

## INDICE DELLE NOTE E SENTENZE CORRELATE

### **Ambiente (turismo-governo del territorio)**

#### [Sentenza 6 luglio 2012, n. 171](#)

articoli 1 e 2 della legge della Regione Lazio 13 agosto 2011, n. 14, recante: «Disciplina delle strutture turistiche ricettive all'aria aperta. Modifiche alla legge regionale 6 agosto 2007, n. 13 (Organizzazione del sistema turistico laziale. Modifiche alla legge regionale 6 agosto 1999, n. 14 "Organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo" e successive modifiche) e successive modifiche

### **Coordinamento della finanza pubblica**

#### [Sentenza 6 luglio 2012, n. 173](#)

articolo 9 commi 3, 28, 29, 31 e 36 e articolo 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, in legge 30 luglio 2010, n. 122

### **Bilancio e contabilità pubblica**

#### [Sentenza 6 luglio 2012, n. 176](#)

articolo 5-bis del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148

### **Pubblico impiego**

#### [Sentenza 11 luglio 2012, n. 177](#)

art. 16, comma 13, L. R. Abruzzo 10 maggio 2002, n. 7

### **Contabilità pubblica, sistemi contabili, federalismo fiscale**

#### [Sentenza 11 luglio 2012, n. 178](#)

artt. 29, comma 1, lett. k), e 37 d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118

### **Ambiente**

#### [Sentenza 11 luglio 2012, n. 179](#)

art. 49, c. 3°, del decreto legge 31/05/2010, n. 78, convertito con modificazioni in legge 30/07/2010, n. 122 (n.b. art.14 quater comma 3 legge 241/1990)

### **Impianti distribuzione carburanti**

#### [Sentenza 12 luglio 2012, n. 183](#)

articolo 28, commi 3 e 4, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, 3 e 4 del 7, 7, comma 1, 8, comma 2, 26, comma 2 legge della Regione Piemonte 11 luglio 2011, n. 10 (Disposizioni collegate alla legge finanziaria per l'anno 2011)

### **Bilancio e contabilità pubblica - edilizia e urbanistica**

#### [Sentenza 12 luglio 2012, n. 184](#)

articolo 2, commi 8 e 9, art. 5, commi 9, 10, 11, 12, 13, 14 del decreto legge 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre Europeo – Prime disposizioni urgenti per l'economia), convertito, con modificazioni, in legge 12 luglio 2011, n. 106

### ***Ticket sanitari***

[Sentenza 16 luglio 2012, n. 187](#)

*art. 17, commi 1, lettera d), e 6, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria)*

### ***Pubblico impiego***

[Sentenza 16 luglio 2012, n. 189](#)

*articolo 13, comma 6 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 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)*

### ***Ordinamento comunitario***

[Sentenza 19 luglio 2012, n. 191](#)

*legge della Regione Lazio 5 agosto 2011, n. 9*

### ***Bilancio e contabilità***

[Sentenza 19 luglio 2012, n. 192](#)

*artt. 3, 11 e 31 della legge della Regione Abruzzo 23 agosto 2011, n. 35; artt. 2 e 5 della legge della Regione Abruzzo 9 novembre 2011, n. 39*

### ***Coordinamento della finanza pubblica***

[Sentenza 19 luglio 2012, n. 193](#)

*art. 20, commi 2, 2-bis, 2-ter, 2-quater, 3, 4, 5 e 17 bis del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), e art. 1, commi 8 e 9, lettera b), del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo)*

### ***Coordinamento della finanza pubblica - costi della politica***

[Sentenza 20 luglio 2012, n. 198](#)

*articolo 14 commi 1 e 2 del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138 (ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo) convertito, con modificazioni, in legge 14 settembre 2011, n. 148; articolo 30 comma 5 della legge 12 novembre 2011, n. 183 (disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2012)*

### ***Servizi pubblici locali di rilevanza economica***

[Sentenza 20 luglio 2012, n. 199](#)

*articolo 4 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148*

### ***Attività economiche (tutela della concorrenza)***

[Sentenza 20 luglio 2012, n. 200](#)

*articolo 3 del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito con modificazioni con legge 14 settembre 2011, n. 148*

### ***Protezione civile***

[Sentenza 20 luglio 2012, n. 201](#)

*legge della Regione Molise 9 settembre 2011, art.4, comma 3, terzo e quarto periodo*

### **Segnalazione certificata di inizio attività (SCIA)**

[Sentenza 20 luglio 2012, n. 203](#)

*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, articolo 49 comma 4ter*

### **Ambiente – paesaggio**

[Sentenza 24 luglio 2012, n. 207](#)

*articolo 6, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 9 luglio 2010, n. 139 (Regolamento recante procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica per gli interventi di lieve entità, a norma dell'articolo 146, comma 9, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e successive modificazioni)*

### **Assunzioni presso gli enti del servizio sanitario regionale – coordinamento della finanza pubblica**

[Sentenza 30 luglio 2012, n. 211](#)

*artt. 13, 31, 32, 34, comma 5, e 39, comma 1, della legge della Regione Basilicata 4 agosto 2011, n. 17 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2011 e del bilancio pluriennale per il triennio 2011-2013)*

### **Pubblico impiego**

[Sentenza 30 luglio 2012, n. 212](#)

*articoli 4, commi 5, 10 e 11, 5, commi 1 e 5, 6, commi da 1 a 6 e 8, 9, commi 3 e 6, e 10 della legge della Regione Sardegna 4 agosto 2011, n. 16 (Norme in materia di organizzazione e personale)*

### **Impiego pubblico – personale delle segreterie particolari di organi regionali**

[Sentenza 30 luglio 2012, n. 213](#)

*articoli 1 e 3 della legge Regione Molise 4 agosto 2011, n. 17 (Modifiche all'articolo 8 della legge regionale 12 settembre 1991, n. 15 e all'articolo 6 della legge regionale 20 agosto 2012, n. 16, in materia di segreterie particolari)*

### **Sanità pubblica – finanza pubblica**

[Sentenza 30 luglio 2012, n. 214](#)

*articoli 1, commi 1, 2, 3 e 5; 4, comma 3; 5 e 9, comma 1, della legge della Regione Calabria 28 settembre 2011, n. 35 (Riconoscimento ex articolo 54, comma 3, della legge regionale 19 ottobre 2004, n. 25, della «Fondazione per la Ricerca e la Cura dei Tumori “Tommaso Campanella” Centro Oncologico d'Eccellenza» come ente di diritto pubblico) e degli articoli da 1 a 4 della legge della Regione Calabria 28 dicembre 2011, n. 50 (Norme di integrazione alla legge regionale 28 settembre 2011, n. 35)*

### **Impiego pubblico – misure in materia di stabilizzazione finanziaria**

[Sentenza 30 luglio 2012, n. 215](#)

*art. 9, commi 1, 2-bis, 4 e 21, del decreto-legge 31 maggio 2010, n.78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 30 luglio 2010, n. 122*

### **Sovvenzioni ad imprese – personale regionale**

[Sentenza 13 settembre 2012, n. 217](#)

*articolo 2 commi 55, 70, 85, 88, 91 e 106; articolo 7 comma 51; articolo 10 commi 25, 85 e 86; articolo 12 commi 26, 28, 32, 33 e 38; articolo 13 comma 25 della legge Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 11 agosto 2011, n. 11 (Assestamento del bilancio 2011 e del bilancio pluriennale per gli anni 2011-2013 ai sensi dell'articolo 34 della legge regionale n. 21/2007)*

### **Professioni**

[Sentenza 21 settembre 2012, n. 219](#)

*art. 3 della legge della Regione Molise 9 settembre 2011, n. 29*

### **Lavoro – ordinamento civile**

[Sentenza 4 ottobre 2012, n. 221](#)

*articolo 8, commi 1, 2, 2 bis del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito con modificazioni con legge 14 settembre 2011, n. 148*

### **Energia da fonti rinnovabili**

[Sentenza 11 ottobre 2012, n. 224](#)

*articolo 18 della legge regionale della Regione autonoma della Sardegna 29 maggio 2007, n. 2 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione. Legge finanziaria 2007)*

### **Governo del territorio**

[Sentenza 11 ottobre 2012, n. 225](#)

*artt. 3, comma 3, e 4, comma 1, della legge della Regione Liguria 29 marzo 2004, n. 5 (Disposizioni regionali in attuazione del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 «Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e la correzione dell'andamento dei conti pubblici», come convertito dalla legge 24 novembre 2003, n. 326 e modificato dalla legge 24 dicembre 2003, n. 350 «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004», concernenti il rilascio della sanatoria degli illeciti urbanistico-edilizi)*

### **Pubblico impiego**

[Sentenza 11 ottobre 2012, n. 226](#)

*articolo 11 comma 1 legge della Regione Puglia 30 maggio 2011, n. 9 (Istituzione dell'Autorità idrica pugliese) sia nel testo originario che in quello sostituito dall'articolo 3 della legge Regione Puglia 13 ottobre 2011 n. 27*

### **Tutela della salute - assegnazioni di sedi farmaceutiche**

[Sentenza 12 ottobre 2012, n. 231](#)

*art. 1 della legge della Regione Calabria 10 agosto 2011, n. 30 (Disposizioni transitorie in materia di assegnazioni di sedi farmaceutiche)*

### **Legislazione antimafia, ordine pubblico e sicurezza**

[Sentenza 19 ottobre 2012, n. 234](#)

*artt. 45, comma I, 47, 48, comma III, dlgs. 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136)*

### **Tutela della salute - prestazioni di riabilitazione in regime domiciliare**

[Sentenza 26 ottobre 2012, n. 236](#)

*art. 8 della legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 4 (Norme urgenti in materia di sanità e servizi sociali)*

### **Finanza regionale**

[Sentenza 31 ottobre 2012, n. 241](#)

*decreto legge 13 agosto 2011, n.138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo) convertito con modificazioni dalla legge 14 settembre 2011, n. 148*

### **Acque minerali e termali**

[Sentenza 31 ottobre 2012, n. 244](#)

*articoli 6, 7, comma 1, 16, 17, 22, 23, comma 1, 29 e 30 del decreto legislativo 8 ottobre 2011, n. 176 (Attuazione della direttiva 2009/54/CE, sull'utilizzazione e la commercializzazione delle acque minerali)*

### **Pubblico impiego**

[Sentenza 31 ottobre 2012, n. 245](#)

*art. 1 della Legge della Regione Puglia 2 novembre 2011, n. 28*

### **Appalti pubblici - impiego pubblico - porti**

[Sentenza 19 novembre 2012, n. 256](#)

*legge della Regione Marche 31 ottobre 2011, n. 20 (Assestamento del bilancio 2011) in relazione agli articoli 22, 26, comma 4, 27, 31, comma 1, lettera d)*

### **Impiego pubblico – assunzioni a tempo determinato**

[Sentenza 22 novembre 2012, n. 259](#)

*articolo 7 della legge Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Sudtirolo 17 maggio 2011, n. 4 (Modifiche dell'ordinamento e delle norme in materia di personale della Regione e delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Trento e Bolzano)*

### **Tutela della salute**

[Sentenza 22 novembre 2012, n. 260](#)

*articolo 1, comma 1, lettere a) e b), della legge della Regione Abruzzo 13 gennaio 2012, n. 3 (Modifiche all'art. 35 della legge regionale 30 aprile 2009, n. 6, concernente disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2009 e pluriennale 2009-2011 della Regione Abruzzo – Legge finanziaria regionale 2009 – e altre disposizioni di adeguamento normativo)*

### **Coordinamento finanza pubblica**

[Sentenza 28 novembre 2012, n. 262](#)

*artt. 9, comma 1, secondo periodo, 10, comma 1, secondo periodo, 11, comma 1, secondo periodo della Legge della Regione Puglia 4 gennaio 2011, n. 1*

### **Finanze, tributi**

[Sentenza 28 novembre 2012, n. 265](#)

*art. 28, comma 2, l. 12 novembre 2011, n. 183*

### **Bilancio e contabilità pubblica, finanza regionale**

[Sentenza 30 novembre 2012, n. 271](#)

*art. 13, c. 3°, del decreto legislativo 27/10/2011, n. 186 (Disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni del regolamento CE n. 1272/2008 relativo alla classificazione, all'etichettatura e all'imballaggio di sostanze e miscele, che modifica ed abroga le direttive 67/548/CEE e 1999/45/CE e che reca modifica al regolamento CE n. 1907/2006)*

### **Consorzi di bonifica**

[Sentenza 6 dicembre 2012, n. 273](#)

*articolo 1 della legge della Regione Puglia 10 ottobre 2003, n. 23 (Disposizioni urgenti in materia di Consorzi di bonifica e di personale forestale)*

### **Concorrenza - tutela della salute e dei servizi pubblici locali**

[Sentenza 6 dicembre 2012, n. 274](#)

*legge della Regione Veneto 11 novembre 2011, n. 21 (Integrazione della legge regionale 4 marzo 2010, n. 18 “Norme in materia funeraria”, in materia di deroghe per i comuni montani) articoli 1 e 2*

### **Energia – impianti di produzione da fonti rinnovabili**

[Sentenza 6 dicembre 2012, n. 275](#)

*articoli 5, comma 1, 6, commi 9 e 11, articoli 5 e 6, art. 15, commi 3 e 4, 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)*

### **Giurisdizione e norme processuali e ordinamento civile**

[Sentenza 12 dicembre 2012, n. 277](#)

*articolo 1, comma 1349, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge finanziaria 2007), articolo 2, comma 3, della legge della Regione Piemonte 24 dicembre 2004, n. 39 (Costituzione dell’Azienda sanitaria ospedaliera “Ordine Mauriziano di Torino”)*

### **Caccia, tutela della fauna omeoterma**

[Sentenza 12 dicembre 2012, n. 278](#)

*art. 2, commi 1, 2, 3, 5, 11, 15, nonché art. 7, comma 5, L. Provincia autonoma di Bolzano 12 dicembre 2011, n. 14*

### **Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni**

[Sentenza 12 dicembre 2012, n. 284](#)

*articolo 27 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l’equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214*

### **Formazione professionale**

[Sentenza 19 dicembre 2012, n. 287](#)

*articolo 11 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148*

### **Tributi, ambiente**

[Sentenza 19 dicembre 2012, n. 288](#)

*articolo 10 e 22 della legge della Regione Marche 28 dicembre 2011, n. 28 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012/2014 della Regione – Legge finanziaria 2012)*

### **Personale pubblico**

[Sentenza 19 dicembre 2012, n. 289](#)

*legge Regione Abruzzo 9 dicembre 2010, n. 51 (Nuovo ordinamento del Bollettino Ufficiale della Regione Abruzzo) articolo 6, comma 2*

### **Impiego pubblico – trattamento economico**

[Sentenza 19 dicembre 2012, n. 290](#)

*articolo 8 della legge Regione Sardegna 4 agosto 2011, n. 16 (Norme in materia di organizzazione e personale)*

### **Commercio ed industria- commercio in aree pubbliche**

[Sentenza 19 dicembre 2012, n. 291](#)

*articolo 6 della legge Regione Toscana 28 novembre 2011, n. 63, (Disposizioni in materia di outlet ed obbligo di regolarità contributiva nel settore del commercio sulle aree pubbliche. Modifiche alla legge regionale 7 febbraio 2005, n. 28 “Codice del Commercio. Testo unico in materia di commercio in sede fissa, su aree pubbliche, somministrazione di alimenti e bevande, vendita di stampa quotidiana e periodica e distribuzione di carburanti”)*

### **Sanità**

[Sentenza 19 dicembre 2012, n. 292](#)

*art. 1, c. 1°, della legge della Regione Campania 14 dicembre 2011, n. 23 (Modifiche alla legge regionale 15 marzo 2011, n. 4, recante disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania – Legge finanziaria regionale 2011) nella parte in cui modifica l'art. 1, c. 237° undecies, duodecies, sexdecies, vicies, vicies ter, della legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 4*

### **Opere pubbliche**

[Sentenza 19 dicembre 2012, n. 293](#)

*art. 44 bis del decreto legge 06/12/2011, n. 201214 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), inserito dalla legge di conversione 22/12/2011, n. 214*

### **Servizi sociali**

[Sentenza 19 dicembre 2012, n. 296](#)

*art. 14, comma 2, lettera c), della legge della Regione Toscana 18 dicembre 2008, n. 66, (Istituzione del fondo regionale per la non autosufficienza)*

### **Disciplina statale dell'Indicatore della Situazione Economica Equivalente (ISEE)**

[Sentenza 19 dicembre 2012, n. 297](#)

*articolo 5 del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214*

### **Contabilità pubblica – istruzione**

[Sentenza 19 dicembre 2012, n. 298](#)

*articolo 33, comma 16 della legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2012))*

### **Commercio**

[Sentenza 19 dicembre 2012, n. 299](#)

*art. 31, comma 1, del decreto legge 6 dicembre 2011, n.2011*

**Contabilità pubblica**

[Sentenza 20 dicembre 2012, n. 309](#)

*legge Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 2 (Bilancio di previsione della Regione Campania per l'anno 2012 e bilancio pluriennale per il triennio 2012-2014) articoli 1, commi 5 e 6, e 5*

**Caccia, tutela della fauna omeoterma**

[Sentenza 20 dicembre 2012, n. 310](#)

*art. 5, commi 1, 2, 3 L.R. Abruzzo 13 dicembre 2011, n. 43*

**Bilancio e contabilità pubblica**

[Sentenza 20 dicembre 2012, n. 311](#)

*articolo 35, commi 8, 9, 10 e 13, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27*

**Elenco delle sentenze di mero rito**

## **Sentenza: 6 luglio 2012, n. 171**

**Materia:** ambiente (turismo-governo del territorio)

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** articolo 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione

**Ricorrente:** Presidenza del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** articoli 1 e 2 della legge della Regione Lazio 13 agosto 2011, n. 14, recante: «Disciplina delle strutture turistiche ricettive all'aria aperta. Modifiche alla legge regionale 6 agosto 2007, n. 13 (Organizzazione del sistema turistico laziale. Modifiche alla legge regionale 6 agosto 1999, n. 14 "Organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo" e successive modifiche) e successive modifiche.

**Esito:** parziale accoglimento del ricorso

**Estensore nota:** Caterina Orione

Entrambe le disposizioni impugnate, sono relative all'installazione e il rimessaggio di manufatti, (roulottes, caravans, case mobili e loro preingressi e cucinotti ) presso le strutture ricettive all'aria aperta poste in aree protette.

Ad avviso del ricorrente, le attività di cui sopra sarebbero consentite per tali mezzi mobili, pur configurandosi come strutture permanenti, quindi atte ad una modifica dello stato dei luoghi e dell'ambiente, in forza dell'erroneo presupposto della loro qualificazione giuridica quale attività edilizia libera, in assenza di qualsivoglia autorizzazione dell'ente parco, in dispregio di quanto richiesto agli articoli 11 e 13 della legge quadro 394/1991 in materia.

Le disposizioni si porrebbero pertanto in contrasto con la competenza legislativa dello Stato ex articolo 117, secondo comma, lettera s) *tutela dell'ambiente e dell'ecosistema* della Costituzione, in quanto violerebbero i criteri posti a tutela di esso dalla normativa statale in tutto il territorio nazionale,

La Corte, non censura l'articolo 1, in quanto ravvisa nel suo contenuto una mera descrizione di strutture ricettive all'aria aperta e di individuazione di mezzi e manufatti che possono essere realizzati in esse, senza che vi sia alcun riferimento alle aree protette.

La Corte accoglie la prospettazione di parte ricorrente, limitatamente all'articolo 2, che ha provveduto all'inserimento dell'articolo 25 bis nella legge regionale 13/2007 e più precisamente sono dichiarati illegittimi il comma 1 ed il comma 8, secondo periodo del nuovo articolo 25 bis.

La nuova disposizione, comma 1, infatti prevede che entro il perimetro delle suddette strutture ricettive in aree protette, i manufatti e mezzi quali roulottes, caravans, case mobili e loro preingressi e cucinotti, , costituiscano attività edilizia libera, non soggetta a titolo edilizio abitativo, anche se collocati permanentemente in quanto non comporterebbero modifiche sostanziali all'ambiente e non pone alcuna limitazione numerica in ordine alla loro installazione. Inoltre non vi è previsione alcuna di rinvio a norme di controllo delle attività consentite per evitare la compromissione dello stato dei luoghi, così come disposto dagli articoli 11 e 22 della legge quadro sulle aree protette, norme queste che prescrivono regole e principi fondamentali da osservarsi da parte delle Regioni nell'esercizio della loro potestà legislativa.

L'assenza nella disciplina impugnata di rinvii esterni anche alla normativa regionale in tema dei poteri di controllo e di gestione dell'ente parco, trova il suo erroneo fondamento logico-

giuridico nella qualificazione di attività edilizia libera, non soggetta a titolo edilizio abilitativo, per l'attività di installazione e rimessaggio dei mezzi sopradescritti. Questa attività, proprio in quanto libera, non necessiterebbe di alcuna autorizzazione o nulla osta da parte dell'ente parco, ma quanto asserito dalla resistente, (sarebbe consentito alle Regioni di normare ulteriori attività libere rispetto alle prescrizioni nazionali) è in contrasto con il combinato disposto degli articoli 3, 6, 10 del D.P.R. 380/2001 Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia.

Le disposizioni richiamate definiscono quali *interventi di nuova costruzione anche l'installazione di manufatti leggeri, anche prefabbricati, e di strutture di qualsiasi genere, quali roulotte, campers, case mobili, imbarcazioni, che siano utilizzati come abitazioni, ambienti di lavoro.....e che non siano diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee*, non prevedono tali installazioni come attività per cui non è richiesto titolo abilitativo, l'asserita possibilità per le regioni di prevedere ulteriori attività libera, non può derogare a norme nazionali che individuano per determinate fattispecie, precise qualificazioni giuridiche come quelle sopracitate ed infine prevedono che gli interventi di nuova costruzione comportino trasformazione urbanistica e del territorio.

Il comma 8, secondo periodo dell'articolo 25 bis, è anch'esso censurato, in quanto l'ipotesi di spostamento dei manufatti, non può essere considerato privo di effetti sullo stato dei luoghi e dell'ambiente e l'assenza di un preventivo nulla osta dell'ente parco appare anch'esso in contrasto con il rispetto delle attribuzioni costituzionali in materia di ambiente.

La Corte conferma la propria giurisprudenza in tema di tutela dell'ambiente per cui *non si può discutere di materia in senso tecnico, perché la tutela ambientale è da intendere come valore costituzionalmente protetto, che in quanto tale delinea una sorta di «materia trasversale», in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, anche regionali, fermo restando che allo Stato spettano le determinazioni rispondenti ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale, con la conseguenza che l'intervento regionale è possibile soltanto in quanto introduca una disciplina idonea a realizzare un ampliamento dei livelli di tutela e non derogatoria in senso peggiorativo.*

**Parchi - Edilizia e urbanistica -Turismo - Norme della Regione Lazio - Strutture ricettive all'aria aperta - Elencazione dei mezzi e manufatti che possono essere installati o realizzati nelle strutture ricettive medesime - Ricorso del Governo - Paventata possibilità di realizzare strutture edilizie in aree protette senza l'acquisizione del necessario parere degli enti gestori - Asserita violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente - Insussistenza - Non fondatezza della questione. - Legge della Regione Lazio 13 agosto 2011, n. 14, art. 1, che ha sostituito il comma 4 dell'art. 23 della legge della Regione Lazio 6 agosto 2007, n.13 e successive modifiche. - Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. s).**

**Parchi - Edilizia e urbanistica -Turismo - Norme della Regione Lazio - Strutture ricettive all'aria aperta collocate all'interno di aree naturali protette regionali - Installazione e rimessaggio dei mezzi mobili di pernottamento - Possibilità di realizzare strutture (preingressi e cucinotti) permanentemente collocate, in assenza di titolo abilitativo edilizio nonché del parere degli organi titolari di gestione del parco - Mancata previsione di verifiche e controlli che permettano di riscontrare il presunto carattere precario e temporaneo dell'installazione - Contrasto con la legge quadro sulle aree protette - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente - Illegittimità costituzionale. - Legge della Regione Lazio 6 agosto 2007, n. 13, art. 25-bis, comma 1, inserito dall'art. 2, comma 1, della legge della Regione Lazio 13 agosto 2011, n. 14. - Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. s); legge 6 dicembre 1991, n. 394, artt. 11, comma 3, e 22; d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, art. 3.**

**Parchi - Edilizia e urbanistica -Turismo - Norme della Regione Lazio - Strutture ricettive all'aria aperta collocate all'interno di aree naturali protette regionali - Disposizione transitoria, nelle more dell'approvazione del piano e del regolamento del parco, per la realizzazione di interventi di adeguamento - Necessità di previa comunicazione all'ente gestore dell'area, il quale può dettare specifiche modalità realizzative dell'intervento - Ricorso del Governo - Asserita violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente -Insussistenza - Non fondatezza della questione. - Legge della Regione Lazio 6 agosto 2007, n.13, art. 25-bis, comma 8, primo periodo, inserito dall'art. 2 della legge Regione Lazio 13 agosto 2011, n. 14. - Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. s).**

**Parchi - Edilizia e urbanistica -Turismo - Norme della Regione Lazio - Strutture ricettive all'aria aperta collocate all'interno di aree naturali protette regionali - Strutture precedentemente perimetrate, inserite negli strumenti urbanistici vigenti, già autorizzate all'esercizio ricettivo e ricadenti nei parchi successivamente istituiti**

- Installazione, rimozione, spostamento di mezzi mobili di pernottamento - Preventivo parere degli enti gestori - Esonero - Contrasto con la legge quadro sulle aree protette - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente - Illegittimità costituzionale. - Legge della Regione Lazio 6 agosto 2007, n.13, art. 25-bis, comma 8, secondo periodo, inserito dall'art. 2 della legge Regione Lazio 13 agosto 2011, n. 14 - Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. s); legge 6 dicembre 1991, n. 394, artt. 11, comma 3, e 22. Parchi - Edilizia e urbanistica -Turismo - Norme della Regione Lazio - Strutture ricettive all'aria aperta collocate all'interno di aree naturali protette regionali - Strutture autorizzate successivamente all'istituzione del parco - Interventi che non prevedono titoli abilitativi edilizi -Parere dell'ente parco - Termine di sessanta giorni e successivo accoglimento per silenzio assenso - Ricorso del Governo - Asserita violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente - Insussistenza - Non fondatezza della questione. - Legge della Regione Lazio 6 agosto 2007, n.13, art. 25-bis, comma 8, terzo periodo, inserito dall'art. 2 della legge Regione Lazio 13 agosto 2011, n. 14. - Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. s). (GU n. 28 del 11.07.2012 )

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 1 e 2 della legge della Regione Lazio 13 agosto 2011, n. 14, recante: «Disciplina delle strutture turistiche ricettive all'aria aperta. Modifiche alla legge regionale 6 agosto 2007, n. 13 (Organizzazione del sistema turistico laziale. Modifiche alla legge regionale 6 agosto 1999, n. 14 “Organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo” e successive modifiche) e successive modifiche», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 25 ottobre 2011, depositato in cancelleria il 2 novembre 2011, ed iscritto al n. 129 del registro ricorsi 2011.

*Visto* l'atto di costituzione della Regione Lazio;

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

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

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

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

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

«Tali manufatti», ad avviso della difesa dello Stato, «si configurano come strutture permanenti e determinano un mutamento dello stato dei luoghi e del relativo ambiente anche nelle

aree protette: di conseguenza, vanno considerati strutture edilizie. Tuttavia, per effetto di siffatte disposizioni, potrebbero essere realizzati senza l'acquisizione di alcun parere degli organi titolari della gestione del parco».

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1. Entro il perimetro delle strutture ricettive all'aria aperta di cui all'articolo 23, comma 4, l'installazione e il rimessaggio dei mezzi mobili di pernottamento, dei relativi preingressi e cucinotti, anche se collocati permanentemente, previsti dal citato articolo 23, comma 4, lettera a) e delle altre strutture di cui al medesimo articolo 23, comma 4, lettera d), costituiscono attività edilizia libera e non sono quindi soggetti a titolo abilitativo edilizio, sempre che siano effettuati nel rispetto delle condizioni strutturali e di mobilità stabilite dal regolamento di cui all'articolo 56, fatto comunque salvo quanto stabilito dagli articoli 5, comma 5, 6, comma 6 e 10, comma 8-bis, della legge regionale 6 luglio 1998, n. 24 (Pianificazione paesistica e tutela dei beni e delle aree sottoposti a vincolo paesistico) e successive modifiche, considerato che le installazioni ed il rimessaggio dei predetti mezzi nelle strutture ricettive all'aria aperta collocate all'interno di aree naturali protette regionali, fatte salve le eventuali ulteriori modalità esecutive fissate nel piano e nel relativo regolamento approvati ai sensi degli articoli 26 e 27 della legge regionale 6 ottobre 1997, n. 29 (Norme in materia di aree naturali protette regionali) e successive modifiche, non comportano modifiche sostanziali sotto il profilo ambientale».

Omissis

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

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

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

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

Al riguardo, si deve premettere che la disciplina delle aree protette rientra nella «tutela dell'ambiente» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. (ex multis: sentenza n. 44 del

2011). La normativa statale di tali aree, che inerisce alle finalità essenziali di tutela della natura attraverso la sottoposizione di parti di territorio a speciale protezione, si estrinseca, tra l'altro, nella predisposizione di strumenti programmatici e gestionali per la valutazione di rispondenza delle attività svolte nei parchi alle esigenze di protezione della flora e della fauna (sentenza n. 387 del 2008).

Sul tema in questione, la giurisprudenza costituzionale ha più volte affermato che, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., non si può discutere di materia in senso tecnico, perché la tutela ambientale è da intendere come valore costituzionalmente protetto, che in quanto tale delinea una sorta di «materia trasversale», in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, anche regionali, fermo restando che allo Stato spettano le determinazioni rispondenti ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale, con la conseguenza che l'intervento regionale è possibile soltanto in quanto introduca una disciplina idonea a realizzare un ampliamento dei livelli di tutela e non derogatoria in senso peggiorativo (ex multis: sentenze n. 235 del 2011, n. 225 e n. 12 del 2009).

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

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

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

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

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

Il comma 1 dell'art. 25-bis della legge regionale n. 13 del 2007, come osserva il ricorrente, non prevede alcuna prescrizione o limitazione numerica delle installazioni consentite, né fa riferimento a iniziative di controllo o di verifica dell'impatto ambientale, limitandosi a rinviare: a) al «rispetto delle condizioni strutturali e di mobilità» stabilite da un regolamento (atto che, per sua natura, non potrebbe derogare alle attività indicate dalla norma censurata, che le qualifica attività edilizie libere e perciò non soggette a titolo abilitativo edilizio); b) alla legge regionale 6 luglio 1998, n. 24 (che disciplina la «Pianificazione paesistica e tutela dei beni e delle aree sottoposti a vincolo paesistico» e, perciò, non viene in rilievo nel caso in esame); c) alle «eventuali ulteriori modalità esecutive fissate nel piano e nel relativo regolamento approvati ai sensi degli articoli 26 e 27 della legge regionale 6 ottobre 1997, n. 29 (Norme in materia di aree naturali protette regionali)

e successive modifiche». Queste ultime norme concernono, rispettivamente, il piano e il regolamento dell'area naturale protetta, ma non incidono sul contenuto precettivo della norma qui censurata, anche perché sono richiamate soltanto per far salve «eventuali ulteriori modalità esecutive», restando ferma la regola secondo cui l'attività prevista dall'art. 2, comma 1, della legge regionale n. 14 del 2011 costituisce attività edilizia libera e, quindi, non è soggetta a titolo abilitativo edilizio, non comportando modifiche sostanziali sotto il profilo ambientale.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Questa tesi non è fondata.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

per questi motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

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

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

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

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

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

Alfonso QUARANTA, Presidente  
Alessandro CRISCUOLO, Redattore  
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 6 luglio 2012.

## **Sentenza: 6 luglio 2012, n. 173**

**Materia:** coordinamento della finanza pubblica

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** articoli 3, 36, 39, 97, 117 co. 3 e 4, e 119 Cost.

**Ricorrenti:** Regione Valle d'Aosta, Liguria, Umbria, Emilia Romagna e Puglia

**Oggetto:** articolo 9 commi 3, 28, 29, 31 e 36 e articolo 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, in legge 30 luglio 2010, n. 122

**Esito:** infondatezza delle questioni

**Estensore nota:** Alessandra Cecconi

Con i ricorsi oggetto della presente sentenza vengono impugnate diverse disposizioni del D.L. n. 78/2010 afferenti l'organizzazione amministrativa ed il pubblico impiego ed assunte dallo Stato per finalità di contenimento della spesa pubblica.

In linea generale le ricorrenti, con motivazioni analoghe, censurano le norme assumendo che le stesse pongono specifici limiti a singole voci di spesa, eccedendo quindi la competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica e ledendo l'autonomia organizzativa e finanziaria regionale.

Con riguardo all'art. 9 comma 3 la Corte rileva che tale disposizione rafforza quanto già disposto dal D. Lgs. n. 165/2001 a norma del quale il trattamento economico dei dirigenti pubblici remunera tutte le funzioni e i compiti ad essi attribuiti nonché gli incarichi aggiuntivi conferiti in ragione del loro ufficio. La norma impugnata quindi attiene direttamente ai diritti e agli obblighi gravanti sulle parti del rapporto di lavoro pubblico e rientra pertanto nell'ambito materiale dell'ordinamento civile.

Né la disposizione contrasta con l'articolo 39 Cost. in quanto la norma integra la disciplina dell'istituto delle incompatibilità e degli incarichi aggiuntivi dei dirigenti pubblici e dunque non attiene a materia oggetto di contrattazione collettiva.

L'articolo 9 comma 28 impone alle pubbliche amministrazioni vincoli e limitazioni alla possibilità di ricorrere a forme di collaborazione diverse dal rapporto di impiego a tempo indeterminato (contratti a tempo determinato, co.co.co., formazione-lavoro etc): la stessa tuttavia, secondo la Corte, non si configura come norma di dettaglio ma pone alle amministrazioni un obiettivo generale di contenimento della spesa relativa al settore delle collaborazioni diverse dal rapporto di impiego a tempo indeterminato e costituisce quindi legittimo esercizio, da parte dello Stato, della competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica.

Infatti le amministrazioni devono rispettare il limite della riduzione del 50% della spesa complessiva ma sono libere di individuare le misure da adottare con riferimento alle singole tipologie di rapporto di lavoro con conseguente infondatezza delle censure formulate.

Del pari infondate le censure relative all'articolo 9 comma 29, norma che estende le disposizioni in tema di assunzioni anche a soggetti di diritto privato, quali le società partecipate da pubbliche amministrazioni.

Seguendo un orientamento ormai consolidato, infatti, la Corte afferma che la disposizione riguardando la disciplina delle assunzioni di personale, deve essere ricondotta alla normativa in tema di ordinamento delle società di capitali e quindi all'ordinamento civile. Ciò in linea con quanto già in passato affermato, ovvero che le norme in materia di regime giuridico della società

partecipate sono da ricomprendere nella materia ordinamento civile salvo che attengano allo svolgimento di attività amministrativa.

In riferimento all'articolo 9 comma 31 - che introduce un limite alla facoltà delle amministrazioni di trattenere in servizio i dipendenti per un biennio oltre il raggiungimento dell'età pensionabile - la Corte osserva che il legislatore ha inteso equiparare i trattenimenti in servizio alle assunzioni di nuovo personale in considerazione del fatto che, sotto il profilo economico, gli effetti sono analoghi. La norma, quindi, integra la generale disciplina in tema di assunzioni enunciando anch'essa un principio generale secondo il quale anche i provvedimenti di trattenimento in servizio oltre i limiti dell'età pensionabile concorrono ai fini della verifica del rispetto dei limiti posti alla spesa pubblica.

Quanto al comma 36, che pone vincoli alle facoltà di assunzione da parte di enti pubblici di nuova istituzione e prevede che gli stessi predispongano piani annuali di assunzioni da sottoporre all'approvazione dell'amministrazione vigilante d'intesa col Dipartimento della funzione pubblica ed il Ministero dell'economia, la Corte rileva che si tratta di disposizione complementare alle limitazioni alle assunzioni contenute per le amministrazioni nelle generali disposizioni di principio poste dallo Stato. Da qui la legittimità della stessa.

Per completezza con la pronuncia in esame la Corte:

- respinge l'eccezione di inammissibilità dei ricorsi sollevata dallo Stato confermando il proprio orientamento secondo il quale le disposizioni di un decreto legge, ancorché non modificate in sede di conversione e quindi in ipotesi immediatamente lesive, possono essere impugnate successivamente alla conversione in legge;
- con riferimento alle censure proposte dalla Regione Valle d'Aosta contro gli articoli 9 comma 28 e 14 comma 24 bis, dichiara cessata la materia del contendere in ragione di sopravvenute modifiche normative che hanno reso non direttamente applicabili tali disposizioni alla stessa Regione;
- dichiara inammissibile la censura della Regione Liguria relativa all'articolo 9 comma 3, promossa in riferimento al principio di ragionevolezza ed all'articolo 36 Cost. in quanto evocante parametri non attinenti al riparto di competenza legislativa Stato-Regioni.

**Amministrazione pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Ricorsi delle Regioni Valle d'Aosta, Liguria, Umbria, Emilia-Romagna e Puglia - Norme contenute in un decreto legge convertito - Impugnazione rivolta contro le disposizioni della legge di conversione - Eccezioni tardività dei ricorsi - Reiezione. - D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122).**

**Amministrazione pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Vincoli alla possibilità per le pubbliche amministrazioni statali di ricorrere alle assunzioni a tempo determinato e alla stipula di convenzioni e contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nonché restrizioni alla spesa per i contratti di formazione-lavoro, gli altri rapporti formativi, la somministrazione di lavoro e il lavoro accessorio - Possibilità di istituire risorse finanziarie aggiuntive reperite attraverso apposite misure di riduzione e razionalizzazione della spesa - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Asserita introduzione di specifica voce di spesa e norme di dettaglio, in violazione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica e dell'autonomia finanziaria regionale - Asserita lesione della competenza statutaria in materia di igiene e sanità, assistenza ospedaliera e profilattica - Asserita violazione della competenza residuale in materia di organizzazione sanitaria - Asserita lesione della competenza statutaria in materia di ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale - Ius superveniens che esclude la diretta applicabilità delle norme impugnate alla Regione autonoma - Cessazione della materia del contendere. - D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 9, comma 28, e combinato disposto degli artt. 9, comma 28, e 14, comma 24-bis. - Costituzione, artt. 117, terzo e quarto comma, e 119; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; statuto della Regione Valle d'Aosta, artt. 2, lett. a), 3, lett. f) e l), 4, primo comma, e 12.**

**Amministrazione pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Titolari di incarichi di livello dirigenziale generale - Disposizioni normative e contrattuali che autorizzano la corresponsione, a loro favore, di una quota dell'importo derivante dall'espletamento di incarichi aggiuntivi - Inapplicabilità - Ricorso della Regione Liguria - Asserita riduzione dei trattamenti fissati nei contratti collettivi con alterazione del sinallagma contrattuale - Asserita violazione del principio di ragionevolezza - Evocazione di parametri non attinenti al riparto di competenza legislativa tra Stato e Regioni - Inammissibilità delle questioni. - D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 9, comma 3. - Costituzione, art. 36.**

Amministrazione pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Titolari di incarichi di livello dirigenziale generale - Disposizioni normative e contrattuali che autorizzano la corresponsione, a loro favore, di una quota dell'importo derivante dall'espletamento di incarichi aggiuntivi - Inapplicabilità - Ricorso della Regione Liguria - Asserita incidenza su una specifica voce di spesa, con lesione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica, e dell'autonomia organizzativa e finanziaria delle Regioni e degli enti locali - Asserita alterazione delle scelte compiute dall'ARAN con violazione della riserva di contrattazione collettiva in materia di retribuzioni - Insussistenza - Non fondatezza delle questioni. - D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 9, comma 3. - Costituzione, artt. 39, 117, terzo comma, e 119.

Amministrazione pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Vincoli alla possibilità per le pubbliche amministrazioni statali di ricorrere alle assunzioni a tempo determinato e alla stipula di convenzioni e contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nonché restrizioni alla spesa per i contratti di formazione-lavoro, gli altri rapporti formativi, la somministrazione di lavoro e il lavoro accessorio - Ricorsi delle Regioni Liguria, Umbria, Emilia-Romagna e Puglia - Asserita introduzione di specifica voce di spesa e norme di dettaglio, in violazione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica e dell'autonomia finanziaria regionale - Insussistenza - Non fondatezza delle questioni. - D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 9, comma 28. - Costituzione, artt. 117, terzo comma, e 119.

