diverse dagli investimenti trova fondamento in una nozione economica di relativa semplicità. Infatti, risulta di chiara evidenza che destinazioni diverse dall'investimento finiscono inevitabilmente per depauperare il patrimonio dell'ente pubblico che ricorre al credito. Infine, anche la materia dell'ordinamento civile incrocia la disciplina dei vincoli dell'indebitamento pubblico, dal momento che sono la struttura ed i contenuti dei contratti di finanziamento a discriminare i negozi compatibili con la “regola aurea” da quelli vietati.

In definitiva, il valore costituzionalmente protetto del divieto di indebitamento per spese diverse dagli investimenti trova espressa enunciazione nel predetto art. 119, sesto comma, Cost., ma viene declinato – in modo assolutamente coerente ed integrato, secondo esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale – attraverso altri parametri costituzionali, quali i citati artt. 81, 117, secondo comma, lettera l), e 117, terzo comma, Cost., venendo ad assumere consistenza di vera e propria clausola generale in grado di colpire direttamente – indipendentemente dall'esistenza di norme applicative nella pertinente legislazione di settore – tutti gli enunciati normativi che vi si pongono in contrasto (sulla immediata precettività dei parametri costituzionali inerenti agli equilibri di bilancio ed alla sana gestione finanziaria, sentenza n. 70 del 2012).

Fermo restando che è di palmare evidenza – e non è neppure contestato dalla parte resistente – che le anticipazioni in discussione non risultano finalizzate a finanziare investimenti, rimane da verificare se esse costituiscano o meno forme di indebitamento. Sotto tale profilo occorre scrutinare sia i contratti di anticipazione in quanto tali, sia la fattispecie concreta pervenuta all'esame in questa sede.

3.1.– In generale può dirsi che l'anticipazione di cassa è negozio caratterizzato da una causa giuridica nella quale si combinano la funzione di finanziamento con quella di razionalizzazione dello sfasamento temporale tra flussi di spesa e di entrata, attraverso un rapporto di finanziamento a breve termine tra ente pubblico e tesoriere.

Se il carattere di finanziamento a breve termine sembra ascrivere l'anticipazione di cassa alla categoria dell'indebitamento e, in quanto tale, determina il problema della sua compatibilità con l'art. 119, sesto comma, Cost., non si può disconoscere, in punto di fatto, l'esistenza nella legislazione statale di norme che autorizzano, entro specifici limiti, gli enti territoriali a ricorrere

all'anticipazione (art. 222 del decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267, recante «Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali» ed art. 10, comma 4, della legge 16 maggio 1970 n. 281, recante «Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario»).

Ciò deriva dal fatto che il legislatore statale – ancorché nel definire i confini della nozione di indebitamento sia vincolato ai «criteri adottati in sede europea ai fini del controllo dei disavanzi pubblici» (sentenze n. 425 del 2004) – ha cercato di conciliare, attraverso l'enunciazione di disposizioni specifiche, che in questa sede non vengono in esame, la gestione di particolari contingenze del servizio di tesoreria con il rispetto dei vincoli concordati in sede europea.

Sulla base di tale bilanciamento, che non può prescindere dalle indicazioni elaborate in sede comunitaria, la causa di finanziamento dell'anticipazione è stata ritenuta compatibile col divieto di cui all'art. 119, sesto comma, Cost. nei casi in cui l'anticipazione sia di breve durata, sia rapportata a limiti ben precisi e non costituisca surrettiziamente un mezzo di copertura alternativo della spesa (principi trasposti, tra l'altro, nell'art. 3, comma 17, della richiamata legge n. 350 del 2003). In pratica, sono questi i caratteri che ne fanno «un finanziamento non comportante indebitamento».

In sostanza nei modelli di anticipazione di cassa consentiti dallo Stato sono incorporati i confini soggettivi (limitazione al solo tesoriere della possibilità di concederla) ed oggettivi (fissazione della misura e della durata in termini ridotti affinché non si risolva in un'anomala forma di copertura della spesa) delle prerogative dell'ente territoriale attinenti al rispetto del vincolo in questione.

4.– Alla luce delle espresse considerazioni, la questione è fondata con riferimento diretto all'art. 119, sesto comma, Cost. sotto il duplice profilo dell'autonoma determinazione da parte della Provincia resistente del regime di anticipazione di cassa e della non corrispondenza dello stesso alle regole della breve durata, della limitazione quantitativa e dell'inutilizzabilità ai fini della copertura della spesa.

Nella fattispecie in esame, la Provincia autonoma di Bolzano non solo ha omesso ogni riferimento alla disciplina nazionale di settore attinente alle anticipazioni di cassa, ma ha adottato una normativa che collide direttamente con l'art. 119, sesto comma, Cost. sotto gli evocati profili della misura, della durata e dei soggetti abilitati a concederla.

Come già precisato, è fuor di dubbio che l'assunzione delle anticipazioni di cassa da parte della Provincia autonoma di Bolzano abbia destinazione distinta e diversa da quella dell'investimento. Per questo motivo, con riguardo al tema del presente giudizio, la norma interposta invocata dal ricorrente – l'art. 3, comma 16, della legge n. 350 del 2003 – nel prescrivere che gli enti territoriali «possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento» non fa altro che replicare il principio costituzionale di riferimento. In ogni caso essa, pur essendo espressamente rivolta alle Regioni a statuto ordinario, è applicabile anche a quelle a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, per effetto del comma 21 del medesimo art. 3, il quale prevede che «ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e nel quadro del coordinamento della finanza pubblica [...] le disposizioni dei commi da 16 a 20 si applicano alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, nonché agli enti e agli organismi [...] siti nei loro territori».

È invece evidente che la Provincia autonoma di Bolzano, dettando una disciplina distinta e senza nessun riferimento a quella stabilita dallo Stato per gli enti territoriali della stessa natura, ha violato quel principio di uniformità riconosciuto in modo assoluto ed indefettibile da questa Corte (sentenza n. 425 del 2004). Da quanto considerato deriva che la disciplina dell'anticipazione di cassa non può essere determinata unilateralmente dall'ente territoriale, ancorché ad autonomia speciale.