Amministrazione pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Società inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, controllate direttamente o indirettamente dalle amministrazioni pubbliche - Adeguamento alle politiche assunzionali previste per le amministrazioni statali nel medesimo articolo - Ricorsi delle Regioni Liguria e Puglia - Asserita violazione della competenza legislativa regionale residuale in tema di società partecipate dalle Regioni e dagli enti locali - Asserita introduzione di normativa di dettaglio, con violazione dell'autonomia finanziaria regionale - Insussistenza - Non fondatezza delle questioni. - D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 9, comma 29. - Costituzione, artt. 117, commi secondo, lett. g), terzo e quarto, e 119.

Amministrazione pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Trattenimenti in servizio del personale - Contenimento nei limiti delle facoltà di assunzione consentiti in base alle cessazioni del personale - Ricorso della Regione Puglia - Asserita lesione della competenza legislativa residuale in materia di ordinamento degli uffici regionali e degli enti locali - Asserita introduzione di vincolo puntuale alla spesa, con violazione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica - Insussistenza - Non fondatezza delle questioni. - D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 9, comma 31. - Costituzione, artt. 117, commi terzo e quarto, e 119.

Amministrazione pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Enti pubblici di nuova istituzione - Assunzioni consentite nel limite del 50 per cento delle entrate correnti ordinarie aventi carattere certo e continuativo e, comunque nel limite complessivo del 60 per cento della dotazione organica - Piani annuali di assunzioni da sottoporsi all'approvazione dell'amministrazione vigilante d'intesa con il Dipartimento della funzione pubblica ed il Ministero dell'economia - Ricorsi delle Regioni Liguria e Puglia - Asserita lesione della competenza residuale regionale in materia di organizzazione di enti non statali - Asserita introduzione di vincolo puntuale alla spesa, con violazione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica - Asserita violazione della funzione amministrativa regionale - Insussistenza - Non fondatezza delle questioni. - D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 9, comma 36. - Costituzione, artt. 3, 97, 117, commi secondo, lett. g), terzo e quarto, 118, primo comma, e 119. *(GU n. 28 del 11.07.2012 )*

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

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

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

udito nell'udienza pubblica dell'8 maggio 2012 il Giudice relatore Luigi Mazzella;

uditi gli avvocati Ulisse Corea per la Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, Giandomenico Falcon per le Regioni Liguria, Umbria ed Emilia Romagna, Stefano Grassi per la Regione Puglia e gli avvocati dello Stato Massimo Salvatorelli e Antonio Tallarida per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6.– Le Regioni Liguria e Puglia impugnano, infine, l'art. 9, comma 36, del decreto-legge n. 78 del 2010, il quale impone un vincolo alle facoltà di assunzione degli enti pubblici di nuova istituzione,

stabilendo che questi possono procedere ad assunzioni «nel limite del 50% delle entrate correnti ordinarie aventi carattere certo e continuativo e, comunque nel limite complessivo del 60% della dotazione organica». La norma, inoltre, prevede che gli enti predispongano piani annuali di assunzioni che debbono essere approvati dall'amministrazione vigilante d'intesa con il Dipartimento della funzione pubblica ed il Ministero dell'economia e delle finanze.

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

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

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

L'eccezione non è fondata.

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

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

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

La ricorrente ha prodotto in giudizio una copia dell'accordo concluso in data 11 novembre 2010 con il Ministro per la semplificazione, con la denominazione «Accordo tra lo Stato e la Regione autonoma Valle d'Aosta per il coordinamento della finanza pubblica nell'ambito del processo di attuazione del federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione». Tale accordo non è stato concluso nel rispetto di quanto previsto dai commi 160 e seguenti dell'art. 1 della legge n. 220 del 2010 (entrata in vigore il 1° gennaio 2011), ma in dichiarata applicazione della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), al fine di «modificare l'ordinamento finanziario della Regione e di definire specifiche norme di coordinamento finanziario». In attuazione di tale accordo – il quale

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

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

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

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

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

Ad avviso della ricorrente, la norma impugnata, riducendo i trattamenti fissati nei contratti collettivi, che si presumono essere quelli proporzionati alla qualità e quantità del lavoro prestato, determinerebbe una ingiustificata ed irragionevole alterazione del sinallagma contrattuale e tale violazione si rifletterebbe in lesione dell'autonomia finanziaria ed organizzativa regionale, riguardando la gestione del personale regionale e del bilancio.

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

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

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

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

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

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

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

La questione non è fondata.

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

1

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

delle risorse destinabili alle nuove assunzioni per un importo pari al trattamento retributivo derivante dai trattenimenti in servizio.

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

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

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

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

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

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

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

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

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

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

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

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

4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 9, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010, promosse, in riferimento agli articoli 117, terzo comma, e 119 della Costituzione, dalle Regioni Liguria, Umbria, Emilia-Romagna e Puglia con i ricorsi indicati in epigrafe;

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

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

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

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

Alfonso QUARANTA, Presidente  
Luigi MAZZELLA, Redattore  
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 6 luglio 2012.

## **Sentenza: 6 luglio 2012, n. 176**

**Materia:** bilancio e contabilità pubblica

**Limiti violati:** art. 119, terzo e quinto comma, Cost .

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrenti:** Regione Toscana, Regione Veneto e Regione autonoma Sardegna

**Oggetto:** articolo 5-*bis* del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148

**Esito:** illegittimità costituzionale dell'art. 5-*bis* del decreto legge n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011  
Illegittimità costituzionale in via consequenziale – ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 – dell'art. 32, comma 4, lettera *n*), della legge 12 novembre 2011, n. 183, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. (Legge di stabilità 2012)

**Estensore nota:** Paola Garro

Le regioni Toscana, Veneto e Sardegna hanno promosso questioni di legittimità costituzionale nei confronti di numerose disposizioni del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148. Riservate a separate pronunce le decisioni sull'impugnazione delle altre norme contenute nel suddetto decreto-legge, con la sentenza in esame vengono decise le questioni relative all'articolo 5-*bis*. Tale disposizione, introdotta con la legge di conversione, stabilisce al comma 1 che la spesa in termini di competenza e di cassa effettuata annualmente da ciascuna delle cinque Regioni inserite nell' "obiettivo convergenza" (ovvero Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia), per quel che concerne i cofinanziamenti nazionali dei fondi comunitari a finalità strutturale e comunque le risorse per lo sviluppo e la coesione di cui all'art. 4 del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88 (Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, a norma dell'articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42), possa eccedere i limiti di spesa imposti dal patto di stabilità interno. Il successivo comma 2 prevede che, al fine di salvaguardare gli equilibri di finanza pubblica, un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per i rapporti con le regioni e per la coesione territoriale e di intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano da adottare entro il 30 settembre di ogni anno, stabilisca i limiti finanziari per l'attuazione del comma 1, nonché le modalità di attribuzione allo Stato e alle restanti Regioni dei relativi maggiori oneri, garantendo in ogni caso il rispetto dei tetti complessivi afferenti al patto di stabilità e agli obiettivi di finanza pubblica per l'anno di riferimento.

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

del Ministro dell'economia e delle finanze di cui all'art. 5-bis, comma 2, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148.

Per le ricorrenti, la norma impugnata violerebbe l'art. 119, terzo e quinto comma, Cost. in quanto introduce una forma di solidarietà tra le Regioni al di fuori degli istituti perequativi previsti dalla disposizione costituzionale e dalla conforme disciplina attuativa contenuta nella legge 42 del 2009 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione). In particolare, l'art. 119 Cost. prevede solo due ipotesi di perequazione, entrambe a carico dello Stato: il fondo perequativo, privo di vincoli di destinazione (terzo comma) e "le risorse aggiuntive" e gli "interventi speciali" previsti in favore di determinate Regioni, Province, Città metropolitane, Comuni, al fine di promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, rimuovere gli squilibri economici e sociali, favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona e provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni (quinto comma).

La difesa erariale sostiene invece il carattere di coordinamento della finanza pubblica della norma impugnata che sarebbe stata emanata nell'ambito dei principi di cui all'art. 117, terzo comma e 119, secondo comma, Cost. In particolare, la norma sarebbe volta al contenimento della spesa pubblica ed al risanamento del debito, obiettivi al cui perseguimento sono tenute a collaborare anche le Regioni. Secondo l'Avvocatura non sarebbero rinvenibili nell'art. 119 Cost., così come costantemente interpretato nella giurisprudenza costituzionale, i limiti, invocati dalle ricorrenti, all'adozione del sistema di solidarietà tra Regioni, introdotto dall'art. 5-bis censurato. Lo stesso art. 5-bis non introdurrebbe un nuovo tipo di fondo rispetto alle previsioni dell'art. 119 Cost. ma sarebbe un'applicazione conseguente alla regola di indefettibilità dei saldi finanziari stabiliti in sede di determinazione del patto di stabilità interno. Inoltre, per effetto dell'art. 32, comma 4, lettera n), della legge n. 183 del 2011, il regime di deroga ai vincoli del patto di stabilità sarebbe allargato a tutte le Regioni titolari di risorse imputabili alle fonti contemplate dal comma 1 dell'art. 5-bis del decreto-legge, a condizione che siano rispettate le modalità fissate dal decreto ministeriale previsto dal comma 2 dello stesso articolo.

Preliminarmente, è valutata l'ammissibilità dei ricorsi riuniti in riferimento all'invocato parametro di cui all'art. 119 Cost. La Corte ricostruisce il quadro normativo alla luce del quale procedere allo scrutinio delle censure sollevate citando l'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 (Norme sui giudizi di legittimità costituzionale e sulle garanzie d'indipendenza della Corte costituzionale), ai sensi del quale "*quando una Regione ritenga che una legge od atto avente forza di legge della Repubblica invada la sfera della competenza ad essa assegnata dalla Costituzione, può, con deliberazione della Giunta regionale, promuovere l'azione di legittimità costituzionale davanti alla Corte nel termine di 30 giorni dalla pubblicazione della legge o dell'atto avente forza di legge*"; l'art. 32 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), per il quale "*la questione della legittimità costituzionale di una legge o di un atto avente forza di legge dello Stato può essere promossa dalla Regione che ritiene dalla legge o dall'atto invasa la sfera della competenza assegnata alla Regione stessa dalla Costituzione e da leggi costituzionali*"; ed infine l'art. 127, secondo comma, Cost., ai sensi del quale "*la Regione, quando ritenga che una legge o un atto avente valore di legge dello Stato o di un'altra Regione leda la sua sfera di competenza, può promuovere la questione di legittimità costituzionale*". Dalle richiamate disposizioni consegue che la legittimazione delle Regioni a ricorrere sia finalizzata alla salvaguardia della ripartizione delle competenze tracciata dalla Costituzione. Nel caso in esame, le Regioni ricorrenti, pur non richiamando l'invasione specifica di alcuna delle competenze di cui all'art. 117 Cost., lamentano il concreto pregiudizio della compressione delle risorse destinate all'esercizio delle proprie funzioni e la sua non conformità ai precetti dell'art. 119 Cost. Ciò in conseguenza dei riflessi applicativi della norma impugnata, che comportano sia la conservazione cautelativa, in attesa dell'emanazione del decreto ministeriale, della provvista finanziaria a carico delle Regioni contribuenti, sia la sottrazione delle somme compensative, una volta entrato a regime il decreto stesso. La Corte decide per

l'ammissibilità delle questioni sollevate in riferimento all'art. 119 Cost. *in quanto collegano la lesione competenziale al parametro costituzionale invocato.*

Le ricorrenti denunciano la lesione che la norma di cui all'art. 5bis del d.l. n. 138/2011 arrecherebbe alle loro prerogative, con specifico riguardo all'autonomia finanziaria, poiché la disposizione impugnata comporterebbe un aggravio del proprio bilancio ed una conseguente rimodulazione più onerosa dei rispettivi patti di stabilità. Per i giudici, le questioni sollevate sono fondate anche nel merito dal momento che l'assunto è effettivamente confermato, sia dalla clausola di invarianza complessiva dei tetti di spesa prescritta dalla suddetta disposizione, sia dalla considerazione che tale clausola può essere rispettata solamente se si ridistribuiscono i maggiori oneri tra lo Stato e le restanti regioni. Ne deriva in tal modo una concreta lesione della sfera di autonomia finanziaria di queste ultime. Inoltre, la disposizione impugnata non è comunque riconducibile alle ipotesi di cui all'art. 119 Cost., poiché detta norma e quelle attuative sono esplicite nello stabilire che gli interventi perequativi e solidali devono garantire risorse aggiuntive rispetto a quelle reperite per l'esercizio delle normali funzioni e che tali risorse devono provenire dallo Stato. Da ciò deriva l'implicito riconoscimento del principio di tipicità delle ipotesi e dei procedimenti attinenti alla perequazione regionale. In conclusione, per la Consulta 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, la perequazione degli equilibri economici in ambito regionale deve rispettare le modalità previste dalla Costituzione.

**Bilancio e contabilità pubblica - Sviluppo delle Regioni dell'obiettivo convergenza e realizzazione del piano nazionale per il Sud - Deroga ai vincoli del patto di stabilità in favore delle Regioni Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia - Ridistribuzione dei maggiori oneri tra lo Stato e le restanti Regioni, per effetto della clausola di invarianza dei tetti - Ricorsi delle Regioni Toscana, Veneto e Sardegna - Preliminare valutazione sull'ammissibilità dei ricorsi in riferimento all'art. 119 della Costituzione. - D.l. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148), art. 5-bis**

**Bilancio e contabilità pubblica - Sviluppo delle Regioni dell'obiettivo convergenza e realizzazione del piano nazionale per il Sud - Deroga ai vincoli del patto di stabilità in favore delle Regioni Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia - Ridistribuzione dei maggiori oneri tra lo Stato e le restanti Regioni, per effetto della clausola di invarianza dei tetti - Aggravio del bilancio delle altre Regioni e rimodulazione più onerosa dei rispettivi patti di stabilità - Violazione del principio secondo cui gli interventi perequativi e solidali devono garantire risorse aggiuntive rispetto a quelle reperite per l'esercizio delle normali funzioni e tali risorse devono provenire dallo Stato - Lesione dell'autonomia finanziaria regionale - Illegittimità costituzionale. - D.l. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148), art. 5-bis. - Costituzione, art. 119, commi terzo e quinto (artt. 3 e 5).**

**Bilancio e contabilità pubblica - Sviluppo delle Regioni dell'obiettivo convergenza e realizzazione del piano nazionale per il Sud - Deroga ai vincoli del patto di stabilità - Ius superveniens che rafforza ed estende il meccanismo previsto dalla norma impugnata già dichiarata incostituzionale - Conseguente incremento degli oneri a carico delle Regioni chiamate in solidarietà - Inscindibile connessione funzionale tra la norma impugnata e quella sopravvenuta - Illegittimità costituzionale in via consequenziale. - Legge 12 novembre 2011, n. 183, art. 32, comma 4, lett. n). - Legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 27. (GU n. 28 del 11.07.2012 )**

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

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

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

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

uditi gli avvocati Massimo Luciani per la Regione autonoma della Sardegna, Marcello Cecchetti per la Regione Toscana, Luigi Manzi per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Inoltre, per effetto dell'art. 32, comma 4, lettera n), della legge n. 183 del 2011, il regime di deroga ai vincoli del patto di stabilità sarebbe allargato a tutte le Regioni titolari di risorse

imputabili alle fonti contemplate dal comma 1 dell'art. 5-bis del decreto-legge, a condizione che siano rispettate le modalità fissate dal decreto ministeriale previsto dal comma 2 dello stesso articolo. Secondo il Presidente del Consiglio, per effetto di quanto disposto dal predetto art. 32, comma 4, lettera n), della legge di stabilità per il 2012, la questione dovrebbe ritenersi superata.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Anche la mancata adozione del decreto non sarebbe risolutiva. Infatti, l'art. 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica) – il quale contiene regole specifiche dell'indefettibile principio di equilibrio del bilancio espresso dall'articolo 81, quarto comma, Cost. – prevede, in relazione ai nuovi o maggiori oneri finanziari del tipo di quelli indotti dall'impugnato art. 5-bis, che lo Stato deve adottare provvedimenti di immediata salvaguardia (combinato disposto dei commi 1 e 12) per la compensazione degli effetti correlati ai nuovi oneri («In ogni caso la clausola di salvaguardia deve garantire la corrispondenza, anche dal punto di vista temporale, tra l'onere e la relativa copertura»). Nel caso di specie essi non possono che coincidere con la conseguente riduzione delle autorizzazioni di spesa afferenti alle ordinarie relazioni finanziarie tra Stato e Regioni, interessate passivamente al meccanismo solidale. Infatti, la clausola di salvaguardia di cui al comma 12 viene definita dal legislatore come «effettiva e automatica», comportando, conseguentemente, il cautelare accantonamento delle risorse non appena entrata in vigore la norma che dispone le maggiori spese.

Peraltro, con riguardo alla mancata adozione del decreto, questa Corte ha avuto modo di ribadire — in analoga occasione — che «tale circostanza non è tuttavia idonea a determinare una

sopravvenuta carenza di interesse all'impugnativa da parte della Regione ricorrente. Difatti, in assenza dell'abrogazione delle norme impugnate e, dunque, in costanza della loro perdurante vigenza, permane l'autorizzazione in capo allo Stato ad attivare tale prerogativa in base ai contenuti e secondo i meccanismi previsti dalla disciplina sottoposta attualmente a scrutinio e della quale la Regione lamenta, appunto, l'invasività» (sentenza n. 451 del 2006).

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

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

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

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

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

Mentre il concorso agli obiettivi di finanza pubblica è un obbligo indefettibile di tutti gli enti del settore pubblico allargato di cui anche le Regioni devono farsi carico attraverso un accollo proporzionato degli oneri complessivi conseguenti alle manovre di finanza pubblica (ex plurimis, sentenza n. 52 del 2010), la perequazione degli squilibri economici in ambito regionale deve rispettare le modalità previste dalla Costituzione, di modo che il loro impatto sui conti consolidati delle amministrazioni pubbliche possa essere fronteggiato ed eventualmente redistribuito attraverso la fisiologica utilizzazione degli strumenti consentiti dal vigente ordinamento finanziario e contabile.

5. — Lo scrutinio di costituzionalità attrae inevitabilmente anche l'art. 32, comma 4, lettera n), della legge n. 183 del 2011, il quale, pur non essendo stato impugnato, conferma e rafforza il meccanismo previsto dall'art. 5-bis attraverso l'estensione a tutte le Regioni della facoltà originariamente limitata a quelle contemporaneamente ricomprese nell'"obiettivo convergenza" e nel "piano nazionale per il sud", con conseguente incremento degli oneri a carico delle Regioni chiamate in solidarietà. In considerazione dell'inscindibile connessione funzionale esistente tra la norma impugnata e quella sopravvenuta, che ne riproduce ed amplifica gli aspetti già censurati,

l'illegittimità costituzionale della prima deve essere estesa in via consequenziale alla seconda, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953 (ex plurimis, sentenza n. 131 del 2012).

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

per questi motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

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

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

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

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

Alfonso QUARANTA, Presidente

Aldo CAROSI, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 6 luglio 2012.

## **Sentenza: 11 luglio 2012, n. 177**

**Materia:** pubblico impiego

**Limiti violati:** artt. 51 e 97 Cost.

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via incidentale

**Rimettente:** Tar Abruzzo

**Oggetto:** art. 16, comma 13, L. R. Abruzzo 10 maggio 2002, n. 7

**Esito:** illegittimità costituzionale

**Estensore nota:** Enrico Righi

Sentenza breve, quella in esame, che rappresenta in modo sì potrebbe dire icastico la tendenza giurisprudenziale recente in materia di normative primarie che eludono il precetto costituzionale di accesso agli impieghi pubblici mediante concorso.

Il Tar Abruzzo dubita della legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 13, L.R. Abruzzo n. 7/2002, che aveva introdotto il comma 5 bis nell'art. 19 della legge regionale 14 settembre 1999, n. 77 (in pratica la legge sul personale della Regione Abruzzo).

Tale disposizione riservava ad un concorso interno la copertura del sessanta per cento dei posti vacanti nella qualifica dirigenziale.

A giudizio del tribunale amministrativo rimettente, sarebbe ultroneo ai fini del decidere il fatto che poi tale norma sia stata abrogata dalla legge regionale 8 febbraio 2005, n. 6, con disposizione dell'art. 35, che era nei fatti una falsa novella, in quanto si limitava a sostituire il comma 5 bis della l.r. 77/99 con una norma del tutto simile, puntualmente dichiarata incostituzionale per violazione degli artt. 51 e 97 Cost. (sentenza n. 81/2006).

Il concorso i cui atti risultano impugnati nel giudizio *a quo* era stato infatti bandito prima dell'entrata in vigore della legge del 2005, pertanto il parametro di legittimità dei medesimi atti non può che essere la legge n. 7/2002, ovvero la legge del '99 come modificata dalla legge del 2002.

La Corte, in punto di rilevanza della questione sollevata nel giudizio *a quo*, mostra di condividere il ragionamento del tribunale rimettente, ritenendolo corretto.

Si premura tuttavia di aggiungere che le motivazioni che portarono alla declaratoria dell'art. 35 L.r. n. 6/2005 ben si attagliano anche al caso in esame.

Risulta infatti violativo del principio costituzionale di accesso ai pubblici impieghi mediante concorso pubblico riservare una quota rilevante (addirittura superiore al cinquanta per cento) dei posti da coprire al personale già in servizio nella medesima amministrazione.

La regola del concorso pubblico, cui si può derogare solo in presenza di eccezionali e straordinarie ragioni di interesse per l'amministrazione, risulta l'unica in grado di assicurare quel grado di imparzialità, oltre che di efficienza, che impone la Costituzione.

La statuizione risulta confermata in numerose sentenze, fra le quali è possibile citare la n. 293 del 2009, la 52 e la 299 del 2011, la 30 del 2012.

La Corte conclude quindi per la declaratoria di illegittimità costituzionale della norma impugnata in via incidentale.

**Amministrazione Pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Posti vacanti della qualifica di dirigente, individuati nell'ambito delle dotazioni organiche per il periodo 2001-2003 - Copertura del 60 per cento dei posti mediante concorso interno per titoli ed esami riservato al personale di ruolo in possesso di determinati requisiti professionali e di anzianità - Censura di norma sostituita da una successiva poi dichiarata costituzionalmente**

**illegittima - Applicazione del principio tempus regit actum - Rilevanza della questione. - Legge della Regione Abruzzo 10 maggio 2002, n. 7, art. 16, comma 13. - Costituzione, artt. 51 e 97.**

**Amministrazione Pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Posti vacanti della qualifica di dirigente, individuati nell'ambito delle dotazioni organiche per il periodo 2001-2003 - Copertura del 60 per cento dei posti mediante concorso interno per titoli ed esami riservato al personale di ruolo in possesso di determinati requisiti professionali e di anzianità - Violazione della regola del pubblico concorso, derogabile solo per peculiari e straordinarie ragioni di interesse pubblico - Illegittimità costituzionale. - Legge della Regione Abruzzo 10 maggio 2002, n. 7, art. 16, comma 13. - Costituzione, artt. 51 e 97. (GU n. 29 del 18.07.2012 )**

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 16, comma 13, della legge della Regione Abruzzo 10 maggio 2002, n. 7 (Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2002 e pluriennale 2002-2004 della Regione Abruzzo. Legge finanziaria 2002), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo, nel procedimento vertente tra D.P.G. e l'Agenzia regionale per i servizi di sviluppo agricolo (A.R.S.S.A.) ed altri, con ordinanza del 31 maggio 2011, iscritta al n. 281 del registro ordinanze 2011 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 3, prima serie speciale, dell'anno 2012.

*Udito* nella camera di consiglio del 9 maggio 2012 il Giudice relatore Sergio Mattarella.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1.— Il Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo ha sollevato, in riferimento agli articoli 51 e 97 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 13, della legge della Regione Abruzzo 10 maggio 2002, n. 7 (Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2002 e pluriennale 2002-2004 della Regione Abruzzo. Legge finanziaria 2002).

In particolare la disposizione censurata – secondo cui il 60 per cento dei posti vacanti della qualifica di dirigente, individuati nell'ambito delle dotazioni organiche per il periodo 2001-2003, è coperto mediante concorso interno per titoli ed esami riservato al personale di ruolo in possesso di determinati requisiti professionali e di anzianità – sarebbe in contrasto con i menzionati parametri in quanto, alla luce di quanto già deciso da questa Corte nella sentenza n. 81 del 2006 in riferimento ad altra norma, di contenuto pressoché identico, che ha sostituito quella oggi censurata, il pubblico concorso costituisce la regola per l'accesso all'impiego alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, regola che può essere derogata solo da peculiari e straordinarie ragioni di interesse pubblico.

2.— Occorre preliminarmente rilevare, come già evidenziato dal TAR nell'ordinanza di rimessione, che la disposizione oggi censurata ha aggiunto il comma 5-bis all'art. 19 della legge della Regione Abruzzo 14 settembre 1999, n. 77 (Norme in materia di organizzazione e rapporti di lavoro della Regione Abruzzo). Successivamente, detto comma 5-bis è stato sostituito dall'art. 35 della legge della Regione Abruzzo 8 febbraio 2005, n. 6 (Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2005 e pluriennale 2005-2007 della Regione Abruzzo. Legge finanziaria regionale 2005); in tale ultima versione la disposizione è stata dichiarata costituzionalmente illegittima da questa Corte con la sentenza n. 81 del 2006.

Il fatto che la norma da scrutinare sia stata sostituita da una successiva, poi dichiarata costituzionalmente illegittima, non toglie di per sé rilevanza alla questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto la disposizione precedente; questa Corte ha avuto modo di precisare in altre occasioni, infatti, che, ove un determinato atto amministrativo sia stato adottato sulla base di una norma poi abrogata – o, come nella specie, dichiarata costituzionalmente illegittima – la legittimità dell’atto deve essere esaminata, in virtù del principio *tempus regit actum*, «con riguardo alla situazione di fatto e di diritto» esistente al momento della sua adozione (sentenza n. 209 del 2010, nonché, in precedenza, sentenza n. 509 del 2000). Nel caso in esame, quindi, come correttamente argomentato dal giudice a quo, poiché la procedura concorsuale oggetto di impugnazione è stata bandita nella vigenza dell’art. 19, comma 5-bis, della legge reg. Abruzzo n. 77 del 1999, nel testo di cui all’art. 16, comma 13, della legge reg. Abruzzo n. 7 del 2002, è alla luce di quest’ultima disposizione che il TAR è chiamato a svolgere il proprio sindacato giurisdizionale, e perciò la sollevata questione è rilevante nel giudizio in corso.

Ne consegue che la disposizione censurata deve essere comunque scrutinata, a nulla rilevando che la successiva norma abrogatrice sia stata dichiarata costituzionalmente illegittima.

3.— Tanto premesso in punto di rilevanza, nel merito la questione è fondata.

Nella sentenza n. 81 del 2006 questa Corte ha già esposto le ragioni per le quali ha ritenuto l’illegittimità costituzionale dell’art. 35 della legge reg. Abruzzo n. 6 del 2005. In quella pronuncia si è detto che «il principio del pubblico concorso costituisce la regola per l’accesso all’impiego alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, da rispettare allo scopo di assicurare la loro imparzialità ed efficienza», principio al quale può derogarsi solo in virtù di peculiari e straordinarie ragioni di interesse pubblico.

La Corte, quindi, è pervenuta a tale declaratoria di illegittimità costituzionale dell’art. 35, allora impugnato, sul rilievo che tale disposizione, «prevedendo un concorso interno a favore dei dipendenti regionali inquadrati nell’area D nella misura del sessanta per cento dei posti disponibili nella superiore qualifica dirigenziale, prescinde del tutto dall’esigenza di consentire la partecipazione al concorso a chiunque vi abbia interesse e pertanto viola il principio di cui agli artt. 51 e 97 della Costituzione».

I principi affermati in quell’occasione sono stati ribaditi numerose volte nella successiva giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 293 del 2009, n. 52 e n. 299 del 2011, n. 30 del 2012) e si adattano pienamente al caso in esame.

Ne consegue che va dichiarata l’illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 51 e 97 Cost., della norma impugnata.

per questi motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l’illegittimità costituzionale dell’articolo 16, comma 13, della legge della Regione Abruzzo 10 maggio 2002, n. 7 (Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2002 e pluriennale 2002-2004 della Regione Abruzzo. Legge finanziaria 2002).

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

Alfonso QUARANTA, Presidente  
Sergio MATTARELLA, Redattore  
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l’11 luglio 2012.

## **Sentenza: 11 luglio 2012, n. 178**

**Materia:** contabilità pubblica, sistemi contabili, federalismo fiscale

**Limiti violati:** art. 76 Cost.

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrenti:** Regione Valle d'Aosta, Regione Friuli Venezia Giulia, Provincia autonoma di Trento, Provincia Autonoma di Bolzano, Regione Siciliana

**Oggetto:** artt. 29, comma 1, lett. k), e 37 d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118

### **Esito:**

- 1) illegittimità costituzionale del secondo periodo del comma 1 dell'art. 37 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42);
- 2) illegittimità costituzionale dell'alinea e della lettera k) del comma 1 dell'art. 29 del d.lgs. n. 118 del 2011, nella parte in cui si applicano direttamente alle Regioni autonome ed alle Province autonome;
- 3) non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale del comma 1 dell'art. 37 del d.lgs. n. 118 del 2011, promosse – in riferimento agli artt. 76, 117, terzo e quarto comma, 118, e 119 Cost. della Costituzione, al principio di leale collaborazione, all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2011, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), agli artt. 2, primo comma, lettere a) e b), 3, primo comma, lettere f) ed l), 4 e 48-bis della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta) ed alla legge 26 novembre 1981, n. 690 (Revisione dell'ordinamento finanziario della Regione Valle d'Aosta) – dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste.

**Estensore nota:** Enrico Righi

Le Regioni a statuto speciale e le province autonome in epigrafe indicate impugnano con similari ancorché non identici motivi l'art. 29, lett. k) e l'art. 37 del dlgs. n. 118/2011, recante disposizioni per l'armonizzazione dei sistemi contabili degli enti pubblici territoriali. Si tratta di uno dei numerosi decreti legislativi che scaturiscono dalla legge delega n. 42/2009, la cosiddetta legge sul federalismo fiscale.

La Corte, già nella parte in fatto, provvede a razionalizzare le diverse impugnative, suddividendole in tre diversi ordini.

Appartiene al primo ordine, quello delle impugnazioni più radicali per così dire, la prospettazione della Regione Valle d'Aosta, secondo la quale il primo comma dell'art. 37 del decreto legislativo, demandando alla speciale procedura di cui all'art. 27 della legge 42/2009 (approvazione delle norme di attuazione degli statuti speciali) la sola definizione della "decorrenza" e delle "modalità di applicazione" delle disposizioni del decreto, comprimerebbe fino ad annichirla l'autonomia regionale, con riflessi sul "sistema delle finanze regionali e locali, ordinamento degli enti locali, ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale", materie queste ultime interamente riservate alla potestà legislativa esclusiva regionale, in virtù dello statuto speciale.

Per il tramite del primo comma dell'art. 37 del decreto dunque l'intero atto normativo, secondo la Regione Valle d'Aosta, risulterebbe illegittimo costituzionalmente, almeno nella parte in cui debba applicarsi a tale regione.

Il secondo ordine raggruppa le impugnative di tutte le ricorrenti, nella parte in cui fanno notare che il secondo comma dell'art. 37 del decreto legislativo prevede "un effetto ghiottina" a favore delle norme statali, destinate a prevalere su quelle regionali (delle regioni a statuto speciale), qualora entro sei mesi dall'entrata in vigore dei decreti legislativi adottati all'esito della fase sperimentale della nuova contabilità non risultino concluse le procedure di cui al comma 1 dell'art. 37 (ovvero l'adozione concordata di norme di attuazione statutaria). La Regione Friuli Venezia Giulia fa argutamente notare come potrebbe trattarsi di una condizione meramente potestativa a favore dello Stato.

Il terzo ordine di impugnazioni riunisce i ricorsi di Valle di Aosta e province autonome di Trento e Bolzano nella parte in cui contestano che l'art. 29, comma 1, alinea e lett. k) del decreto citato, norma che indica talune regole contabili, si applichi anche alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome (si tratta di canoni contabili in materia sanitaria).

Le impugnative del secondo e terzo ordine suppongono tutte la violazione dell'art. 76 Cost., per eccesso di delega, prevedendo la legge n. 42/2009 un procedimento concertativo per l'applicazione della normativa delegata alle regioni ad autonomia particolare ed alle province autonome.

Secondo la difesa erariale sarebbe proprio il riferimento all'art. 76 Cost. il punto debole delle impugnative, ritenendo essa che le Regioni possano invocare, nel giudizio costituzionale, solo i parametri relativi alla competenza, segnatamente i precetti dell'art. 117 Cost..

La Corte sgombra il campo da ogni equivoco in merito, statuendo preliminarmente che il riferimento a parametri costituzionali diversi da quelli che regolano il riparto di competenza è da sempre ammesso nella giurisprudenza costituzionale, a patto che il parametro invocato si rifletta in maniera anche solo indiretta sul riparto stesso (*"purché sia possibile stabilire la ridondanza delle asserite violazioni su tale riparto..."*).

Nel caso che occupa, il riflesso è addirittura palmare, per cui nessun ostacolo si frappone all'esame del merito.

L'impugnativa più radicale, promossa dalla sola Regione Valle d'Aosta, viene giudicata infondata dalla Corte, in quanto basata su premesse erranee.

Argomenta al proposito la Corte che, nel richiamarsi alle procedure concertative di attuazione degli statuti speciali ("pattizie", le definisce la Corte), il legislatore non ha inteso riferirsi, come letteralmente potrebbe sembrare, alle sole modalità di attuazione del decreto ed alla sua decorrenza nel territorio delle regioni a statuto speciale, bensì ha voluto in questo modo sancire l'imprescindibilità di un richiamo al contenuto sostanziale delle norme da concertare.

Da questo angolo visuale, la censura perde mordente ed è superabile.

La Corte ritiene fondata invece la censura relativa al secondo periodo del primo comma dell'art. 37 del decreto, il quale prevede, come cennato, una eventuale applicazione diretta della normativa statale nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome. Tale applicazione risulta sospensivamente condizionata alla mancata emanazione delle norme "pattizie", di attuazione statutaria entro sei mesi dalla definizione con atti formali della fase sperimentale della nuova contabilità.

Il ragionamento della Corte parte dal rilievo che le uniche norme contenute nella legge delega n. 42/2009 applicabili alle regioni a statuto speciale sono quelle di cui agli artt. 15, 22 e 27: considerato che gli artt. 15 e 22 non risultano conferenti rispetto alla problematica all'esame, residua il solo art. 27.

Tale ultima disposizione, come ripetuto, affida alla procedura concertativa di attuazione degli statuti speciali il compito di definire le norme di dettaglio affinché i principi della legislazione delegata siano recepiti anche nelle regioni ad autonomia particolare.

L'art. 37 del dlgs. n. 118/2011 prevedendo una sia pur transitoria ed eventuale applicazione diretta della normativa statale in assenza di una deroga in tal senso da parte della legge delega in buona sostanza concreta un eccesso di delega e quindi una violazione dell'art. 76 Cost..

La Corte conclude dunque per l'illegittimità costituzionale del secondo periodo del comma 1 dell'art. 37 del decreto legislativo citato.

Per lo stesso ordine di ragioni, i Giudici costituzionali dichiarano l'illegittimità dell'alinea e della lettera k) dell'unico comma dell'art. 29 del decreto che, si ricorderà, prevede un eccezionale ed inopinato caso di applicazione diretta delle regole contabili (in materia sanitaria) alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome. La declaratoria è riferita solo all'applicazione della norma nel territorio delle regioni a statuto speciale e delle province autonome.

Il vizio di legittimità costituzionale di eccesso di delega risulta assorbente delle altre censure non esaminate.

**Bilancio e contabilità pubblica - Decreto legislativo delegato in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, adottato in base alla legge delega in materia di federalismo fiscale n. 42 del 2009 - Disposizioni riferite alle autonomie speciali - Ricorsi delle Province autonome di Trento e di Bolzano - Costituzione in giudizio delle parti ricorrenti - Deposito in cancelleria del ricorso preventivamente autorizzato, in via eccezionale e temporanea, dalla Giunta provinciale - Successivo deposito della ratifica consiliare, effettuato oltre il termine perentorio per la costituzione in giudizio - Esistenza di una prassi che ha ingenerato l'affidamento circa la non perentorietà del termine di deposito per la ratifica - Errore scusabile - Ammissibilità dei ricorsi. - D.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, artt. 37, comma 1, secondo periodo e 29, comma 1, alinea e lett. k). - Legge 11 marzo 1953, n. 87, artt. 31, quarto comma, e 32, terzo comma.**

**Bilancio e contabilità pubblica - Decreto legislativo delegato in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, adottato in base alla legge delega in materia di federalismo fiscale n. 42 del 2009 - Disposizioni riferite alle autonomie speciali - Ricorsi delle Regioni Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia e Sicilia, e della Provincia autonoma di Trento - Questioni prospettate in relazione a parametri diversi da quelli, contenuti nel Titolo V, riguardanti il riparto delle competenze tra Stato e Regioni - Censura di eccesso di delega - Eccezione inammissibilità - Ridondanza della asserita violazione sul riparto delle competenze tra lo Stato e le Regioni - Reiezione dell'eccezione. - D.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, artt. 37, comma 1, secondo periodo e 29, comma 1, alinea e lett. k). - Costituzione, art. 76; legge 5 maggio 2009, n. 42**

**Bilancio e contabilità pubblica - Decreto legislativo delegato in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, adottato in base alla legge delega in materia di federalismo fiscale n. 42 del 2009 - Disposizioni riferite alle autonomie speciali - Decorrenza e modalità di applicazione del decreto legislativo - Prevista definizione in conformità con gli statuti speciali, con norme di attuazione da adottarsi con le procedure previste dagli statuti medesimi - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Asserita violazione dei limiti imposti al Governo per l'esercizio della delega - Asserita violazione della sfera di attribuzioni legislative e amministrative regionali - Asserita violazione, in via subordinata, del principio di leale collaborazione - Erroneità del presupposto interpretativo, secondo cui la norma censurata consentirebbe l'applicazione alle autonomie speciali dell'intero decreto legislativo, senza sostanziali margini di adattamento - Non fondatezza delle questioni. - D.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, art. 37, comma 1, primo periodo. - Costituzione, artt. 76, 117, terzo e quarto comma, 118 e 119; legge costituzionale 18 ottobre 2011, n. 3, art. 10; statuto della Regione Valle d'Aosta, artt. 2, primo comma, lett. a) e b), 3, primo comma, lett. f) ed l), 4 e 48-bis; legge 26 novembre 1981, n. 690.**

**Bilancio e contabilità pubblica - Decreto legislativo delegato in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, adottato in base alla legge delega in materia di federalismo fiscale n. 42 del 2009 - Applicazione alle autonomie speciali mediante norme di attuazione dei rispettivi statuti da adottarsi entro un tempo stabilito - Inosservanza del termine - Previsione di immediata e diretta applicazione degli interi decreti legislativi, fino al completamento delle procedure - Violazione del vincolo, previsto dal legislatore delegante, che impone, nei confronti di tali enti, l'adozione delle procedure "pattizie" di attuazione statutaria - Illegittimità costituzionale - Assorbimento delle ulteriori questioni. - D.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, art. 37, comma 1, secondo periodo. - Costituzione, art. 76; legge 5 maggio 2009, n. 42, artt. 1, comma 2, e 27; (Costituzione, artt. 116, 117, 118 e 119; Statuto della Regione siciliana, artt. 36 e 43; legge costituzionale 18 ottobre 2011, n. 3, art. 10; Statuto della Regione Valle d'Aosta, artt. 2, primo comma, lett. a) e b), 3, primo comma, lett. f), 4 e 48-bis; legge 26 novembre 1981, n. 690; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, n. 1, 9, n. 10, 83, 104 e 107; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268, artt. 2 e 16; d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, art. 8).**

**Bilancio e contabilità pubblica - Decreto legislativo delegato in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, adottato in base alla legge delega in materia di federalismo fiscale n. 42 del 2009 - Regole contabili nel settore sanitario - Applicazione diretta anche alle autonomie speciali - Violazione del vincolo, previsto dal legislatore delegante, che impone, nei confronti di tali enti, l'adozione delle procedure "pattizie" di attuazione statutaria - Illegittimità costituzionale, in parte qua - Assorbimento delle ulteriori questioni. - D.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, art. 29, comma 1, alinea e lett. k). - Costituzione, art. 76; legge 5 maggio 2009, n. 42, artt. 1, comma 2, e 27, (Costituzione, artt. 117, 118 e 119; legge costituzionale 18 ottobre 2011, n. 3, art. 10; Statuto della Regione Valle d'Aosta, artt. 2, primo comma, lett. a) e**

b), 3, primo comma, lett. f) ed l), 4 e 48-bis; legge 26 novembre 1981, n. 690; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, n. 1, 9, n. 10, 83, 104 e 107; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268, artt. 2 e 16; d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, art. 8). (GU n. 29 del 18.07.2012 )

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'alinea e lettera k) del comma 1 dell'art. 29 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), nonché dell'art. 37 dello stesso decreto, promossi dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, dalla Provincia autonoma di Trento, dalla Regione siciliana e dalla Provincia autonoma di Bolzano con ricorsi notificati il 20-22, il 24, il 23, il 24 ed il 23 settembre 2011, depositati in cancelleria il 23, il 29, il 29, il 30 settembre 2011 ed il 3 ottobre 2011 e rispettivamente iscritti ai nn. 106, 111, 112, 113 e 114 del registro ricorsi 2011.

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

*udito* nell'udienza pubblica del 5 giugno 2012 il Giudice relatore Franco Gallo;

*uditi* gli avvocati Ulisse Corea per la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, Giandomenico Falcon per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e per la Provincia autonoma di Trento, Marina Valli per la Regione siciliana, Giuseppe Franco Ferrari e Roland Riz per la Provincia autonoma di Bolzano e l'avvocato dello Stato Vincenzo Rago per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1.– Tre Regioni a statuto speciale, la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste (ricorso n. 106 del 2011), la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia (ricorso n. 111 del 2011) e la Regione siciliana (ricorso n. 113 del 2011), nonché le Province autonome di Trento (ricorso n. 112 del 2011) e di Bolzano (ricorso n. 114 del 2011) hanno promosso questioni principali di legittimità costituzionale aventi ad oggetto il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), adottato dal Governo nell'esercizio della delega conferita dalla legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della costituzione).

In particolare, sono impugnati, in quanto applicabili agli enti ad autonomia speciale: a) il primo periodo del comma 1 dell'art. 37 del suddetto decreto legislativo e, per suo tramite, l'intero testo del medesimo decreto (ricorso n. 106 del 2011, Valle d'Aosta); b) il secondo periodo dello stesso comma 1 dell'art. 37 e, per suo tramite, l'intero testo del medesimo decreto (tutti i ricorsi); c) l'alinea e la lettera k) del comma 1 dell'art. 29 del predetto decreto (ricorso n. 111 del 2011, Friuli-Venezia Giulia; ricorso n. 112 del 2011, Provincia autonoma di Trento; ricorso n. 114 del 2011, Provincia autonoma di Bolzano).

2.– In considerazione della parziale identità delle norme denunciate e delle censure proposte, i giudizi devono essere riuniti per essere trattati congiuntamente e decisi con un'unica pronuncia.

3.– In via preliminare deve essere esaminata, d'ufficio, l'ammissibilità dei ricorsi proposti dalle Province autonome di Trento (ricorso n. 112 del 2011) e di Bolzano (ricorso n. 114 del 2011) sotto il profilo della tardività del deposito in giudizio della ratifica dei Consigli provinciali delle deliberazioni di proporre i ricorsi stessi, adottate in via d'urgenza dalle Giunte provinciali ai sensi dell'art. 54, numero 7), del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige).

Tale inammissibilità non può essere qui dichiarata.

Va premesso che, come ritenuto da questa Corte con la sentenza n. 142 del 2012, l'atto di ratifica del Consiglio provinciale della delibera adottata in via d'urgenza dalla Giunta provinciale di proporre ricorso davanti alla Corte costituzionale deve intervenire ed essere prodotto in giudizio al momento del deposito del ricorso davanti alla Corte o, comunque, entro il termine per la costituzione in giudizio del ricorrente.

Nella specie, i ricorsi sono stati proposti – come visto – in base a delibere adottate in via d'urgenza dalle rispettive Giunte provinciali, ai sensi dell'art. 54, numero 7), dello statuto, secondo cui: «Alla giunta provinciale spetta: [...] 7) l'adozione, in caso di urgenza, di provvedimenti di competenza del Consiglio da sottoporsi per la ratifica al Consiglio stesso nella sua prima seduta successiva». La ratifica di tali delibere da parte dei Consigli provinciali – competenti in via ordinaria a proporre ricorso ai sensi dell'art. 98 del medesimo statuto – non è stata depositata in giudizio entro il termine perentorio previsto per la costituzione in giudizio della parte ricorrente, cioè entro dieci giorni decorrenti dalla notificazione del ricorso alla parte resistente (combinato disposto del terzo comma dell'art. 32 e del quarto comma dell'art. 31 della legge 11 marzo 1953, n. 87, recante «Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale»). La notificazione dei ricorsi al resistente Presidente del Consiglio dei ministri è avvenuta il 23 settembre 2011 e, pertanto, il termine per la costituzione in giudizio delle ricorrenti scadeva il decimo giorno successivo, lunedì 3 ottobre 2011. Le ratifiche consiliari, in quanto intervenute, rispettivamente, solo l'8 novembre 2011 ed il 4 ottobre 2011, non sono state depositate in giudizio entro detto termine.

Tuttavia, come sopra anticipato, l'inammissibilità dei ricorsi derivante dall'indicata tardività del deposito non può essere dichiarata nel presente giudizio. Si deve, infatti, tener conto della lunga prassi di questa Corte, la quale in numerose pronunce non ha rilevato l'inammissibilità del ricorso sotto questo profilo. Siffatta prassi ha determinato, anche per l'obiettivo incertezza interpretativa delle norme processuali in materia, un errore scusabile tale da ingenerare nelle Province autonome l'affidamento circa la non perentorietà del suddetto termine di deposito (citata sentenza n. 142 del 2012).

4.– Sempre in via preliminare, occorre esaminare l'eccezione, sollevata dalla difesa del Presidente del Consiglio dei ministri, circa l'inammissibilità delle questioni promosse dalle ricorrenti in riferimento all'art. 76 Cost. per violazione dei limiti imposti al Governo per l'esercizio della delega ad esso conferita dalla legge n. 42 del 2009.

Tutte le ricorrenti, ad eccezione della Provincia autonoma di Bolzano, hanno sollevato tale questione assumendo che il legislatore delegato avrebbe superato il limite imposto al Governo dagli artt. 1, comma 2, e 27, commi 1 e 3, della legge di delegazione n. 42 del 2009, i quali condizionano all'adozione delle procedure previste per le norme di attuazione degli statuti speciali l'introduzione della disciplina del coordinamento della finanza delle Regioni a statuto speciale. La mancata adozione di tali procedure avrebbe prodotto, in contrasto con l'art. 76 Cost., il denunciato eccesso di delega.

La difesa dello Stato deduce, al riguardo, che le Regioni possono fare valere il contrasto con norme costituzionali diverse da quelle che attengono al riparto delle competenze tra lo Stato e le

stesse Regioni solo se esso si risolve in una lesione della sfera di competenze attribuita alla Regione o alla Provincia autonoma; lesione che, nella specie, non ricorrerebbe.

L'eccezione non è fondata.

4.1.– Questa Corte ha più volte ritenuto che sono ammissibili questioni di legittimità costituzionale prospettate da una Regione, nell'ambito di un giudizio in via principale, in riferimento a parametri diversi da quelli riguardanti il riparto delle competenze tra lo Stato e le Regioni, contenuti nel Titolo V della Parte II della Costituzione, purché sia possibile rilevare la ridondanza delle asserite violazioni su tale riparto e la ricorrente abbia indicato le specifiche competenze ritenute lese e le ragioni della lamentata lesione (ex plurimis, sentenze n. 22 del 2012 e n. 128 del 2011; n. 326, n. 156, n. 52 e n. 40 del 2010; n. 341 del 2009; n. 216 del 2008; n. 116 del 2006; n. 383 e n. 50 del 2005; n. 287, n. 280 e n. 6 del 2004). Nell'ambito di questa giurisprudenza, con riferimento alle impugnazioni da parte delle Regioni di decreti legislativi per violazione dell'art. 76 Cost., si è ribadito, in particolare, che tali doglianze «richiedono, per essere ammissibili, che la lamentata violazione dei principi e dei criteri direttivi enunciati dalla legge delega, da parte del legislatore delegato, sia suscettibile di comprimere le attribuzioni regionali» (sentenza n. 250 del 2009; nello stesso senso le sentenze n. 80 del 2012; n. 303 del 2003; n. 353 del 2001; n. 503 del 2000; n. 408 del 1998 e n. 87 del 1996).

4.2.– Nella specie, le suddette ricorrenti hanno dedotto che le disposizioni denunciate violano il limite imposto al Governo dagli artt. 1, comma 2, e 27, commi 1 e 3, della legge di delegazione n. 42 del 2009. Hanno poi sufficientemente motivato in ordine ai profili di una «possibile ridondanza» sulle loro attribuzioni della censura da esse prospettata (sentenza n. 52 del 2010). Infine, hanno assolto l'onere di operare la «necessaria indicazione della specifica competenza regionale che ne risulterebbe offesa e delle ragioni di tale lesione» (sentenza n. 250 del 2009).

In particolare, dette ricorrenti sottolineano che: a) in base all'art. 1, comma 2, della legge n. 42 del 2009, «Alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano si applicano, in conformità con gli statuti, esclusivamente le disposizioni di cui agli articoli 15, 22 e 27» e non, quindi, le altre disposizioni della stessa legge di delegazione; b) di questi tre articoli, l'unico pertinente al caso in esame è l'art. 27, perché gli altri attengono al funzionamento delle città metropolitane (art. 15) ed alla perequazione infrastrutturale (art. 22), cioè a materie estranee al decreto legislativo delegato; c) in base al citato art. 27, «il coordinamento tra le leggi statali in materia di finanza pubblica e le corrispondenti leggi regionali e provinciali in materia, rispettivamente, di finanza regionale e provinciale, nonché di finanza locale, nei casi in cui questa rientri nella competenza della regione a statuto speciale o provincia autonoma» (comma 3) è disciplinato «da norme di attuazione dei rispettivi statuti, da definire, con le procedure previste dagli statuti medesimi» (comma 1). Le ricorrenti assumono che il legislatore delegato ha violato il principio posto dalla legge di delegazione secondo cui il coordinamento della finanza delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome deve essere disciplinato non in via unilaterale dallo Stato, mediante l'applicazione diretta agli enti ad autonomia speciale delle disposizioni dei decreti delegati, ma dalla normativa di attuazione statutaria, da adottare, in base agli stessi statuti, attraverso il coinvolgimento di tali enti. Attraverso tale rinvio alle procedure per l'adozione delle norme di attuazione degli statuti, il legislatore delegante ha fissato, dunque, vincoli procedurali al legislatore delegato, al fine di salvaguardare le speciali attribuzioni costituzionali garantite agli enti ad autonomia differenziata.

Con tale prospettazione, le ricorrenti affermano, in particolare, che la mancata adozione delle procedure previste dall'art. 27 della legge di delegazione ha comportato, attraverso la violazione dell'art. 76 Cost., la compressione delle loro attribuzioni, perché dal mancato coinvolgimento nella formazione delle norme attuative della legge di delega è derivata l'immediata e diretta applicazione di norme unilateralmente fissate dallo Stato in materie, specificate nei ricorsi, che rientrano, invece, nelle loro competenze statutarie.

Da ciò consegue l'infondatezza dell'eccezione sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato e l'ammissibilità delle questioni riferite all'art. 76 Cost.

5.– Nel merito, debbono essere esaminate, in primo luogo, le censure – prospettate dalla sola Regione autonoma Valle d'Aosta – aventi ad oggetto il primo periodo del comma 1 dell'art. 37 del d.lgs. n. 118 del 2011 e, per suo tramite, l'intero testo del medesimo decreto. Tale periodo dispone che la «decorrenza e le modalità di applicazione delle disposizioni» del d.lgs. n. 118 del 2011 nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano nonché degli enti locali in esse ubicati, sono stabilite, «in conformità con i relativi statuti, con le procedure previste dall'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42», cioè con «norme di attuazione dei rispettivi statuti, da definire, con le procedure previste dagli statuti medesimi» (art. 27, comma 1, della legge n. 42 del 2009).

5.1.– La ricorrente Regione autonoma Valle d'Aosta lamenta, anzitutto, che il legislatore delegato, demandando alle norme di attuazione dello statuto valdostano di stabilire solo la «decorrenza e le modalità di applicazione delle disposizioni» del d.lgs. n. 118 del 2011 nei confronti della Regione, estenderebbe alla Valle d'Aosta l'applicazione delle disposizioni dell'intero decreto legislativo, «senza sostanziali margini di adattamento». Sarebbe così violato il limite imposto al Governo dagli artt. 1, comma 2, e 27, commi 1 e 3, della legge di delegazione n. 42 del 2009, i quali – come visto – condizionano all'adozione delle procedure previste per le norme di attuazione degli statuti speciali l'introduzione della disciplina del coordinamento della finanza delle Regioni a statuto speciale. Dal mancato rispetto di questo limite consegue, sempre ad avviso della ricorrente, la violazione dell'art. 76 Cost. nonché dell'art. 48-bis della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), che definisce le modalità di adozione delle norme di attuazione dello statuto valdostano.

La denunciata estensione dell'applicazione del d.lgs. n. 118 del 2011 alla Regione autonoma determinerebbe la violazione anche: a) degli ambiti riservati alla potestà legislativa della Regione nelle materie statutarie «ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla regione e stato giuridico ed economico del personale» (art. 2, primo comma, lettera a), «ordinamento degli enti locali» (art. 2, primo comma, lettera b), e «finanze regionali e comunali» (art. 3, primo comma, lettera f); b) della competenza della Regione ad esercitare le funzioni amministrative su tali materie (art. 4 dello statuto); c) delle norme finanziarie previste dalla legge 26 novembre 1981, n. 690 (Revisione dell'ordinamento finanziario della Regione Valle d'Aosta); d) 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).

In via subordinata, la Regione ricorrente deduce, infine, che la normativa denunciata è difforme da quella sulla quale era stata raggiunta l'intesa in sede di Conferenza unificata e che il Consiglio dei ministri, nella relazione trasmessa alle Camere, ha ommesso di indicare – come richiesto dall'art. 2, comma 3, della legge di delegazione n. 42 del 2009 – «le specifiche motivazioni per cui l'intesa non è stata raggiunta». Da ciò la violazione del principio di leale collaborazione, dell'art. 76 Cost. e, mediamente, delle evocate competenze statutarie costituzionali.

5.2.– Le questioni non sono fondate.

Tutte le censure della ricorrente Regione autonoma muovono dall'erronea premessa interpretativa che la norma impugnata impone agli enti ad autonomia differenziata di adottare, sia pure mediante le procedure di attuazione statutaria, il contenuto dell'intero decreto legislativo delegato. L'erroneità di tale premessa discende dal fatto che la previsione di una procedura «pattizia» al fine di applicare agli enti ad autonomia speciale una normativa in materia di sistemi contabili e di bilancio implica necessariamente una determinazione paritetica del contenuto di detta normativa ed esclude, perciò, l'automatica ricezione della disciplina prevista dal decreto legislativo

delegato per le Regioni a statuto ordinario. Nel disporre che le procedure previste per le modifiche statutarie debbano fissare «criteri e modalità» (art. 27 della legge di delegazione) ovvero «la decorrenza e le modalità» (art. 37, comma 1, primo periodo, del d.lgs. n. 118 del 2011) dell'applicazione agli enti ad autonomia speciale del decreto legislativo in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi dei bilanci pubblici, il legislatore statale ha indubbiamente inteso coinvolgere nella determinazione del contenuto di tale disciplina, per quanto attiene alla Regione ricorrente, la Commissione paritetica tra Stato e Regione prevista dallo statuto d'autonomia. A tale conclusione si giunge attraverso un'interpretazione della normativa impugnata conforme all'art. 76 Cost. e, perciò, compatibile con i principi e criteri direttivi fissati dagli artt. 1, comma 2, e 27, commi 1 e 3, della legge di delegazione n. 42 del 2009. In base a tali principi e criteri infatti, come già sottolineato, deve essere esclusa la diretta applicazione agli enti ad autonomia speciale delle disposizioni dei decreti delegati, dovendosi attuare il coordinamento della finanza pubblica nei confronti di tali enti solo mediante la normativa di attuazione statutaria. Da quanto precede deriva che, contrariamente alla prospettazione della ricorrente, il contenuto della disciplina dell'armonizzazione dei sistemi contabili e dei bilanci pubblici applicabile alla Regione autonoma non è predeterminato unilateralmente dallo Stato, ma è individuato mediante decreti legislativi i cui schemi sono elaborati dalla Commissione paritetica prevista dall'art. 48-bis dello statuto speciale per la Valle d'Aosta.

In questo stesso senso – sia pure in un caso di rinvio alle norme di attuazione dello statuto siciliano – si è già espressa questa Corte, con la sentenza n. 145 del 2008, precisando che «il semplice richiamo alle modalità di attuazione statutaria, contenuto nelle leggi statali che [...] recano riforme che richiedono un coordinamento con le norme di attuazione [...] è sufficiente a garantire che “la determinazione delle relative norme d'attuazione venga effettuata, nel rispetto dell'autonomia regionale, dalla Commissione paritetica [...] (sentenze n. 180 del 1980; n. 166 del 1976; n. 298 del 1974)”».

Caduta la premessa interpretativa della ricorrente, occorre concludere per l'insussistenza del denunciato contrasto con i limiti posti dalla legge di delegazione e con la sfera riservata alla potestà legislativa e amministrativa della Regione, con conseguente non fondatezza di tutte le questioni concernenti la normativa in esame.

6.– Sempre nel merito, vanno esaminate, in secondo luogo, le censure – prospettate da tutte e cinque le ricorrenti – riguardanti il secondo periodo del comma 1 dell'art. 37 del d.lgs. n. 118 del 2011 e, per suo tramite, l'intero testo del medesimo decreto.

Il secondo periodo del comma 1 dell'indicato art. 37 dispone che: «Qualora entro sei mesi dall'entrata in vigore dei decreti legislativi di cui all'articolo 36, comma 5 [cioè dei decreti legislativi che verranno adottati all'esito di una fase di sperimentazione del nuovo assetto contabile negli esercizi finanziari 2012 e 2013], non risultino concluse le procedure di cui al primo periodo, sino al completamento delle procedure medesime, le disposizioni di cui al presente decreto e ai decreti legislativi di cui all'articolo 36, comma 5, trovano immediata e diretta applicazione nelle Regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano».

Tutte le ricorrenti, ad eccezione della Provincia autonoma di Bolzano, lamentano che tali norme violano l'art. 76 Cost. Deducono, al riguardo, che la previsione dell'«immediata e diretta applicazione», nei propri confronti, del d.lgs. n. 118 del 2011 e dei suddetti decreti legislativi di cui all'art. 36, comma 5, nel caso in cui non vengano concluse, nel termine indicato, le procedure per l'adozione delle norme di attuazione degli statuti, si pone in contrasto con il già ricordato limite imposto al legislatore delegato dagli artt. 1, comma 2, e 27 della legge n. 42 del 2009; limite volto a salvaguardare la specialità delle Regioni e delle Province ad autonomia differenziata e per effetto del quale la normativa statale sul federalismo fiscale (ivi compresa quella in tema di «sistemi contabili e schemi di bilancio») si applica a detti enti ad autonomia speciale non in via diretta, ma esclusivamente attraverso l'adozione di norme di attuazione dei loro statuti di autonomia. Dal mancato rispetto di tale limite consegue, secondo la Regione siciliana, la violazione anche dell'art.

43 del proprio statuto speciale (r.d.lgs. 15 maggio 1946, n. 455, recante: «Approvazione dello statuto della Regione siciliana»), che definisce le modalità di adozione delle norme di attuazione dello statuto siciliano.

Ciascuna delle ricorrenti lamenta, poi, che il denunciato secondo periodo del comma 1 dell'art. 37 viola numerose disposizioni dei propri statuti speciali e delle norme di attuazione degli stessi, nonché del Titolo V della Parte II della Costituzione (titolo, questo, in cui rientrano gli articoli della Costituzione evocati a parametro in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2011, n. 3, recante «Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione»).

In particolare, la Regione autonoma Valle d'Aosta prospetta le medesime doglianze sopra riportate al punto 5. con riguardo all'impugnazione del primo periodo del comma 1 dell'art. 37 del d.lgs. n. 118 del 2011.

La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia deduce la violazione del proprio statuto di autonomia (legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, recante: «Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia»), oltre che degli artt. 116, 117, 118 e 119 Cost. e del principio di leale collaborazione, perché la normativa denunciata: a) invade gli àmbiti riservati dallo statuto all'autonomia finanziaria regionale (artt. 48 e seguenti), nonché alla potestà legislativa primaria regionale in materia di «ordinamento degli Uffici e degli Enti dipendenti della Regione» (art. 4, numero 1) e di «ordinamento degli enti locali» (art. 4, numero 1-bis); b) fa dipendere la diretta applicazione del d.lgs. n. 118 del 2011 nei confronti della Regione da una condizione – la mancata adozione, entro il termine di sei mesi dall'entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 5 dell'art. 36 del d.lgs. n. 118 del 2011, dei decreti legislativi che stabiliscono le norme di attuazione dello statuto – che è, per lo Stato, meramente potestativa (censura prospettata «in subordine» a quella sub a); c) impedisce l'esercizio della potestà legislativa della Regione sino al completamento delle procedure di emanazione delle norme di attuazione dello statuto (censura prospettata anch'essa «in subordine» a quella sub a); d) in caso di mancata tempestiva adozione delle norme di attuazione dello statuto, pone le Regioni ad autonomia speciale in una situazione peggiore rispetto alle Regioni ad autonomia ordinaria, alle quali, qualora non provvedano al tempestivo adeguamento dei propri ordinamenti alle disposizioni del d.lgs. n. 118 del 2011, si applica tale decreto non nella sua interezza, ma limitatamente al Titolo I (censura prospettata «in estremo subordine» rispetto a quella sub a).

Anche secondo le ricorrenti Province autonome di Trento e di Bolzano la normativa impugnata viola lo statuto speciale (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») e le norme di attuazione dello stesso, oltre che i principi di ragionevolezza e di leale collaborazione. Ad avviso della Provincia autonoma di Bolzano, essa si pone in contrasto con gli artt. 107 e 104 dello statuto d'autonomia – che, rispettivamente, demandano a decreti legislativi, da adottare sentita una commissione paritetica, l'adozione delle norme di attuazione e consentono di modificare le norme del Titolo VI dello statuto in tema di «Finanza della regione e delle province» con una legge ordinaria dello Stato, «su concorde richiesta del Governo e, per quanto di rispettiva competenza, della regione o delle due province» – e con il principio di leale collaborazione. In via consequenziale, la norma denunciata violerebbe gli artt. 8, numero 1), e 9, numero 10), dello statuto speciale – i quali attribuiscono alla ricorrente la potestà legislativa e amministrativa in materia, rispettivamente, di «ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto» e di «igiene e sanità» – nonché l'intero Titolo VI del medesimo statuto (in particolare gli artt. 79, 80 e 81), riguardante la finanza della Regione e delle Province.

Entrambe le ricorrenti Province autonome lamentano poi: a) l'invasione degli àmbiti riservati alla potestà legislativa provinciale dall'art. 83 dello statuto speciale in tema di adeguamento della normativa provinciale alla legislazione dello Stato sull'armonizzazione dei bilanci pubblici e dall'art. 16 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) in tema di

«bilanci, di rendiconti, di amministrazione del patrimonio [...] delle province [...] e degli enti da esse dipendenti»; b) il contrasto con l'art. 2 del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), il quale, nel disciplinare il rapporto tra la legislazione provinciale e quella statale, pone a carico delle Province autonome l'onere di adeguare la propria legislazione alle norme statali costituenti limiti ai sensi degli artt. 4 e 5 dello statuto entro il termine di sei mesi dalla pubblicazione delle stesse (o nel più ampio termine stabilito dalle medesime leggi statali); c) la violazione dell'art. 8 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), perché la normativa denunciata integra un'ipotesi di esercizio del potere sostitutivo del Governo difforme da quelle tassativamente previste da tale norma di attuazione statutaria.

Secondo la Regione siciliana, la normativa denunciata determina un vulnus anche all'autonomia contabile e finanziaria garantita alla Regione dall'art. 36 del proprio statuto di autonomia.

Le Regioni autonome Valle d'Aosta e Friuli-Venezia Giulia nonché la Provincia autonoma di Trento lamentano, infine, che la norma impugnata è stata adottata in mancanza di intesa in sede di Conferenza unificata, senza che – come richiesto dall'art. 2, comma 3, della citata legge di delegazione n. 42 del 2009 – il Consiglio dei ministri, nella relazione trasmessa alle Camere, abbia indicato «le specifiche motivazioni per cui l'intesa non è stata raggiunta». Da ciò il contrasto di detta normativa, anche sotto tale profilo, con l'art. 76 Cost., nonché con il principio di leale collaborazione.

6.1.– Tra le questioni aventi ad oggetto il secondo periodo del comma 1 dell'art. 37 del d.lgs. n. 118 del 2011 è necessario scrutinare preliminarmente, in base ad un ordine di priorità logica, quella incentrata sull'eccesso di delega, proposta da tutte le ricorrenti ad eccezione della Provincia autonoma di Bolzano.

La questione è fondata.

6.2.– Questa Corte ha già sottolineato che, ai sensi del comma 2 dell'art. 1 della legge n. 42 del 2009, le uniche disposizioni di tale legge applicabili agli enti ad autonomia differenziata sono gli artt. 15, 22 e 27 (sentenze n. 71 e n. 64 del 2012; n. 201 del 2010).

Esclusa la rilevanza degli artt. 15 e 22 – attinenti, come già osservato al punto 4.2., ad aspetti non pertinenti alla questione; e cioè, rispettivamente, al finanziamento delle città metropolitane ed alla perequazione infrastrutturale –, va ricordato che il citato art. 27 fissa il principio secondo cui gli enti ad autonomia differenziata, «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 ed all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario» secondo le procedure «pattizie» previste per l'introduzione delle norme attuative degli statuti (cioè «secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti, da definire, con le procedure previste dagli statuti medesimi»). Detto art. 27, dunque, non pone alcuna deroga all'adozione di tali procedure, con la conseguenza che, in base alla legge n. 42 del 2009, tutte le disposizioni attuative della legge di delegazione (ivi comprese quelle dell'art. 2, che il d.lgs. n. 118 del 2011 dichiara espressamente di attuare) si applicano agli enti ad autonomia differenziata non in via diretta, ma solo se recepite tramite le speciali procedure previste per le norme di attuazione statutaria.

La normativa impugnata stabilisce, invece, che, qualora «entro sei mesi dall'entrata in vigore dei decreti legislativi di cui all'articolo 36, comma 5, non risultino concluse le procedure» di attuazione statutaria, l'intero decreto delegato e gli indicati decreti legislativi «trovano immediata e diretta applicazione» nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome di Trento e di Bolzano «sino al completamento delle procedure medesime». Tale diretta – ancorché transitoria –

applicazione eccede, pertanto, i limiti fissati dalla legge di delegazione, la quale non consente eccezioni, con riguardo ai suddetti enti, alla regola dell'adozione delle peculiari procedure "pattizie" previste per la determinazione delle norme di attuazione statutaria.

6.3.– La violazione di tali prescrizioni contenute nella legge di delegazione, dirette a tutelare la speciale autonomia delle Regioni e Province autonome, comporta, dunque, l'illegittimità costituzionale della normativa impugnata e l'assorbimento di tutte le altre questioni prospettate dalle ricorrenti nei confronti della medesima normativa.

7.– Vanno esaminate, infine, le questioni riguardanti l'alinea e la lettera k) dell'unico comma dell'art. 29 del d.lgs. n. 118 del 2011, impugnati dalla Regione autonoma Valle d'Aosta e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano. La disposizione è censurata nella parte in cui prevede che le regole contabili in essa indicate si applicano, nel settore sanitario, anche alla «regione o [...] provincia autonoma».

La Regione autonoma Valle d'Aosta denuncia la violazione dell'art. 76 Cost. per le medesime ragioni prospettate con riferimento all'impugnazione dell'art. 37 del d.lgs. n. 118 del 2011, in considerazione dell'eccesso del legislatore delegato dai limiti della delega contenuta negli artt. 2 e 27 della legge n. 42 del 2009 (supra, punti 5. e 6.). Essa afferma, inoltre, che la disposizione censurata invade gli àmbiti riservati dallo statuto alla potestà legislativa regionale nelle materie dell'ordinamento contabile proprio e dei propri enti dipendenti, compresa l'Azienda sanitaria valdostana (art. 2, primo comma, lettere a e b) e dell'«igiene e sanità, assistenza ospedaliera e profilattica» (art. 3, primo comma, lettera l).

Le Province autonome di Trento e di Bolzano prospettano censure analoghe a quelle sollevate con riguardo al secondo periodo dell'unico comma dell'art. 37 del d.lgs. n. 118 del 2011 (supra, punto 6.). La Provincia autonoma di Trento denuncia anche la violazione dell'art. 76 Cost. La Regione autonoma Valle d'Aosta e la Provincia autonoma di Trento evidenziano, infine, che nei rispettivi territori la sanità è interamente a carico dei propri bilanci. Da ciò deriverebbe, secondo la Provincia, l'irragionevolezza della disposizione denunciata e, secondo la Regione, il contrasto della stessa disposizione con il principio, affermato nelle sentenze della Corte costituzionale n. 133 del 2010 e n. 341 del 2009, secondo cui lo Stato, quando non concorre al finanziamento della spesa sanitaria, non può dettare norme di coordinamento della finanza sanitaria.

7.1.– Anche con riguardo a tale normativa è necessario esaminare preliminarmente la questione, proposta dalla Regione autonoma Valle d'Aosta e dalla Provincia autonoma di Trento, concernente l'eccesso di delega. Tali ricorrenti prospettano al riguardo censure analoghe a quelle, sopra scrutinate, relative al secondo periodo dell'unico comma dell'art. 37 del d.lgs. n. 118 del 2011.

7.2.– La questione è fondata per le medesime ragioni indicate al punto 6.

Deve infatti osservarsi che: a) in base alla legge di delegazione n. 42 del 2009, la normativa impugnata non è applicabile agli enti ad autonomia speciale (comma 2 dell'art. 1); b) la legge di delegazione richiede, nei confronti di tali enti, l'adozione delle procedure "pattizie" di attuazione statutaria (art. 27); c) la normativa impugnata stabilisce, invece, la propria applicazione diretta ai medesimi enti ad autonomia differenziata, senza l'intermediazione di norme adottate con le procedure previste per l'attuazione statutaria. Tutto ciò comporta il superamento, da parte del legislatore delegato, dei limiti fissati dalla legge di delegazione a tutela della speciale autonomia delle Regioni e Province autonome, con conseguente illegittimità costituzionale, in parte qua, della norma denunciata ed assorbimento delle altre questioni prospettate dalle predette ricorrenti nei confronti della medesima normativa.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale del secondo periodo del comma 1 dell'art. 37 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'alinea e della lettera k) del comma 1 dell'art. 29 del d.lgs. n. 118 del 2011, nella parte in cui si applicano direttamente alle Regioni autonome ed alle Province autonome;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale del comma 1 dell'art. 37 del d.lgs. n. 118 del 2011, promosse – in riferimento agli artt. 76, 117, terzo e quarto comma, 118, e 119 Cost. della Costituzione, al principio di leale collaborazione, all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2011, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), agli artt. 2, primo comma, lettere a) e b), 3, primo comma, lettere f) ed l), 4 e 48-bis della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta) ed alla legge 26 novembre 1981, n. 690 (Revisione dell'ordinamento finanziario della Regione Valle d'Aosta) – dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste.

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

Alfonso QUARANTA, Presidente  
Franco GALLO, Redattore  
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'11 luglio 2012.

## **Sentenza:11 luglio 2012, n. 179**

**Materia:** ambiente

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** principio di leale collaborazione

**Ricorrente:** Regioni Valle D'Aosta, Emilia-Romagna, Toscana, Liguria, Puglia

**Oggetto:** art. 49, c. 3°, del decreto legge 31/05/2010, n. 78, convertito con modificazioni in legge 30/07/2010, n. 122 (n.b. art.14 quater comma 3 legge 241/1990)

**Esito:** parziale fondatezza del ricorso

**Estensore nota:** Anna Traniello Gradassi

La Corte costituzionale dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 14 quater, comma 3 della Legge 241/1990, come sostituito dall'art. 49, comma 3, lettera b) del DL 78/2010 che contiene la procedura per risolvere il dissenso fra più amministrazione nell'ambito della conferenza di servizi.

In particolare la norma è dichiarata illegittima nella parte in cui prevede che, in caso di dissenso espresso in sede di conferenza di servizi da una Regione o da una Provincia autonoma, in una delle materie di propria competenza, ove non sia stata raggiunta, entro il breve termine di trenta giorni, l'intesa, il Consiglio dei ministri delibera in esercizio del proprio potere sostitutivo con la partecipazione dei Presidenti delle Regioni o delle Province autonome interessate.

La Corte affronta nell'iter logico della motivazione anche argomentazioni in materia di principi sulla natura delle norme in materia di conferenza di servizi e sulla loro attinenza ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

Partendo dalla definizione della natura della conferenza di servizi come modulo procedimentale-organizzativo suscettibile di produrre un'accelerazione dei tempi procedurali e, nel contempo, un esame congiunto degli interessi pubblici coinvolti, la Corte ricorda come la giurisprudenza evidenzi che tale strumento consente l'assunzione concordata di determinazioni sostitutive, a tutti gli effetti, di concerti, intese, assensi, pareri, nulla osta, richiesti da un procedimento pluristrutturale specificatamente conformato dalla legge, senza che ciò comporti alcuna modificazione o sottrazione delle competenze, posto che ciascun rappresentante, partecipante alla conferenza, imputa gli effetti giuridici degli atti che compie all'amministrazione rappresentata, competente in forza della normativa di settore .

Secondo la Corte risulta agevole desumere come esista un'esigenza unitaria che legittima l'intervento del legislatore statale anche in ordine alla disciplina di procedimenti complessi estranei alle sfere di competenza esclusiva statale affidati alla conferenza di servizi, in vista dell'obiettivo della accelerazione e semplificazione dell'azione amministrativa; ma sempre secondo la Corte è ugualmente agevole escludere che l'intera disciplina della conferenza di servizi, e dunque anche la disciplina del superamento del dissenso all'interno di essa, sia riconducibile ad una materia di competenza statale esclusiva, tenuto conto della varietà dei settori coinvolti, molti dei quali sono innegabilmente relativi anche a competenze regionali (es.: governo del territorio, tutela della salute, valorizzazione dei beni culturali ed ambientali).

La qualificazione della disciplina inerente alla conferenza di servizi, quale disciplina attinente alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, risulta contraddetta dal contenuto della medesima. Essa, infatti, lungi dal determinare uno standard strutturale o qualitativo di prestazioni determinate, attinenti a questo o a quel diritto civile

o sociale, in linea con il secondo comma, lettera m), dell'art. 117 Cost., assolve al fine di regolare l'attività amministrativa, in settori vastissimi ed indeterminati, molti dei quali di competenza regionale, (quali il governo del territorio, la tutela della salute, l'ordinamento degli uffici regionali, l'artigianato, il turismo, il commercio), in modo da soddisfare l'esigenza, diffusa nell'intero territorio nazionale, di uno svolgimento della stessa il più possibile semplice e celere.

Il soddisfacimento di una simile esigenza unitaria giustifica, pertanto, l'attrazione allo Stato, per ragioni di sussidiarietà, sia dell'esercizio concreto della funzione amministrativa che della relativa regolamentazione nelle materie di competenza regionale, ma deve obbedire alle condizioni stabilite dalla giurisprudenza costituzionale, fra le quali la Corte ha sempre annoverato la presenza di adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni. In particolare, si è affermato che l'ordinamento costituzionale impone il conseguimento di una necessaria intesa fra organi statali e organi regionali per l'esercizio concreto di una funzione amministrativa attratta in sussidiarietà al livello statale in materie di competenza legislativa e che tali intese costituiscono condizione minima e imprescindibile per la legittimità costituzionale della disciplina legislativa statale che effettui la "chiamata in sussidiarietà" di una funzione amministrativa in materie affidate alla legislazione regionale, con la conseguenza che deve trattarsi di vere e proprie intese "in senso forte", ossia di atti a struttura necessariamente bilaterale, come tali non superabili con decisione unilaterale di una delle parti.

Ove l'intervento unilaterale dello Stato viene prefigurato come mera conseguenza automatica del mancato raggiungimento dell'intesa, è violato il principio di leale collaborazione con conseguente sacrificio delle sfere di competenza regionale.

La previsione che il Consiglio dei ministri delibera, in esercizio del proprio potere sostitutivo, con la partecipazione dei Presidenti delle Regioni o delle Province autonome interessate, non può essere considerata valida sostituzione dell'intesa, giacché trasferisce nell'ambito interno di un organo costituzionale dello Stato un confronto tra Stato e Regione, che deve necessariamente avvenire all'esterno, in sede di trattative ed accordi, rispetto ai quali le parti siano poste su un piano di parità.

La Corte dichiara pertanto l'illegittimità costituzionale dell'art. 49, comma 3, lettera b), del d.l. n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010, nella parte in cui prevede che, in caso di dissenso espresso in sede di conferenza di servizi da una Regione o da una Provincia autonoma, in una delle materie di propria competenza, ove non sia stata raggiunta, entro il breve termine di trenta giorni, l'intesa, "il Consiglio dei ministri delibera in esercizio del proprio potere sostitutivo con la partecipazione dei Presidenti delle Regioni o delle Province autonome interessate", senza che siano previste ulteriori procedure per consentire reiterate trattative volte a superare le divergenze.

**Procedimento amministrativo - Disposizioni in materia di semplificazione amministrativa e riduzione degli adempimenti gravanti sulle piccole e medie imprese - Disposizioni in materia di superamento del dissenso espresso da amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità, in sede di conferenza di servizi - Ricorsi delle Regioni Valle d'Aosta, Toscana, Liguria, Emilia Romagna e Puglia - Norme contenute in un decreto legge convertito - Impugnazione rivolta contro le disposizioni della legge di conversione - Eccezioni tardività dei ricorsi - Reiezione. - D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 49, commi 3, lett. b), 4, 4-quater e 4-quinquies. - Costituzione, art. 117, quarto e sesto comma, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3; statuto della Regione Valle d'Aosta, artt. 2, primo comma, lett. g), p) q), e 3, primo comma, lett. a), e relative norme di attuazione.**

**Procedimento amministrativo - Impresa e imprenditore - Semplificazione amministrativa e riduzione degli adempimenti gravanti sulle piccole e medie imprese - Adozione della relativa disciplina mediante regolamenti governativi di delegificazione - Ricorsi delle Regioni Valle d'Aosta ed Emilia-Romagna - Asserita violazione della competenza legislativa e regolamentare delle Regioni nelle materie concorrenti e residuali del commercio e dell'industria - Asserita violazione delle competenze primaria e attuativa-integrativa della Regione speciale in materia di artigianato, industria alberghiera, turismo, tutela del paesaggio, urbanistica, piani regolatori - Asserita violazione del principio di leale collaborazione per mancanza di concertazione - Insussistenza - Delimitazione della potestà regolamentare di delegificazione del Governo alle sole materie di competenza**

esclusiva statale - Non fondatezza delle questioni. - D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 49, commi 4-quater e 4-quinquies. - Costituzione, art. 117, quarto e sesto comma, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3; statuto della Regione Valle d'Aosta, artt. 2, primo comma, lett. g), p) q), e 3, primo comma, lett. a), e relative norme di attuazione.