Infatti, lo stretto collegamento funzionale tra il parametro invocato, i vincoli comunitari e gli altri precetti costituzionali precedentemente richiamati comporta che sia riservata al legislatore statale – entro il perimetro costituzionalmente delimitato – la determinazione dei requisiti soggettivi ed oggettivi delle anticipazioni.

Anche nel contenuto specifico, comunque, la norma in questione si discosta da quei caratteri peculiari dell'anticipazione che possono renderne compatibile la causa di finanziamento con il precetto contenuto nell'art. 119, sesto comma, Cost. Non v'è alcun dubbio che la norma impugnata, laddove prevede che «l'assunzione di anticipazioni di cassa è disposta [senza limiti] dall'assessore provinciale alle finanze avvalendosi [...] di altri istituti di credito [...] [e disponendo] le conseguenti variazioni nelle partite di giro» assuma un significato assolutamente univoco e si ponga in contrasto con la disposizione costituzionale invocata. Ciò sotto i profili appresso meglio specificati che si possono, comunque, così sintetizzare: a) avere previsto una competenza a determinare e quantificare l'anticipazione secondo la mera discrezione dell'assessore alle finanze con assenza di qualsiasi limite; b) avere esteso la possibilità di approvvigionamento finanziario ad altri istituti di credito; c) avere previsto l'allocazione delle anticipazioni di cassa in partite di giro, sottraendone la corretta rappresentazione economica e contabile ai fini della verifica del rispetto dei limiti consentiti per tali categorie di operazioni.

4.1.– Quanto al profilo sub a), è opportuno ricordare che la finalità dell'anticipazione, consistente nel porre rimedio ad eccessi diacronici tra i flussi di entrata e quelli di spesa, trova appunto il proprio limite nel preciso riferimento a tali situazioni, che devono essere puntualmente individuate e circoscritte nel tempo e nella misura, al fine di evitare che la funzione razionalizzante sconfini nell'arbitraria utilizzazione di un mezzo di copertura della spesa alternativo e non consentito dall'ordinamento. Pertanto, l'attivazione di tale facoltà deve trovare un parametro percentuale obiettivo nella dimensione delle entrate e uno specifico ancoraggio ad una situazione di sofferenza di cassa, elementi che non possono essere surrogati dall'apodittica determinazione dell'assessore provinciale alle finanze.

4.2.– Quanto all'estensione della facoltà di approvvigionamento finanziario presso altri istituti di credito, è di tutta evidenza come tale prerogativa urti direttamente, sotto il profilo concettuale e semantico, con il concetto di anticipazione di cassa. Infatti, l'anticipazione di cassa è collegata in modo inscindibile con il servizio di tesoreria, alla cui razionalizzazione è geneticamente associata, in quanto strumentale a mitigare lo sfasamento temporale tra flussi di spesa e di entrata. Al di fuori del rapporto col tesoriere ogni operazione di tal genere non può che essere ricondotta all'esercizio del credito e quindi alla categoria dell'indebitamento. Né vale, in proposito, l'autoqualificazione legislativa, che non ha carattere precettivo e vincolante (ex plurimis, sentenza n. 164 del 2012), a superare la patente e non consentita natura creditoria del ricorso ad altri istituti finanziari.

4.3.– Infine, l'allocazione delle anticipazioni in partite di giro collide con il principio di neutralità finanziaria che caratterizza detti titoli di bilancio. Le partite di giro sono poste di entrata e di spesa per definizione in equilibrio, gestite dall'ente in nome e per conto di altri soggetti ma, in ogni caso, estranee all'amministrazione del suo patrimonio. Esse si articolano in voci di entrata e di spesa analiticamente correlate che presuppongono un equilibrio assoluto, il quale si sostanzia in un'ontologica invarianza dei saldi contabili. L'allocazione nelle partite di giro delle anticipazioni di cassa risulta strumentale all'oscuramento del costo dell'operazione di credito, che viene fronteggiato in diversa posta di spesa. Ciò comporta una grave scissione tra il fenomeno economico-finanziario di riferimento e la sua rappresentazione contabile.

Peraltro, l'allocazione in partite di giro consente di oscurare anche l'assenza dei caratteri di marginalità e temporaneità delle operazioni poste in essere. Come emerge dalla relazione della Corte dei conti sul rendiconto generale dell'esercizio finanziario 2012 della Provincia autonoma di Bolzano, allegata alla parificazione dello stesso (delibera della Corte dei conti – sezioni riunite per la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol 3/2013/PARI), sussiste un'arbitraria scissione tra «l'andamento del conto principale di tesoreria [...] e del conto anticipazioni di cassa [...] dall'1.1 al 30.12.2012. Manca, pertanto, il giorno di valuta del 31.12.2012 che viene, invece, esposto nell'estratto conto scalare del primo trimestre dell'anno successivo». Viene ricordato in quella sede

che «il tesoriere provinciale (Cassa di Risparmio S.p.A.) ha comunicato nel corso dell'attività istruttoria che “[...] il saldo negativo a fine esercizio 2012 del conto principale della Provincia Autonoma di Bolzano [...] ammontava a € 179.621.919,05 usufruendo quindi dell'anticipazione di cassa messa a disposizione del Tesoriere. Alla sera del 31.12.2012 [...] il deficit di cassa è stato estinto emettendo il provvisorio di entrata n. 94008, di pari importo e con valuta 31.12.2012. Il 2 gennaio 2013 con provvisorio di uscita n. 1, con valuta 31.12.2012 l'operazione è stata ripristinata”».