Procedimento amministrativo - Conferenza di servizi - Dissenso espresso da amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità - Disciplina per il superamento del dissenso - Ricorsi delle Regioni Toscana, Liguria e Puglia - Ius superveniens non incidente sul contenuto precettivo della disposizione impugnata - Trasferimento della questione sulla norma risultante dalla modifica. - D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 49, comma 3, lett. b). - Costituzione, artt. 117 e 118.

Procedimento amministrativo - Conferenza di servizi - Dissenso espresso da amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità - Disciplina per il superamento del dissenso - Previsione di potere sostitutivo del Governo, in materie di competenza regionale, come mera conseguenza automatica del mancato raggiungimento dell'intesa - Insufficienza alla stregua dei principi posti dalla giurisprudenza costituzionale in tema di chiamata in sussidiarietà - Necessità di ulteriori procedure per consentire reiterate trattative volte a superare le divergenze - Mancata previsione - Violazione del principio di leale collaborazione - Illegittimità costituzionale in parte qua - Assorbimento di ulteriore questione. - D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 49, comma 3, lett. b). - Costituzione, artt. 117 e 118. (GU n. 29 del 18.07.2012 )

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo 49, commi 3, 4, 4-quater, e 4-quinquies del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, promossi dalle Regioni Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, Toscana, Liguria, Emilia-Romagna e Puglia, notificati il 24-27 e il 28 settembre 2010, depositati in cancelleria il 28 e il 30 settembre, il 6 e il 7 ottobre 2010 e rispettivamente iscritti ai nn. 96, 97, 102, 106 e 107 del registro ricorsi 2010.

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

*udito* nell'udienza pubblica dell'8 maggio 2012 il Giudice relatore Giuseppe Tesaurò;

*uditi* gli avvocati Ulisse Corea per la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, Giandomenico Falcon per le Regioni Liguria ed Emilia-Romagna, Stefano Grassi per la Regione Puglia, Marcello Cecchetti per la Regione Toscana e l'avvocato dello Stato Antonio Tallarida per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1.— La Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste (reg. ric. n. 96 del 2010), la Regione Toscana (reg. ric. n. 97 del 2010), la Regione Liguria (reg. ric. n. 102 del 2010), la Regione Emilia-Romagna (reg. ric. n. 106 del 2010) e la Regione Puglia (reg. ric. n. 107 del 2010) hanno promosso questioni di legittimità costituzionale di numerose disposizioni 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.

In particolare, le Regioni Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ed Emilia-Romagna hanno impugnato i commi 4-quater e 4-quinquies dell'articolo 49 del d.l. n. 78 del 2010, le Regioni Toscana, Liguria e Puglia hanno impugnato il comma 3, in specie lettera b), del citato art. 49, mentre la sola Regione Liguria ha impugnato anche il comma 4 del medesimo art. 49.

Riservata a separate pronunce la decisione sull'impugnazione delle altre disposizioni contenute nel suddetto decreto-legge n. 78 del 2010, debbono essere qui esaminate le questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto l'art. 49, commi 3, lettera b), 4, 4-quater, e 4-quinquies, del d.l. n. 78 del 2010, in riferimento all'articolo 117, terzo, quarto e sesto 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), nonché in riferimento agli articoli 2, primo comma, lettere g), p) e q), e 3, primo comma, lettera a), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta) ed alle relative norme di attuazione, nonché, in subordine, al principio di leale collaborazione.

2.— In considerazione della parziale identità delle norme impugnate e delle censure proposte con i suddetti ricorsi, i giudizi, come sopra delimitati, devono essere riuniti per essere trattati congiuntamente e decisi con un'unica pronuncia.

3.— La difesa del Presidente del Consiglio dei ministri ha eccepito in via preliminare la tardività di tutti i ricorsi, in quanto proposti avverso disposizioni della legge di conversione già contenute, nell'identico testo, nel decreto-legge n. 78 del 2010 e non impugnate tempestivamente.

L'eccezione va rigettata.

Come ripetutamente affermato da questa Corte, «la Regione, qualora si ritenga lesa nelle proprie competenze costituzionali da un decreto-legge, può impugnarlo nei termini previsti dall'art. 127 Cost. (con il rischio, però, che l'iniziativa di investire la Corte resti vanificata dall'eventualità di una mancata conversione) oppure riservarsi di impugnare la sola legge di conversione, che rende permanente e definitiva la normativa dettata con il decreto-legge. La conversione in legge, infatti, ha l'effetto di reiterare, con la novazione della fonte, la lesione da cui deriva l'interesse a ricorrere della Regione» (sentenze n. 151 e n. 148 del 2012, n. 232 del 2011 e n. 430 del 2007).

Deve, pertanto, riconoscersi la tempestività delle impugnazioni, pur se relative a disposizioni del d.l. n. 78 del 2010 non modificate in sede di conversione (sentenza n. 148 del 2012).

4.— Nel merito, la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste (reg. ric. n. 96 del 2010) e la Regione Emilia-Romagna (reg. ric. n. 106 del 2010) hanno promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 49, commi 4-quater e 4-quinquies, del d.l. n. 78 del 2010, nella parte in cui demanda a regolamenti governativi di delegificazione il compito di dettare una disciplina volta alla semplificazione e riduzione degli adempimenti amministrativi gravanti sulle piccole e medie imprese, al fine di promuovere lo sviluppo del sistema produttivo e la competitività delle imprese.

Così disponendo, detta norma violerebbe anzitutto l'art. 117, commi terzo, quarto e sesto, Cost. in quanto inciderebbe in ambiti materiali (industria, commercio) riconducibili alla competenza regionale residuale o concorrente, che è attribuibile anche alla Regione autonoma Valle d'Aosta in virtù dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, consentendo allo Stato di intervenire su di essi con atti di natura regolamentare. La Regione autonoma Valle d'Aosta lamenta anche la violazione dell'art. 2, primo comma, lettere g), p) e q), e dell'art. 3, primo comma, lettera a), dello statuto speciale per la Valle d'Aosta in quanto la norma impugnata inciderebbe in ambiti materiali (artigianato, industria alberghiera, turismo e tutela del paesaggio; urbanistica, piani regolatori per zone di particolare importanza turistica) che lo statuto assegna alla competenza primaria ovvero attuativa-integrativa di leggi della Regione autonoma Valle d'Aosta.

In subordine la Regione autonoma Valle d'Aosta ritiene che, anche a voler sostenere che l'intervento del legislatore statale trovi fondamento nella necessità di soddisfare esigenze unitarie,

esso sarebbe comunque illegittimo per violazione del principio di leale collaborazione, giacché le disposizioni censurate non prevedono alcun meccanismo di raccordo e di concertazione con il sistema delle autonomie territoriali.

4.1.— La questione non è fondata nei termini di seguito precisati.

Le disposizioni impugnate demandano al Governo il compito di individuare, tramite regolamenti di delegificazione, i soli casi nei quali l'attività delle predette imprese debba restare assoggettata agli adempimenti amministrativi, nel rispetto di criteri, stabiliti dalle medesime, in termini assolutamente generali (fra i principi e criteri direttivi contenuti in esse vi è, ad esempio, quello di eliminare le autorizzazioni, licenze, permessi ovvero dichiarazioni, attestazioni, certificazioni, comunque denominati, nonché gli adempimenti amministrativi e le procedure "non necessarie" ovvero non proporzionate «in relazione alla dimensione dell'impresa e al settore di attività, nonché alle esigenze di tutela degli interessi pubblici coinvolti»: così le lettere a e b del comma 4-quater dell'art. 49 del d.l. n. 78 n. 2010, come convertito dalla legge n. 122 del 2010), con la conseguente abrogazione di tutte le disposizioni che prevedano ulteriori adempimenti.

Dette disposizioni si inseriscono, in maniera evidente, nel novero di quegli interventi legislativi volti a realizzare la semplificazione amministrativa, le cui basi normative originarie si rintracciano nella legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), (oggetto delle modifiche introdotte dall'impugnato art. 49) e nell'art. 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa) e successive modificazioni, sulla cui scia si collocano gli interventi normativi successivi.

In particolare, proprio con riguardo agli adempimenti amministrativi gravanti sulle piccole e medie imprese, il legislatore statale, con la legge di semplificazione 28 novembre 2005, n. 246 (Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005), da un lato, aveva delegato al Governo il riassetto delle disposizioni di legislazione statale esclusiva vigenti in tema di oneri burocratici a carico delle imprese nelle materie di competenza statale; dall'altro, aveva previsto la possibilità di intese e accordi tra Stato e Regioni al fine della semplificazione dei predetti oneri burocratici a carico delle imprese nelle materie di competenza regionale. Sulla base di tale previsione, in data 29 marzo 2007 veniva peraltro raggiunto in sede di Conferenza Stato-Regioni un accordo tra Stato e autonomie territoriali proprio sulla semplificazione e la qualità della regolazione, pur ribadendosi che non si sarebbe potuto incidere in alcun modo sull'autonomia dei Consigli regionali.

Nella medesima direzione, l'art. 19 della legge 11 novembre 2011, n. 180 (Norme per la tutela della libertà d'impresa. Statuto delle imprese) ha stabilito che «Le regioni promuovono la stipula di accordi e di intese in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, al fine di favorire il coordinamento dell'esercizio delle competenze normative in materia di adempimenti amministrativi delle imprese, nonché il conseguimento di ulteriori livelli minimi di liberalizzazione degli adempimenti connessi allo svolgimento dell'attività d'impresa sul territorio nazionale, previa individuazione delle migliori pratiche e verifica dei risultati delle iniziative sperimentali adottate dalle regioni e dagli enti locali».

Dalle richiamate disposizioni emerge con chiarezza che il legislatore statale, pur perseguendo l'obiettivo della semplificazione amministrativa, ha dovuto tener conto dell'impossibilità di trattare in maniera unitaria una categoria eterogenea quale quella delle semplificazioni amministrative incidenti genericamente sulle imprese, operanti nei settori più disparati, molti dei quali di competenza regionale.

A tal proposito, questa Corte ha già osservato che «non è (...) configurabile una materia "impresa", disgiunta dai settori (ricoducibili, tra l'altro, esemplificativamente, all'agricoltura, al commercio, al turismo, all'industria) nei quali le imprese operano» (sentenza n. 63 del 2008), di talché, così come non si può ritenere che esista una ipotetica materia "impresa", non espressamente prevista e quindi di competenza residuale delle Regioni (sentenza n. 63 del 2008), neppure é

possibile ravvisare un titolo di competenza statale esclusiva a cui ricondurre una simile disciplina. La pretesa incidenza sulla concorrenza della prevista riduzione degli adempimenti amministrativi gravanti sulle imprese, costituisce, infatti, un effetto puramente indiretto o riflesso e comunque eventuale di simili misure legislative. Né la riconduzione delle stesse alla competenza statale in materia di tutela della concorrenza può desumersi dal riferimento a generiche finalità di promozione dello sviluppo del sistema produttivo e della competitività delle imprese che pure vengano espressamente evocate – come nel caso di specie – dalle norme statali. Infatti, al di là della non necessaria coincidenza delle predette finalità con quella della tutela della concorrenza, questa Corte ha ripetutamente 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» (sentenze n. 207 del 2010, n. 447 del 2006 e n. 482 del 1995), che si desume dall'oggetto e dalla disciplina delle medesime, dalla ratio perseguita, tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi (sentenze n. 430, n. 169 e n. 165 del 2007).

In questa cornice si inserisce l'impugnato art. 49, commi 4-quater e 4-quinquies, del d.l. n. 78 del 2010.

Le citate disposizioni, nella parte in cui stabiliscono, testualmente, che «il Governo è autorizzato ad adottare uno o più regolamenti ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, (...) volti a semplificare e ridurre gli adempimenti amministrativi gravanti sulle piccole e medie imprese (...)», precisano che ciò deve avvenire «nel rispetto di quanto previsto dagli articoli 20, 20-bis e 20-ter della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni». In particolare il citato art. 20, nell'attribuire al Governo il compito di adottare un disegno di legge per la semplificazione e l'eventuale adozione anche di regolamenti, ai sensi dell'art. 17, commi 1 e 2, della legge n. 400 del 1988, precisa, al comma 2, che l'adozione dei predetti regolamenti può essere prevista solo «per le norme regolamentari di competenza dello Stato». La medesima norma, al comma 3-bis introdotto con la legge di semplificazione n. 246 del 2005, poi, nel demandare al Governo il compito di realizzare una «raccolta organica delle norme regolamentari regolanti la medesima materia», ha precisato che ciò può e deve fare «nelle materie di competenza esclusiva dello Stato».

Da tali richiami risulta, pertanto, evidente che anche l'art. 49, commi 4-quater e 4-quinquies, del d.l. n. 78 del 2010 delimita la competenza del Governo all'adozione di regolamenti di semplificazione nelle sole materie di competenza statale esclusiva, senza quindi determinare alcuna lesione delle competenze regionali, in linea con quanto stabilito dal sesto comma dell'art. 117 Cost. ed in armonia con il principio affermato da questa Corte secondo il quale «alla fonte secondaria statale è inibita in radice la possibilità di vincolare l'esercizio della potestà legislativa regionale o di incidere su disposizioni regionali preesistenti (sentenza n. 22 del 2003); e neppure i principî di sussidiarietà e adeguatezza possono conferire ai regolamenti statali una capacità che è estranea al loro valore, quella cioè di modificare gli ordinamenti regionali a livello primario» (sentenza n. 303 del 2003).

Ove, tuttavia, in applicazione del suddetto art. 49, commi 4-quater e 4-quinquies, fossero adottati regolamenti di delegificazione invasivi delle sfere di competenza legislativa regionale, residuale o concorrente, è avverso di essi che le Regioni ben potranno esperire gli ordinari rimedi giurisdizionali, nonché eventualmente il ricorso avanti a questa Corte in sede di conflitto di attribuzione a tutela dei predetti ambiti di competenza (sentenza n. 33 del 2011; sentenza n. 322 del 2009).

5.— Le Regioni Toscana, Liguria e Puglia hanno impugnato l'art. 49, comma 3, lettera b), del d.l. n. 78 del 2010, come convertito dalla legge n. 122 del 2010, il quale, introducendo il nuovo terzo comma dell'art. 14-quater della legge n. 241 del 1990, disciplina il superamento del dissenso espresso da amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità in sede di conferenza di servizi. Tale disposizione stabilisce che, nel predetto caso di dissenso, «la questione

(...) è rimessa dall'amministrazione procedente alla deliberazione del Consiglio dei ministri, che si pronuncia entro sessanta giorni, previa intesa con la Regione o le Regioni e le Province autonome interessate, in caso di dissenso tra un'amministrazione statale e una regionale o tra più amministrazioni regionali, ovvero previa intesa con la Regione e gli enti locali interessati, in caso di dissenso tra un'amministrazione statale o regionale e un ente locale o tra più enti locali».

In particolare, il citato art. 49, comma 3, lettera b), è censurato, sotto svariati profili, nella parte in cui prescrive che, se la predetta «intesa non è raggiunta nei successivi trenta giorni, la deliberazione del Consiglio dei ministri può essere comunque adottata», e che, ove «il motivato dissenso sia espresso da una Regione o da una Provincia autonoma in una delle materie di propria competenza, il Consiglio dei Ministri delibera in esercizio del proprio potere sostitutivo con la partecipazione dei Presidenti delle Regioni o delle Province autonome interessate».

Così disponendo essa, in primo luogo, invaderebbe la sfera di competenza legislativa regionale di cui all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost. in quanto, avendo un ambito di applicazione generalizzato, coinvolgerebbe anche procedimenti destinati ad esplicarsi in ambiti materiali di competenza regionale concorrente o residuale, oltre a ledere l'autonomia amministrativa regionale, di cui all'art. 118 Cost.

Ove si assuma, poi, che essa sia dettata per il soddisfacimento di esigenze unitarie, sarebbe comunque costituzionalmente illegittima per violazione degli artt. 117 e 118 Cost. e del principio di leale collaborazione, consentendosi al Consiglio dei ministri di assumere la determinazione in maniera unilaterale, in spregio al carattere forte dell'intesa prescritta.

Essa, inoltre, disciplinerebbe un'ipotesi di potere sostitutivo straordinario al di fuori dei casi e dei limiti indicati dall'art. 120 Cost.

La medesima disposizione è, inoltre, censurata in specie dalla Regione Liguria, in “combinato disposto” con l'art. 49, comma 4, del d.l. n. 78 del 2010, nella parte in cui integra il comma 2-ter dell'art. 29 della legge n. 241 del 1990, introducendo fra le disposizioni individuate e qualificate da quest'ultimo come attinenti ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., anche quelle concernenti la conferenza di servizi. Tale “combinato disposto” sarebbe costituzionalmente illegittimo, tenuto conto che, con le disposizioni sulla conferenza di servizi, non si stabilirebbe alcuno standard qualitativo o quantitativo di prestazioni determinate, attinenti a questo o a quel diritto civile o sociale garantito dalla stessa Costituzione, ma si regolerebbe lo svolgimento dell'attività amministrativa, in settori vastissimi ed indeterminati, molti dei quali di competenza regionale, con conseguente violazione dell'art. 117, terzo e quarto comma, Cost.

5.1.— In via preliminare, va rilevato che la Regione Liguria, nell'imminenza dell'udienza pubblica, ha osservato che l'art. 49, comma 3, lettera b), del d.l. n. 78 del 2010, è stato oggetto di una modifica puramente formale ad opera dell'art. 5, comma 2, lettera b), numero 1), del d.l. 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre Europeo – Prime disposizioni urgenti per l'economia), convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106. Tale modifica, lasciando sostanzialmente immutato il contenuto normativo della disposizione impugnata, ne confermerebbe la lesività. La Regione ha pertanto ribadito le medesime censure rivolte al testo originariamente impugnato anche con riguardo al testo modificato.

5.1.1.— L'art. 49, comma 3, lettera b), del d.l. n. 78 del 2010, come convertito dalla legge n. 122 del 2010, ha introdotto il nuovo terzo comma dell'art. 14-quater della legge n. 241 del 1990 con il quale ha dettato la suddetta nuova disciplina del superamento del dissenso in sede di conferenza di servizi. Con l'art. 5, comma 2, lettera b), numero 1), del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, l'art. 14-quater, comma 3, della legge n. 241 del 1990 è stato ulteriormente modificato, nel senso che, al secondo periodo, le parole “nei successivi” trenta giorni sono state sostituite dalla parola “entro” trenta giorni. Dallo stesso tenore letterale della modifica apportata risulta evidente che il contenuto normativo risultante dalla stessa appare sostanzialmente immutato.

Pertanto, considerato che dal raffronto fra le disposizioni risulta evidente che l'ultima modifica, dato il suo carattere sostanzialmente marginale, non incide in alcun modo sul contenuto precettivo delle disposizioni impugnate, la questione di legittimità costituzionale – in forza del principio di effettività della tutela costituzionale – deve essere trasferita sulla norma nel testo risultante dalla modifica realizzata dall'art. 5, comma 2, lettera b), numero 1), del d.l. n. 70 del 2011 (sentenza n. 114 del 2012).

5.2.— Nel merito, la questione è fondata per violazione degli artt. 117 e 118 Cost. e del principio di leale collaborazione.

5.2.1.— I censurati commi 3, lettera b), e 4, si inseriscono nel testo complessivo del citato art. 49 del d.l. n. 78 del 2010, che è intitolato «Disposizioni in materia di conferenza di servizi». Esso apporta modifiche specifiche alla disciplina dell'istituto della conferenza di servizi, introdotto, in via generale, dall'art. 14 della legge n. 241 del 1990, come strumento di accelerazione e semplificazione dei procedimenti amministrativi particolarmente complessi perché implicanti una valutazione contestuale di vari interessi pubblici di competenza di diverse amministrazioni. Attraverso la valutazione contestuale e non più separata ed autonoma, da parte delle diverse amministrazioni, degli interessi pubblici coinvolti dal medesimo procedimento, si mirava, sin d'allora, ad accelerarne la conclusione e ad agevolarne la razionalizzazione.

La conferenza di servizi costituisce, pertanto, come riconosciuto dalla giurisprudenza amministrativa, un modulo procedimentale-organizzativo suscettibile di produrre un'accelerazione dei tempi procedurali e, nel contempo, un esame congiunto degli interessi pubblici coinvolti.

Esso, infatti, consente l'assunzione concordata di determinazioni sostitutive, a tutti gli effetti, di concerti, intese, assensi, pareri, nulla osta, richiesti da un procedimento pluristrutturale specificatamente conformato dalla legge, senza che ciò comporti alcuna modificazione o sottrazione delle competenze, posto che ciascun rappresentante, partecipante alla conferenza, imputa gli effetti giuridici degli atti che compie all'amministrazione rappresentata, competente in forza della normativa di settore (Consiglio Stato, sezione V, 8 maggio 2007, n. 2107).

Questa Corte ha già avuto occasione di confermare che tale istituto, «introdotto dalla legge non tanto per eliminare uno o più atti del procedimento, quanto per rendere contestuale quell'esame da parte di amministrazioni diverse che, nella procedura ordinaria, sarebbe destinato a svolgersi secondo una sequenza temporale scomposta in fasi distinte» (sentenza n. 62 del 1993), è «orientato alla realizzazione del principio di buon andamento ex art. 97 Cost.», in quanto «assume, nell'intento della semplificazione e accelerazione dell'azione amministrativa, la funzione di coordinamento e mediazione degli interessi in gioco al fine di individuare, mediante il contestuale confronto degli interessi dei soggetti che li rappresentano, l'interesse pubblico primario e prevalente» (sentenza n. 313 del 2010). Esso, quindi, «realizza (...) un giusto temperamento fra la necessità della concentrazione delle funzioni in un'istanza unitaria e le esigenze connesse alla distribuzione delle competenze fra gli enti che paritariamente vi partecipano con propri rappresentanti, senza che ciò implichi attenuazione delle rispettive attribuzioni» (sentenza n. 348 del 1993).

Dall'insieme delle richiamate indicazioni della giurisprudenza, da un lato, risulta agevole desumere come esista un'esigenza unitaria che legittima l'intervento del legislatore statale anche in ordine alla disciplina di procedimenti complessi estranei alle sfere di competenza esclusiva statale affidati alla conferenza di servizi, in vista dell'obiettivo della accelerazione e semplificazione dell'azione amministrativa; dall'altro, è ugualmente agevole escludere che l'intera disciplina della conferenza di servizi, e dunque anche la disciplina del superamento del dissenso all'interno di essa, sia riconducibile ad una materia di competenza statale esclusiva, tenuto conto della varietà dei settori coinvolti, molti dei quali sono innegabilmente relativi anche a competenze regionali (es.: governo del territorio, tutela della salute, valorizzazione dei beni culturali ed ambientali).

In particolare, va ancora ricordato che questa Corte ha ripetutamente affermato che, per individuare la materia alla quale devono essere ascritte le disposizioni oggetto di censura, non

assume rilievo la qualificazione che di esse abbia dato il legislatore, ma occorre fare riferimento all'oggetto ed alla disciplina delle medesime (sentenze n. 430, n. 169 e n. 165 del 2007). In questo caso, la qualificazione, operata dalla stessa norma impugnata – letta in combinato disposto con l'art. 49, comma 4 – della disciplina inerente alla conferenza di servizi, quale disciplina attinente alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, risulta contraddetta dal contenuto della medesima. Essa, infatti, lungi dal determinare uno standard strutturale o qualitativo di prestazioni determinate, attinenti a questo o a quel diritto civile o sociale, in linea con il secondo comma, lettera m), dell'art. 117 Cost. (di recente, sentenza n. 248 del 2011), assolve al ben diverso fine di regolare l'attività amministrativa, in settori vastissimi ed indeterminati, molti dei quali di competenza regionale, (quali il governo del territorio, la tutela della salute, l'ordinamento degli uffici regionali, l'artigianato, il turismo, il commercio), in modo da soddisfare l'esigenza, diffusa nell'intero territorio nazionale, di uno svolgimento della stessa il più possibile semplice e celere.

Il soddisfacimento di una simile esigenza unitaria giustifica, pertanto, l'attrazione allo Stato, per ragioni di sussidiarietà, sia dell'esercizio concreto della funzione amministrativa che della relativa regolamentazione nelle materie di competenza regionale, ma deve obbedire alle condizioni stabilite dalla giurisprudenza costituzionale, fra le quali questa Corte ha sempre annoverato la presenza di adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni. In particolare, si è affermato che «l'ordinamento costituzionale impone il conseguimento di una necessaria intesa fra organi statali e organi regionali per l'esercizio concreto di una funzione amministrativa attratta in sussidiarietà al livello statale in materie di competenza legislativa» (sentenza n. 383 del 2005) e che tali «intese costituiscono condizione minima e imprescindibile per la legittimità costituzionale della disciplina legislativa statale che effettui la “chiamata in sussidiarietà” di una funzione amministrativa in materie affidate alla legislazione regionale, con la conseguenza che deve trattarsi di vere e proprie intese “in senso forte”, ossia di atti a struttura necessariamente bilaterale, come tali non superabili con decisione unilaterale di una delle parti» (sentenza n. 383 del 2005). In tali casi, ha inoltre precisato questa Corte, «il secondo comma dell'art. 120 Cost. non può essere applicato» (sentenza n. 383 del 2005).

È in questo quadro che occorre valutare la disciplina del superamento del dissenso espresso, appunto, in sede di conferenza, introdotta dall'impugnato comma 3, lettera b), dell'art. 49, in specie nella parte in cui, modificando l'art. 14-quater della legge n. 241 del 1990, stabilisce che, ove il motivato dissenso sia espresso da una Regione o da una Provincia autonoma in una delle materie di propria competenza e non sia raggiunta la prescritta intesa con la Regione o le Regioni e le Province autonome interessate entro trenta giorni, «il Consiglio dei ministri delibera in esercizio del proprio potere sostitutivo con la partecipazione dei Presidenti delle Regioni o delle Province autonome interessate».

Questa Corte, applicando i principi suddetti, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di analoga norma statale che prevedeva un potere sostitutivo del Governo in caso di mancato raggiungimento dell'intesa, esercitabile decorsi trenta giorni dalla convocazione del primo incontro tra il Governo e la Regione o la Provincia autonoma interessata, affermando che «la previsione dell'intesa, imposta dal principio di leale collaborazione, implica che non sia legittima una norma contenente una “drastica previsione” della decisività della volontà di una sola parte, in caso di dissenso, ma che siano necessarie “idonee procedure per consentire reiterate trattative volte a superare le divergenze” (ex plurimis, sentenze n. 121 del 2010, n. 24 del 2007, n. 339 del 2005). Solo nell'ipotesi di ulteriore esito negativo di tali procedure mirate all'accordo, può essere rimessa al Governo una decisione unilaterale» (sentenza n. 165 del 2011), come nel caso relativo alla disciplina del procedimento di certificazione dei siti idonei all'insediamento degli impianti nucleari (sentenza n. 33 del 2011).

Allorquando, invece, l'intervento unilaterale dello Stato viene prefigurato come mera conseguenza automatica del mancato raggiungimento dell'intesa, è violato il principio di leale collaborazione con conseguente sacrificio delle sfere di competenza regionale.

Anche la norma oggi impugnata reca la «drastica previsione» della decisività della volontà di una sola parte, in caso di dissenso, posto che il Consiglio dei ministri delibera unilateralmente in materie di competenza regionale, allorquando, a seguito del dissenso espresso in conferenza dall'amministrazione regionale competente, non si raggiunga l'intesa con la Regione interessata nel termine dei successivi trenta giorni: non solo, infatti, il termine è così esiguo da rendere oltremodo complesso e difficoltoso lo svolgimento di una qualsivoglia trattativa, ma dal suo inutile decorso si fa automaticamente discendere l'attribuzione al Governo del potere di deliberare, senza che siano previste le necessarie «idonee procedure per consentire reiterate trattative volte a superare le divergenze» (come, peraltro, era invece previsto dall'art. 14-quater della legge n. 241 del 1990, nel testo previgente, come risultante dalle modifiche introdotte dalla legge n. 15 del 2005).

Né, d'altro canto, la previsione che il Consiglio dei ministri delibera, in esercizio del proprio potere sostitutivo, con la partecipazione dei Presidenti delle Regioni o delle Province autonome interessate, «può essere considerata valida sostituzione dell'intesa, giacché trasferisce nell'ambito interno di un organo costituzionale dello Stato un confronto tra Stato e Regione, che deve necessariamente avvenire all'esterno, in sede di trattative ed accordi, rispetto ai quali le parti siano poste su un piano di parità» (sentenza n. 165 del 2011).

Deve, pertanto, dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 49, comma 3, lettera b), del d.l. n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010, nella parte in cui prevede che, in caso di dissenso espresso in sede di conferenza di servizi da una Regione o da una Provincia autonoma, in una delle materie di propria competenza, ove non sia stata raggiunta, entro il breve termine di trenta giorni, l'intesa, «il Consiglio dei ministri delibera in esercizio del proprio potere sostitutivo con la partecipazione dei Presidenti delle Regioni o delle Province autonome interessate», senza che siano previste ulteriori procedure per consentire reiterate trattative volte a superare le divergenze.

5.2.2.— Conseguentemente, la questione promossa dalla Regione Liguria (ric. n. 102 del 2010) nei confronti del predetto art. 49, comma 3, lettera b), letto in “combinato disposto” con il comma 4 del medesimo art. 49 deve ritenersi assorbita.

per questi motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale riguardanti le altre disposizioni contenute nel 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;

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 49, comma 3, lettera b), 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, nella parte in cui prevede che, in caso di dissenso espresso in sede di conferenza di servizi da una Regione o da una Provincia autonoma, in una delle materie di propria competenza, ove non sia stata raggiunta, entro il breve termine di trenta giorni, l'intesa, «il Consiglio dei ministri delibera in esercizio del proprio potere sostitutivo con la partecipazione dei Presidenti delle Regioni o delle Province autonome interessate»;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 49 commi 4-quater e 4-quinquies del d.l. n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010, promosse, in riferimento all'articolo 117, quarto e sesto 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), nonché in riferimento agli articoli 2, primo comma, lettere g), p) e q), e 3, primo comma, lettera a), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), ed alle relative norme di attuazione, nonché, in subordine, al principio di leale collaborazione, dalle Regioni Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ed Emilia-Romagna, con i ricorsi, rispettivamente, n. 96 e n. 106 del 2010.

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

Alfonso QUARANTA, Presidente  
Giuseppe TESAURO, Redattore  
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'11 luglio 2012.

## **Sentenza: 12 luglio 2012, n. 183**

**Materia:** impianti distribuzione carburanti

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** artt. 117, quarto comma e 118 Cost.

**Ricorrente:** Provincia autonoma di Trento

**Oggetto:** articolo 28, commi 3 e 4, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, 3 e 4 del 7, 7, comma 1, 8, comma 2, 26, comma 2 legge della Regione Piemonte 11 luglio 2011, n. 10 (Disposizioni collegate alla legge finanziaria per l'anno 2011)

**Esito:** non fondatezza del ricorso

**Estensore nota :** Beatrice Pieraccioli

La Giunta della Provincia autonoma di Trento ha promosso in via principale, questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 28, commi 3 e 4, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, in riferimento agli articoli 117, quarto comma, e 118 della Costituzione nonché al principio di leale collaborazione.

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

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

In via preliminare la Corte dichiara l'inammissibilità della censura basata sulla violazione del principio di leale collaborazione, in quanto priva di motivazione.

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

Le questioni non sono fondate.

La Corte osserva che fin dalle origini la normativa dello Stato ha perseguito una finalità di razionalizzazione e snellimento della ipertrofica rete distributiva nazionale, tesa a ricondurla nei limiti dei livelli propri degli altri paesi europei (art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 32 del 1998).

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

Il d.m. 31 ottobre 2001, la cui attuazione viene ora imposta al sistema regionale e delle autonomie locali dalle norme impugnate, reca per l'appunto il Piano nazionale di cui si è appena fatto cenno, nell'ambito del quale risultano direttamente individuate talune incompatibilità, nei centri abitati e fuori dai centri abitati, mentre largo spazio viene contestualmente riconosciuto all'autonomia regionale, con riguardo sia ad eventuali deroghe, sia alla programmazione integrativa offerta dai piani regionali, al punto che spetta a questi ultimi definire i bacini d'utenza, sulla base di parametri quali l'erogato totale, i veicoli circolanti, il numero di abitanti, il numero dei punti vendita esistenti, le tipologie prevalenti di viabilità, i flussi di traffico, la stagionalità della domanda per motivazioni turistiche.

Con la disposizione impugnata, i criteri indicati in origine dal d.m. 31 ottobre 2001, evidentemente rimasto in larga parte inattuato, sono stati recepiti in forma di legge, sicché va escluso che lo Stato, nel caso di specie, pretenda di limitare l'autonomia legislativa regionale per mezzo di un atto secondario, cosa che non gli sarebbe consentita (ex plurimis, sentenze n. 209 del 2009 e n. 267 del 2003).

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

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

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

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

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

In particolare, per quanto attiene alla chiusura degli impianti incompatibili, gli obiettivi di «efficienza della distribuzione» (art. 4, comma 4, lettera c, della legge n. 59 del 1997), di qualità ed efficienza del servizio e di razionalizzazione del sistema distributivo (art. 19, comma 1, della legge n. 57 del 2001) incidono con prevalenza sulla competenza concorrente relativa alla distribuzione dell'energia (art. 117, terzo comma, Cost.), come questa Corte ha già ritenuto con la sentenza n. 172 del 2004.

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

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

**Infrastrutture - Rete distributiva dei carburanti - Chiusura degli impianti distributivi dei carburanti dichiarati incompatibili ai sensi del decreto del Ministro delle attività produttive del 31 ottobre 2001 - Obbligo di adeguamento imposto alle Province autonome ed ai Comuni - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Costituzione in giudizio della parte ricorrente - Deposito in cancelleria del ricorso preventivamente autorizzato, in via eccezionale e temporanea, dalla Giunta provinciale - Successivo deposito della ratifica consiliare, effettuato oltre il termine perentorio per la costituzione in giudizio - Esistenza di una prassi che ha ingenerato nelle Province autonome l'affidamento circa la non perentorietà del termine di deposito per la ratifica - Errore scusabile. - D.l. 6 luglio 2011, n. 98 (convertito nella legge 15 luglio 2011, n. 111), art. 28, commi 3 e 4; d.l. 24 gennaio 2012, n. 1 (convertito nella legge 24 marzo 2012, n. 27, art. 17, comma 4, lett. c). - Legge 11 marzo 1953, n. 87, artt. 31, quarto comma, 32 e 35.**

**Infrastrutture - Rete distributiva dei carburanti - Chiusura degli impianti distributivi dei carburanti dichiarati incompatibili ai sensi del decreto del Ministro delle attività produttive del 31 ottobre 2001 - Obbligo di adeguamento imposto alle Province autonome ed ai Comuni - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Ius superveniens non satisfattivo delle pretese della parte ricorrente - Cessazione della materia del contendere - Esclusione. - D.l. 6 luglio 2011, n. 98 (convertito nella legge 15 luglio 2011, n. 111), art. 28, commi 3 e 4; d.l. 24 gennaio 2012, n. 1 (convertito nella legge 24 marzo 2012, n. 27, art. 17, comma 4, lett. c). -**

**Infrastrutture - Rete distributiva dei carburanti - Chiusura degli impianti distributivi dei carburanti dichiarati incompatibili ai sensi del decreto del Ministro delle attività produttive del 31 ottobre 2001 - Obbligo di adeguamento imposto alle Province autonome ed ai Comuni - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Asserita violazione del principio di leale collaborazione - Carezza di motivazione - Inammissibilità della questione. - D.l. 6 luglio 2011, n. 98 (convertito nella legge 15 luglio 2011, n. 111), art. 28, commi 3 e 4. -**

**Infrastrutture - Rete distributiva dei carburanti - Ammodernamento e razionalizzazione dell'intera rete - Chiusura degli impianti distributivi dichiarati incompatibili ai sensi del decreto del Ministro delle attività produttive del 31 ottobre 2001 - Obbligo di adeguamento imposto alle Province autonome ed ai Comuni - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Asserita violazione della competenza legislativa e amministrativa della Provincia in materia di commercio - Asserita violazione dell'ordine delle competenze nel sistema amministrativo locale fissato dalla Provincia nell'esercizio delle sue competenze statutarie - Asserita violazione dell'autonomia provinciale per mezzo di atto secondario - Insussistenza - Prevalenza della tutela di interessi legati all'assetto del territorio, alla viabilità, alla sicurezza e all'incolumità della circolazione stradale di esclusiva spettanza dello Stato, nonché erroneità del presupposto interpretativo - Non fondatezza delle questioni. - D.l. 6 luglio 2011, n. 98 (convertito nella legge 15 luglio 2011, n. 111), art. 28, commi 3 e 4. - Costituzione, artt. 117, quarto comma, e 118; statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 9, n. 3), e 16; d.P.R. 31 luglio 1978, n. 1017; d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, art. 15; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, art. 2. (GU n. 29 del 18.07.2012 )**

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

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

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

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

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

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1.– La Giunta della Provincia autonoma di Trento – con deliberazione dell'8 settembre 2011, n. 1931, adottata d'urgenza ai sensi dell'art. 54, numero 7), del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige) e ratificata dal Consiglio della medesima Provincia con deliberazione dell'8 novembre 2011, n. 11 – ha promosso in via principale, con ricorso notificato il 14 settembre 2011 e depositato il successivo 21 settembre, questioni di legittimità costituzionale, tra l'altro, dell'articolo 28, commi 3 e 4, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, in riferimento agli articoli 117, quarto comma, e 118 della Costituzione, agli articoli 9, numero 3), e 16 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), al d.P.R. 31 luglio 1978, n. 1017 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige in materia di artigianato, incremento della produzione industriale, cave e torbiere, commercio, fiere e mercati), all'articolo 15 del d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526 (Estensione alla regione Trentino-Alto Adige ed alle province autonome di Trento e Bolzano delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616), all'articolo 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), nonché al principio di leale collaborazione.

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

La ricorrente ritiene che la norma impugnata attenga alla materia del commercio, oggetto di potestà legislativa residuale, con la conseguenza che la legge dello Stato non potrebbe né

assoggettare la Provincia all'osservanza del decreto ministeriale del 31 ottobre 2001, né allocare presso i Comuni la corrispondente funzione amministrativa.

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

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

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

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

Posto che tale ultima disposizione costituzionale rende il commercio oggetto di potestà legislativa residuale, non è dubbio che essa trovi applicazione a vantaggio della Provincia autonoma, con esclusione della meno favorevole disciplina statutaria (*ex plurimis*, sentenze n. 18 del 2012; n. 150 del 2011; n. 247 del 2010; ordinanza n. 199 del 2006).

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

6.– Le questioni non sono fondate.

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

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

compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della L. 15 marzo 1997, n. 59).

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

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

Il d.m. 31 ottobre 2001, la cui attuazione viene ora imposta al sistema regionale e delle autonomie locali dalle norme impugnate, reca per l'appunto il Piano nazionale di cui si è appena fatto cenno, nell'ambito del quale risultano direttamente individuate talune incompatibilità, nei centri abitati e fuori dai centri abitati, mentre largo spazio viene contestualmente riconosciuto all'autonomia regionale, con riguardo sia ad eventuali deroghe, sia alla programmazione integrativa offerta dai piani regionali, al punto che spetta a questi ultimi definire i bacini d'utenza, sulla base di parametri quali l'erogato totale, i veicoli circolanti, il numero di abitanti, il numero dei punti vendita esistenti, le tipologie prevalenti di viabilità, i flussi di traffico, la stagionalità della domanda per motivazioni turistiche.

Con la disposizione impugnata, i criteri indicati in origine dal d.m. 31 ottobre 2001, evidentemente rimasto in larga parte inattuato, sono stati recepiti in forma di legge, sicché va escluso che lo Stato, nel caso di specie, pretenda di limitare l'autonomia legislativa regionale per mezzo di un atto secondario, cosa che non gli sarebbe consentita (ex plurimis, sentenze n. 209 del 2009 e n. 267 del 2003).

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

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

Con riferimento, poi, alle più ampie previsioni concernenti la programmazione regionale contenute nel d.m. 31 ottobre 2001, non sfugge che l'impugnato art. 28, comma 3, del decreto-legge

n. 98 del 2011, recepito, come si è visto, dalla legge impugnata, demanda ai Comuni anche il compito di chiudere gli impianti incompatibili con la normativa regionale di settore, la quale, a sua volta, si sviluppa a partire dalla programmazione nazionale, e in coerenza con gli obiettivi indicati dalla legislazione statale e dal Piano nazionale. Vi è, pertanto, un'ampia parte di normazione riservata alla competenza regionale e delle Province autonome, sia pure sulla base dei principi fondamentali espressi dalla legge dello Stato.

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

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

In particolare, per quanto attiene alla chiusura degli impianti incompatibili, gli obiettivi di «efficienza della distribuzione» (art. 4, comma 4, lettera c, della legge n. 59 del 1997), di qualità ed efficienza del servizio e di razionalizzazione del sistema distributivo (art. 19, comma 1, della legge n. 57 del 2001) incidono con prevalenza sulla competenza concorrente relativa alla distribuzione dell'energia (art. 117, terzo comma, Cost.), come questa Corte ha già ritenuto con la sentenza n. 172 del 2004.

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

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

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

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

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

È perciò naturale che anche la funzione di chiusura degli impianti incompatibili sia esercitata dai medesimi uffici: a ciò non osta la disposizione impugnata, la quale muove dal presupposto che, come è generalmente previsto, questa competenza sia del Comune, ma non

esclude che, laddove diversamente stabilito dalla normativa regionale e provinciale, essa venga esercitata da altro livello di governo.

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

per questi motivi

## LA CORTE COSTITUZIONALE

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

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

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 28, commi 3 e 4, del decreto-legge n. 98 del 2011, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli articoli 117, quarto comma, e 118 della Costituzione, agli articoli 9, numero 3), e 16 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), al d.P.R. 31 luglio 1978, n. 1017 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige in materia di artigianato, incremento della produzione industriale, cave e torbiere, commercio, fiere e mercati), all'articolo 15 del d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526 (Estensione alla regione Trentino-Alto Adige ed alle province autonome di Trento e Bolzano delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616), all'articolo 2 del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), con il ricorso indicato in epigrafe.

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

Alfonso QUARANTA, Presidente  
Giorgio LATTANZI, Redattore  
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 12 luglio 2012.

## **Sentenza: 12 luglio 2012, n. 184**

**Materia:** bilancio e contabilità pubblica - edilizia e urbanistica

**Limiti violati:** articoli 36 e 43 dello statuto di autonomia della Regione Siciliana (regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2) e articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione Siciliana in materia finanziaria). Principio di leale collaborazione

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Regione autonoma Siciliana

**Oggetto:** articolo 2, commi 8 e 9, art. 5, commi 9, 10, 11, 12, 13, 14 del decreto legge 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre Europeo – Prime disposizioni urgenti per l’economia), convertito, con modificazioni, in legge 12 luglio 2011, n. 106

**Esito:** inammissibile la questione di legittimità dell’articolo 2, commi 8 e 9, del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 e non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 5 commi 9, 10, 11, 12, 13 e 14, del decreto-legge n. 70 del 2011

**Estensore:** Domenico Ferraro

La Regione autonoma Siciliana ha impugnato gli articoli 2, commi 8 e 9, e 5, commi 9, 10, 11, 12, 13 e 14, del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre Europeo – Prime disposizioni urgenti per l’economia), convertito, con modificazioni, in legge 12 luglio 2011, n. 106.

Ad avviso della ricorrente, le norme censurate, prevedendo il cofinanziamento del credito di imposta da parte delle Regioni del Mezzogiorno con fondi strutturali comunitari non impegnati e non spesi, senza stabilire che, in caso di mancato utilizzo di tali risorse da parte dei datori di lavoro per la specifica finalità del credito d’imposta, esse non vengano restituite alla Regione, sottrarrebbe alla Regione Siciliana risorse ad essa destinate senza prevedere che, se non utilizzate dai datori di lavoro per la specifica finalità prevista, vengano restituite al bilancio regionale.

Inoltre, l’articolo impugnato lederebbe anche l’art. 43 dello statuto della Regione Siciliana in quanto non prevederebbe il coinvolgimento della Commissione paritetica di cui al suddetto articolo.

La Regione Sicilia lamenta anche la lesione del principio di leale collaborazione, poiché la disposizione impugnata non stabilisce alcuna forma di partecipazione e consultazione della Regione, pur titolare, secondo la ricorrente, di competenze proprie in materia finanziaria e di gestione dei fondi in questione.

Per la Corte la questione è inammissibile perchè ritiene le censure all’art. 2, commi 8 e 9, del tutto generiche e non sorrette da idonea argomentazione volta a chiarire quale lesione le disposizioni impuginate arrecherebbero alle competenze regionali lese e pertanto il ricorso è dichiarato inammissibile.

La Regione Siciliana censura anche l’art. 5, commi 9, 10, 11, 12, 13 e 14, dello stesso d.l. 70/2011 che stabilendo misure dirette ad agevolare interventi edilizi su costruzioni private, violerebbe gli articoli 14, lettera f), e 20 dello statuto della Regione Siciliana.

Secondo la Regione Siciliana la norma impugnata invaderebbe l’autonomia regionale in considerazione sia della competenza legislativa esclusiva in materia di urbanistica, che l’art. 14, lettera f), dello statuto le attribuisce, sia delle funzioni amministrative proprie, che la Regione svolge in base al combinato disposto degli articoli 14, lettera f), e 20 dello statuto.

Per la Corte anche tale questione non è fondata e per questi motivi dichiara inammissibile la questione di legittimità dell'articolo 2, commi 8 e 9, del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre Europeo – Prime disposizioni urgenti per l'economia), convertito, con modificazioni, in legge 12 luglio 2011, n. 106 in riferimento agli articoli 36 e 43 dello statuto della Regione Siciliana (regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 e all'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione Siciliana in materia finanziaria), nonché del principio di leale collaborazione. Dichiara inoltre non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 commi 9, 10, 11, 12, 13 e 14, del decreto-legge n. 70 del 2011, convertito, con modificazioni, in legge n. 106 del 2011 in riferimento agli articoli 14, lettera f), e 20 dello statuto della Regione Siciliana.

**Bilancio e contabilità pubblica - Cofinanziamento del credito di imposta da parte delle Regioni del Mezzogiorno con fondi strutturali comunitari non impegnati e non spesi - Mancata previsione della restituzione alla Regione delle risorse non utilizzate dai datori di lavoro per la specifica finalità del credito d'imposta - Ricorso della Regione siciliana - Genericità delle censure - Inconferenza dei parametri evocati - Inammissibilità della questione. - D. l. 13 maggio 2011, n. 70 (convertito nella legge 12 luglio 2011, n. 106), art. 2, commi 8 e 9. - Statuto della Regione siciliana, artt. 36 e 43; d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, art. 2.**

**Edilizia e urbanistica - Misure dirette ad agevolare interventi edilizi su costruzioni private - Ricorso della Regione siciliana - Asserita violazione della competenza legislativa esclusiva della Regione in materia di urbanistica, nonché delle funzioni amministrative proprie - Insussistenza - Non fondatezza della questione. - D. l. 13 maggio 2011, n. 70 (convertito nella legge 12 luglio 2011, n. 106), art. 5, commi 9, 10, 11, 12, 13 e 14. - Statuto della Regione siciliana, artt. 14, lett. f), e 20. (GU n. 29 del 18.07.2012 )**

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 2, commi 8 e 9, e 5, commi 9, 10, 11, 12, 13 e 14, del decreto legge 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre Europeo – Prime disposizioni urgenti per l'economia), convertito, con modificazioni, in legge 12 luglio 2011 n. 106, promosso dalla Regione autonoma Siciliana con ricorso notificato il 9 settembre 2011, depositato in cancelleria il 15 settembre 2011 ed iscritto al n. 92 del registro ricorsi 2011.

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

*udito* nell'udienza pubblica del 5 giugno 2012 il Giudice relatore Marta Cartabia;

*uditi* l'avvocato Beatrice Fiandaca per la Regione Siciliana e l'avvocato dello Stato Vincenzo Rago per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1. — La Regione autonoma Siciliana ha impugnato gli articoli 2, commi 8 e 9, e 5, commi 9, 10, 11, 12, 13 e 14, del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre Europeo – Prime disposizioni urgenti per l'economia), convertito, con modificazioni, in legge 12 luglio 2011, n. 106.

L'art. 2, commi 8 e 9, è impugnato in riferimento agli articoli 36 e 43 dello statuto di autonomia della Regione Siciliana (regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2) e all'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione Siciliana in materia finanziaria), nonché del principio di leale collaborazione.

Ad avviso della ricorrente, le norme censurate, prevedendo il cofinanziamento del credito di imposta da parte delle Regioni del Mezzogiorno con fondi strutturali comunitari non impegnati e non spesi, senza stabilire che, in caso di mancato utilizzo di tali risorse da parte dei datori di lavoro per la specifica finalità del credito d'imposta, esse non vengano restituite alla Regione, sottrarrebbe alla Regione Siciliana risorse ad essa destinate senza prevedere che, se non utilizzate dai datori di lavoro per la specifica finalità prevista, vengano restituite al bilancio regionale.

In secondo luogo, l'articolo impugnato lederebbe anche l'art. 43 dello statuto della Regione Siciliana in quanto non prevederebbe il coinvolgimento della Commissione paritetica di cui al suddetto articolo.

In subordine, il ricorso lamenta la lesione del principio di leale collaborazione, poiché la disposizione impugnata non stabilisce alcuna forma di partecipazione e consultazione della Regione, pur titolare, secondo la ricorrente, di competenze proprie in materia finanziaria e di gestione dei fondi in questione.

2. — La questione è inammissibile.

Le censure mosse avverso l'art. 2, commi 8 e 9, risultano invero del tutto generiche, in quanto non sorrette da idonea argomentazione volta a chiarire quale lesione le disposizioni impuginate arrecherebbero alle competenze regionali asseritamente lese e pertanto, secondo la giurisprudenza di questa Corte (da ultimo in tal senso, ex multis, sentenze nn. 185, 129, 114 e 68 del 2011, nn. 278 e 45 del 2010) il ricorso deve dichiararsi inammissibile in parte qua. A tal proposito è del tutto evidente, non solo la genericità ed assertività della censura, ma anche l'inconferenza dei parametri evocati dalla Regione. La ricorrente infatti si è limitata a richiamare genericamente gli artt. 36 e 43 dello statuto regionale e l'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965, relativi all'autonomia finanziaria della Regione Siciliana, senza specificare la ragione per cui il finanziamento con fondi comunitari del credito d'imposta, a beneficio dei datori di lavoro che assumano a tempo indeterminato nuovi lavoratori, violerebbe le disposizioni statutarie relative alle entrate regionali.

3. — La Regione Siciliana censura anche l'art. 5, commi 9, 10, 11, 12, 13 e 14, del medesimo decreto-legge n. 70 del 2011 che, stabilendo misure dirette ad agevolare interventi edilizi su costruzioni private, violerebbe gli artt. 14, lettera f), e 20 dello statuto della Regione Siciliana.

Secondo la Regione Siciliana la norma impugnata invaderebbe l'autonomia regionale in considerazione sia della competenza legislativa esclusiva in materia di urbanistica, che l'art. 14, lettera f), dello statuto le attribuisce, sia delle funzioni amministrative proprie, che la Regione svolge in base al combinato disposto degli artt. 14, lettera f), e 20 dello statuto.

4. — La questione non è fondata.

Invero l'art. 5, comma 12, laddove specifica che le disposizioni dei commi 9, 10 e 11 si applicano «anche nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome di Trento e Bolzano compatibilmente con le disposizioni degli statuti di autonomia e con le relative norme di attuazione», rende operante la «clausola di salvaguardia» degli statuti speciali, che esclude l'applicabilità alla ricorrente dei censurati commi dell'art. 5, nella misura in cui non siano rispettosi delle competenze regionali garantite dallo statuto d'autonomia (ex multis sentenze n. 64 del 2012, n. 342 del 2010, n. 412 del 2004). Tale interpretazione delle disposizioni impuginate, che si fonda inequivocabilmente sul tenore letterale dell'art. 5, comma 12, è confermata del resto dai successivi commi 13 e 14 del medesimo articolo, che, esplicitamente fanno riferimento alle sole Regioni a

statuto ordinario. Nessuna lesione, dunque, può derivare dalle disposizioni impugnate alle competenze della Regione Siciliana in materia di urbanistica.

per questi motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità dell'articolo 2, commi 8 e 9, del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre Europeo – Prime disposizioni urgenti per l'economia), convertito, con modificazioni, in legge 12 luglio 2011, n. 106, promossa dalla Regione autonoma Siciliana in riferimento agli articoli 36 e 43 dello statuto della Regione Siciliana (regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 e all'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione Siciliana in materia finanziaria), nonché del principio di leale collaborazione, con il ricorso indicato in epigrafe ;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 commi 9, 10, 11, 12, 13 e 14, del decreto-legge n. 70 del 2011, convertito, con modificazioni, in legge n. 106 del 2011, promossa dalla Regione autonoma Siciliana, in riferimento agli artt. 14, lettera f), e 20 dello statuto della Regione Siciliana, con il ricorso indicato in epigrafe.

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

Alfonso QUARANTA, Presidente

Marta CARTABIA, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 12 luglio 2012.

## **Sentenza: 16 luglio 2012, n. 187**

**Materia:** ticket sanitari

**Limiti violati:** 3, 32, 97, 117, 118 e 119 Cost.; principio di leale collaborazione; art. 48 dello Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrenti:** Regione Veneto; Regione Friuli-Venezia Giulia

**Oggetto:** art. 17, commi 1, lettera d), e 6, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria)

**Esito:** illegittimità costituzionale parziale dell'art. 17, comma 1, lettera d), del d.l. 98/2011; inammissibilità o non fondatezza delle altre questioni sollevate

**Estensore nota:** Cesare Belmonte

La Regione Veneto ha impugnato l'art. 17, comma 6, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria) La Regione Friuli-Venezia Giulia a sua volta ha censurato l'art. 17, commi 1, lettera d), e 6, del medesimo decreto legge. I giudizi vertenti sulle predette norme vengono riuniti dalla Corte per motivi di connessione oggettiva.

L'art. 17, comma 6, del d.l. 98/2011 riguarda le modalità di compartecipazione al costo delle prestazioni sanitarie (cosiddetto ticket). Il ticket di dieci euro per le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale per gli assistiti non esentati e il ticket di venticinque euro per le prestazioni erogate in regime di pronto soccorso ospedaliero non seguite da ricovero sono stati introdotti con l'art. 1, comma 796, lettera p), della l. 296/2006 (legge finanziaria 2007). La lettera p bis) del medesimo comma 796 ha consentito alle Regioni che non intendessero applicare il ticket di dieci euro per le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale di ricorrere a misure alternative di partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie.

Successivamente, l'art. 61, comma 19, del d.l. 112/2008 ha abolito il ticket di dieci euro per le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale per il triennio 2009-2011. Il comma 21 del medesimo articolo ha lasciato, comunque, alle Regioni la possibilità di continuare ad applicarlo, in misura integrale o ridotta.

Infine, l'art. 17, comma 6, del d.l. 98/2011 stabilisce che a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione dello stesso decreto si applicano le disposizioni di cui all'articolo 1, comma 796, lettere p) e p bis), della l. 296/2006, e cessano di avere effetto le disposizioni di cui all'articolo 61, comma 19, del d.l. 112/2008.

La disposizione impugnata **ripristina dunque anticipatamente l'efficacia della disciplina del ticket introdotta nel 2006 e poi temporaneamente abolita.**

La norma statale in questione è censurata dalla Regione Veneto lamentando la violazione degli artt. 3, 32, 97, 117, 118 e 119 Cost., nonché del principio di leale collaborazione.

Ad avviso della ricorrente la reintroduzione del cosiddetto ticket non è stata preceduta dalla ricerca di una intesa preventiva tra Stato e Regioni, ancorché tale misura tocchi materie di competenza legislativa concorrente, quali la tutela della salute e il coordinamento della finanza pubblica, e incida sull'autonomia finanziaria delle Regioni.

Sotto altro aspetto, la determinazione del corrispettivo dovuto dai cittadini non esenti per la prestazione di assistenza specialistica ambulatoriale non identificerebbe un principio fondamentale, ma una disciplina di dettaglio. Inoltre, l'applicazione della nuova disciplina sui ticket

comporterebbe la necessità di riorganizzare il servizio sanitario regionale, in contrasto col principio di buon andamento.

Infine, viene dedotta la violazione del principio di eguaglianza, in quanto la norma avrebbe un obiettivo discriminatorio, diventando un'imposta addizionale intesa a porre rimedio ad un deficit di finanziamento statale alle Regioni.

Lo stesso norma statale è censurata dalla Regione Friuli-Venezia Giulia per violazione degli artt. 117, commi terzo e sesto, e 119, commi primo, secondo e quarto, Cost., nonché dell'art. 48 dello Statuto speciale e del principio di leale collaborazione.

Secondo la ricorrente lo Stato non avrebbe titolo per dettare nei propri confronti norme di coordinamento finanziario che definiscano le modalità di contenimento di una spesa sanitaria, in quanto la Regione provvede autonomamente ed integralmente al finanziamento della sanità regionale, secondo quanto disposto dall'art. 1, comma 144, della l. 662/1996. Di conseguenza, la norma violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di coordinamento della finanza pubblica, e l'autonomia finanziaria della Regione, quale risultante sia dall'art. 48 dello Statuto speciale, sia dall'art. 119 Cost. in combinato con l'art. 10 della l.cost. 3/2001 .

La difesa erariale eccepisce l'inammissibilità dei ricorsi avverso la norma in parola per difetto di interesse, in quanto la reintroduzione del ticket sanitario per prestazioni specialistiche sarebbe meramente applicativa del Patto per la salute 2010-2012; deducendo altresì l'inammissibilità delle censure relative alla violazione degli artt. 3, 32 e 97 Cost.

Nel merito, l'art. 17, comma 6, è riconducibile -sempre secondo l'argomentare dello Stato- alla materia del coordinamento della finanza pubblica, ossia ad una materia nella quale il legislatore può intervenire nei confronti di tutte le Regioni, incluso quelle a statuto speciale. Inoltre, non vi è stata alcuna violazione del principio di leale collaborazione, poiché a seguito dell'entrata in vigore della disposizione impugnata è stato convocato il Tavolo tecnico per la verifica delle misure di compartecipazione alternative al ticket.

La Regione Friuli Venezia Giulia censura altresì l'art. 17, comma 1, lettera d), del d.l. 98/2011 per violazione degli stessi parametri costituzionali dedotti col ricorso avverso il comma 6 del predetto articolo.

L'art. 17, comma 1, del d.l. 98/2011 prevede che il livello del finanziamento del Servizio sanitario nazionale per il periodo 2013-2014 sia determinato con intesa tra Stato e Regioni da stipulare entro il 30 aprile 2012. In caso di mancato raggiungimento dell'intesa entro tale termine, la lettera d) del medesimo comma prevede che, a decorrere dall'anno 2014, con regolamento delegato da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della l. 400/1988, sono introdotte misure di compartecipazione sull'assistenza farmaceutica e sulle altre prestazioni erogate dal servizio sanitario nazionale. Le Regioni possono adottare provvedimenti di riduzione delle predette misure di compartecipazione purché assicurino, con misure alternative, l'equilibrio economico finanziario, da certificarsi preventivamente da parte del Comitato permanente per la verifica dei livelli essenziali di assistenza e dal Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti in tema di spesa farmaceutica..

Secondo la ricorrente, anche ammettendo il potere dello Stato di imporre misure di contenimento della spesa sanitaria nei confronti della Regione Friuli-Venezia Giulia, ciò dovrebbe avvenire, nell'ambito di una materia di competenza concorrente quale il coordinamento della finanza pubblica, in via legislativa e non in via regolamentare. La disposizione censurata violerebbe anche il principio di leale collaborazione, in quanto non prevede alcun coinvolgimento delle Regioni.

La difesa erariale rimarca invece come in sede di coordinamento della finanza pubblica il legislatore nazionale abbia titolo per intervenire anche nei confronti delle Regioni a statuto speciale; inoltre, le misure di compartecipazione sono state introdotte per via legislativa, lasciando al regolamento di delegificazione soltanto il compito di intervenire per la modulazione delle specifiche misure da applicare nelle diverse aree di spesa.

La Corte affronta in primo luogo le questioni riguardanti l'art. 17, comma 6, del d.l. 98/2011.

In via preliminare, è respinta l'eccezione di inammissibilità, sollevata dalla difesa erariale, per difetto di interesse a ricorrere delle Regioni avverso l'art. 17, comma 6, giacché il Patto per la salute 2010-2012, sottoscritto anche dalle Regioni a statuto speciale, non dispone la reintroduzione del ticket, ma si limita a prevedere che vengano introdotte misure di partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie, facendo comunque salve le competenze delle Regioni a statuto speciale. Sono dichiarate inammissibili anche le censure prospettate dalla Regione Veneto in riferimento agli artt. 3, 32 e 97 Cost., per genericità di motivazione.

La Corte esamina poi il merito delle questioni riguardanti il predetto comma 6, ravvisando l'infondatezza delle censure dedotte dalle due ricorrenti.

Il giudice delle leggi sottolinea come la giurisprudenza della stessa Corte abbia in più occasioni affermato **la non incompatibilità** con la Costituzione del cosiddetto ticket, in quanto la disciplina in materia di compartecipazione al costo delle prestazioni sanitarie persegue sia il contenimento della spesa sanitaria, sia l'obiettivo di garantire ai cittadini una serie di prestazioni che rientrano nei livelli essenziali di assistenza (LEA).

La disposizione censurata consente inoltre alle Regioni l'adozione **due tipi di misure alternative** al ticket di dieci euro: l'introduzione di misure di partecipazione, previa verifica di equivalenza, sotto il profilo dell'equilibrio economico-finanziario e dell'appropriatezza, oppure la stipula di un accordo con il Ministero della salute e il Ministero dell'economia e delle finanze per l'adozione di ulteriori misure alternative. *La norma lascia quindi alle Regioni la possibilità di scegliere in un ventaglio di strumenti concreti da utilizzare per raggiungere gli obiettivi di riequilibrio finanziario, condizione in presenza della quale deve ritenersi esclusa l'illegittimità di misure statali in materia di contenimento della spesa pubblica.*

Sotto altro profilo, la misura della compartecipazione deve essere **omogenea su tutto il territorio nazionale**, giacché non è ammissibile che l'offerta concreta di una prestazione sanitaria rientrante nei LEA si presenti in modo diverso nelle varie Regioni.

La disciplina del settore sanitario, infine, è interamente improntata al principio di leale cooperazione, come comprovato dalle particolari intese, denominate "Patti per la salute", che a partire dal 2000 sono stipulate fra lo Stato e le Regioni, comprese quelle ad autonomia speciale, per garantire l'equilibrio finanziario e i livelli essenziali delle prestazioni per il successivo triennio. *Sarebbe pertanto contraddittorio escludere, in base al solo argomento dell'autosufficienza finanziaria nel settore sanitario, la legittimità di interventi legislativi statali rispetto alle Regioni a statuto speciale.*

Quanto alle questioni sollevate dalla Regione Friuli-Venezia Giulia avverso l'art. 17, comma 1, lettera d), del d.l. 98/2011, la censura con cui si lamenta la violazione dell'art. 117, sesto comma, Cost., è fondata.

Le misure di compartecipazione ai costi dell'assistenza farmaceutica attengono sia alla potestà legislativa esclusiva statale in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, sia alla potestà legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni in materia di coordinamento della finanza pubblica e di tutela della salute.

Ciò posto, nella disciplina del ticket **l'intreccio e la sovrapposizione di materie non rendono possibile individuarne una prevalente**, per cui nel caso specifico, caratterizzato da una concorrenza di competenze, lo Stato **non può** esercitare la potestà regolamentare, che è limitata ai soli ambiti di propria competenza esclusiva.

La Corte dichiara pertanto l'illegittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1, lettera d), **nella parte in** cui prevede che le misure di compartecipazione siano introdotte con regolamento da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della l. 400/1988.

Per contro, non sono ritenuti fondati gli ulteriori profili di censura della norma in oggetto dedotti dalla ricorrente in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., per considerazioni

analoghe a quelle già svolte dalla Corte in merito alle censure inerenti il comma 6 dello stesso art. 17.

Sanità pubblica - Modalità di compartecipazione al costo delle prestazioni sanitarie (cosiddetto ticket) - Ripristino anticipato della disciplina già introdotta dalla legge n. 296 del 2006 e transitoriamente abolita dalla legge n. 133 del 2008 - Ricorso delle Regioni Veneto e Friuli-Venezia Giulia - Eccepite difetto di interesse a ricorrere - Reiezione. - D.l. 6 luglio 2011, n. 98 (convertito nella legge 15 luglio 2011, n. 111), art. 17, comma 6. - Costituzione, artt. 3, 32, 97, 117, 118 e 119; statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, art. 48.

Sanità pubblica - Modalità di compartecipazione al costo delle prestazioni sanitarie (cosiddetto ticket) - Ripristino anticipato della disciplina già introdotta dalla legge n. 296 del 2006 e transitoriamente abolita dalla legge n. 133 del 2008 - Ricorso della Regione Veneto - Evocazione di parametri estranei al riparto di competenze - Motivazione generica in ordine alla ridondanza delle asserite violazioni su tale riparto - Inammissibilità della questione. - D.l. 6 luglio 2011, n. 98 (convertito nella legge 15 luglio 2011, n. 111), art. 17, comma 6. - Costituzione, artt. 3, 32 e 97.

Sanità pubblica - Modalità di compartecipazione al costo delle prestazioni sanitarie (cosiddetto ticket) - Ripristino anticipato della disciplina già introdotta dalla legge n. 296 del 2006 e transitoriamente abolita dalla legge n. 133 del 2008 - Ricorso della Regione Veneto - Asserita introduzione di disciplina di dettaglio nelle materie di competenza concorrente della tutela della salute e del coordinamento della finanza pubblica - Asserita lesione dell'autonomia finanziaria della Regione - Asserita violazione del principio di leale collaborazione - Insussistenza - Non fondatezza della questione. - D.l. 6 luglio 2011, n. 98 (convertito nella legge 15 luglio 2011, n. 111), art. 17, comma 6. - Costituzione, artt. 117, 118 e 119.

Sanità pubblica - Modalità di compartecipazione al costo delle prestazioni sanitarie (cosiddetto ticket) - Ripristino anticipato della disciplina già introdotta dalla legge n. 296 del 2006 e transitoriamente abolita dalla legge n. 133 del 2008 - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Asserita inapplicabilità della disciplina censurata alla Regione autonoma finanziariamente autosufficiente in materia sanitaria - Insussistenza - Non fondatezza della questione. - D.l. 6 luglio 2011, n. 98 (convertito nella legge 15 luglio 2011, n. 111), art. 17, comma 6. - Costituzione, artt. 117, commi terzo e sesto, e 119, commi primo, secondo e quarto; statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, art. 48.

Sanità pubblica - Misure di compartecipazione sull'assistenza farmaceutica e sulle altre prestazioni erogate dal servizio sanitario nazionale - Prevista adozione, in caso di mancato raggiungimento di intesa tra lo Stato e le Regioni entro il 30 aprile 2012, "con regolamento da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro della salute di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze" - Concorrenza di competenze statali e regionali - Incidenza sulle materie concorrenti del coordinamento della finanza pubblica e della tutela della salute, precluse alla potestà regolamentare dello Stato - Illegittimità costituzionale parziale. - D.l. 6 luglio 2011, n. 98 (convertito nella legge 15 luglio 2011, n. 111), art. 17, comma 1, lett. d). - Costituzione, art. 117, sesto comma.

Sanità pubblica - Misure di compartecipazione sull'assistenza farmaceutica e sulle altre prestazioni erogate dal servizio sanitario nazionale - Prevista adozione, in caso di mancato raggiungimento di intesa tra lo Stato e le Regioni entro il 30 aprile 2012, "con regolamento da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro della salute di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze" - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Asserita violazione della competenza legislativa regionale nelle materie concorrenti della tutela della salute e del coordinamento della finanza pubblica - Asserita lesione dell'autonomia finanziaria della Regione - Asserita violazione del principio di leale collaborazione - Insussistenza - Non fondatezza della questione. - D.l. 6 luglio 2011, n. 98 (convertito nella legge 15 luglio 2011, n. 111), art. 17, comma 1, lett. d). - Costituzione, artt. 117, terzo comma, e 119. *(GU n. 29 del 18.07.2012 )*

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

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

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

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

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

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

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

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

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

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

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

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

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

lasciato, comunque, alle Regioni la possibilità di continuare ad applicarlo, «in misura integrale o ridotta».

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

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

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

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

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

La questione non è fondata.

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

conseguenza, l'art. 17, comma 6, del decreto-legge n. 98 del 2011 non viola gli artt. 117, 118 e 119 Cost.

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

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

La questione non è fondata.

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

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

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

4.— La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha impugnato l'art. 17, comma 1, lettera d), del decreto-legge n. 98 del 2011. Tale disposizione prevede che – nel caso in cui non sia stata raggiunta un'intesa tra lo Stato e le Regioni entro il 30 aprile 2012 – siano introdotte misure di compartecipazione sull'assistenza farmaceutica e sulle altre prestazioni erogate dal servizio sanitario nazionale con regolamento da emanare ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri). Tali misure di compartecipazione devono essere «aggiuntive rispetto a quelle eventualmente già disposte dalle Regioni» e «finalizzate ad assicurare, nel rispetto del principio di equilibrio finanziario, l'appropriatezza, l'efficacia e l'economicità delle prestazioni». Inoltre, l'art. 17, comma 1, lettera d), del decreto-legge n. 98 del 2011 lascia la possibilità alle Regioni di adottare provvedimenti di riduzione delle predette misure di compartecipazione «purché assicurino comunque, con misure alternative, l'equilibrio economico finanziario, da certificarsi preventivamente da parte del Comitato permanente per la verifica dell'erogazione dei livelli essenziali di assistenza e dal Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti».

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

La questione è fondata, nei termini di seguito precisati.

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

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

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

Tali censure non sono fondate.

In primo luogo, come già rilevato, le misure statali in materia di ticket, essendo volte, sia a coordinare la finanza pubblica, sia a garantire prestazioni essenziali per assicurare il diritto alla

salute, trovano applicazione anche nei confronti delle Regioni a statuto speciale che sostengono autonomamente il costo del proprio sistema sanitario.

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

per questi motivi

## LA CORTE COSTITUZIONALE

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

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

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

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

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

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

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

Alfonso QUARANTA, Presidente  
Sabino CASSESE, Redattore  
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 16 luglio 2012.

## **Sentenza: 16 luglio 2012, n. 189**

**Materia:** pubblico impiego

**Limiti violati:** articoli 3 e 117, terzo comma, Cost. e articoli 8 e 9 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).

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Presidente Consiglio dei ministri

**Oggetto:** articolo 13, comma 6 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 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)

**Esito:** questione non fondata

**Estensore nota:** Carla Paradiso

La Corte costituzionale con la sentenza in oggetto risponde ad una delle questioni sollevate dal Presidente del Consigli o dei ministri in relazione alla legge della Provincia autonoma di Bolzano 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), in particolare alla questione sollevata sulle disposizioni previste dal comma 6 dell'articolo 13.

L'articolo citato, alla lettera d) del comma 6, dispone che; *“alla ripresa della contrattazione collettiva, dopo la sospensione di cui alla lettera c), saranno definiti congrui meccanismi tesi a conseguire il progressivo riallineamento dei trattamenti economici complessivi fra i comparti del contratto collettivo di intercomparto”*. La lettera c), richiamata dalla disposizione impugnata, stabilisce che: *“per il quadriennio 2010-2013 non si dà luogo a contrattazione collettiva per l'adeguamento degli stipendi all'inflazione e per l'aumento del trattamento accessorio, fatta salva la contrattazione per l'erogazione di un'indennità di vacanza contrattuale per il 2010 o per eventuali forme previdenziali o assicurative”*.

Il ricorrente ritiene che la disposizione della Provincia autonoma di Bolzano nel prevedere la possibilità di riallineamento del trattamento economico dopo il blocco contrattuale disposto per il quadriennio 2010- 2013 contrasta :

1) con l'articolo 117, terzo comma, Cost. e viola il principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica stabilito dal comma 17 dell'articolo 9 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, secondo il quale il “blocco” delle procedure contrattuali e negoziali del personale pubblico relative al triennio 2010-2012 ha luogo *«senza possibilità di recupero»*;

2) con gli articoli 8 e 9 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (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»), perché disponendo la possibilità di riallineare i trattamenti economici dopo il blocco contrattuale, eccede l'ambito della propria competenza statutaria;

3) con l'articolo 3 della Costituzione, perché crea una ingiustificata disparità di trattamento tra i lavoratori dipendenti della Provincia autonoma, che potranno conseguire il progressivo riallineamento dei trattamenti economici dopo la sospensione della contrattazione collettiva, e i lavoratori dipendenti residenti in altre aree del territorio nazionale, che tale riallineamento non potranno ottenere.

La Consulta ritiene non fondate le questioni poste dal Presidente del Consiglio dei ministri perché “*muovono da un’erronea interpretazione, sia dell’art. 9, comma 17, del decreto-legge n. 78 del 2010, evocato dal ricorrente quale parametro interposto, sia della disposizione denunciata.*”

Il riallineamento, previsto dall’impugnata lettera d) del comma 6 dell’art. 13 della legge prov. di Bolzano n. 15 del 2010, in quanto progressivo e successivo alla sospensione della contrattazione, deve essere necessariamente interpretato come avente ad oggetto gli anni successivi al 2013. Esso non comporta, quindi, alcun recupero delle dinamiche retributive relative agli anni dal 2010 al 2012, inibite dalla sospensione di cui all’articolo 9, comma 17, del decreto-legge n. 78 del 2010.

**Impiego pubblico - Norme della Provincia di Bolzano - Sospensione della contrattazione collettiva nel triennio 2010-2012 - Ripresa - Previsione di congrui meccanismi tesi a conseguire il progressivo riallineamento dei trattamenti economici complessivi fra i comparti del contratto collettivo di intercomparto - Ricorso del Governo - Eccezioni inammissibilità per mancata coincidenza della norma oggetto della delibera del Consiglio dei ministri e la norma impugnata nel ricorso - Reiezione. - Legge della Provincia di Bolzano 23 dicembre 2010, n. 15, art. 13, comma 6, lett. d). - Costituzione, artt. 3 e 117, terzo comma; statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8 e 9.**

**Impiego pubblico - Norme della Provincia di Bolzano - Sospensione della contrattazione collettiva nel triennio 2010-2012 - Ripresa - Previsione di congrui meccanismi tesi a conseguire il progressivo riallineamento dei trattamenti economici complessivi fra i comparti del contratto collettivo di intercomparto - Ricorso del Governo - Eccezioni inammissibilità per genericità e indeterminatezza delle censure riferite alle norme statutarie - Reiezione. - Legge della Provincia di Bolzano 23 dicembre 2010, n. 15, art. 13, comma 6, lett. d). - Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8 e 9.**

**Impiego pubblico - Norme della Provincia di Bolzano - Sospensione della contrattazione collettiva nel triennio 2010-2012 - Ripresa - Previsione di congrui meccanismi tesi a conseguire il progressivo riallineamento dei trattamenti economici complessivi fra i comparti del contratto collettivo di intercomparto - Ricorso del Governo - Asserito contrasto con la norma statale, costituente principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, secondo cui il "blocco" delle procedure contrattuali e negoziali del personale pubblico relative al triennio 2010-2012 ha luogo senza possibilità di recupero - Asserita violazione della competenza statutaria - Asserita violazione del principio di eguaglianza per disparità di trattamento in danno dei lavoratori dipendenti residenti in altre aree del territorio nazionale - Erroneità del presupposto interpretativo - Non fondatezza delle questioni. - Legge della Provincia di Bolzano 23 dicembre 2010, n. 15, art. 13, comma 6, lett. d). - Costituzione, artt. 3 e 117, terzo comma; statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8 e 9; d.l. 31 maggio 2010, n. 78, art. 9, comma 17. (GU n. 29 del 18.07.2012 )**

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell’art. 13, comma 6, lettera d), della legge della Provincia autonoma di Bolzano 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), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 4-9 marzo 2011, depositato in cancelleria il 14 marzo 2011 ed iscritto al n. 21 del registro ricorsi 2011.

*Visto* l’atto di costituzione della Provincia autonoma di Bolzano;

*udito* nell’udienza pubblica del 19 giugno 2012 il Giudice relatore Franco Gallo;

*uditi* l’avvocato dello Stato Alessandro De Stefano per il Presidente del Consiglio dei ministri e l’avvocato Giuseppe Franco Ferrari per la Provincia autonoma di Bolzano.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità di alcune disposizioni della legge della Provincia autonoma di Bolzano 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). Riservata a separate pronunce la decisione sull'impugnazione dei commi 1 e 2 dell'art. 1, nonché delle lettere a), b), c) e d) del comma 1 dell'art. 13, devono essere qui esaminate le questioni di legittimità dell'art. 13, comma 6, lettera d), della medesima legge prov. n. 15 del 2010, la quale dispone che: «alla ripresa della contrattazione collettiva, dopo la sospensione di cui alla lettera c), saranno definiti congrui meccanismi tesi a conseguire il progressivo riallineamento dei trattamenti economici complessivi fra i comparti del contratto collettivo di intercomparto». La lettera c), richiamata dalla disposizione impugnata, stabilisce che: «per il quadriennio 2010-2013 non si dà luogo a contrattazione collettiva per l'adeguamento degli stipendi all'inflazione e per l'aumento del trattamento accessorio, fatta salva la contrattazione per l'erogazione di un'indennità di vacanza contrattuale per il 2010 o per eventuali forme previdenziali o assicurative».

Ad avviso del ricorrente, la denunciata lettera d) del comma 6 dell'art. 13 contrasta: 1) con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, perché, prevedendo «la possibilità di riallineare i trattamenti economici dopo il blocco contrattuale» disposto per il quadriennio 2010-2013 dalla lettera c) dello stesso comma 6, viola il principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica stabilito dal comma 17 dell'art. 9 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, secondo il quale il “blocco” delle procedure contrattuali e negoziali del personale pubblico relative al triennio 2010-2012 ha luogo «senza possibilità di recupero»; 2) con gli artt. 8 e 9 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (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»), perché, «disponendo [...] la possibilità di riallineare i trattamenti economici dopo il blocco contrattuale, eccede l'ambito della [...] competenza statutaria»; 3) con l'art. 3 della Costituzione, perché crea una ingiustificata disparità di trattamento tra i lavoratori dipendenti della Provincia autonoma, che potranno conseguire il progressivo riallineamento dei trattamenti economici dopo la sospensione della contrattazione collettiva, e «i lavoratori dipendenti residenti in altre aree del territorio nazionale», che tale riallineamento non potranno, invece, ottenere.

2.– La difesa della Provincia autonoma – ritenendo le censure del ricorrente rivolte all'intero comma 6 dell'art. 13 – ha eccepito l'inammissibilità delle questioni promosse perché: a) mentre la delibera di impugnazione del Consiglio dei ministri riguarda la sola lettera d) del comma 6 dell'art. 13, nel ricorso dell'Avvocatura generale dello Stato viene chiesto alla Corte costituzionale di dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'intero comma 6 di detto articolo 13; b) tale ultima richiesta non è sorretta da idonea motivazione, tenuto conto che nella parte espositiva del ricorso la difesa dello Stato argomenta in ordine all'illegittimità della sola lettera d) del comma 6.

L'eccezione non è fondata.

Il ricorrente Presidente del Consiglio dei ministri, pur menzionando genericamente il comma 6 dell'art. 13 sia nell'epigrafe che nelle conclusioni dell'atto introduttivo del giudizio, motiva il ricorso facendo riferimento alla sola lettera d) di tale comma, della quale riporta il contenuto ed alla quale esclusivamente riferisce i motivi di contrasto con i parametri evocati. Risulta, quindi, inequivoco l'intento del ricorrente di limitare la questione alla lettera d) del comma 6, a nulla

rilevando che lo stesso abbia poi concluso per la dichiarazione di illegittimità costituzionale, genericamente, del «comma 6» del citato art. 13. Così interpretato il ricorso, le eccezioni della parte resistente sono prive di fondamento.

3.– La difesa della Provincia autonoma ha ulteriormente eccepito l'inammissibilità della questione promossa in riferimento agli artt. 8 e 9 del d.P.R. n. 670 del 1972 per «genericità e indeterminatezza», perché il ricorrente si è limitato ad affermare la violazione di tali articoli, senza specificare né quale delle materie in essi menzionate venga, nella specie, in rilievo né quale dei vincoli alla potestà legislativa provinciale sia stato violato.