In sostanza, l'anticipazione prevista dalla norma provinciale non ha carattere di rimedio alle temporanee difficoltà di cassa in cui possa versare il servizio di tesoreria, bensì di stabile operazione di prestito. L'assenza di qualsiasi limite temporale e finanziario alla restituzione delle anticipazioni assume anche una funzione non consentita di copertura della spesa, permettendo di disporre di risorse finanziarie di natura creditizia indipendentemente da ogni riscontro circa la correlazione delle stesse all'esistenza di entrate non ancora riscosse. È evidente come tale operazione, ampliando di fatto le possibilità di spesa consentite dalle risorse a disposizione, costituisce anche una lesione del principio dell'equilibrio del bilancio strettamente correlato alla “regola aurea” contenuta nell'art. 119, sesto comma, Cost.

5.– In definitiva, la disciplina delle anticipazioni di tesoreria, in quanto collegata alla perimetrazione della regola di cui all'art. 119, sesto comma, Cost., che a sua volta opera in funzione sinergica con i richiamati precetti contenuti negli artt. 81, 117, secondo comma, lettera l), e 117, terzo comma, Cost., non poteva essere determinata autonomamente dalla Provincia autonoma di Bolzano per i motivi precedentemente specificati. Inoltre, l'art. 10, comma 2, della legge prov. Bolzano n. 18 del 2012, prevedendo – in assenza di qualsiasi riferimento conforme alla disciplina statale di settore – la possibilità di attivare anticipazioni di cassa senza limiti quantitativi, consentendo di ricorrere ad altri istituti di credito diversi dal tesoriere e stabilendo di allocare tali anticipazioni nelle partite di giro, risulta in contrasto con l'art. 119, sesto comma, Cost. e deve essere pertanto dichiarato costituzionalmente illegittimo.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 11 ottobre 2012, n. 18 (Approvazione del rendiconto generale della Provincia per l'esercizio finanziario 2011 e altre disposizioni).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 giugno 2014.

Sabino CASSESE, Presidente
Aldo CAROSI, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 2 luglio 2014.

Sentenza: 23 giugno 2014, n. 189

Materia: energia

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: artt. 117, terzo comma, Cost.

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: articolo 30 della legge della Regione Basilicata 8 agosto 2013, n. 18 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 e del bilancio pluriennale 2013/2015 della Regione Basilicata)

Esito:

illegittimità costituzionale dell'art. 30 della legge della Regione Basilicata n. 18 del 2013, nella parte in cui inserisce l'art. 4-bis della legge regionale n. 1 del 2010, limitatamente ai commi 2, 3 e 4.

Estensore nota : Beatrice Pieraccioli

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 30 della legge della Regione Basilicata 8 agosto 2013, n. 18 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 e del bilancio pluriennale 2013/2015 della Regione Basilicata), che modifica la legge regionale 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), aggiungendovi l'art. 4-bis.

La disposizione impugnata, al comma 2, prevede che «Nelle more dell'approvazione del Piano Paesaggistico Regionale di cui all'art. 135 del D.Lgs. 42/2004 e della individuazione delle aree non idonee di cui al punto 17 delle "Linee Guida" approvate con il D.M. 10 settembre 2010, pubblicato nella G.U.R.I. n. 219 del 18 settembre 2010, allo scopo di meglio salvaguardare le valenze paesaggistiche ed ambientali della Basilicata, il Comitato Tecnico Paritetico Stato-Regioni, istituito a seguito dell'intesa sottoscritta in data 14 settembre 2011 dal Ministero dei Beni e delle Attività Culturali, dal Ministero dell'Ambiente, della Tutela del Territorio e del Mare e dalla Regione Basilicata, esprime parere obbligatorio nell'ambito del procedimento unico previsto dall'articolo 12 del D.Lgs. n. 387/2003 con le modalità previste dagli articoli 14 e seguenti della Legge 241/1990 e s.m.i.».

Ad avviso del ricorrente la disposizione censurata, affidando al Comitato Tecnico il compito di esprimere un parere obbligatorio nell'ambito del procedimento unico previsto dall'art. 12 del decreto legislativo 29 dicembre 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), violerebbe gli artt. 117 e 118 della Costituzione, perché assegnerebbe unilateralmente a tale organismo una funzione totalmente nuova, in contrasto con il principio di leale collaborazione.

Sarebbe altresì violato l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., perché le funzioni consultive assegnate ai Ministeri dell'Ambiente e dei Beni culturali nell'ambito del procedimento autorizzatorio unico non sarebbero previste dalla legislazione statale in materia.

Viene lamentata, infine, la violazione degli artt. 117, terzo comma, e 97 Cost., perché l'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 disciplinerebbe il procedimento preordinato al rilascio dell'autorizzazione unica nel rispetto del principio di semplificazione, e dunque la previsione di un parere obbligatorio aggraverebbe il procedimento, in contrasto con il principio del buon andamento.

La Corte giudica la questione fondata.

E' costante orientamento della Corte quello secondo cui la disciplina degli impianti di energia da fonti rinnovabili deve essere ricondotta alla materia di competenza legislativa concorrente della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. (ex plurimis, sentenza n. 275 del 2012).

La Corte ha anche affermato che l'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, nel regolare l'installazione di detti impianti attraverso un procedimento che si conclude con il rilascio di un'autorizzazione unica (commi 3 e 4), reca un principio fondamentale vincolante per il legislatore regionale (sentenze n. 224 del 2012, n. 192 del 2011, n. 124 del 2010 e n. 282 del 2009); tale norma, inoltre, è «ispirata a canoni di semplificazione» ed «è finalizzata a rendere più rapida la costruzione degli impianti di produzione di energia alternativa» (sentenza n. 344 del 2010).

La medesima natura di «principi fondamentali» è stata riconosciuta alle Linee guida previste dall'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003, per lo svolgimento del procedimento autorizzativo unico, in quanto esse costituiscono «necessaria integrazione delle previsioni contenute nell'art. 12» del medesimo d.lgs. (sentenza n. 275 del 2012) e la loro adozione «è informata al principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni» (sentenza n. 308 del 2011).

La norma regionale impugnata, invece, inserisce nell'ambito del richiamato procedimento il parere obbligatorio del Comitato Tecnico Paritetico Stato-Regioni e dunque prevede un adempimento ulteriore, non richiesto né dal citato art. 12, né dalle Linee guida, così determinando un aggravio procedurale, in contrasto con le esigenze di celerità e semplificazione amministrativa, sottese al principio fondamentale sopra richiamato.