Neppure tale eccezione è fondata.

Il ricorrente, infatti, nell'affermare che la disposizione denunciata «eccede l'ambito della [...] competenza statutaria», non ha dedotto la violazione di alcun "limite" alla potestà legislativa provinciale, ma ha inteso solo affermare che la lettera d) del comma 6 dell'art. 13 della legge prov. Bolzano n. 15 del 2010 non rientra in alcuna delle competenze legislative primarie o concorrenti attribuite alle Province autonome dai suddetti articoli dello statuto. Non era perciò necessario riportare nel ricorso l'elenco completo di dette materie.

4.– Nel merito, le questioni non sono fondate perché muovono da un'erronea interpretazione, sia dell'art. 9, comma 17, del decreto-legge n. 78 del 2010, evocato dal ricorrente quale parametro interposto, sia della disposizione denunciata.

4.1.– Il citato parametro interposto stabilisce il principio di coordinamento della finanza pubblica, secondo cui «non si dà luogo [...] alle procedure contrattuali e negoziali relative al triennio 2010-2012» dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche e che non vi è «possibilità di recupero». Con tale disposizione, il legislatore ha inteso evitare che il risparmio della spesa pubblica derivante dal temporaneo divieto di contrattazione («non si dà luogo [...] alle procedure contrattuali») possa essere vanificato da una successiva procedura contrattuale o negoziale che abbia ad oggetto il trattamento economico relativo proprio a quello stesso triennio 2010-2012. L'uso, da parte del legislatore statale, dell'espressione «senza possibilità di recupero» costituisce indice sicuro della ratio legis di evitare che la contrattazione collettiva successiva al 2012 possa riguardare anche gli anni 2010-2012, attribuendo ai dipendenti gli stessi benefici economici non goduti in tale triennio. Tale interpretazione è imposta dal tenore letterale dell'intero comma 17, il quale, nello stabilire che «non si dà luogo [...] alle procedure contrattuali e negoziali relative al triennio 2010-2012», pone, appunto, un limite temporale all'oggetto della contrattazione, escludendo che questa – in qualunque tempo intervenga – possa contenere pattuizioni sul trattamento economico «relative» al triennio dal 2010 al 2012. Non può, quindi, sostenersi quanto dedotto dal ricorrente, secondo cui costituisce «recupero» vietato qualsiasi incremento del trattamento economico dei dipendenti pattuito, in sede di contrattazione collettiva, con riferimento ad anni successivi al 2012. Una tale interpretazione del parametro, infatti, oltre a contrastare con la lettera e la ratio della norma, sarebbe palesemente irragionevole, perché comporterebbe la preclusione, senza limiti di tempo, della pattuizione di qualsiasi incremento del trattamento economico contrattuale.

4.2.– L'impugnata lettera d) del comma 6 dell'art. 13 della legge prov. di Bolzano n. 15 del 2010 stabilisce, come visto, che «alla ripresa della contrattazione collettiva», dopo la sospensione quadriennale dal 2010 al 2013 prevista dalla stessa legge provinciale, «saranno definiti congrui meccanismi tesi a conseguire il progressivo riallineamento dei trattamenti economici complessivi fra i comparti del contratto collettivo di intercomparto». Il «riallineamento», in quanto «progressivo» e successivo alla sospensione della contrattazione, deve essere necessariamente interpretato come avente ad oggetto gli anni successivi al 2013. Esso non comporta, quindi, alcun «recupero» delle dinamiche retributive relative agli anni dal 2010 al 2012, inibite dalla «sospensione» di cui all'art. 9, comma 17, del decreto-legge n. 78 del 2010.

4.3.– Così interpretata, la norma impugnata – indubbiamente emessa nell’esercizio della competenza legislativa provinciale nella materia «disciplina dell’ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto» prevista dall’art. 8, numero 1), dello statuto d’autonomia – non contrasta con il principio di coordinamento della finanza pubblica espresso dal citato comma 17 dell’art. 9 del decreto-legge n. 78 del 2010, perché questo, come si è visto, vieta solo un «riallineamento» che costituisca un aumento retributivo relativo al triennio dal 2010 al 2012. Ciò esclude, altresì, che il denunciato «riallineamento» determini, in violazione dell’art. 3 Cost., una deroga al generale divieto di «recupero» dei benefici economici non goduti nel suddetto triennio. La normativa censurata, infatti, non determina alcun regime preferenziale in favore dei dipendenti della Provincia, ai quali, al pari di tutti gli altri dipendenti pubblici considerati dalla norma interposta, è fatto divieto solo di recuperare le somme non percepite per effetto del “blocco” della contrattazione relativa agli anni 2010-2012. La normativa impugnata, dunque, è volta soltanto ad evitare la disparità di trattamento tra i vari comparti dell’amministrazione provinciale, riavvicinando gradualmente il loro complessivo regime retributivo.

Ne consegue l’insussistenza della violazione dei parametri costituzionali e statutari evocati dal ricorrente.

per questi motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale riguardanti le ulteriori disposizioni contenute nella legge della Provincia autonoma di Bolzano 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), impuginate con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 13, comma 6, lettera d), della medesima legge prov. di Bolzano n. 15 del 2010, promosse, in riferimento agli artt. 3 e 117, terzo comma, della Costituzione nonché agli artt. 8 e 9 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), dal Presidente del Consiglio dei ministri con il suddetto ricorso.

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

Alfonso QUARANTA, Presidente

Franco GALLO, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 16 luglio 2012.

## **Sentenza: 19 luglio 2012, n. 191**

**Materia:** ordinamento comunitario

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** Costituzione, art. 117, primo comma, in relazione agli artt. 34, 35, 36 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) (art. 120, primo comma, Cost.)

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** legge della Regione Lazio 5 agosto 2011, n. 9

**Esito:** illegittimità costituzionale – assorbimento di ulteriore profilo

**Estensore nota:** Panfilia di Giovine

E' illegittima la legge della Regione Lazio 5 agosto 2011, n. 9 recante "Istituzione dell'elenco regionale Made in Lazio - Prodotto in Lazio" che prevede la realizzazione di un apposito elenco disponibile sul sito istituzionale della regione articolato in tre sezioni destinate a distinguere – sotto le voci "Made in Lazio – tutto in Lazio" "Realizzato nel Lazio" e "Materie prime del Lazio" rispettivamente i prodotti lavorati nel territorio regionale con materie prime regionali, quelli lavorati nel Lazio con materie prime derivanti da altri territori, e le materie prime appartenenti al Lazio commercializzate per la realizzazione di altri prodotti.

Lo ha stabilito la Corte costituzionale, accogliendo con la sentenza in esame, il ricorso del Presidente del Consiglio. Secondo il Governo la legge impugnata, anche se non istituisce formalmente un marchio di qualità regionale, è comunque volta a promuovere e tutelare i prodotti della Regione Lazio presentandoli con caratteristiche e qualità superiori tali da determinare una interferenza nella circolazione dei prodotti fra regioni e l'agevolazione della commercializzazione di quelli locali, violando in tal modo l'art. 117, primo comma, della Costituzione, sotto il profilo dell'inosservanza dei vincoli comunitari di cui agli artt. da 34 e 36 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), e dell'art. 120, primo comma, della Costituzione, sotto il profilo della competenza legislativa statale esclusiva in materia di libera circolazione delle merci.

La Consulta ha ritenuto fondata la questione di legittimità in riferimento all'art. 117, primo comma, per il profilo dell'inosservanza dei vincoli comunitari, derivanti dagli artt. da 34 a 36 del TFUE, mentre ha ritenuto assorbito il profilo ulteriore di violazione dell'art. 120, primo comma della Costituzione.

La legge impugnata, violando le disposizioni del TFUE, si pone anche in contrasto con quanto affermato nella giurisprudenza della Corte di Giustizia Europea, secondo la quale è vietata "ogni normativa commerciale degli Stati membri che possa ostacolare, direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari".

La legge della Regione Lazio è quindi illegittima poiché "mirando a promuovere i prodotti realizzati in ambito regionale, garantendone siffatta origine, produce, quantomeno "indirettamente" o in "potenza", gli effetti restrittivi sulla libera circolazione delle merci che, anche al legislatore regionale, è inibito di perseguire per vincolo dell'ordinamento comunitario."

**Commercio - Istituzione dell'elenco regionale "Made in Lazio - Prodotto in Lazio" - Implicita valutazione di miglior qualità del prodotto, insita nella circostanza dell'origine territoriale - Misura di effetto equivalente a restrizioni quantitative all'importazione ed alla esportazione - Ostacolo alla libera circolazione delle merci - Violazione dell'obbligo di osservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriore profilo. - Legge della Regione Lazio 5 agosto 2011, n. 9. - Costituzione,**

art. 117, primo comma, in relazione agli artt. 34, 35 e 36 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) (art. 120, primo comma, Cost.). (GU n. 30 del 25.07.2012 )

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

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

*Visto* l'atto di costituzione della Regione Lazio;

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

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

#### *Ritenuto in fatto*

(omissis)

#### *Considerato in diritto*

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

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

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

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

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

Dal che, appunto, la prospettata violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione alla richiamata normativa europea, e dell'art. 120, primo comma, Cost., che preclude alle regioni

l'adozione di provvedimenti che ostacolano in qualsiasi modo la circolazione delle cose tra i rispettivi territori.

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

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

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

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

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

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

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

per questi motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

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

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

Alfonso QUARANTA, Presidente  
Mario Rosario MORELLI, Redattore  
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 19 luglio 2012.

## **Sentenza: 19 luglio 2012, n. 192**

**Materia:** bilancio e contabilità

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** articolo 81 comma quarto Costituzione

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** artt. 3, 11 e 31 della legge della Regione Abruzzo 23 agosto 2011, n. 35; artt. 2 e 5 della legge della Regione Abruzzo 9 novembre 2011, n. 39.

**Esito:** fondatezza del ricorso

**Estensore nota:** Anna Traniello Gradassi

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato con due distinti ricorsi di legittimità costituzionale degli articoli 3, 11 e 31 della legge della Regione Abruzzo 23 agosto 2011, n. 35 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria) e gli articoli 2 e 5 della legge della Regione Abruzzo 9 novembre 2011, n. 39 (Disposizioni in materia di entrate)

La sentenza si occupa della copertura finanziaria delle leggi di spesa regionali in quanto gli effetti di queste disposizioni, finiscono col ripercuotersi sugli equilibri complessivi della finanza pubblica..

I principi del pareggio di bilancio, dell'equilibrio in sede preventiva e nel corso della gestione, così come i principi di unità, integralità ed universalità trovano il loro fondamento nell'art. 81, c. 4 della Costituzione.

La Consulta dichiara l'illegittimità delle disposizioni finanziarie di alcune leggi della regione Abruzzo per il mancato rispetto della copertura finanziaria di cui al quarto comma dell'art. 81 Cost., affrontando tre distinte questioni: l'impossibilità di procedere alla copertura di spese con l'utilizzo di economie di spese non ancora accertate in sede di rendiconto, conformemente a quanto già stabilito in precedente giurisprudenza; il divieto di doppia imputazione di spesa delle medesime risorse finanziarie; la necessità del rispetto del principio di unità del bilancio.

La Corte perviene alla dichiarazione di illegittimità, per violazione dell'art. 81 Cost., dell'art. 3 della legge regionale n. 35 del 2011 e dell'art. 2 della legge regionale n. 39 del 2011, che utilizzano per la copertura finanziaria degli interventi volti a valorizzare l'aeroporto di Abruzzo economie di spese non ancora accertate in sede di rendiconto, osservando che la copertura delle spese, per rispondere ai canoni dell'art. 81, quarto comma, Cost., deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale; nessuna risorsa può essere "estratta" da esercizi precedenti senza la previa verifica della sua disponibilità giuridica e contabile in sede di approvazione del bilancio consuntivo.

Alla dichiarazione invece della illegittimità dell'art. 11 della l.r. 35/015 per violazione sempre dell'art. 81 Cost., la Corte perviene osservando che la dotazione del fondo di cui all'art. 4, comma 5, della l.r. 28 aprile 2000, n. 77 recante: "Interventi di sostegno regionale alle imprese operanti nel settore del turismo" viene parzialmente ottenuta con il ricorso ad economie di spese già utilizzate per la precedente valorizzazione dell'aeroporto di Abruzzo, incorrendo pertanto in una doppia imputazione di spesa delle medesime risorse finanziarie.

Alla dichiarazione della illegittimità dell'art. 31 della l.r. 35/11 (nella sua originaria formulazione e in quella introdotta dall'art. 5 della l.r. 39/11), che definisce la copertura finanziaria di un intervento legislativo attraverso un collegamento vincolato tra partite di entrata e spesa di parte corrente, la Corte perviene stabilendo che il mancato rispetto del principio di unità del bilancio

secondo il quale tutte le entrate correnti, a prescindere dalla loro origine, concorrono alla copertura di tutte le spese correnti, determina una violazione dell'art. 81 Cost..

La Corte pertanto dichiara illegittimo l'art. 15- bis , comma 2, lettera b ), della legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2011, n. 1 (Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Abruzzo - Legge Finanziaria Regionale 2011), aggiunto dall'art. 3 della legge regionale 23 agosto 2011, n. 35 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria) nella parte in cui prevede un finanziamento di euro 1.600.000,00 per lo sviluppo turistico dell'Aeroporto d'Abruzzo attinto dalle economie di spesa derivanti dall'attuazione della convenzione Agensud n. 78/88, attraverso la reiscrizione di pari importo sul capitolo di spesa 24242 - U.P.B. 06.02.004, denominato «Valorizzazione dell'Aeroporto d'Abruzzo - L.R. 8 novembre 2001, n. 57», senza però riportarlo nell'allegato 3, recante la «Tabella delle economie riprogrammate con il bilancio di previsione annuale 2011», in tal modo violando il principio di tutela degli equilibri di bilancio contenuto nell'art. 81, quarto comma, Cost., che impedisce di estrapolare dalle risultanze degli esercizi precedenti singole partite ai fini della loro applicazione al bilancio successivo senza la previa verifica della sua disponibilità giuridica e contabile in sede di approvazione del bilancio consuntivo.

La Corte dichiara inoltre illegittimo l'art. 3, comma 2, lettere b ) e c ), della legge della Regione Abruzzo 23 agosto 2011, n. 35 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), come sostituito dall'art. 2 della legge regionale 9 novembre 2011, n. 39 (Disposizioni in materia di entrate), che per il finanziamento degli interventi volti a valorizzare l'aeroporto d'Abruzzo provvede, tra l'altro, mediante impiego di alcune economie di spesa, in modo che euro 1.200.000,00 gravino sulle economie vincolate relative al fondo unico per le agevolazioni alle imprese, di cui al capitolo di spesa 282451 - U.P.B. 08.02.002, denominato «Fondo unico per le agevolazioni alle imprese - D.Lgs. 112/98» (lettera b), ed euro 1.600.000,00 siano tratti dalle economie vincolate derivanti dalle economie di spesa preventivamente accertate riguardanti l'intervento straordinario nel Mezzogiorno (lettera c), trattandosi di operazione estrapolativa delle economie dalle componenti del risultato di amministrazione degli anni precedenti, a prescindere dall'esito negativo o positivo dello stesso, che invece appare dirimente ai fini della legittima destinazione di eventuali risorse residuali a nuove finalità.

Anche l'art. 11 della legge della Regione Abruzzo 23 agosto 2011, n. 35 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria) è dichiarato illegittimo , in quanto modificando i commi 1 e 2 dell'art. 15 della legge regionale 10 gennaio 2011, n. 1 (Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Abruzzo - Legge Finanziaria Regionale 2011), prevede, al comma 1, che lo stanziamento, destinato al Fondo di cui all'art. 4, comma 5, della legge reg. Abruzzo 28 aprile 2000, n. 77, recante "Interventi di sostegno regionale alle imprese operanti nel settore del turismo", viene finanziato: quanto ad euro 2.000.000,00 con i rientri di cui alla legge della Regione Abruzzo 4 giugno 1980, n. 50 (Normativa organica sul turismo); quanto ad euro 2.000.000,00 con le economie derivanti dai programmi di attuazione di cui all'art. 10 della citata legge regionale n. 77 del 2000 per gli anni dal 2003 al 2005, giacenti presso la FIRA (Finanziaria regionale abruzzese), perché quest'ultimo risulta già utilizzato nella misura di euro 1.200.000,00 per il finanziamento dell'Aeroporto d'Abruzzo, ai sensi dell'art. 15- bis , comma 2, lettera a ), della legge regionale n. 1 del 2011, introdotto dall'art. 3 della legge regionale n. 35 del 2011, sicché lo stanziamento di euro 4.000.000,00 resta coperto solamente nei limiti di euro 2.800.000,00, con violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost.

La Corte dichiara illegittimo l'art. 31 della legge della Regione Abruzzo 23 agosto 2011, n. 35 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), nella originale formulazione (anteriormente alla sostituzione con l'art. 5 della legge regionale 9 novembre 2011, n. 39, recante Disposizioni in materia di entrate), che estendendo, con i commi 2 e 3, ai portatori di patologie oncologiche ed ai pazienti trapiantati, i sussidi previsti dall'art. 5, comma 3, della legge della Regione Abruzzo 21 aprile 1977, n. 19 (Provvidenze a favore dei nefropatici e per il potenziamento dei servizi di dialisi domiciliare), per un onere valutato in euro 1.500.000,00 per l'esercizio 2011,

con il comma 4, ai fini della copertura della spesa, apporta variazioni al bilancio di previsione dell'esercizio finanziario corrente, in termini di competenza e di cassa, in particolare l'incremento di euro 1.100.000,00 dello stanziamento della U.P.B. di parte entrata denominata «Entrate per sanzioni amministrative e violazioni tributarie», e la diminuzione di euro 1.500.000,00 della U.P.B. di parte entrata denominata «Entrate per sanzioni amministrative e violazioni tributarie»; incremento di euro 1.500.000,00 della U.P.B. di parte spesa denominata «Interventi socio assistenziali per la maternità, l'infanzia, l'adolescenza e la famiglia», in modo che il risultato mostra un saldo negativo per euro 1.900.000,00 e la prevista spesa risulta priva di copertura per l'importo corrispondente, con conseguente squilibrio del bilancio 2011, violazione del principio inderogabile della previa copertura della spesa in sede legislativa, ai sensi dell'art. 81, quarto comma, Cost.

E' illegittimo l'art. 31 della legge della Regione Abruzzo 23 agosto 2011, n. 35 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), come sostituito dall'art. 5 della legge regionale 9 novembre 2011, n. 39, recante Disposizioni in materia di entrate), che destina al finanziamento degli interventi a favore dei malati oncologici le entrate derivanti dall'applicazione dell'art. 85 della legge della Regione Abruzzo 26 aprile 2004, n. 15 (Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2004 e pluriennale 2004-2006 della Regione Abruzzo - legge finanziaria regionale 2004), riducendo ad euro 200.000,00 la somma stanziata e modificando in termini di competenza e di cassa il bilancio di previsione dell'esercizio finanziario corrente, con l'incremento di euro 200.000,00 dello stanziamento della U.P.B. di parte entrata 03.05.002, denominata «Entrate per sanzioni amministrative e violazioni tributarie», e di euro 200.000,00 lo stanziamento della U.P.B. di parte spesa 13.01.003, denominata «Interventi socio assistenziali per la maternità, l'infanzia, l'adolescenza e la famiglia», poiché alla luce dell'aleatorietà delle entrate di cui all'art. 85 della legge regionale n. 15 del 2004, in materia di recupero dei sottotetti, il comma 5 dell'art. 31 dispone che l'erogazione della spesa sia consentita solo nei limiti delle entrate preventivamente accertate dalla Giunta regionale, con incertezza delle stime e dell'esito finale negativo dell'accertamento, in contrasto con l'esigenza che la copertura di nuove spese deve essere ancorata a criteri di prudenza, affidabilità e appropriatezza in adeguato rapporto con la spesa che si intende effettuare, e con violazione dei principi, fissati nell'art. 81, quarto comma, Cost., di unità del bilancio, secondo il quale tutte le entrate correnti, a prescindere dalla loro origine, concorrono alla copertura di tutte le spese correnti, con conseguente divieto di prevedere una specifica correlazione tra singola entrata e singola uscita, della previa copertura della spesa in sede legislativa da cui deriva la necessità della corretta redazione del bilancio di previsione, la cui articolazione ed approvazione è riservata al Consiglio regionale e non può essere demandata agli organi di gestione in sede diversa e in un momento successivo, del pareggio e dell'equilibrio tendenziale, che si realizzano nella parificazione delle previsioni di entrata e spesa, e non consentono di superare in corso di esercizio gli stanziamenti dallo stesso consentiti.

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Sviluppo turistico dell'Aeroporto d'Abruzzo - Finanziamento di euro 1.600.000,00 attinto dalle economie di spesa derivanti dall'attuazione della convenzione AGENSUD n. 78/88, attraverso la reiscrizione di pari importo sul capitolo di spesa 24242 - U.P.B. 06.02.004, denominato "Valorizzazione dell'Aeroporto d'Abruzzo - L.R.8 novembre 2001, n. 57" - Mancato inserimento del predetto importo nell'allegato 3 al bilancio 2011, denominato "Tabella delle economie riprogrammate con il bilancio di previsione annuale 2011" - Violazione del principio della copertura finanziaria - Illegittimità costituzionale. - Legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2011, n. 1, art. 15-bis, comma 2, lett. b), introdotto dall'art. 3 della legge della Regione Abruzzo 23 agosto 2011, n. 35. - Costituzione, art. 81, quarto comma.**

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Sviluppo turistico dell'Aeroporto d'Abruzzo - Finanziamento per il complessivo importo di euro 2.800.000,00 mediante impiego di alcune economie di spesa realizzate nel precedente esercizio - Mancata approvazione del rendiconto generale relativo all'esercizio finanziario 2010 - Impossibilità di utilizzare le relative economie di spesa - Violazione del principio della copertura finanziaria - Illegittimità costituzionale. - Legge della Regione Abruzzo 23 agosto 2011, n. 35, art. 3, comma 2, lett. b) e c), come sostituito dall'art. 2 della legge della Regione Abruzzo 9 novembre 2011, n. 39. - Costituzione, art. 81, quarto comma.**

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Sviluppo turistico dell'Aeroporto d'Abruzzo - Finanziamento di euro 2.000.000,00 attraverso il fondo FIRA (Finanziaria regionale abruzzese) - Insufficiente**

disponibilità - Saldo finanziario incongruente con il principio di neutralità contabile della variazione di bilancio - Violazione del principio della copertura finanziaria - Ius superveniens soddisfacente delle pretese della parte ricorrente - Possibilità di applicazione medio tempore della norma abrogata - Illegittimità costituzionale della disposizione nella formulazione originaria. - Legge della Regione Abruzzo 23 agosto 2011, n. 35, art. 11, nella formulazione originaria. - Costituzione, art. 81, quarto comma.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Interventi a favore dei malati oncologici - Finanziamento attraverso la destinazione vincolata di parte delle entrate incamerate in un capitolo di parte corrente - Variazione di bilancio comportante un saldo negativo di euro 1.900.000, 00 - Conseguente squilibrio del bilancio 2011 - Violazione del principio della copertura finanziaria - Violazione del principio di unità del bilancio - Violazione dei principi del pareggio e dell'equilibrio tendenziale - Illegittimità costituzionale. - Legge della Regione Abruzzo 23 agosto 2011, n. 35, art. 31, nella formulazione originaria. - Costituzione, art. 81, quarto comma.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Interventi a favore dei malati oncologici - Finanziamento attraverso la destinazione vincolata di parte delle entrate incamerate in un capitolo di parte corrente - Aleatorietà delle stime del gettito della entrata - Rinvio a provvedimenti della Giunta regionale e degli uffici finanziari per la determinazione della copertura finanziaria - Violazione del principio della copertura finanziaria - Violazione del principio di unità del bilancio - Violazione dei principi del pareggio e dell'equilibrio tendenziale - Illegittimità costituzionale. - Legge della Regione Abruzzo 23 agosto 2011, n. 35, art. 31, come sostituito dall'art. 5 della legge della Regione Abruzzo 9 novembre 2011, n. 39. - Costituzione, art. 81, quarto comma. (GU n.30 del 25-7-2012)

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli articoli 3, 11 e 31 della legge della Regione Abruzzo 23 agosto 2011, n. 35 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria) e degli articoli 2 e 5 della legge della Regione Abruzzo 9 novembre 2011, n. 39 (Disposizioni in materia di entrate), promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorsi notificati il 31 ottobre–3 novembre 2011 e il 9–11 gennaio 2012, depositati in cancelleria l'8 novembre 2011 e il 17 gennaio 2012 ed iscritti rispettivamente al n. 131 del registro ricorsi 2011 ed al n. 9 del registro ricorsi 2012.

*Visto* l'atto di costituzione della Regione Abruzzo;

*udito* nell'udienza pubblica del 3 luglio 2012 il Giudice relatore Aldo Carosi;

*uditi* l'avvocato dello Stato Alessandro Maddalo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Lorenzo Grisostomi Travaglini per la Regione Abruzzo.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1.— Con ricorso n. 131 del 2011 il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli articoli 3, 11 e 31 della legge della Regione Abruzzo 23 agosto 2011, n. 35 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), in riferimento all'articolo 81, quarto comma, della Costituzione. In particolare, il ricorrente si duole che l'art. 15-bis, comma 2, lettera b), della legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2011, n. 1 (Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011–2013 della Regione Abruzzo – Legge Finanziaria Regionale 2011), aggiunto dall'impugnato art. 3 della legge reg. Abruzzo n. 35 del 2011, prevede un finanziamento di euro 1.600.000,00 per lo sviluppo turistico dell'Aeroporto d'Abruzzo attinto dalle economie di spesa derivanti dall'attuazione della convenzione Agensud n. 78/88, attraverso la reiscrizione di pari

importo sul capitolo di spesa 24242 – U.P.B. 06.02.004, denominato «Valorizzazione dell'Aeroporto d'Abruzzo – L.R. 8 novembre 2001, n. 57». La predetta somma non comparirebbe nell'allegato 3, recante la «Tabella delle economie riprogrammate con il bilancio di previsione annuale 2011» e conseguentemente il contestato stanziamento non potrebbe concorrere alla copertura dell'onere complessivo derivante dall'insieme degli interventi previsti per la valorizzazione dell'aeroporto.

Con riguardo all'art. 11, recante modifiche all'art. 15 della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2011, il Presidente del Consiglio dei ministri si duole che il comma 2, lettera b) di detta norma preveda un finanziamento di euro 2.000.000,00 attraverso il fondo FIRA (Finanziaria regionale abruzzese), il quale sarebbe già utilizzato per lo sviluppo turistico dell'Aeroporto d'Abruzzo, secondo quanto disposto dall'art. 3, comma 2, lettera a), della legge reg. Abruzzo n. 35 del 2011, di modo che vi sarebbero per tale finalità somme insufficienti nella misura di euro 1.200.000,00.

Per quel che concerne l'art. 31 della legge reg. Abruzzo n. 35 del 2011 inerente agli interventi a favore dei malati oncologici, viene infine lamentato che la pertinente variazione di bilancio non sarebbe neutra rispetto agli equilibri del bilancio stesso, comportando un saldo negativo di euro 1.900.000,00.

Con ricorso n. 9 del 2012 il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 2 e 5 della legge della Regione Abruzzo 9 novembre 2011, n. 39 (Disposizioni in materia di entrate), che hanno sostituito rispettivamente gli artt. 3 e 31 della legge reg. Abruzzo n. 35 del 2011.

La prima disposizione viene impugnata nella parte in cui, nel sostituire l'art. 3 della legge reg. Abruzzo n. 35 del 2011, che aveva introdotto l'art. 15-bis nella legge regionale n. 1 del 2011, dispone, al comma 2, lettere b) e c) del citato art. 3, che per il finanziamento degli interventi volti a valorizzare l'aeroporto d'Abruzzo si provvede, tra l'altro, mediante impiego di alcune economie di spesa. La lettera b) di tale norma prevede che euro 1.200.000,00 gravino sulle economie vincolate relative al fondo unico per le agevolazioni alle imprese, di cui al capitolo di spesa 282451 - U.P.B. 08.02.002, denominato «Fondo unico per le agevolazioni alle imprese – D.Lgs. 112/98». La lettera c) stabilisce che euro 1.600.000,00 siano tratti dalle economie vincolate derivanti dalle economie di spesa preventivamente accertate riguardanti l'intervento straordinario nel Mezzogiorno. Secondo il Presidente del Consiglio non risulterebbe approvato dalla Regione Abruzzo il rendiconto generale relativo all'esercizio finanziario 2010 e ciò precluderebbe di assicurare l'adeguata copertura finanziaria prescritta dall'art. 81, quarto comma, Cost. per quel che concerne la valorizzazione dell'Aeroporto d'Abruzzo, non essendo utilizzabili euro 2.800.000,00 pari al valore complessivo delle somme precedentemente descritte.

Per quel che riguarda l'art. 5 della legge reg. Abruzzo n. 39 del 2011, il quale sostituisce l'art. 31 della legge reg. Abruzzo n. 35 del 2011, il Presidente del Consiglio lamenta l'aleatorietà delle stime inerenti agli interventi a favore dei malati oncologici e, in particolare, censura il rinvio a provvedimenti della Giunta regionale e degli uffici finanziari per la determinazione della copertura finanziaria, che l'art. 81, comma quarto, Cost., demanda invece in via preventiva al legislatore regionale.

La Regione Abruzzo si è costituita soltanto con riguardo al secondo ricorso, eccedendo – per quel che concerne gli interventi a favore dell'Aeroporto d'Abruzzo – la inconferenza della censura circa la mancata approvazione del bilancio consuntivo regionale, la quale non impedirebbe l'iscrizione di appositi fondi, tra i quali la riassegnazione di economie relative a contributi statali e comunitari con vincolo di destinazione. La resistente invoca a sostegno della tesi l'art. 34 della legge della Regione Abruzzo 25 marzo 2002, n. 3 (Ordinamento contabile della Regione Abruzzo). Entrambe le economie da riassegnare sarebbero state sottoposte ad attenti controlli amministrativi ai fini della verifica della loro sussistenza e della piena disponibilità.

Con riguardo alle spese inerenti ai malati oncologici la difesa della Regione eccepisce che la copertura finanziaria sarebbe espressamente individuata dalla norma, essendo demandata alla Giunta regionale la concreta attuazione sulla base della disponibilità finanziaria nel frattempo

maturata e comunque circoscritta, con clausola di salvaguardia, ai limiti delle entrate preventivamente accertate.

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

3. — Le questioni sollevate devono essere esaminate per gruppi, in relazione alle tipologie di censure. Infatti, pur essendo tutte formulate in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost., le fattispecie di mancata copertura possono essere divise in tre distinti tipi: la prima (avente ad oggetto l'art. 3 della legge reg. Abruzzo n. 35 del 2011 e l'art. 2 della legge regionale n. 39 del 2011) riguarda la utilizzazione di economie realizzate in esercizi precedenti, per la copertura di nuove e maggiori spese dell'esercizio di competenza; la seconda (avente ad oggetto l'art. 11 della legge regionale n. 35 del 2011) si manifesta attraverso la contestazione di un saldo finanziario incongruente con il principio di neutralità contabile della variazione di bilancio; la terza (avente ad oggetto l'art. 31 della legge regionale n. 35 del 2011 e l'art. 5 della legge regionale n. 39 del 2011) afferisce al collegamento vincolato tra partite di entrata e spesa di parte corrente.

4.— Le questioni relative all'art. 3 della legge regionale n. 35 del 2011 e all'art. 2 della legge regionale n. 39 del 2011, sollevate in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost., sono fondate.

L'art. 3 della legge regionale n. 35 del 2011 inserisce – dopo l'art. 15 della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2011 – l'art. 15-bis, rubricato «Interventi per lo sviluppo turistico dell'Aeroporto d'Abruzzo», prevedendo che – allo scopo di valorizzare detta infrastruttura – sia autorizzata la spesa di euro 2.800.000,00 per l'anno 2011 mediante variazione istitutiva del relativo stanziamento sul capitolo di spesa denominato «Valorizzazione dell'Aeroporto d'Abruzzo – L.R. 8 novembre 2001, n. 57». L'impugnato comma 2, lettera b), dell'art. 3 della legge reg. Abruzzo n. 35 del 2011 prevede che parte di detta somma, pari a euro 1.600.000,00, sia coperta attraverso la «riprogrammazione delle economie di spesa derivanti dall'attuazione della convenzione denominata Agensud 78/88». L'art. 2 della legge regionale n. 39 del 2011 ha – a sua volta – sostituito integralmente l'impugnato art. 3 della legge regionale n. 35 del 2011, prevedendo, al comma 2, nuove modalità di finanziamento, anch'esse impugunate dal Presidente del Consiglio, limitatamente alle lettere b) e c). Queste ultime, sostituendo la copertura della precedente lettera b), stanziavano rispettivamente euro 1.200.000,00 attraverso l'impiego «delle economie vincolate relative al fondo unico per le agevolazioni alle imprese» (reiscrivendo la pertinente somma su un capitolo di spesa del bilancio di competenza) ed euro 1.600.000,00 su altra partita alimentata attraverso l'impiego delle «economie vincolate derivanti dalle economie di spesa preventivamente accertate riguardanti l'intervento straordinario del Mezzogiorno».

La censura è stata posta in riferimento al principio della copertura finanziaria di cui all'art. 81, quarto comma, Cost., in quanto le risorse oggetto di contestazione non compaiono negli allegati del bilancio 2011 e non risulta comunque approvato il bilancio consuntivo dell'esercizio 2010, precedente a quello relativo alla variazione di bilancio disposta dalla legge impugnata.

Secondo la difesa regionale, costituitasi peraltro soltanto in relazione al secondo giudizio, la mancata approvazione del bilancio consuntivo 2010 consisterebbe in un ritardo di tipo formale e sarebbe inconferente rispetto alla materia del contendere. La tesi non può essere condivisa; questa Corte ha già avuto modo di affermare che la copertura delle spese, per rispondere ai canoni dell'art. 81, quarto comma, Cost., deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale (sentenze n. 106 e n. 68 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010, n. 213 del 2008, n. 384 del 1991 e n. 1 del 1966). In particolare, è stato precisato (sentenza n. 70 del 2012) che la copertura ricavata da risultati di amministrazione degli esercizi precedenti deve trovare analitico e congruente riscontro negli esiti dell'ultimo esercizio antecedente a quello cui si riferisce la risorsa utilizzata per detta copertura. Ciò con riferimento al documento formale – il bilancio consuntivo – che riassume

l'andamento del predetto esercizio. Solo nel caso in cui l'esito consista in un avanzo di amministrazione, è possibile introdurre le risorse liberate da detto risultato positivo, ai fini di un loro impiego nell'esercizio successivo.

L'unica eccezione a questo principio riguarda la utilizzazione di fondi vincolati rimasti inutilizzati al termine degli esercizi precedenti, quando permangano le finalità perseguite attraverso il loro originario stanziamento. È stato affermato in quella sede che «i vincoli di destinazione delle risorse confluenti a fine esercizio nel risultato di amministrazione permangono anche se quest'ultimo non è capiente a sufficienza o è negativo: in questi casi l'ente deve ottemperare a tali vincoli attraverso il reperimento delle risorse necessarie per finanziare gli obiettivi, cui sono dirette le entrate vincolate rifluite nel risultato di amministrazione negativo o incapiente». Tuttavia, la deroga al principio generale può essere adottata soltanto in relazione alla permanenza delle finalità originarie e non con riguardo ai nuovi obiettivi enunciati in sede di reiscrizione delle somme nell'esercizio di competenza. Infatti, l'eccezione al principio di correlazione al risultato positivo di amministrazione è giustificata dalla «clausola generale in materia contabile che garantisce l'esatto impiego delle risorse stanziare per specifiche finalità di legge» (sentenza n. 70 del 2012).

Al di fuori di questa fattispecie, il principio di tutela degli equilibri di bilancio contenuto nell'art. 81, quarto comma, Cost., impedisce di estrapolare dalle risultanze degli esercizi precedenti singole partite ai fini della loro applicazione al bilancio successivo. Si tratta di una regola posta a presidio della sana gestione finanziaria, dal momento che la sottrazione di componenti attive dall'aggregato complessivo (il quale determina il risultato di amministrazione), effettuata senza la previa verifica di sussistenza dell'avanzo, può aggravare gli eventuali saldi negativi del conto consuntivo. Essa viene infatti a ridurre il saldo economico (risultante dall'aggregato complessivo costituito dai residui attivi, dai residui passivi e dal fondo di cassa) in misura pari alla risorsa sottratta per la reiscrizione nell'esercizio successivo.

Questa pratica, sostanzialmente elusiva della salvaguardia degli equilibri complessivi di bilancio, è stata nel caso di specie posta in essere dalla Regione Abruzzo attraverso l'applicazione all'esercizio 2011 del valore positivo costituito – nel caso dell'art. 15-bis, comma 2, lettera b), della legge regionale n. 1 del 2011, come introdotto dall'art. 3 della legge regionale n. 35 del 2011 – dalle economie di spesa derivanti dall'attuazione della convenzione «denominata Agensud 78/88», riscritte per l'importo di euro 1.600.000,00 sul capitolo di spesa 242422, U.P.B. 06.02.004, e – per quanto riguarda l'art. 3, comma 2, lettere b) e c), della legge regionale n. 35 del 2011, come sostituito dall'art. 2 della legge regionale n. 39 del 2011 – dalle economie realizzate sul fondo unico per le agevolazioni alle imprese (lettera b) per un importo pari a euro 1.200.000,00 e quelle (lettera c) derivanti dai risparmi di spesa accertati inerenti all'intervento straordinario nel Mezzogiorno, per un importo pari a euro 1.600.000,00. Quanto alle espressioni «riprogrammazione delle economie di spesa» e «economie vincolate», utilizzate nelle fattispecie in esame, occorre sottolineare come il concetto di economia di spesa collida intrinsecamente con quello di programmazione e come quello di vincolo sia relativo e circoscritto – come già rilevato – alle finalità per le quali viene creato l'originario stanziamento negli esercizi pregressi. Infatti, quando si siano verificate economie di spesa, gli esiti contabili non possono fuoriuscire dalle due ipotesi alternative di permanenza del vincolo specifico, cui collegare la relativa reiscrizione, oppure di sopravvenienza attiva vera e propria, che si riversa – quale componente positiva – nella aggregazione complessiva degli elementi che determinano il risultato di amministrazione, nel caso in cui l'obiettivo sotteso al vincolo sia stato realizzato.

Non può essere condiviso l'assunto della difesa della resistente secondo cui l'art. 34 della legge reg. Abruzzo n. 3 del 2002 affermerebbe una regola compatibile con la norma impugnata, prescrivendo che «nel bilancio annuale sono iscritti appositi fondi necessari per: (...) c) la riassegnazione di economie relative ad assegnazioni statali e comunitarie con vincolo di destinazione». Detta norma infatti si limita a codificare il principio del rispetto del vincolo per le finalità stabilite dalla legge, ma non riguarda il caso in esame, ove non esistono vincoli di destinazione da rispettare, ma solamente devoluzioni parziali, non consentite, di economie di spesa.

In questo caso il termine vincolo è utilizzato in modo inappropriato e strumentale al fine di convalidare questa operazione estrapolativa delle economie dalle componenti del risultato di amministrazione degli anni precedenti. Ciò viene disposto prescindendo dall'esito negativo o positivo dello stesso, che invece appare dirimente ai fini della legittima destinazione di eventuali risorse residuali a nuove finalità.

È questa in sostanza la ratio legis sottesa alla regola della previa approvazione del bilancio consuntivo, condizionante l'applicazione di risorse provenienti dagli esercizi pregressi a nuove ed aggiuntive destinazioni nell'ambito del bilancio di competenza. Ed è proprio questa la ragione per cui detta regola deve ritenersi puntuale esplicitazione del più generale principio di equilibrio del bilancio contenuto nell'art. 81, quarto comma, Cost. Come è stato affermato da questa Corte, 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 colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile (sentenza n. 70 del 2012).