Tale contrasto comporta la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., «non potendo il legislatore regionale introdurre, nell'ambito del procedimento di autorizzazione di cui all'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, nuovi o diversi adempimenti rispetto a quelli indicati dalla norma statale» (sentenza n. 344 del 2010).

Energia - Attribuzione al Comitato Tecnico Paritetico Stato-Regioni del compito di esprimere un parere obbligatorio nell'ambito del procedimento di autorizzazione per l'installazione di impianti di energia da fonti rinnovabili. - Legge della Regione Basilicata 8 agosto 2013, n. 18 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 e del bilancio pluriennale 2013/2015 della Regione Basilicata), art. 30, nella parte in cui inserisce l'art. 4-bis della legge della Regione Basilicata 19 gennaio 2010, n. 1. - (GU 1^a Serie Speciale - Corte Costituzionale n.29 del 9-7-2014)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 30 della legge della Regione Basilicata 8 agosto 2013, n. 18 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 e del bilancio pluriennale 2013/2015 della Regione Basilicata), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 7-10 ottobre 2013, depositato in cancelleria il 17 ottobre 2013, iscritto al n. 96 del registro ricorsi 2013 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 48, prima serie speciale, dell'anno 2013.

Udito nell'udienza pubblica del 10 giugno 2014 il Giudice relatore Giuliano Amato;

udito l'avvocato dello Stato Cristina Gerardis per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 30 della legge della Regione Basilicata 8 agosto 2013, n. 18 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 e del bilancio pluriennale 2013/2015 della Regione Basilicata), che modifica la legge regionale 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), aggiungendovi l'art. 4-bis.

Tale disposizione, al comma 2, prevede che «Nelle more dell'approvazione del Piano Paesaggistico Regionale di cui all'art. 135 del D.Lgs. 42/2004 e della individuazione delle aree non idonee di cui al punto 17 delle "Linee Guida" approvate con il D.M. 10 settembre 2010, pubblicato nella G.U.R.I. n. 219 del 18 settembre 2010, allo scopo di meglio salvaguardare le valenze paesaggistiche ed ambientali della Basilicata, il Comitato Tecnico Paritetico Stato-Regioni, istituito a seguito dell'intesa sottoscritta in data 14 settembre 2011 dal Ministero dei Beni e delle Attività Culturali, dal Ministero dell'Ambiente, della Tutela del Territorio e del Mare e dalla Regione Basilicata, esprime parere obbligatorio nell'ambito del procedimento unico previsto dall'articolo 12 del D.Lgs. n. 387/2003 con le modalità previste dagli articoli 14 e seguenti della Legge 241/1990 e s.m.i.».

1.1.– Ad avviso del ricorrente la disposizione censurata, affidando al Comitato Tecnico il compito di esprimere un parere obbligatorio nell'ambito del procedimento unico previsto dall'art. 12 del decreto legislativo 29 dicembre 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), violerebbe gli artt. 117 e 118 della Costituzione, perché assegnerebbe unilateralmente a tale organismo una funzione totalmente nuova, in contrasto con il principio di leale collaborazione.

1.2.– Sarebbe altresì violato l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., perché le funzioni consultive assegnate ai Ministeri dell'Ambiente e dei Beni culturali nell'ambito del procedimento autorizzatorio unico non sarebbero previste dalla legislazione statale in materia.

1.3.– Viene lamentata, infine, la violazione degli artt. 117, terzo comma, e 97 Cost., perché l'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 disciplinerebbe il procedimento preordinato al rilascio dell'autorizzazione unica nel rispetto del principio di semplificazione, e dunque la previsione di un parere obbligatorio aggraverebbe il procedimento, in contrasto con il principio del buon andamento.

2.– Va preliminarmente rilevata l'inammissibilità della questione relativa al comma 1 dell'art. 4-bis della legge regionale n. 1 del 2010 – introdotto dall'articolo impugnato – in quanto tale comma non è specificamente censurato dal ricorrente, né presenta elementi di connessione con il comma 2, che forma espressamente oggetto delle doglianze del ricorrente.

3.– Nel merito, la questione è fondata.

3.1.– Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, la disciplina degli impianti di energia da fonti rinnovabili deve essere ricondotta alla materia di competenza legislativa concorrente della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. (ex plurimis, sentenza n. 275 del 2012).

Questa Corte ha anche affermato che l'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, nel regolare l'installazione di detti impianti attraverso un procedimento che si conclude con il rilascio di un'autorizzazione unica (commi 3 e 4), reca un principio fondamentale vincolante per il legislatore regionale (sentenze n. 224 del 2012, n. 192 del 2011, n. 124 del 2010 e n. 282 del 2009); tale

norma, inoltre, è «ispirata a canoni di semplificazione» ed «è finalizzata a rendere più rapida la costruzione degli impianti di produzione di energia alternativa» (sentenza n. 344 del 2010).

La medesima natura di «principi fondamentali» è stata riconosciuta alle Linee guida previste dall'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003, per lo svolgimento del procedimento autorizzativo unico, in quanto esse costituiscono «necessaria integrazione delle previsioni contenute nell'art. 12» del medesimo d.lgs. (sentenza n. 275 del 2012) e la loro adozione «è informata al principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni» (sentenza n. 308 del 2011).

3.2.– La norma regionale impugnata, invece, inserisce nell'ambito del richiamato procedimento il parere obbligatorio del Comitato Tecnico Paritetico Stato-Regioni e dunque prevede un adempimento ulteriore, non richiesto né dal citato art. 12, né dalle Linee guida, così determinando un aggravio procedurale, in contrasto con le esigenze di celerità e semplificazione amministrativa, sottese al principio fondamentale sopra richiamato.

Tale contrasto comporta la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., «non potendo il legislatore regionale introdurre, nell'ambito del procedimento di autorizzazione di cui all'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, nuovi o diversi adempimenti rispetto a quelli indicati dalla norma statale» (sentenza n. 344 del 2010).

4.– Restano assorbiti gli altri profili di censura.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'inammissibilità della questione relativa all'art. 30 della legge della Regione Basilicata 8 agosto 2013, n. 18 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013, e del bilancio pluriennale 2013/2015 della Regione Basilicata), nella parte in cui inserisce l'art. 4-bis della legge regionale 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), limitatamente al comma 1;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 30 della legge della Regione Basilicata n. 18 del 2013, nella parte in cui inserisce l'art. 4-bis della legge regionale n. 1 del 2010, limitatamente ai commi 2, 3 e 4.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 giugno 2014.

Sabino CASSESE, Presidente
Giuliano AMATO, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 2 luglio 2014.

Sentenza: 23 giugno 2014, n. 190

Materia: tutela della concorrenza e finanza pubblica

Parametri invocati artt. 117, primo comma, e 81, quarto comma, della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 20, comma 2, e 21, commi 3 e 4, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 19 luglio 2013, n. 11 (Norme in materia di artigianato, industria, procedimento amministrativo, promozione delle attività economiche, trasporti, commercio, formazione professionale, esercizi pubblici, aree sciabili attrezzate, guide alpine – guide sciatori, rifugi alpini, amministrazione del patrimonio, trasporto pubblico di persone nonché agevolazioni per veicoli a basse emissioni e provvidenze in materia di radiodiffusione)

Esito:

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 20, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 19 luglio 2013, n. 11 (Norme in materia di artigianato, industria, procedimento amministrativo, promozione delle attività economiche, trasporti, commercio, formazione professionale, esercizi pubblici, aree sciabili attrezzate, guide alpine – guide sciatori, rifugi alpini, amministrazione del patrimonio, trasporto pubblico di persone nonché agevolazioni per veicoli a basse emissioni e provvidenze in materia di radiodiffusione), limitatamente alle parole «sede legale e redazione principale ed operativa nel territorio provinciale»;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 21, comma 3, della legge prov. Bolzano n. 11 del 2013;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 4, della legge prov. Bolzano n. 11 del 2013, promossa, in riferimento all'art. 81, quarto comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Estensore: Lucia De Siervo

Sintesi:

L'impugnato art. 20, comma 2, autorizza la Giunta provinciale a erogare contributi finanziari alle emittenti radiotelevisive e ai portali informativi online, a determinate condizioni. Tra queste, si richiede che i beneficiari dei contributi abbiano sede legale e redazione principale nel territorio della Provincia di Bolzano.

La Corte ritiene che tale misura sia discriminatoria e violerebbe l'art. 117, primo comma, Cost. in relazione al principio della libertà di stabilimento previsto dall'art. 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). La previsione censurata, infatti, dispone misure di favore per le società aventi sede legale nel territorio provinciale, a scapito di quelle radicate in altre zone del territorio nazionale o in altri Stati membri dell'Unione europea, in violazione della libertà di stabilimento garantita dai Trattati europei.

La libertà di stabilimento comprende, infatti, ai sensi degli artt. 49 e 54 del TFUE, il diritto di stabilimento secondario, vale a dire il diritto delle società, costituite a norma delle leggi di un qualsiasi Stato membro e che abbiano la loro sede sociale, l'amministrazione centrale o la sede principale nel territorio dell'Unione, di svolgere la loro attività economica in un altro Stato membro mediante una controllata, una succursale o un'agenzia. I principi dell'Unione appena richiamati

esigono una parità di trattamento tra imprese, indipendentemente dalla ubicazione della loro sede legale e quindi vietano tanto le discriminazioni palesi, quanto le misure che ostacolano o scoraggiano, direttamente o indirettamente, il pieno esercizio della libertà di stabilimento (Corte di giustizia, sentenze 30 novembre 1995, in causa C-55/94, Reinhard Gebhard contro Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano, e 5 ottobre 2004, in causa C-442/02, CaixaBank France contro Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie). La misura impugnata, dunque, nel subordinare la concessione dei contributi al requisito della sede legale e redazione principale ed operativa nel territorio provinciale, viola l'art. 49 del TFUE, in quanto dispone un trattamento discriminatorio a svantaggio delle società con sede legale fuori dalla Provincia di Bolzano, che esercitano il proprio diritto di stabilimento secondario tramite una succursale, filiale o agenzia.

La Corte riguardo alla prima censura sull'art. 21, comma 3, che vorrebbe la dichiarazione di illegittimità in quanto l'unità previsionale di base (fonte di finanziamento) non è indicata nella tabella A come vorrebbe la norma impugnata, dichiara l'inammissibilità della stessa in quanto l'UPB è comunque indicata nel bilancio provinciale previsionale 2013, inoltre il legislatore provinciale ha espunto questo errore formale con la legge provinciale 12 del 2013.

La Corte riguardo alla seconda censura sul medesimo comma, ossia, che il fondo di riserva per spese impreviste non sia utilizzabile per spese per contributi, dichiara che va accolto. La Corte ribadisce che la norma art. 17 della legge n. 196 del 2009 si applica anche alla Provincia autonoma di Bolzano (sentenza n. 26 del 2013) La formulazione dell'art. 17 non lascia dubbi sul fatto che la legge prov. Bolzano n. 11 del 2013, in quanto nuova e latrice di oneri, debba individuare i mezzi finanziari per la sua attuazione, attenendosi ad una delle modalità da esso indicate. Tra queste non è annoverata la riduzione per equivalente importo del fondo di riserva per le spese impreviste. La Corte ricorda una sua precedente decisione (sentenza n. 28/2013) in cui ha già chiarito che le risorse di tale fondo debbano essere utilizzate per coprire spese non intenzionalmente pianificate dal legislatore provinciale e del tutto svincolate dall'accadere di eventi che siano nel suo controllo.

La Corte riguardo alla censura sull'art. 21, comma 4, riguardante la copertura finanziaria per gli anni successivi al 2013 delle contribuzioni, ritiene che non sia ritenuta fondata, in quanto ritiene che sarà il legislatore provinciale nelle norme finanziarie seguenti che troverà copertura finanziaria al contributo.