Dalle esposte considerazioni consegue che l'oggetto della originaria censura dell'Avvocatura circa l'assenza, nell'allegato 3 al bilancio 2011, delle economie riprogrammate con la legge regionale n. 35 del 2011 costituisce un inevitabile effetto contabile derivante dalla applicazione del principio per cui nessuna risorsa può essere "estratta" da esercizi precedenti senza la previa verifica della sua disponibilità giuridica e contabile in sede di approvazione del bilancio consuntivo. Il mancato inserimento nell'allegato 3 della risorsa contestata e la mancata previa approvazione del bilancio consuntivo dell'anno precedente sono due facce della stessa medaglia, intrinsecamente collegate da un nesso di causalità necessario.

Ed è proprio sulla base di tale connessione che deve essere dichiarata la illegittimità costituzionale sia della disposizione impugnata nel primo ricorso, che di quelle del secondo. Quanto alla prima, infine, va rilevato come l'intervenuta abrogazione non consenta la dichiarazione della cessazione della materia del contendere, poiché dalla Regione Abruzzo non è pervenuto alcun elemento probatorio in ordine alla mancata applicazione della norma nel periodo intercorrente tra l'entrata in vigore della legge regionale n. 35 del 2011 e quella della legge regionale n. 39 del 2011 che l'ha integralmente sostituita.

5.— La questione avente ad oggetto l'art. 11 (Modifiche all'art. 15 della L.R. 10 gennaio 2011, n. 1) della legge regionale n. 35 del 2011 nella sua originaria formulazione, sollevata in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost. è fondata.

La norma dispone che «I commi 1 e 2 dell'art. 15 della L.R. 10 gennaio 2011, n. 1 recante "Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011 – 2013 della Regione Abruzzo (Legge Finanziaria Regionale 2011)" sono sostituiti dai seguenti: "1. La dotazione del Fondo di cui all'art. 4, comma 5, della L.R. 28 aprile 2000, n. 77 recante: "Interventi di sostegno regionale alle imprese operanti nel settore del turismo" è stabilita presuntivamente per l'anno 2011 in euro 4.000.000,00. 2. Ai sensi dell'art. 4, commi 2 e 3 della L.R. n. 77/2000, il fondo di cui al comma 1 è finanziato: a) per euro 2.000.000,00 con i rientri di cui alla L.R. 4 giugno 1980, n. 50 (Normativa organica sul turismo); b) per euro 2.000.000,00 con le economie derivanti dai programmi di attuazione di cui all'art. 10 della citata L.R. n. 77/2000 per gli anni dal 2003 al 2005, giacenti presso la FIRA"».

Le censure avanzate dal ricorrente relativamente alla originaria disposizione si fondavano sul rilievo che l'importo di euro 2.000.000,00 rappresentato dalle economie derivanti dai programmi di attuazione di cui alla legge della Regione Abruzzo 28 aprile 2000, n. 77 (Interventi di sostegno regionale alle imprese nel settore del turismo), giacenti presso la FIRA, risultava già utilizzato nei limiti di euro 1.200.000,00 per il finanziamento della valorizzazione dell'Aeroporto d'Abruzzo ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera a), dell'art. 15-bis della legge regionale n. 1 del 2011, introdotto dall'art. 3 della legge regionale n. 35 del 2011. Conseguentemente il finanziamento di euro 4.000.000,00 previsto dall'art. 11 della legge regionale n. 35 del 2011 sarebbe stato coperto solamente nei limiti di euro 2.800.000,00. Effettivamente l'incongruenza dei saldi della variazione,

in considerazione della doppia imputazione di spesa contenuta nella legge regionale n. 35 del 2011, è patente e rende la copertura di spesa deficitaria per l'importo di euro 1.200.000,00, pari alla differenza tra la somma delle imputazioni di spesa e lo stanziamento.

L'art. 3 della legge della Regione Abruzzo 13 gennaio 2012, n. 5, recante «Integrazione alla L.R. 10 gennaio 2011, n. 2 (Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2011. Bilancio pluriennale 2011-2013)», ha tuttavia sostituito la norma impugnata disponendo che «1. La dotazione del Fondo di cui all' art. 4, comma 5, della L.R. 28 aprile 2000, n. 77, recante "Interventi di sostegno regionale alle imprese operanti nel settore del turismo" è stabilita presuntivamente per l'anno 2011 in euro 2.800.000,00. 2. Ai sensi dell'art. 4, commi 2 e 3 della L.R. 77/2000, il fondo di cui al comma 1 è finanziato: a) per euro 2.000.000,00 con i rientri di cui alla L.R. 4 giugno 1980, n. 50 (Normativa organica sul turismo); b) per euro 800.000,00 con le economie derivanti dai programmi di attuazione di cui all'art. 10 della L.R. 77/2000 per gli anni dal 2003 al 2005, giacenti presso la FIRA».

Preliminarmente occorre verificare se, alla luce delle censure avanzate dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, la sostituzione di detta norma da parte dell'art. 3 della legge regionale n. 5 del 2012 risulti soddisfacente delle pretese del ricorrente. Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte (ex plurimis, ordinanza n. 238 del 2011), dalla eventuale satisfattività della modifica e dalla concomitante mancata applicazione della norma sostituita durante il periodo della sua vigenza può derivare la cessata materia del contendere.

La somma di euro 2.800.000,00, così come rideterminata dalla legge reg. n. 5 del 2012, coincide, invero, con l'entità della copertura acclarata dallo stesso Presidente del Consiglio già nell'originario ricorso avverso l'art. 11 della legge regionale n. 35 del 2011 ed integra pertanto la prima delle due condizioni previste per tale esito.

Espressamente richieste dal relatore, tuttavia, le parti non sono state in grado di precisare se la norma impugnata abbia avuto applicazione nel lasso temporale intercorrente dalla sua emanazione fino all'entrata in vigore della successiva legge regionale n. 5 del 2012. Pertanto non può essere dichiarata cessata la materia del contendere, pur essendo stata abrogata la norma oggetto di contestazione, ed anche l'art. 11 della legge regionale n. 35 del 2011 nella sua originaria formulazione va dichiarato costituzionalmente illegittimo.

6.— Anche le questioni relative all'art. 31 della legge reg. Abruzzo n. 35 del 2011 nella originale formulazione e in quella sostituita dall'art. 5 della legge reg. Abruzzo n. 39 del 2011 in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost., sono fondate.

Entrambe le disposizioni destinano parte delle entrate, incamerate in un capitolo di parte corrente, al finanziamento di interventi in materia sociale per i portatori di malattie oncologiche e per i pazienti trapiantati. La originaria formulazione dell'art. 31 determina la quantificazione delle risorse in euro 1.500.000,00 mentre quella definitiva le riduce alla somma di euro 200.000,00. La prima norma incrementa, attraverso la variazione di bilancio, lo stanziamento della U.P.B. di parte spesa 13.01.003 denominata «Interventi socio assistenziali per la maternità, l'infanzia e l'adolescenza e la famiglia» di euro 1.500.000,00, mentre nella correlata partita di entrata U.P.B. 03.05.002, denominata «Entrate per sanzioni amministrative e violazioni tributarie», dispone contemporaneamente un incremento di euro 1.100.000,00 e una riduzione di euro 1.500.000,00, con un saldo negativo di euro 400.000,00. La seconda disposizione – nell'abrogare la precedente – si limita invece ad incrementare le richiamate partite di spesa e di entrata di euro 200.000,00.

La primitiva variazione comporta sotto il profilo contabile che il saldo delle operazioni di entrata e di spesa consista in un differenziale negativo di euro 1.900.000,00, il quale determina – dal punto di vista finanziario – il conseguente squilibrio del bilancio 2011 a seguito della suddetta operazione.

La seconda norma manifesta – a differenza della prima – una apparente neutralità contabile (nel senso che le modificazioni delle partite di entrata e di spesa si compensano), producendo comunque un incremento in valore assoluto, notevolmente inferiore a quello originario, delle

richiamate poste di bilancio. Tuttavia anch'essa risulta viziata, sotto un duplice profilo, in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost.

Il primo si riferisce – come osservato dal Presidente del Consiglio – ai criteri seguiti per la stima finalizzata ad assicurare copertura economica alla spesa introdotta con la legge impugnata e alla impropria delega conferita alla Giunta regionale ed agli uffici amministrativi per l'accertamento in itinere dell'entrata correlata al finanziamento di detta spesa e per la concreta determinazione di quest'ultima. Questa Corte ha più volte affermato che la copertura di nuove spese deve essere ancorata a criteri di prudenza, affidabilità e appropriatezza «in adeguato rapporto con la spesa che si intende effettuare» (ex multis, sentenze n. 106 e n. 68 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010). Nel caso di specie, con riguardo al solo esercizio 2011, la stima del gettito della entrata, in ordine alla quale si pretende di istituire il vincolo di destinazione, è mutata per tre volte: la legge della Regione Abruzzo 18 aprile 2011, n. 10 (Norme sull'attività edilizia nella Regione Abruzzo) l'aveva fissata in euro 300.000,00 (art. 1, comma 12, «Le risorse di cui al comma 11 confluiscono nell'ambito della U.P.B. 03.05.002 sul capitolo 35020 denominato “Entrate derivanti dalla maggiorazione degli oneri di urbanizzazione per il recupero dei sottotetti”, con uno stanziamento di euro trecentomila (euro 300.000,00)»); l'art. 3 della legge regionale n. 35 del 2011 l'aveva elevata a euro 1.500.000,00 e la successiva legge n. 39 del 2011 all'art. 5 l'ha ridimensionata in euro 200.000,00. Peraltro, la relazione del Servizio bilancio della Giunta regionale del 14 febbraio 2012, n. 32379, allegata alle difese della resistente, conclude affermando che «l'istruttoria finalizzata alla predisposizione del provvedimento di bilancio (...) ha evidenziato l'insussistenza di maggiori entrate con riferimento alla unità previsionale di base 03.05.002, denominata “Entrate per sanzioni amministrative e violazioni tributarie” e conseguentemente, in conformità con le disposizioni contenute nella norma di salvaguardia, non è stato possibile adottare alcun provvedimento di variazione di bilancio e sono risultate inapplicabili le disposizioni contenute nell'articolo 5 della legge 39/2011». Lo stesso art. 85 della legge della Regione Abruzzo 26 aprile 2004, n. 15 (Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2004 e pluriennale 2004–2006 della Regione Abruzzo – legge finanziaria regionale 2004), istitutivo del contributo relativo al costo di costruzione e agli oneri di urbanizzazione per il recupero dei sottotetti, il cui onere addizionale rispetto all'ordinario contributo originariamente previsto dalla legge 28 gennaio 1977, n. 10 (Norme per la edificabilità dei suoli) ed ora disciplinato dall'art. 16 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia – Testo A) viene devoluto per la metà alla Regione Abruzzo, ha visto modificati il regime e la finalizzazione di dette somme da molteplici disposizioni sopravvenute a far data dal 2004 e sino al 2011, rendendo particolarmente singolare la persistente incertezza delle stime e l'esito finale negativo dell'accertamento.

Il secondo profilo di contrasto con l'art. 81, quarto comma, Cost., riguarda la violazione del principio di unità del bilancio, secondo il quale tutte le entrate correnti, a prescindere dalla loro origine, concorrono alla copertura di tutte le spese correnti, con conseguente divieto di prevedere una specifica correlazione tra singola entrata e singola uscita. L'art. 24, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), con disposizione ricognitiva di una regola dell'ordinamento contabile, stabilisce che il principio di unità del bilancio, insieme a quelli di integrità ed universalità, costituisce «profilo attuativo» (rectius: specificativo) dell'art. 81 Cost. In ragione di questa appartenenza allo spettro delle accezioni precettive sintetizzate nella norma costituzionale, anche la disposizione in esame, in quanto istitutiva di un vincolo di destinazione tra una entrata di natura corrente e una maggiore spesa afferente all'esercizio di competenza, si pone in evidente contrasto con il parametro costituzionale invocato dal ricorrente.

Infine, con riguardo ad entrambe le norme impuginate non può essere utilmente invocata quale clausola di salvaguardia la disposizione, in entrambe riprodotta, secondo cui la spesa in contestazione sarebbe «consentita solo nei limiti delle entrate preventivamente accertate» dalla Giunta e dagli uffici amministrativi (art. 31, comma 5, della legge regionale n. 35 del 2011 e art. 5, comma 5, della legge regionale n. 39 del 2011). Neppure, in tal senso, può supplire la richiamata relazione del Servizio bilancio della Giunta regionale del 14 febbraio 2012, n. 32379, laddove si

afferma l'insussistenza dell'accertamento in entrata e la conseguente inapplicabilità, nel loro complesso, delle norme contestate.

Il principio della previa copertura della spesa in sede legislativa è inderogabile, ai sensi dell'art. 81, quarto comma, Cost. Da esso deriva la necessità della corretta redazione del bilancio di previsione, la cui articolazione ed approvazione è riservata al Consiglio regionale e non può essere demandata – per specifiche azioni attinenti alla salvaguardia degli equilibri del bilancio – agli organi di gestione in sede diversa e in un momento successivo da quello indefettibilmente previsto dall'art. 81, quarto comma, Cost.

Questa Corte ha già avuto modo di affermare che «nell'ordinamento finanziario delle amministrazioni pubbliche i principi del pareggio e dell'equilibrio tendenziale fissati nell'art. 81, quarto comma, Cost. si realizzano attraverso due regole, una statica e l'altra dinamica: la prima consiste nella parificazione delle previsioni di entrata e spesa; la seconda, fondata sul carattere autorizzatorio del bilancio preventivo, non consente di superare in corso di esercizio gli stanziamenti dallo stesso consentiti. La loro combinazione protegge l'equilibrio tendenziale in corso di esercizio a condizione che le pertinenti risorse correlate siano effettive e congruenti» (sentenza n. 70 del 2012).

La Regione Abruzzo, rinviando alla Giunta e agli apparati amministrativi la verifica ex post della eventuale copertura, ha violato entrambe le regole che individuano, proprio nel presidio legislativo, il meccanismo in grado di tutelare, attraverso la prevenzione, gli equilibri del bilancio. Così operando essa ha ampliato in modo illegittimo le prerogative degli organi preposti alla gestione e alla esecuzione del bilancio, il cui perimetro operativo deve essere invece saldamente circoscritto entro le autorizzazioni di spesa legislative, evitando commistioni di ruoli intrinsecamente rischiose per l'equilibrio della finanza regionale e per i più generali equilibri della finanza pubblica. Questa Corte ha già avuto modo di precisare in proposito che «la stima e la copertura in sede preventiva, effettuate in modo credibile e ragionevolmente argomentato secondo le regole dell'esperienza e della pratica contabile, salvaguardano la gestione finanziaria delle inevitabili sopravvenienze passive che conseguono all'avvio di nuove attività e servizi» (sentenza n. 115 del 2012).

Ferma restando l'insufficienza di elementi probatori in grado di garantire che le norme impugnate non abbiano prodotto e non siano in grado di produrre effetti finanziari pregiudizievoli (le somme afferenti ai contributi per gli oneri di urbanizzazione sono accertate dai Comuni e potrebbero affluire in modo diacronico rispetto alla conclusione dell'esercizio 2011 nella posta di bilancio individuata dalla norma impugnata), una eventuale dichiarazione di sopravvenuta carenza di interesse a ricorrere deve altresì ritenersi preclusa dalla intrinseca pericolosità dei meccanismi normativi istituiti dalle norme stesse, anche in ragione del particolare momento in cui la cura e il controllo dei risultati finanziari risultano oggetto di particolare attenzione legislativa, in quanto correlati non solo alla situazione del singolo ente pubblico, ma anche agli equilibri complessivi della finanza che ne vengono inevitabilmente influenzati.

per questi motivi

## LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 15-bis, comma 2, lettera b), della legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2011, n. 1 (Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Abruzzo. Legge Finanziaria Regionale 2011), introdotto dall'art. 3 della legge della Regione Abruzzo 23 agosto 2011, n. 35 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, lettere b) e c), della legge reg. Abruzzo n. 35 del 2011, come sostituito dall'art. 2 della legge della Regione Abruzzo 9 novembre 2011, n. 39 (Disposizioni in materia di entrate);

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 11 della legge reg. Abruzzo n. 35 del 2011 nella sua originaria formulazione;

4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 31 della legge reg. Abruzzo n. 35 del 2011 nella sua originaria formulazione;

5) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 31 della legge reg. Abruzzo n. 35 del 2011, come sostituito dall'art. 5 della legge regionale n. 39 del 2011.

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

Alfonso QUARANTA, Presidente  
Aldo CAROSI, Redattore  
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 19 luglio 2012.

## **Sentenza: 19 luglio 2012, n. 193**

**Materia:** coordinamento della finanza pubblica

**Limiti violati:** artt. 3, 5, 116, 117 e 119 Cost.; principio di leale collaborazione; artt. 48 e 49 dello Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia; artt. 1, 3, 4, 5, 7 ed 8 dello Statuto speciale per la Sardegna

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrenti:** Regione Friuli-Venezia Giulia; Regione Sardegna

**Oggetto:** art. 20, commi 2, 2-bis, 2-ter, 2-quater, 3, 4, 5 e 17 bis del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), e art. 1, commi 8 e 9, lettera b), del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo).

**Esito:** illegittimità costituzionale parziale dell'art. 20, commi 4 e 5, del d.l. 98/2011; in riferimento al medesimo art. 20: non fondatezza delle questioni inerenti i commi 2, 2 bis, 2 quater e 3; cessazione della materia del contendere in relazione al comma 2 ter; inammissibilità della questione relativa al comma 17 bis

**Estensore nota:** Cesare Belmonte

**La Regione Friuli-Venezia Giulia** impugna l'art. 20, commi 4 e 5, del d.l. 98/2011 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito dalla l. 111/2011, per violazione degli artt. 116 e 119 Cost., degli artt. 48 e 49 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia) e del principio di leale collaborazione.

Ai sensi del **comma 4**, fino all'entrata in vigore di un nuovo patto di stabilità interno, in funzione della tutela dell'unità economica della Repubblica, si intendono estese anche agli anni 2014 e successivi le misure previste per l'anno 2013 dall'art. 14, comma 1, del d.l. 78/2010 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica). Tali misure prevedono il contributo degli enti territoriali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2011-2013, contributo che per le Regioni a statuto speciale è fissato, in termini di fabbisogno e indebitamento netto, in 500 milioni di euro per l'anno 2011 ed in 1.000 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2012.

La l. 220/2010 (Legge di stabilità 2011), come richiamata dalla ricorrente, a sua volta specifica la quota di contributo a carico del Friuli-Venezia Giulia.

Il **comma 5** prevede ulteriori restrizioni di spesa per gli enti territoriali, quantificandole per le Regioni a statuto speciale in 1.000 milioni di euro per il 2013, ed in 2.000 milioni di euro a partire dal 2014.

Secondo la ricorrente le norme censurate ledono l'autonomia finanziaria regionale cagionando una riduzione della capacità di spesa tale da pregiudicare l'assolvimento delle funzioni pubbliche conferite al Friuli-Venezia Giulia. Al contempo, viene riservato alle Regioni speciali un trattamento peggiore rispetto alle Regioni ordinarie, esigendo dalle prime riduzioni di spesa più rilevanti.

Pur essendo indubbio che anche le Regioni a statuto speciale siano soggette ai principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, la declinazione di tali principi richiede il ricorso a strumenti costituzionalmente ammissibili nell'ordinamento, rinvenibili in primo luogo nelle norme di attuazione statutaria. In termini generali, poi, i rapporti finanziari tra Stato e Regione sono ispirati al principio della determinazione consensuale, che vale a contemperare le

esigenze di rispetto del patto di stabilità con la peculiare autonomia finanziaria delle Regioni a statuto speciale.

Per la difesa statale la censura fondata sull'asserita sperequazione del carico imposto alle Regioni a statuto speciale sarebbe inammissibile, perché essenzialmente centrata su un parametro (art. 3 Cost.) non evocabile in giudizio. In ogni caso, le norme impugnate avrebbero eliminato uno squilibrio determinatosi con il d.l. 78/2010, che aveva imposto alle Regioni ordinarie un carico di gran lunga eccedente quello gravante sulle Regioni speciali.

**La Regione Sardegna** a sua volta impugna - con riguardo agli artt. 3, 5, 116, 117 e 119 Cost. ed agli artt. 1, 3, 4, 5, 7 ed 8 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna) - **l'art. 20, commi 2, 2 bis, 2 ter, 2 quater, 3, 5, e 17-bis, del d.l. 98/2011**, nella versione modificata dal d.l. 138/2011.

In via preliminare rispetto all'esposizione dei singoli motivi di censura, la Regione osserva che la norma statutaria (art. 8) relativa alle entrate regionali è stata novellata nel 2006, a significare che la vecchia disciplina della materia non garantiva la possibilità di assolvere ai compiti istituzionali della Sardegna. Di conseguenza, la Regione sarebbe assoggettata al regime premiale e sanzionatorio connesso al patto di stabilità in base a criteri irragionevoli se applicati ad un Ente ancora in attesa delle risorse cui ha statutariamente diritto.

Su questa premessa, sono censurate in primo luogo le disposizioni recate dal **comma 2**, le quali prevedono la divisione degli enti territoriali in classi di merito al fine di determinare la misura della loro partecipazione al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica.

Anzitutto, il criterio indicato alla **lettera a)**, che mira a dare prioritaria considerazione alla convergenza tra spesa storica e costi e fabbisogni standard, trascurerebbe la diversità dei costi sostenuti in una Regione insulare; determinando l'indebita equiparazione fra situazioni diverse nonché la violazione delle norme costituzionali e statutarie che garantiscono l'autonomia della Sardegna, con particolare riferimento alla sua specialità e alla sua autonomia finanziaria.

La **lettera b)**, che individua fra i parametri di virtuosità il rispetto del patto di stabilità interno, non riconoscerebbe la peculiare situazione della Regione Sardegna, e nello specifico l'inadeguatezza delle risorse finanziarie di tale Regione.

Quanto alla **lettera d)**, che valorizza il criterio dell'autonomia finanziaria, la norma perde di ragionevolezza se riferita alla Sardegna, stante l'indisponibilità dei mezzi che sarebbero necessari per l'esercizio dell'autonomia statutaria. Considerazioni analoghe valgono per il criterio di cui alla **lettera e)**, riferito all'equilibrio di parte corrente del bilancio regionale.

La ricorrente censura anche i **commi 2 bis e 2 ter**, i quali fissano ulteriori indicatori che dovranno essere valutati in vista del decreto interministeriale di classificazione degli enti territoriali in fasce di merito. In particolare, il comma 2 bis stabilisce criteri connessi alla qualità dei servizi ed il comma 2 ter un meccanismo di correzione connesso al miglioramento dei misuratori del comma 2.

Anche in questo caso, la Regione verrebbe ingiustamente discriminata, stante l'insufficienza di risorse, nell'effettiva possibilità di accesso ad una elevata classificazione, e quindi nella possibilità di sottrarsi all'obbligo di contribuire agli obiettivi di finanza pubblica.

Sempre alla luce della perdurante insufficienza dei flussi finanziari, sarebbero illegittime, per violazione delle prerogative di autonomia spettanti alla Sardegna, anche le seguenti norme dell'art. 20 d.l. 98/2011:

-il **comma 3**, secondo cui gli enti classificati al livello più elevato di virtuosità sono esonerati dal concorso al risanamento;

- il **comma 5**, ove si dispone il concorso delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica con ulteriori misure in termini di fabbisogno e di indebitamento netto;

- il **comma 17 bis**, che stabilisce riduzioni dei rimborsi e delle compensazioni relativi alle imposte, dell'importo di 700 milioni di euro per l'anno 2013 e di 1.400 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2014.

È censurato, infine, il comma **2-quater** dello stesso art. 20, che sostituisce il comma 31 dell'art. 14 del d.l. 78/2010, concernente l'esercizio in forma associata di funzioni fondamentali da parte dei Comuni. L'intervento statale in detta materia violerebbe l'art. 3, primo comma, lettera b), dello statuto speciale della Sardegna, che riserva alla Regione la potestà legislativa in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni.

La difesa statale osserva preliminarmente come tutte le norme impugnate dalla Sardegna siano finalizzate al risanamento della finanza pubblica, obiettivo cui nessun ente territoriale potrebbe sottrarsi.

L'autonomia delle Regioni a statuto speciale sarebbe comunque preservata dalla non diretta applicabilità nei loro confronti dei parametri di virtuosità censurati dalla ricorrente, vista la perdurante necessità di un accordo con il Ministro dell'economia e delle finanze, da raggiungere entro il 31 dicembre dell'anno precedente, circa il livello complessivo delle spese correnti e in conto capitale, nonché dei relativi pagamenti.

Lo stesso parametro della convergenza della spesa storica ai fabbisogni ed ai costi standard sarebbe privo di rilievo diretto per le Regioni a statuto speciale. Per le autonomie speciali, per contro, resta fermo il disposto dell'art. 27 della l. 42/2009 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale), ai sensi del quale le modalità di concorso al perseguimento degli obiettivi convergenti sulla stabilità finanziaria sono definite con norme di attuazione dei rispettivi statuti, approvate secondo le procedure previste. Lo stesso art. 27, al comma 2, dispone che le norme di attuazione tengono conto dei fattori peculiari di ogni realtà regionale e provinciale, anche con specifico riguardo agli svantaggi strutturali permanenti ed ai costi dell'insularità.

**La Regione Friuli-Venezia Giulia** solleva questione di legittimità costituzionale **dell'art. 1, comma 8 del d.l. 138/2011** (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo) per violazione degli artt. 116 e 119 Cost., degli artt. 48 e 49 della legge cost. n. 1 del 1963 e del principio di leale collaborazione.

La ricorrente evidenzia come il comma 5 dell'art. 20 del d.l. 98/2011 avesse posto a carico delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome, in termini di fabbisogno e di indebitamento netto, un onere di 1.000 milioni di euro per il 2013 e di 2.000 milioni a decorrere dal 2014. Per effetto delle modifiche recate al predetto comma 5 dalla norma impugnata, gli oneri sono stati anticipati al 2012 e fissati in 2.000 milioni di euro.

La norma impugnata sarebbe dunque illegittima in quanto determina una riduzione della capacità di spesa che pregiudica l'assolvimento delle funzioni pubbliche conferite alla Regione, realizzando al contempo una grave e ingiustificata sperequazione tra le Regioni ordinarie e le meno numerose Regioni speciali.

Secondo l'Avvocatura generale le doglianze della ricorrente sarebbero generiche e comunque infondate. L'efficacia della manovra di risanamento, pacificamente riguardante tutti gli enti territoriali, sarebbe stata pregiudicata se fossero state introdotte eccezioni o discipline particolari in rapporto al processo di progressiva attuazione del federalismo. Il carico imposto alle Regioni a statuto speciale, d'altra parte, interverrebbe a compensare l'opposto squilibrio determinatosi, in danno delle Regioni ordinarie, a seguito del d.l. 78/2010.

Infine, la difesa statale evidenzia come l'osservanza del principio di leale collaborazione sia assicurata dalla legge 183/2011 (Legge di stabilità 2012) ai sensi della quale le Regioni a statuto speciale, escluse la Regione Trentino-Alto Adige e le Province autonome di Trento e di Bolzano, concordano entro il 31 dicembre di ciascun anno precedente, con il Ministro dell'economia e delle finanze, per ciascuno degli anni 2012, 2013 e successivi, il livello complessivo delle spese correnti e in conto capitale, nonché dei relativi pagamenti.

**La Regione Sardegna** solleva questione di legittimità costituzionale **dell'art. 1, comma 9, lettera b), del d.l. 138/2011** per violazione degli artt. 5, 116, 117 e 119 Cost. e degli artt. 1, 3, 4, 5, 7 e 8 della legge cost. n. 3 del 1948, recante lo statuto speciale per la Regione Sardegna.

La norma modifica il comma 3 dell'art. 20 del d.l. 98/2011, già censurato dalla ricorrente, che nell'occasione ritiene di replicare i motivi di censura dedotti a fronte del comma originario. La difesa erariale a sua volta richiama quanto dalla stessa argomentato in merito al comma originario.

Tutti i giudizi di cui sopra, in considerazione della loro connessione oggettiva, vengono riuniti e decisi con un'unica pronuncia della Corte costituzionale.

Riguardo all'art. **20, comma 2 ter**, del d.l. 98/2011 viene dichiarata la cessazione della materia del contendere, poiché, la norma impugnata è stata abrogata dall'art. 30, comma 4, della l. 183/2011 e non ha ricevuto applicazione nel periodo di vigenza.

Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. **20, commi 2, 2 bis e 3**, del d.l. 98/2011 non sono fondate.

L'art. 27 della l. 42/2009 dispone che le Regioni a statuto speciale 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.

Questa disposizione 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.

Le censure di legittimità costituzionale riguardanti le norme predette sono dunque rigettate dal giudice delle legge in quanto le norme in esse contenute non sono applicabili alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e Bolzano.

Anche la questione di legittimità costituzionale **dell'art. 20, comma 2-quater**, del d.l. n. 98 del 2011 (sull'esercizio in forma associata di funzioni fondamentali da parte dei Comuni.) non è fondata, per l'inapplicabilità alle Regioni speciali ed alle Province autonome del comma impugnato. Ad avviso della Corte questa conclusione è peraltro confermata dalla circostanza che le previsioni del d.l. 138/2011 in materia di contenimento delle spese comunali 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 disposto dall'art. 27 della l. 42/2009, che rimette al metodo pattizio la determinazione dei criteri e delle modalità di concorso delle autonomie speciali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica. *La scelta di metodo così operata consente di escludere che il legislatore statale abbia voluto rendere direttamente applicabili anche alle autonomie speciali le norme ivi contenute.* Le questioni di legittimità costituzionale concernenti **l'art. 20, commi 4 e 5**, del d.l. 98/2011, sono in parte fondate.

Il comma 4 estende agli anni 2014 e seguenti le misure previste dall'art. 14, comma 1, del d.l. 78/2010. Il comma 5 dispone ulteriori tagli alle spese anche per le Regioni speciali, a decorrere dall'anno 2012.

La Consulta osserva, richiamando propria costante giurisprudenza, che possono essere ritenute principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica le norme statali che *si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente e non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi.*

Ciò posto, l'estensione a tempo indeterminato delle misure restrittive della spesa già previste nella precedente normativa fa venir meno la condizione della temporaneità delle restrizioni.

Al contempo, la Corte non può stabilire *a sua discrezione* l'arco temporale di operatività delle norme censurate, in vece del legislatore. Occorre pertanto ricavare dalle norme stesse *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.*

Siffatto *dies ad quem* viene individuato dalla Corte nell'anno 2014, espressamente richiamato nel comma 4, là dove estende “agli anni 2014 e successivi” le misure previste dall’art. 14, comma 1, del d.l. 78/2010. Per ragioni di coerenza, lo stesso termine finale va individuato anche in relazione al comma 5, il quale dispone ulteriori misure restrittive “ai medesimi fini di cui al comma 4”.

Per i motivi esposti, viene dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 20, comma 4, del d.l. 98/2011, nella parte in cui dispone che le misure previste dall’art. 14, comma 1, del d.l. 78/2010 si applicano “anche agli anni successivi al 2014”, anziché “sino all’anno 2014”; nonché l’illegittimità costituzionale del comma 5 dello stesso art. 20, nella parte in cui dispone che le misure previste si applicano, nei confronti delle Regioni speciali, “per gli anni 2012 e successivi” e “a decorrere dall’anno 2012” (lettera b), anziché “sino all’anno 2014”.

Per le medesime ragioni è dichiarata, in via consequenziale, l’illegittimità costituzionale delle restanti parti del comma 5 dello stesso art. 20 (lettere a, c e d), le quali dispongono ulteriori misure restrittive - in riferimento alle Regioni ordinarie (lettera a), alle Province (lettera c) ed ai Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti (lettera d) - senza indicare un termine finale di operatività delle misure stesse.

L’intervento ablativo concerne pertanto le suddette norme nella parte in cui prevedono che le misure restrittive si applicano “a decorrere dall’anno 2012”» (lettera a), “a decorrere dall’anno 2013” (lettera c), e “a decorrere dall’anno 2013” (lettera d), anziché “sino all’anno 2014”.

La questione di legittimità costituzionale relativa all’art. **20, comma 17 bis**, del d.l. 98/2011, è dichiarata inammissibile per la genericità delle censure.

**Bilancio e contabilità pubblica - Realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per la stabilizzazione finanziaria e il contenimento della spesa pubblica - Concorso degli enti territoriali - Ripartizione degli oneri sulla base di apposito decreto ministeriale che classifica gli enti in quattro classi secondo parametri di virtuosità - Previsione di "un coefficiente di correzione connesso alla dinamica nel miglioramento conseguito dalle singole amministrazioni" - Ricorso della Regione Sardegna - Sopravvenuta abrogazione della norma censurata - Mancata attuazione medio tempore - Cessazione della materia del contendere. - D.l. 6 luglio 2011, n. 98 (convertito nella legge 15 luglio 2011, n. 111), art. 20, comma 2-ter. - Costituzione, artt. 3, 5, 116, 117 e 119; statuto della Regione Sardegna, artt. 1, 3, 4, 5, 7 e 8.**

**Bilancio e contabilità pubblica - Realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per la stabilizzazione finanziaria e il contenimento della spesa pubblica - Concorso degli enti territoriali - Ripartizione degli oneri sulla base di apposito decreto ministeriale che classifica gli enti in quattro classi secondo parametri di virtuosità - Ricorso della Regione Sardegna - Asserita applicabilità della disciplina alle autonomie speciali in violazione del metodo pattizio di cui all'art. 27 della legge delega in materia di federalismo fiscale n. 42 del 2009 - Asserita lesione della peculiare autonomia finanziaria riconosciuta alle Regioni speciali - Insussistenza - Non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione. - D.l. 6 luglio 2011, n. 98 (convertito nella legge 15 luglio 2011, n. 111), art. 20, commi 2, 2-bis e 3. - Costituzione, artt. 3, 5, 116, 117 e 119; statuto della Regione Sardegna, artt. 1, 3, 4, 5, 7 e 8.**

**Bilancio e contabilità pubblica - Realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per la stabilizzazione finanziaria e il contenimento della spesa pubblica - Concorso degli enti territoriali - Comuni obbligati all'esercizio associato delle funzioni - Individuazione - Innalzamento della soglia demografica che l'insieme dei Comuni deve raggiungere - Ricorso della Regione Sardegna - Asserita applicabilità della disciplina alle autonomie speciali in violazione del metodo pattizio di cui all'art. 27 della legge delega in materia di federalismo fiscale n. 42 del 2009 - Asserita lesione della potestà legislativa regionale esclusiva in materia di "ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni" - Insussistenza - Non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione. - D.l. 6 luglio 2011, n. 98 (convertito nella legge 15 luglio 2011, n. 111), art. 20, comma 2-quater, modificato dall'art. 14, comma 31, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122. - Statuto della Regione Sardegna, art. 3, primo comma, lett. b).**

**Bilancio e contabilità pubblica - Realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per la stabilizzazione finanziaria e il contenimento della spesa pubblica - Contributo degli enti territoriali - Misure previste per l'anno 2013 dall'art. 14, comma 1, del d.l. n. 78 del 2010 - Estensione agli anni 2014 e successivi, senza limiti temporali - Principio della necessaria transitorietà delle norme di riequilibrio della finanza pubblica - Applicazione - Sostituzione della espressione "anche agli anni 2014 e successivi" con l'espressione "sino all'anno 2014" - Illegittimità costituzionale parziale. - D.l. 6 luglio 2011, n. 98 (convertito nella legge 15 luglio 2011, n. 111), art. 20, comma 4. - Costituzione, art. 119; statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 48 e 49; statuto speciale della Regione Sardegna, artt. 7 e 8.**

Bilancio e contabilità pubblica - Realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per la stabilizzazione finanziaria e il contenimento della spesa pubblica - Contributo degli enti territoriali - Misure già previste di restrizioni alla spesa degli enti territoriali - Estensione agli anni successivi al 2014, senza limiti temporali - Principio della necessaria transitorietà delle norme di riequilibrio della finanza pubblica - Applicazione - Sostituzione della espressione "per gli anni 2012 e successivi" con l'espressione "sino all'anno 2014", nonché dell'espressione "a decorrere dall'anno 2012" con l'espressione "sino all'anno 2014" - Illegittimità costituzionale parziale. - D.l. 6 luglio 2011, n. 98 (convertito nella legge 15 luglio 2011, n. 111), art. 20, comma 5, lett. b). - Costituzione, art. 119; statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 48 e 49; statuto speciale della Regione Sardegna, artt. 7 e 8.

Bilancio e contabilità pubblica - Realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per la stabilizzazione finanziaria e il contenimento della spesa pubblica - Contributo degli enti territoriali - Misure già previste di restrizioni alla spesa delle Regioni ordinarie, delle Province e dei Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti - Estensione agli anni successivi al 2014, senza limiti temporali - Principio della necessaria transitorietà delle norme di riequilibrio della finanza pubblica - Applicazione - Sostituzione delle espressioni "a decorrere dall'anno 2012" e "a decorrere dall'anno 2013" con l'espressione "sino all'anno 2014" - Illegittimità costituzionale in via consequenziale. - D.l. 6 luglio 2011, n. 98 (convertito nella legge 15 luglio 2011, n. 111), art. 20, comma 5, lett. a), c) e d). - Costituzione, art. 119; statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 48 e 49; statuto speciale della Regione Sardegna, artt. 7 e 8; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 27. Bilancio e contabilità pubblica - Riduzione dei rimborsi e delle compensazioni relativi alle imposte - Ricorso della Regione Sardegna - Genericità delle censure - Inammissibilità delle questioni. - D.l. 6 luglio 2011, n. 98 (convertito nella legge 15 luglio 2011, n. 111), art. 20, comma 17-bis. - Costituzione, artt. 3, 5, 116, 117 e 119; statuto della Regione Sardegna, artt. 1, 3, 4, 5, 7 e 8. (GU n. 30 del 25.07.2012 )

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo 20, commi 2, 2-bis, 2-ter, 2-quater, 3, 4, 5 e 17-bis, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111, e dell'art. 1, commi 8 e 9, lettera b), 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 con due ricorsi della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e con due ricorsi della Regione autonoma Sardegna, notificati il 14 settembre e il 15 novembre 2011, depositati in cancelleria il 20 settembre, il 22 ed il 24 novembre 2011, ed iscritti, rispettivamente, ai numeri 94, 96, 139 e 160 del registro ricorsi 2011.

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

*udito* nell'udienza pubblica del 19 giugno 2012 il Giudice relatore Gaetano Silvestri;

*uditi* gli avvocati Giandomenico Falcon per la Regione Friuli-Venezia Giulia, Massimo Luciani per la Regione Sardegna e l'avvocato dello Stato Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1.— Le Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna, con quattro distinti ricorsi, hanno promosso questioni di legittimità costituzionale di alcune disposizioni del decreto-legge 6 luglio

2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111, sia nel testo risultante a seguito delle modifiche operate dal successivo decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), in corso di conversione al momento della proposizione dei primi due ricorsi (reg. ric. n. 94 e n. 96 del 2011), sia nel testo vigente dopo la conversione del citato d.l. n. 138 del 2011 ad opera dell'art. 1, comma 1, della legge 14 settembre 2011, n. 148 (reg. ric. n. 139 e n. 160 del 2011).

Tra le disposizioni impugnate dalle due Regioni rileva in questa sede l'art. 20 del d.l. n. 98 del 2011.

In particolare, la Regione Friuli-Venezia Giulia ha impugnato i commi 4 e 5 del menzionato art. 20 (reg. ric. n. 94 del 2011) e l'art. 1, comma 8, del d.l. n. 138 del 2011 (reg. ric. n. 96 del 2011), recante modifiche al testo originario dell'art. 20, comma 5, del d.l. n. 98 del 2011.

La Regione Sardegna ha, invece, impugnato i commi 2, 2-bis, 2-ter, 2-quater, 3, 5 e 17-bis, dell'art. 20 (reg. ric. n. 139 del 2011) e l'art. 1, comma 9, lettera b), del d.l. n. 138 del 2011 (reg. ric. n. 160 del 2011), recante modifiche al testo originario dell'art. 20, comma 3, del d.l. n. 98 del 2011.

Riservata a separate pronunce la decisione sull'impugnazione delle altre disposizioni contenute nei decreti-legge n. 98 e n. 138 del 2011, vengono in esame in questa sede le questioni di legittimità costituzionale relative all'art. 20, commi 2, 2-bis, 2-ter, 2-quater, 3, 4, 5 e 17-bis, del d.l. n. 98, ed all'art. 1, commi 8 e 9, lettera b), del d.l. n. 138.