Misure in materia di infrastrutture delle telecomunicazioni con impianti ricetrasmittenti (erogazione di contributi ad emittenti e portali informativi on line) - Misure in materia di bilancio e contabilità pubblica (copertura finanziaria dei relativi oneri). - Legge della Provincia autonoma di Bolzano 19 luglio 2013, n. 11 (Norme in materia di artigianato, industria, procedimento amministrativo, promozione delle attività economiche, trasporti, commercio, formazione professionale, esercizi pubblici, aree sciabili attrezzate, guide alpine - guide sciatori, rifugi alpini, amministrazione del patrimonio, trasporto pubblico di persone nonché agevolazioni per veicoli a basse emissioni e provvidenze in materia di radiodiffusione), artt. 20, comma 2, e 21, commi 3 e 4. - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.29 del 9-7-2014)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 20, comma 2, e 21, commi 3 e 4, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 19 luglio 2013, n. 11 (Norme in materia di artigianato, industria, procedimento amministrativo, promozione delle attività economiche, trasporti, commercio, formazione professionale, esercizi pubblici, aree sciabili attrezzate, guide alpine – guide sciatori, rifugi alpini, amministrazione del patrimonio, trasporto pubblico di persone nonché agevolazioni per veicoli a basse emissioni e provvidenze in materia di radiodiffusione), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 4-8 ottobre 2013, depositato in cancelleria l'8 ottobre 2013 ed iscritto al n. 90 del registro ricorsi 2013.

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

udito nell'udienza pubblica del 10 giugno 2014 il Giudice relatore Marta Cartabia;

udito l'avvocato dello Stato Cristina Gerardis per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 20, comma 2, e 21, commi 3 e 4, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 19 luglio 2013, n. 11 (Norme in materia di artigianato, industria, procedimento amministrativo, promozione delle attività economiche, trasporti, commercio, formazione professionale, esercizi pubblici, aree sciabili attrezzate, guide alpine – guide sciatori, rifugi alpini, amministrazione del patrimonio, trasporto pubblico di persone nonché agevolazioni per veicoli a basse emissioni e provvidenze in materia di radiodiffusione), per violazione degli artt. 117, primo comma, e 81, quarto comma, della Costituzione.

Le misure impuginate riguardano l'erogazione di contributi alle emittenti radiotelevisive e ai portali informativi online con sede legale e redazione principale ed operativa nel territorio provinciale nonché la copertura dei relativi oneri.

2.– La prima questione ha ad oggetto l'art. 20, comma 2, della legge prov. Bolzano n. 11 del 2013, nella parte in cui avvantaggia le emittenti e i portali informativi aventi sede legale nella Provincia di Bolzano, rispetto a quelli operanti nel medesimo territorio provinciale, ma aventi sede legale in altre parti del territorio italiano o in altri Stati membri dell'Unione europea, dato che questi ultimi non potrebbero beneficiare dei contributi disposti dalla Giunta provinciale, se non trasferendo la propria sede legale nella Provincia di Bolzano. Di conseguenza, tale misura risulterebbe discriminatoria e violerebbe l'art. 117, primo comma, Cost. in relazione al principio della libertà di stabilimento previsto dall'art. 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

La questione è fondata.

L'impugnato art. 20, comma 2, autorizza la Giunta provinciale a erogare contributi finanziari alle emittenti radiotelevisive e ai portali informativi online, a determinate condizioni. Tra queste, si richiede che i beneficiari dei contributi abbiano sede legale e redazione principale nel territorio della Provincia di Bolzano. In tal modo, la previsione censurata dispone misure di favore per le società aventi sede legale nel territorio provinciale, a scapito di quelle radicate in altre zone del territorio nazionale o in altri Stati membri dell'Unione europea, in violazione della libertà di stabilimento garantita dai Trattati europei.

La libertà di stabilimento comprende, infatti, ai sensi degli artt. 49 e 54 del TFUE, il diritto di stabilimento secondario, vale a dire il diritto delle società, costituite a norma delle leggi di un qualsiasi Stato membro e che abbiano la loro sede sociale, l'amministrazione centrale o la sede principale nel territorio dell'Unione, di svolgere la loro attività economica in un altro Stato membro mediante una controllata, una succursale o un'agenzia.

I principi dell'Unione appena richiamati esigono una parità di trattamento tra imprese, indipendentemente dalla ubicazione della loro sede legale e quindi vietano tanto le discriminazioni palesi, quanto le misure che ostacolano o scoraggiano, direttamente o indirettamente, il pieno esercizio della libertà di stabilimento (Corte di giustizia, sentenze 30 novembre 1995, in causa C-55/94, Reinhard Gebhard contro Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano, e 5 ottobre 2004, in causa C-442/02, CaixaBank France contro Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie). Secondo il principio del trattamento nazionale, ai soggetti che nello Stato membro

si limitano ad aprire un centro di attività deve essere esteso il trattamento che la legislazione locale riserva ai soggetti che nel territorio nazionale hanno lo stabilimento principale. Ammettere che lo Stato membro, ovvero, nel caso in questione, la Provincia autonoma di Bolzano, possa riservare un trattamento diverso alle società che operano sul suo territorio attraverso una sede secondaria, per il solo fatto che la sede principale si trova altrove, svuoterebbe di contenuto il diritto di stabilimento secondario (ex plurimis: Corte di giustizia, sentenza 13 luglio 1993, in causa C-330/91, *The Queen contro Inland Revenue Commissioners*, ex parte *Commerzbank AG*; sentenza 12 aprile 1994, in causa C-1/93, *Halliburton Services BV contro Staatssecretaris van Financiën*; sentenza 28 gennaio 1986, in causa C-270/83, *Commissione delle Comunità europee contro Repubblica francese*).

La misura impugnata, dunque, nel subordinare la concessione dei contributi al requisito della sede legale e redazione principale ed operativa nel territorio provinciale, viola l'art. 49 del TFUE, in quanto dispone un trattamento discriminatorio a svantaggio delle società con sede legale fuori dalla Provincia di Bolzano, che esercitano il proprio diritto di stabilimento secondario tramite una succursale, filiale o agenzia.

3.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato, in secondo luogo, l'art. 21, comma 3, della legge prov. Bolzano n. 11 del 2013, per violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost., in quanto l'unità previsionale di base a cui fa riferimento la disposizione impugnata non risulterebbe indicata nella tabella A allegata alla legge della Provincia autonoma di Bolzano 20 dicembre 2012, n. 22 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2013 e per il triennio 2013-2015 – Legge finanziaria 2013), a cui si fa rinvio. Inoltre, la copertura finanziaria non sarebbe idonea, poiché si intenderebbe far gravare la spesa sul fondo di riserva per spese impreviste, in violazione dell'art. 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica) che, nell'indicare le modalità consentite per dare copertura finanziaria alle leggi, non includerebbe la possibilità di ricorrere a fondi di riserva.

3.1.– La prima censura è inammissibile.

La spesa per gli interventi di cui all'art. 20 della legge prov. Bolzano n. 11 del 2013 è quantificata dal successivo art. 21, comma 3, in un milione di euro per il 2013 e ad essa è data copertura mediante riduzione per importo equivalente dell'UPB 27203 «di cui alla tabella A allegata alla legge provinciale 20 dicembre 2012, n. 22», vale a dire la legge finanziaria provinciale per il 2013. Invero, la tabella A ad essa allegata non menziona l'UPB 27203. Quest'ultima è però indicata nel bilancio provinciale per il 2013, approvato con la legge della Provincia autonoma di Bolzano 20 dicembre 2012, n. 23 (Bilancio di previsione della Provincia autonoma di Bolzano per l'anno finanziario 2013 e bilancio triennale 2013-2015), e corrisponde al fondo di riserva per le spese impreviste, cui è possibile attingere (Allegato n. 2) per una serie di spese, tra cui quelle «urgenti (...) per la prevenzione o a seguito di pubbliche calamità» (p. 1).

La legge della Provincia autonoma di Bolzano 17 settembre 2013, n. 12 (Approvazione del rendiconto generale della provincia per l'esercizio finanziario 2012 e altre disposizioni), entrata in vigore il 25 settembre 2013, all'art. 17, comma 3, ha espunto dall'impugnato art. 21, comma 3, il riferimento alla tabella A allegata alla legge prov. Bolzano n. 22 del 2012. Permane dunque il riferimento puro e semplice alla UPB 27203, riferimento da intendere quindi alla stessa UPB per come indicata nella sua sede naturale, ossia nello stato di previsione della spesa facente parte del bilancio per l'esercizio in questione (2013).

Poiché la legge prov. Bolzano n. 12 del 2013 è entrata in vigore il 25 settembre 2013, mentre il ricorso è stato deliberato nella riunione del Consiglio dei ministri del 27 settembre 2013, la doglianza deve ritenersi inammissibile, nella parte in cui denuncia l'assenza della UPB dalla tabella A, per ricostruzione inesatta della disposizione impugnata (ex plurimis, sentenza n. 3 del 2013). Per completezza va detto che la norma impugnata, nella sua formulazione originaria, non ha mai avuto applicazione, considerato che la delibera di Giunta che dà applicazione all'art. 20, comma 2, è stata adottata il 27 dicembre 2013.

3.2.– Fondata è invece la censura che lamenta l'inutilizzabilità del fondo di riserva per spese impreviste al fine di assicurare la copertura finanziaria delle spese per i contributi di cui all'art. 20, comma 2, della legge impugnata.

La difesa della resistente obietta che l'art. 17 della legge n. 196 del 2009, invocato dal Presidente del Consiglio dei ministri come parametro interposto, non si applicherebbe alla Provincia autonoma di Bolzano, titolare di potestà legislativa propria in materia di bilancio e contabilità. Secondo la Provincia, tale potestà è stata esercitata con la legge della Provincia autonoma di Bolzano 29 gennaio 2002, n. 1 (Norme in materia di bilancio e di contabilità della Provincia Autonoma di Bolzano), nella quale non figurerebbe alcun divieto di copertura delle spese mediante il ricorso a fondi di riserva; inoltre, a norma dell'art. 20 della stessa legge prov. Bolzano n. 1 del 2002, l'assessore provinciale può usare il fondo di riserva per coprire spese impreviste, corrispondenti alle categorie elencate in un apposito allegato al bilancio, tra cui si menzionano le spese urgenti per la prevenzione di calamità pubbliche, che esigerebbe, sempre secondo la Provincia, impianti ricetrasmittenti perfettamente funzionanti. Di qui la connessione, nella prospettazione che ne dà la Provincia, tra i contributi di cui all'art. 20, comma 2, della legge provinciale censurata e l'UPB dedicata alle spese impreviste.

A prescindere da ogni considerazione circa la possibilità di ricondurre alle spese urgenti per la prevenzione di calamità pubbliche i contributi erogabili dalla Giunta provinciale alle emittenti radiotelevisive e ai portali informativi online, pare opportuno ricordare che per pacifica giurisprudenza di questa Corte «[g]li artt. 17 e 19 della legge n. 196 del 2009 costituiscono una mera specificazione del principio [dell'equilibrio di bilancio di cui all'art. 81, quarto comma, Cost.]: l'art. 17 inerisce alle modalità di copertura finanziaria delle leggi statali; l'art. 19 le estende a tutte le Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano. In sostanza le due disposizioni non comportano un'innovazione al principio della copertura, bensì una semplice puntualizzazione tecnica (come confermato, tra l'altro, dall'incipit dell'art. 17: “in attuazione dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione...”) ispirata dalla crescente complessità della finanza pubblica» (sentenza n. 26 del 2013, che si riferisce al principio della copertura come enunciato all'art. 81, quarto comma, Cost. nel testo in vigore fino all'esercizio 2013; dall'esercizio 2014, poiché trova applicazione la revisione introdotta con la legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, recante «Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale», il medesimo principio rinviene il proprio fondamento nell'art. 81, terzo comma, Cost.).

Di conseguenza, anche la Provincia autonoma di Bolzano, non diversamente dalle altre autonomie speciali, è soggetta alla normativa di cui all'art. 17 della legge n. 196 del 2009 e la sua inosservanza da parte delle leggi provinciali determina una violazione dell'art. 81 Cost. (sentenza n. 115 del 2012).

La formulazione dell'art. 17 non lascia dubbi sul fatto che la legge prov. Bolzano n. 11 del 2013, in quanto nuova e latrice di oneri, debba individuare i mezzi finanziari per la sua attuazione, attenendosi ad una delle modalità da esso indicate. Tra queste non è annoverata la riduzione per equivalente importo del fondo di riserva per le spese impreviste. Del resto, come questa Corte ha avuto già modo di precisare, la finalità stessa del fondo di riserva per le spese impreviste esclude che le risorse di tale fondo possano essere utilizzate per coprire spese intenzionalmente pianificate dal legislatore provinciale e del tutto svincolate dall'accadere di eventi che sfuggono al suo controllo (sentenza n. 28 del 2013), come in sostanza la disposizione impugnata ha fatto. L'utilizzo del fondo per le spese impreviste, a copertura di nuovi oneri previsti dalla legislazione approvata in corso di esercizio, da un lato, rischia di vanificarne la finalità, in quanto così facendo esso potrebbe venire eccessivamente impoverito e, dunque, non essere poi in grado di assolvere alle finalità per le quali è stato istituito, una volta che gli eventi che giustificano il ricorso ad esso si dovessero verificare; dall'altro, il ricorso ad un fondo che, per sua natura, è destinato a finalità non precisate (e non precisabili), ma che comunque dovranno essere in qualche modo fronteggiate all'occorrenza, finisce per svuotare la ratio della disposizione costituzionale, specie nell'attuazione datane dal legislatore del 2009 in conformità ad una interpretazione già da tempo fatta propria dalla

giurisprudenza di questa Corte. Si deve precisare inoltre che, nel caso di specie, il legislatore non pare neppure aver previsto la riallocazione delle risorse sottratte dal fondo di riserva ad un capitolo di bilancio dedicato ai contributi provinciali da erogarsi a favore alle emittenti radiotelevisive e ai portali online, cosicché di fatto detti contributi graverebbero direttamente, e dunque illegittimamente, sul fondo di riserva.

4.– La terza questione, avente ad oggetto l'art. 21, comma 4, della legge prov. Bolzano n. 11 del 2013, non è fondata.

Occorre anzitutto precisare che la censura deve intendersi riferita alla disposizione impugnata in quanto prevede la copertura finanziaria per gli anni successivi al 2013 dei soli contributi concessi alle emittenti radiotelevisive e ai portali informativi online, ai sensi dell'art. 20, comma 2, dei quali il ricorso tratta.

È opportuno ricordare che, secondo l'art. 20 della legge prov. Bolzano impugnata, i contributi in questione sono concessi discrezionalmente dalla Giunta sulla base di criteri definiti dallo stesso organo, nel rispetto di alcuni requisiti e presupposti indicati direttamente dal citato art. 20. La conseguente attività di erogazione è prevista senza determinazione di tempo ed è pertanto suscettibile di protrarsi e ripetersi.

L'art. 21, comma 3, come detto, quantifica gli oneri conseguenti e provvede alla loro copertura per l'anno 2013, mentre il successivo comma 4 rinvia alle leggi finanziarie annuali non la sola copertura finanziaria, ma la stessa decisione di spesa, oltre che la quantificazione della stessa: «[l]a spesa a carico dei successivi esercizi finanziari è stabilita con legge finanziaria annuale». Pertanto, la lettura sistematica dei commi 3 e 4 porta a ritenere che la spesa sia stata autorizzata, quantificata e coperta solo per l'anno 2013.

Con riguardo agli anni successivi al 2013, la spesa dovrà essere stabilita di volta in volta e contestualmente ad essa dovrà anche essere assicurata adeguata copertura finanziaria, ben potendo il legislatore provinciale variare e rimodulare l'entità complessiva degli stanziamenti e, di conseguenza, l'entità dei contributi, la cui concessione è del resto configurata in termini del tutto facoltativi, secondo quanto emerge dalla lettura dell'art. 20, comma 2: «La Giunta può concedere contributi [...]». Non si tratta dunque di spese pluriennali, la cui copertura deve essere assicurata per tutto l'arco temporale interessato (ex plurimis, sentenze n. 26 del 2013 e n. 70 del 2012), quanto piuttosto di spese ripetibili, ma di carattere facoltativo, alle quali può legittimamente essere data copertura al momento della quantificazione della spesa, di anno in anno deliberata (analogamente, sentenza n. 62 del 2014).

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 20, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 19 luglio 2013, n. 11 (Norme in materia di artigianato, industria, procedimento amministrativo, promozione delle attività economiche, trasporti, commercio, formazione professionale, esercizi pubblici, aree sciabili attrezzate, guide alpine – guide sciatori, rifugi alpini, amministrazione del patrimonio, trasporto pubblico di persone nonché agevolazioni per veicoli a basse emissioni e provvidenze in materia di radiodiffusione), limitatamente alle parole «sede legale e redazione principale ed operativa nel territorio provinciale»;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 21, comma 3, della legge prov. Bolzano n. 11 del 2013;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 4, della legge prov. Bolzano n. 11 del 2013, promossa, in riferimento all'art. 81, quarto comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 giugno 2014.

Sabino CASSESE, Presidente
Marta CARTABIA, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 4 luglio 2014.

SENTENZE DI MERO RITO

- n. 36/2014, in materia di finanziamento degli enti locali;
- n. 41/2014, in materia elettorale (conflitto tra enti);
- n. 71/2014, in materia finanziaria (conflitto tra enti);
- n. 129/2014, in materia sanitaria;
- n. 138/2014, in materia di procedimento amministrativo.