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

2.— Le questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto i commi 2, 2-bis, 2-ter e 3 dell'art. 20 del d.l. n. 98 del 2011, e l'art. 1, comma 9, lettera b), del d.l. n. 138 del 2011, possono essere trattate congiuntamente in quanto la Regione Sardegna utilizza, a sostegno della loro fondatezza, le stesse argomentazioni.

2.1.— È opportuna in via preliminare, data la successione degli interventi legislativi sulle norme oggetto di censura, una precisa ricostruzione della disciplina sottoposta dalla ricorrente al vaglio di legittimità di questa Corte.

I commi 2, 2-bis, 2-ter e 3 dell'art. 20 del d.l. n. 98 del 2011, sono stati impugnati nel testo risultante a seguito della conversione in legge e delle modifiche operate dal d.l. n. 138 del 2011, prima che quest'ultimo venisse convertito (reg. ric. n. 96 del 2011).

Il solo comma 3 dell'art. 20 è stato modificato in sede di conversione in legge del d.l. n. 138 del 2011, e la Regione Sardegna ha ritenuto di impugnare (reg. ric. n. 160 del 2011) anche la relativa disposizione di modifica (art. 1, comma 9, lettera b, del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 148 del 2011).

Il comma 2 dell'art. 20, nel testo vigente al momento dell'impugnazione, stabiliva che, al fine di ripartire – tra gli enti del singolo livello di governo – «l'ammontare del concorso alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica», fissati dal comma 5 dello stesso art. 20 e dall'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, i predetti enti fossero divisi, con un apposito decreto ministeriale, «in quattro classi» sulla base di alcuni parametri di virtuosità indicati nelle lettere da a) a l).

Il comma 2-bis comprende, tra gli anzidetti parametri di virtuosità, «indicatori quantitativi e qualitativi relativi agli output dei servizi resi».

Il comma 2-ter, nel testo vigente prima della sua abrogazione, prevedeva che il decreto di cui al comma 2 individuasse «un coefficiente di correzione connesso alla dinamica nel miglioramento conseguito dalle singole amministrazioni».

Il comma 3 dispone, tra l'altro, che gli enti collocati nella classe più virtuosa «non concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica».

Successivamente agli odierni ricorsi, le disposizioni indicate sono state ulteriormente modificate dall'art. 30, commi 2 e 3, della legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2012), che ha, tra l'altro, ridotto da quattro a due le classi di merito degli enti del singolo livello di governo ed ha previsto la decorrenza dell'operatività di alcuni «parametri di virtuosità», indicati dal comma 2 dell'art. 20, a far data dall'anno 2013. Inoltre, l'art. 30, comma 4, della legge n. 183 del 2011 ha disposto l'abrogazione del comma 2-ter dell'art. 20 del d.l. n. 98 del 2011.

La mancata alterazione della sostanza normativa censurata fa sì che le questioni prospettate sul testo dei commi 2, 2-bis e 3 dell'art. 20 del d.l. n. 98 del 2011, come vigente al momento dell'impugnazione, si trasferiscano sul testo oggi in vigore (ex plurimis, sentenze n. 30 del 2012 e n. 153 del 2011).

2.2.— Riguardo alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 2-ter, del d.l. n. 98 del 2011 si deve dichiarare la cessazione della materia del contendere, poiché, come sopra rilevato, successivamente alla proposizione degli odierni ricorsi, la norma impugnata è stata abrogata dall'art. 30, comma 4, della legge n. 183 del 2011, senza che sia stato adottato il decreto di cui al comma 2 dell'art. 20.

L'abrogazione della disposizione censurata, unitamente alla sua mancata applicazione nel periodo di vigenza, impone la declaratoria di cessazione della materia del contendere.

2.3.— Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 20, commi 2, 2-bis e 3, del d.l. n. 98 del 2011 non sono fondate.

2.3.1.— L'Avvocatura generale dello Stato ha sostenuto che le norme in oggetto non si applicano alle Regioni speciali e alle Province autonome, in quanto, ai sensi dell'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), gli enti suddetti concorrono al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica «secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti», anche alla luce «degli svantaggi strutturali permanenti, ove ricorrano, dei costi dell'insularità e dei livelli di reddito pro capite che caratterizzano i rispettivi territori o parte di essi».

A conferma di questo assunto, il Presidente del Consiglio ha richiamato il disposto dell'art. 13 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), e dell'art. 8, comma 4, 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), norme entrambe applicabili alle sole Regioni a statuto ordinario.

A questi argomenti la difesa regionale, nella memoria depositata in prossimità dell'udienza, ne ha aggiunto altri, pur insistendo per l'accoglimento delle questioni.

Innanzitutto, la ricorrente ha sottolineato che i commi 128 e 129 dell'art. 1 della legge 13 dicembre 2010, n. 220 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2011), richiamati nel comma 3 dell'art. 20 del d.l. n. 98 del 2011, si riferiscono alle sole Regioni di diritto comune, mentre la ripartizione del concorso alla manovra finanziaria delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano è regolata dai commi 131 e 132 del medesimo art. 1.

In secondo luogo, la difesa regionale ha evidenziato come l'art. 32 della legge n. 183 del 2011 richiami i parametri di virtuosità di cui all'art. 20, comma 2, del d.l. n. 98 del 2011 solo con riferimento alle Regioni a statuto ordinario. Al contrario, per le Regioni a statuto speciale e per le Province autonome, l'art. 32, comma 10, della legge n. 183 non opera alcun richiamo ai detti criteri.

2.3.2.— Come ricordato dalla difesa statale, l'art. 27 della legge n. 42 del 2009 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'art. 2, comma 2, lettera m)».

La norma riportata 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. Tale principio è stato successivamente ribadito dalla normativa richiamata dalle parti ed in particolare dall'art. 8, comma 4, del d.lgs. n. 216 del 2010, e dall'art. 1, commi 128 e 129, della legge n. 220 del 2010. Si deve aggiungere che – secondo quanto rilevato dalla difesa della Regione Sardegna – l'art. 32, comma 8, della legge n. 183 del 2011 richiama i parametri di “virtuosità” di cui all'art. 20, comma 2, del d.l. n. 98 del 2011 con esclusivo riferimento alle Regioni a statuto ordinario.

Il comma 1 del medesimo art. 32 stabilisce esplicitamente che anche le Regioni speciali e le Province autonome concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica nel rispetto delle disposizioni contenute nei commi successivi, da ritenersi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi degli artt. 117, terzo comma, e 119, secondo comma, Cost., con ciò confermando che l'estensione alle Regioni speciali delle disposizioni in materia di finanza deve essere espressamente dichiarata e circoscritta dal legislatore, salva naturalmente ogni valutazione sulla legittimità costituzionale di tale estensione, nei singoli casi in cui essa sia prevista. In caso di silenzio, resta valido il principio generale di cui al citato art. 27 della legge n. 42 del 2009.

Per i motivi esposti, le censure di legittimità costituzionale riguardanti le disposizioni sopra citate devono essere dichiarate non fondate, in quanto le norme in esse contenute non sono applicabili alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e Bolzano.

3.— La Regione Sardegna ha impugnato l'art. 20, comma 2-quater, del d.l. n. 98 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 111 del 2011, per violazione dell'art. 3, primo comma, lettera b), dello statuto speciale sardo, che riserva alla ricorrente la potestà legislativa in materia di «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni». Il detto parametro statutario sarebbe violato in quanto la disposizione censurata, sostituendo il testo dell'art. 14, comma 31, del d.l. n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 122 del 2010, ed innalzando la soglia demografica per l'individuazione dei Comuni obbligati all'esercizio associato delle funzioni, non potrebbe essere considerata quale norma fondamentale delle riforme economico-sociali della Repubblica e dunque violerebbe la competenza esclusiva della ricorrente.

3.1.— Successivamente all'impugnazione, la disposizione novellata da quella censurata è stata modificata dall'art. 16, comma 24, del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 148 del 2011, che, tra l'altro, ha ulteriormente innalzato, da 5.000 a 10.000 abitanti, «il limite demografico minimo che l'insieme dei Comuni che sono tenuti ad esercitare le funzioni fondamentali in forma associata deve raggiungere», ed ha previsto la possibilità per le Regioni di individuare un «diverso limite demografico», entro due mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del d.l. n. 138 del 2011.

L'art. 29, comma 11-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, ha poi previsto che «I termini temporali e le disposizioni di cui ai commi da

1 a 16, 22, 24, 25 e 27 dell'articolo 16 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, sono prorogati di nove mesi».

Da ultimo, l'art. 19, comma 1, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi dei cittadini) – non ancora convertito in legge – ha ulteriormente prorogato il termine per l'individuazione di un diverso limite demografico da parte delle Regioni («entro i tre mesi antecedenti il primo termine di esercizio associato obbligatorio delle funzioni fondamentali, ai sensi del comma 31-ter»).

Le modifiche di cui si è riferito non hanno alterato la portata precettiva della norma impugnata, con la conseguenza che la questione originariamente promossa avverso l'art. 20, comma 2-quater, del d.l. n. 98 del 2011 deve ritenersi trasferita sul testo oggi vigente dell'art. 14, comma 31, del d.l. n. 78 del 2010.

3.2.— Nel merito, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 2-quater, del d.l. n. 98 del 2011, trasferita sul testo vigente dell'art. 14, comma 31, del d.l. n. 78 del 2010, non è fondata.

Anche in questo caso la difesa statale ha rilevato l'inapplicabilità alle Regioni speciali del comma impugnato per le ragioni già riferite nel punto 2.3.1., alle quali ha aderito, in via subordinata, la ricorrente.

Questa Corte condivide siffatta ricostruzione per i motivi già esposti al punto 2.3.2. Inoltre, con specifico riferimento alla norma qui in esame (comma 2-quater), le argomentazioni sopra illustrate trovano conferma in una considerazione ulteriore, desumibile dall'art. 16, comma 29, del d.l. n. 138 del 2011, il quale stabilisce che «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».

La previsione richiamata 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. La scelta di metodo così operata consente di escludere che il legislatore statale abbia voluto rendere direttamente applicabili anche alle autonomie speciali le norme ivi contenute.

Pertanto, la questione promossa dalla Regione Sardegna deve essere dichiarata non fondata, in quanto la norma impugnata non si applica alle Regioni speciali ed alle Province autonome.

4.— Le questioni di legittimità costituzionale concernenti l'art. 20, commi 4 e 5, del d.l. n. 98 del 2011, e l'art. 1, comma 8, del d.l. n. 138 del 2011 sono fondate nei limiti di seguito specificati.

4.1.— Secondo le Regioni Friuli-Venezia Giulia e Sardegna, le norme citate violerebbero gli artt. 3, 5, 116, 117 e 119 Cost., gli artt. 48 e 49 dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia e gli artt. 1, 3, 4, 5, 7 e 8 dello statuto speciale della Regione Sardegna.

In particolare, il comma 4 è impugnato in quanto estende agli anni 2014 e seguenti le misure previste dall'art. 14, comma 1, del d.l. n. 78 del 2010. Il comma 5, come modificato dall'art. 1, comma 8, del d.l. n. 138 del 2011, è impugnato nella parte in cui dispone ulteriori tagli alle spese delle Regioni speciali, a decorrere dall'anno 2012.

Esigenze di connessione oggettiva delle questioni sollevate impongono di esaminare congiuntamente le censure prospettate.

Preliminarmente, occorre rilevare che il testo delle disposizioni impuginate non ha subito modifiche a seguito della conversione in legge del d.l. n. 138 del 2011, sicché la Corte deve pronunciarsi sulle questioni aventi ad oggetto le disposizioni dei commi 4 e 5 nel testo riformulato dal d.l. n. 138 del 2011.

Peraltro, con le modifiche citate da ultimo, il legislatore ha inteso soltanto anticipare nel tempo gli effetti delle misure disposte e variare l'entità dei tagli.

4.2.— Questa Corte si è recentemente espressa sulla non incompatibilità con la Costituzione delle misure disposte con l'art. 14, commi 1 e 2, del d.l. n. 78 del 2010, sul presupposto – richiesto dalla propria costante giurisprudenza – che possono essere ritenute principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi del terzo comma dell'art. 117 Cost., le norme che «si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente e non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi» (sentenza n. 148 del 2012; conformi, ex plurimis, sentenze n. 232 del 2011 e n. 326 del 2010).

Con riferimento alle norme oggetto del presente giudizio, si deve osservare che l'estensione a tempo indeterminato delle misure restrittive già previste nella precedente normativa di cui sopra, fa venir meno una delle due condizioni sopra indicate, quella della temporaneità delle restrizioni. Né si potrebbe dire che il carattere transitorio delle suddette misure sia desumibile dall'inciso iniziale del comma 4 dell'art. 20 («Fino all'entrata in vigore di un nuovo patto di stabilità interno»), giacché si tratta di formula priva di riferimenti temporali precisi, che consente il protrarsi sine die delle misure, le quali rimarrebbero così solo nominalmente temporanee.

Al contempo, questa Corte non può stabilire a sua discrezione l'arco temporale di operatività delle norme in esame, così sostituendosi al legislatore. Si tratta, dunque, di 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.

L'esame congiunto dei commi 4 e 5 consente di individuare siffatto dies ad quem nell'anno 2014, espressamente richiamato nel comma 4, là dove estende «agli anni 2014 e successivi» le misure previste dall'art. 14, comma 1, del d.l. n. 78 del 2010. Per ragioni di coerenza, lo stesso termine finale va individuato anche in relazione al comma 5, il quale dispone ulteriori misure restrittive «ai medesimi fini di cui al comma 4».

Per i motivi esposti, si deve dichiarare l'illegittimità costituzionale – per violazione dell'art. 119 Cost., degli artt. 48 e 49 dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, e degli artt. 7 e 8 dello statuto speciale della Regione Sardegna – dell'art. 20, comma 4, del d.l. n. 98 del 2011, nella parte in cui estende anche agli anni successivi al 2014 le misure disposte dall'art. 14, comma 1, del d.l. n. 78 del 2010, e del comma 5 dello stesso art. 20, nella parte in cui dispone che le misure previste si applichino, nei confronti delle Regioni speciali, «per gli anni 2012 e successivi» e «a decorrere dall'anno 2012» (lettera b), anziché «sino all'anno 2014».

4.3.— Per le medesime ragioni deve essere dichiarata, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale delle restanti parti del comma 5 dell'art. 20 (lettere a, c e d), le quali dispongono ulteriori misure restrittive – in riferimento alle Regioni ordinarie (lettera a), alle Province (lettera c) ed ai Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti (lettera d) – senza indicare un termine finale di operatività delle misure stesse.

L'intervento ablativo concerne pertanto le suddette norme nella parte in cui prevedono che gli interventi restrittivi si applichino, nella misura indicata, «a decorrere dall'anno 2012» (lettera a), «a decorrere dall'anno 2013» (lettera c), e «a decorrere dall'anno 2013» (lettera d), anziché «sino all'anno 2014».

5.— La questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto l'art. 20, comma 17-bis, del d.l. n. 98 del 2011, deve essere dichiarata inammissibile per la genericità delle censure. La ricorrente Regione Sardegna si limita infatti ad affermare che «anche in questo caso la mancata considerazione della specificità della condizione della Regione Sardegna vizia la previsione impugnata, in riferimento a tutti i parametri e ai profili sopra evidenziati, che debbono intendersi qui pienamente richiamati».

I parametri cui fa riferimento la difesa regionale sono gli artt. 3, 5, 116, 117 e 119 Cost. e gli artt. 1, 3, 4, 5, 7 e 8 dello statuto speciale della Regione Sardegna. Non sono tuttavia illustrate le ragioni per le quali la ricorrente ritiene che la norma in esame, disponendo una riduzione dei rimborsi e delle compensazioni relativi alle imposte, violi le attribuzioni costituzionali della Regione Sardegna, tutelate dai parametri indicati.

per questi motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione sull'impugnazione delle altre disposizioni contenute nel decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111, e nel 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 autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna, con i ricorsi indicati in epigrafe;

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 20, comma 4, del d.l. n. 98 del 2011, nella parte in cui dispone che le misure previste si applicano «anche agli anni 2014 e successivi», anziché «sino all'anno 2014»;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 20, comma 5, lettera b), del d.l. n. 98 del 2011, nella parte in cui dispone che le misure previste si applicano «per gli anni 2012 e successivi», anziché «sino all'anno 2014», e «a decorrere dall'anno 2012», anziché «sino all'anno 2014»;

3) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale dell'art. 20, comma 5, lettera a), del d.l. n. 98 del 2011, nella parte in cui dispone che le misure previste si applicano «a decorrere dall'anno 2012», anziché «sino all'anno 2014»;

4) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale dell'art. 20, comma 5, lettere c) e d), del d.l. n. 98 del 2011, nella parte in cui dispongono che le misure previste si applicano «a decorrere dall'anno 2013», anziché «sino all'anno 2014»;

5) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 17-bis, del d.l. n. 98 del 2011, promosse dalla Regione Sardegna, per violazione degli artt. 3, 5, 116, 117 e 119 della Costituzione e degli artt. 1, 3, 4, 5, 7 e 8 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna);

6) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 20, commi 2, 2-bis e 3, del d.l. n. 98 del 2011, promosse dalla Regione Sardegna, per violazione degli artt. 3, 5, 116, 117 e 119 Cost. e degli artt. 1, 3, 4, 5, 7 e 8 della legge cost. n. 3 del 1948;

7) dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 2-quater, del d.l. n. 98 del 2011, trasferita sul testo vigente dell'art. 14, comma 31, 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 dalla Regione Sardegna, per violazione dell'art. 3, primo comma, lettera b), della legge cost. n. 3 del 1948;

8) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 2-ter, del d.l. n. 98 del 2011, promosse dalla Regione Sardegna, per violazione degli artt. 3, 5, 116, 117 e 119 Cost. e degli artt. 1, 3, 4, 5, 7 e 8 della legge cost. n. 3 del 1948.

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

Alfonso QUARANTA, Presidente  
Gaetano SILVESTRI, Redattore  
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 19 luglio 2012.

## **Sentenza: 20 luglio 2012, n. 198**

**Materia:** coordinamento della finanza pubblica - costi della politica

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** articoli 3, 70, 77, 97, 100, 103, 114, 116, 117, 119, 121-123 Cost.; principio di leale collaborazione; art. 10 L.Cost. n. 3/2001

**Ricorrenti:** Regione Valle d'Aosta, Trentino- Alto Adige, Sardegna, Lazio, Basilicata, Veneto, Umbria, Emilia Romagna, Veneto, Campania, Lombardia, Calabria, Provincia autonoma di Bolzano e Provincia autonoma di Trento

**Oggetto:** articolo 14 commi 1 e 2 del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138 (ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo) convertito, con modificazioni, in legge 14 settembre 2011, n. 148; articolo 30 comma 5 della legge 12 novembre 2011, n. 183 (disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2012)

**Esito:** infondatezza della questione relativa all'art. 14 comma 1; illegittimità dell'art. 14 comma 2

**Estensore nota:** Alessandra Cecconi

La sentenza in esame ha ad oggetto l'articolo 14 del d.l. n. 138/2011, impugnato integralmente da alcune delle Regioni in epigrafe indicate e da altre limitatamente ad alcuni commi, ma con censure sostanzialmente simili.

In particolare l'articolo 14 comma 1 individua i parametri cui le Regioni debbono adeguarsi, nell'ambito della propria autonomia statutaria e legislativa, per il conseguimento degli obiettivi stabiliti nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica con la finalità di controllo/riduzione della spesa relativamente al numero di consiglieri ed assessori, all'indennità e trattamento previdenziale dei consiglieri nonché all'istituzione del collegio dei revisori dei conti quale organo di vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica dell'ente.

Tale norma viene impugnata dalle Regioni per violazione degli articoli 117 comma 3 Cost. (in quanto detterebbe una normativa di dettaglio), 119 (in quanto stabilirebbe le modalità con cui le Regioni devono raggiungere gli obiettivi di finanza pubblica fissati dal patto di stabilità) 123 e 122 (in quanto da una lato lederebbe l'autonomia statutaria regionale, dall'altro attribuirebbe al legislatore statale una competenza ulteriore rispetto a quella attribuita dalla Costituzione).

Secondo la Corte tuttavia la disposizione è legittima. La stessa pone dei precetti di portata generale che investono la materia della struttura organizzativa delle Regioni, regolata dagli articoli 121 (che individua gli organi regionali e le loro funzioni) e 123 Cost. Quest'ultimo demanda agli statuti la determinazione della forma di governo e dei principi fondamentali di organizzazione e funzionamento "in armonia con la Costituzione". E la Costituzione detta norme che riguardano il rapporto elettori-eletti (per i consiglieri) e le modalità di accesso ai pubblici uffici (per gli assessori): rispettivamente gli articoli 48 e 51, norme che sono espressione del più generale principio di eguaglianza.

La disposizione in esame, *"fissando un rapporto tra il numero degli abitanti e quello dei consiglieri (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 stabiliti dal legislatore statale per regolare la composizione degli organi regionali, si può verificare – come secondo la Corte già avviene in alcune Regioni - una marcata diseguaglianza nel rapporto elettori-eletti: infatti, laddove i seggi sono ragguagliati in misura differente alla popolazione, il valore del voto degli elettori risulta diversamente ponderato da Regione a Regione.

In base a queste argomentazioni la Corte riconosce la legittimità della norma in esame in quanto la stessa stabilisce, in coerenza con il principio costituzionale di eguaglianza, criteri di proporzione tra elettori, eletti e nominati.

Con specifico riferimento all'art. 14 comma 1 lett. a) e b), le Regioni contestano che la legge fissi la decorrenza del termine di sei mesi per l'adeguamento (*rectius* la riduzione) del numero di consiglieri ed assessori a partire dalla data di entrata in vigore del decreto. Ciò in quanto l'iter di modifica dello statuto (con l'eventualità di referendum e di questione di legittimità costituzionale) potrebbe avere una durata maggiore esponendo la Regione a responsabilità.

La censura è tuttavia dichiarata infondata dalla Corte in quanto la norma richiede l'adozione della modifica statutaria nel termine e non anche il completamento dell'iter.

Viene poi censurata la lett. e) del comma 1, lettera che prevede l'obbligo per le Regioni di istituire un Collegio di revisori dei conti.

La Corte ritiene tuttavia infondate le diverse censure formulate richiamando il quadro normativo relativo agli enti locali e l'identità della ratio sottesa alla disposizione impugnata e precisando che la stessa si collega alle disposizioni relative alle funzioni di controllo della Corte dei conti sulle amministrazioni regionali già previste dalla legge n. 20/1994 (art. 3 co. 4) e della legge n. 131/2003 (art. 7 co. 7).

In questo quadro normativo la lett. e) ha previsto il collegamento tra controlli interni alle amministrazioni regionali e controlli esterni della Corte dei conti secondo il modello già sperimentato per gli enti locali e già ritenuto legittimo dalla Corte costituzionale (cfr. sent. n. 179/2007).

Infine con riferimento alle censure relative al comma 2 dell'articolo 14, impugnato dalle sole Regioni speciali e Province autonome, la Corte ne riconosce la fondatezza: infatti il previsto adeguamento ai parametri fissati dal comma 1 tocca la disciplina degli organi di governo e dei loro componenti, disciplina contenuta nei rispettivi statuti che sono, come noto, adottati con legge costituzionale a garanzia di particolari condizioni di autonomia, secondo quanto disposto dall'articolo 116 Cost.

L'adeguamento ai parametri indicati dal d.l. n. 138/2011 richiede quindi la modifica di fonti di rango costituzionale alle quali, tuttavia, una legge ordinaria non può imporre limiti e condizioni.

Da qui la dichiarazione di illegittimità della disposizione per contrasto con l'articolo 116 Cost.

**Regione (in genere) - Numero dei consiglieri e degli assessori regionali - Riduzione - Ricorso della Regione Basilicata - Inconferenza del parametro evocato - Inammissibilità della questione. - D.l. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148), art. 14, comma 1. - Costituzione, art. 114. Regione (in genere) - Numero dei consiglieri e degli assessori regionali - Riduzione - Ricorso delle Regioni Emilia-Romagna e Umbria - Difetto di interesse - Difetto assoluto di motivazione - Inammissibilità delle questioni. - D.l. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148), art. 14, comma 1. - Costituzione, artt. 3 e 97.**

**Regione (in genere) - Numero dei consiglieri e degli assessori regionali - Riduzione - Ricorso delle Regioni Calabria, Emilia-Romagna e Umbria - Evocazione di parametri diversi da quelli contenuti nel Titolo V della Costituzione - Mancata motivazione in ordine alla ridondanza sul riparto di competenze - Inammissibilità delle questioni. - D.l. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148), art. 14, comma 1. - Costituzione, artt. 77 e 70.**

**Regione (in genere) - Numero dei consiglieri e degli assessori regionali - Riduzione - Ricorsi delle Regioni Calabria e Trentino-Alto Adige e delle Province autonome di Trento e di Bolzano - Asserita violazione del principio di leale collaborazione - Difetto di motivazione - Inammissibilità delle questioni. - D.l. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148), art. 14, commi 1 e 2. -**

**Regione (in genere) - Numero dei consiglieri e degli assessori regionali - Riduzione - Ricorsi della Regione Trentino-Alto Adige e delle Province autonome di Trento e di Bolzano - Evocazione di parametri non richiamati nella delibera degli enti regionali e provinciali competenti a proporre ricorso - Inammissibilità delle questioni. - D.l. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148), art. 14, comma 2. - Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4, n. 1), 8, n.1), 69 e 75; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10.**

**Regioni a statuto speciale - Numero dei consiglieri e degli assessori regionali - Riduzione - Adeguamento ai parametri statali quale condizione per l'applicazione dell'art. 27 della legge n. 42 del 2009 ed "elemento di riferimento per l'applicazione di misure premiali o sanzionatorie previste dalla normativa vigente" - Imposizione**

di limiti e condizioni con legge ordinaria in una materia, quale la disciplina degli organi regionali e dei loro componenti, riservata agli statuti speciali adottati con legge costituzionale - Violazione delle particolari condizioni di autonomia riconosciute alle Regioni a statuto speciale - Illegittimità costituzionale - Assorbimento degli ulteriori profili. - D.l. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148), art. 14, comma 2. - Costituzione, art. 116 (artt. 3, 116, 117, commi terzo e sesto, e 119; statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 24, 25, 36, 47, 48, 103, 104 e 107; statuto della Regione Valle d'Aosta, artt. 14, 15, 16 e 25; statuto della Regione Sardegna, artt. 15 e 16).

Regione (in genere) - Numero massimo dei consiglieri e degli assessori regionali - Riduzione degli emolumenti dei consiglieri - Istituzione di un Collegio dei revisori dei conti - Ricorsi delle Regioni Basilicata, Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Lombardia, Umbria e Veneto - Asserita disciplina di dettaglio in materia di competenza concorrente - Asserita lesione dell'autonomia finanziaria in quanto la norma statale stabilisce le modalità con cui le Regioni devono raggiungere gli obiettivi di finanza pubblica fissati dal patto di stabilità - Asserita violazione della competenza legislativa regionale residuale - Asserita violazione della potestà statutaria delle Regioni - Asserita esorbitanza dello Stato dalle competenze attribuitegli in materia di struttura organizzativa delle Regioni - Insussistenza - Introduzione di criteri di proporzione tra elettori, eletti e nominati, in coerenza con il principio di eguaglianza, nel quadro generale del contenimento della spesa pubblica - Non fondatezza della questione. - D.l. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148), art. 14, comma 1, modificato dall'art. 30, comma 5, della legge 12 novembre 2011, n. 183. - Costituzione, artt. 117, commi secondo, terzo e quarto, 119, 122 e 123.

Regione (in genere) - Riduzione del numero dei consiglieri e degli assessori regionali - Adozione entro sei mesi con efficacia dalla prima legislatura regionale successiva - Ricorsi delle Regioni Emilia-Romagna e Umbria - Asserita irragionevolezza di un termine di cui la Regione non dispone compiutamente - Insussistenza - Non fondatezza della questione. - D.l. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148), art. 14, comma 1, lett. a) e b), modificato dall'art. 30, comma 5, della legge 12 novembre 2011, n. 183. - Costituzione, art. 3.

Regione (in genere) - Istituzione di un Collegio dei revisori dei conti, quale "organo di vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione dell'ente" - Raccordo con le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, ai fini di coordinamento della finanza pubblica - Ricorsi delle Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Umbria - Asserita delegazione di poteri di natura regolamentare nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica, con violazione della potestà legislativa e regolamentare regionale - Asserita violazione della funzione della Corte dei conti - Asserita violazione della potestà statutaria e legislativa regionale in materia di organi regionali non necessari - Insussistenza - Non fondatezza della questione. - D.l. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148), art. 14, comma 1, lett. e), modificato dall'art. 30, comma 5, della legge 12 novembre 2011, n. 183. - Costituzione, artt. 100, 103, 117, commi terzo e sesto, e 121. *(GU n. 30 del 25.07.2012)*

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

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

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

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

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

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

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

1.1.— In particolare, le Regioni Basilicata (reg. ric. n. 136 del 2011), Campania (reg. ric. n. 153 del 2011), Lombardia (reg. ric. n. 155 del 2011), Calabria (reg. ric. n. 158 del 2011) e la Regione autonoma Sardegna (reg. ric. n. 160 del 2011) hanno impugnato l'intero articolo 14 del decreto-legge n. 138 del 2011. Le Regioni Lazio (reg. ric. n. 134 del 2011), Emilia-Romagna (reg. ric. n. 144 del 2011), Umbria (reg. ric. n. 147 del 2011), e Veneto (reg. ric. n. 145 del 2011) hanno impugnato il solo comma 1 (la Regione Veneto, limitatamente alle lettere a, b, c, d ed e), mentre le Regioni autonome Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste (reg. ric. n. 135 del 2011) e Trentino Alto-Adige/Südtirol (reg. ric. n. 143 del 2011), nonché le Province autonome di Trento (reg. ric. n. 142 del 2011) e Bolzano (reg. ric. n. 152 del 2011) hanno impugnato il solo comma 2.

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

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

In particolare, la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste lamenta la violazione degli articoli 2, primo comma, lettera a), 15, 16 e 25 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), e del decreto legislativo 5 ottobre 2010, n. 179 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste concernenti l'istituzione di una sezione di controllo della Corte dei conti). Il Trentino-Alto Adige/Südtirol e le Province di Trento e di Bolzano deducono la violazione degli articoli 4, numero 1), 8, numero 1), 25, 36, 47, 48, 69, 75, 79, 103, 104 e 107 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), e delle relative norme di attuazione: il decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il

rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), il decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale), e il d.P.R. 15 luglio 1988, n. 305 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige per l'istituzione delle sezioni di controllo della Corte dei conti di Trento e di Bolzano e per il personale ad esse addetto). La Regione autonoma della Sardegna lamenta la violazione degli articoli 15 e 16 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.5.— Sono inammissibili le censure fondate sulla violazione degli artt. 4, numero 1), 8, numero 1), 69 e 75 dello Statuto del Trentino-Alto Adige/Südtirol, nonché dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, in quanto tali parametri non sono richiamati nella delibera degli enti regionali e provinciali competenti. È necessario, infatti, che vi sia corrispondenza tra il contenuto di tali delibere e l'oggetto del ricorso, al fine di salvaguardare la volontà politica dell'organo legittimato a proporlo (da ultimo, sentenza n. 205 del 2011), e tale principio non riguarda solamente l'individuazione della norma censurata, ma anche l'esatta delimitazione dei parametri del ricorso (sentenze n. 311 e n. 27 del 2008, nonché n. 453 del 2007).

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

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

La questione è fondata.

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

Va quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 2, del decreto-legge n. 138 del 2011, per violazione dell'art. 116 Cost. Restano assorbiti gli ulteriori profili di censura, ivi inclusi quelli prospettati dalle Regioni a statuto speciale e dalle Province autonome in riferimento alle disposizioni dell'art. 14, comma 1, del medesimo decreto-legge.

6.— La questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, del decreto-legge n. 138 del 2011, sollevata dalle Regioni a statuto ordinario, si articola in tre gruppi di censure: il primo, avente ad oggetto l'intero art. 14, comma 1, del decreto-legge n. 138 del 2011, in riferimento agli artt. 117, commi secondo, terzo e quarto, 119, 122 e 123 Cost.; il secondo, concernente la previsione, contenuta nell'art. 14, lettere a) e b), in base alla quale la riduzione sia dei consiglieri sia degli assessori deve essere adottata da ciascuna Regione entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del decreto e deve essere efficace dalla prima legislatura regionale successiva a quella della data di entrata in vigore del decreto stesso, con riguardo all'art. 3 Cost.; il terzo, avente ad oggetto l'istituzione del Collegio dei revisori dei conti, in riferimento agli artt. 100, 103, 117, commi terzo e sesto, e 121 Cost.

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

Le censure non sono fondate.

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

trattamento previdenziale debba essere di tipo contributivo, pongono precetti di portata generale per il contenimento della spesa.

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

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

La disposizione censurata, fissando un rapporto tra il numero degli abitanti e quello dei consiglieri, e quindi tra elettori ed eletti (nonché tra abitanti, consiglieri e assessori), mira a garantire proprio il principio in base al quale tutti i cittadini hanno il diritto di essere egualmente rappresentati. In assenza di criteri posti dal legislatore statale, che regolino la composizione degli organi regionali, può verificarsi – come avviene attualmente in alcune Regioni, sia nell'ambito dei Consigli che delle Giunte regionali – una marcata diseguaglianza nel rapporto elettori-eletti (e in quello elettori-assessori): i seggi (nel Consiglio e nella Giunta) sono ragguagliati in misura differente alla popolazione e, quindi, il valore del voto degli elettori (e quello di scelta degli assessori) risulta diversamente ponderato da Regione a Regione.

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

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

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

La censura non è fondata.

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

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

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

Le censure non sono fondate.

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

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

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

Chiamata a pronunciarsi sulle disposizioni di tale ultima legge, questa Corte ha affermato – fra l'altro – che il controllo esterno esercitato dalla Corte dei conti nei confronti degli enti locali, con l'ausilio dei collegi dei revisori dei conti, è «ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità», e che esso concorre «alla formazione di una visione unitaria della finanza pubblica, ai

fini della tutela dell'equilibrio finanziario e di osservanza del patto di stabilità interno» (sentenza n. 179 del 2007).

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

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

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

per questi motivi

## LA CORTE COSTITUZIONALE

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

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

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

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

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

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

Alfonso QUARANTA, Presidente  
Sabino CASSESE, Redattore  
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 20 luglio 2012.

## **Sentenza: 20 luglio 2012, n. 199**

**Materia:** servizi pubblici locali di rilevanza economica

**Limiti violati:** articoli 5, 75, 77, 114, 117 e 118 della Costituzione; articoli 3 e 4 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna).

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Regioni Puglia, Lazio, Marche, Emilia-Romagna, Umbria e Sardegna

**Oggetto:** articolo 4 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148

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

**Estensore nota:** Paola Garro

La Corte costituzionale ha dichiarato illegittimo l'articolo 4 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, che ha previsto, in violazione dell'articolo 75 Cost., una disciplina in materia di affidamento dei servizi pubblici locali sostanzialmente analoga a quella abrogata con il referendum popolare del 12 e 13 giugno 2011.

Le regioni indicate in epigrafe hanno promosso questioni di legittimità costituzionale di svariate disposizioni del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148. Riservata a separate pronunce la decisione sull'impugnazione delle altre disposizioni, la Consulta, con la sentenza in esame, ha deciso le questioni di legittimità costituzionale relative all'articolo 4, censurato dalle regioni in riferimento agli articoli 5, 75, 77, 114, 117 e 118 della Costituzione, nonché in relazione agli articoli 3 e 4 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna). La norma impugnata detta la nuova disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica in luogo dell'art. 23-*bis* del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), abrogato a seguito del referendum del 12 e 13 giugno 2011. Le ricorrenti deducono, in primo luogo, la violazione dell'art. 75 Cost., in quanto l'art. 4 del d.l. n. 138 del 2011 avrebbe riprodotto la norma oggetto dell'abrogazione referendaria e parti significative delle norme di attuazione contenute nel decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010, n. 168 (Regolamento in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica, a norma dell'articolo 23-*bis*, comma 10, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), recando una disciplina che rende ancor più limitate le ipotesi di affidamento diretto e, in particolare, di gestione *in house* di quasi tutti i servizi pubblici locali di rilevanza economica, in violazione del divieto di riproposizione della disciplina formale e sostanziale oggetto di abrogazione referendaria, di cui all'art. 75 Cost., e con conseguente lesione indiretta delle proprie competenze costituzionali in materia di servizi pubblici locali. Le Regioni hanno inoltre impugnato la norma *de qua* per violazione del riparto di competenze tra Stato e Regione quanto all'affidamento ed alla disciplina dei servizi pubblici locali. La norma, nella parte in cui attribuisce direttamente agli enti locali la competenza a decidere circa le modalità di erogazione dei servizi pubblici e delimita la stessa

decisione degli enti locali, stabilendo vincoli stringenti alla possibilità degli affidamenti diretti, determinerebbe una lesione della competenza regionale residuale in materia di servizi pubblici locali, eccedendo dall'ambito della competenza statale in materia di tutela della concorrenza, che comprende il solo profilo dell'affidamento del servizio pubblico locale. Per i giudici, è ammissibile la questione proposta da tutte le ricorrenti in riferimento all'art. 75 Cost.: invero, come più volte affermato, le Regioni possono evocare parametri di legittimità diversi da quelli relativi al riparto di attribuzioni solo quando la violazione denunciata sia potenzialmente idonea a violare le attribuzioni costituzionali delle Regioni e queste abbiano sufficientemente motivato in ordine ai profili di una "possibile ridondanza" della predetta violazione sul riparto di competenze, assolvendo in tal modo all'onere di indicare necessariamente la specifica competenza regionale che ne risulterebbe offesa e le ragioni di tale lesione. Secondo le regioni, con l'abrogazione dell'art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008, le competenze regionali e degli enti locali nel settore dei servizi pubblici locali si sono rimesse poiché la disciplina applicabile dopo la suddetta abrogazione era quella comunitaria, più "favorevole" per le Regioni e per gli enti locali. Pertanto, la reintroduzione da parte del legislatore statale della medesima disciplina oggetto dell'abrogazione referendaria lede la volontà popolare e determina, altresì, una potenziale lesione delle sfere di competenza sia delle Regioni che degli enti locali. In tal modo, per i giudici, le Regioni hanno sufficientemente motivato in ordine ai profili della "possibile ridondanza" sul riparto di competenze.

Nel merito i giudici ritengono fondata la questione di legittimità. L'articolo censurato è stato introdotto a distanza di meno di un mese dalla pubblicazione del decreto dichiarativo dell'avvenuta abrogazione dell'art. 23 bis del d.l. 112 del 2008 e, nonostante sia rubricato "Adeguamento della disciplina dei servizi pubblici locali al referendum popolare e alla normativa dall'Unione europea", detta una nuova disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, che non solo è contraddistinta dalla medesima *ratio* di quella abrogata, in quanto opera una drastica riduzione delle ipotesi di affidamenti *in house*, al di là di quanto prescritto dalla normativa comunitaria, ma è anche letteralmente riprodotto, in buona parte, di svariate disposizioni dell'abrogato art. 23-bis e di molte disposizioni del regolamento attuativo contenuto nel d.P.R. n. 168 del 2010. Le poche novità introdotte dall'art. 4 accentuano la drastica riduzione delle ipotesi di affidamenti diretti dei servizi pubblici locali che la consultazione referendaria aveva inteso escludere. Pertanto, la disposizione impugnata è illegittima poiché viola il divieto di ripristino della normativa abrogata dalla volontà popolare.

**Servizi pubblici locali di rilevanza economica - Disciplina di adeguamento al referendum popolare e alla normativa dell'Unione europea - Ricorso della Regione Puglia - Asserito contrasto con il trattato europeo, con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea nonché con il principio di preemption - Genericità e indeterminazione delle censure - Impossibilità di individuare i termini della questione - Inammissibilità. - D.l. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148), art. 4. - Costituzione, art. 117, primo comma; trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), artt. 14, 106 e 345; carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 36, nonché principio di preemption.**

**Servizi pubblici locali di rilevanza economica - Disciplina di adeguamento al referendum popolare e alla normativa dell'Unione europea - Ricorsi delle Regioni Puglia, Lazio, Marche, Emilia-Romagna e Umbria - Evocazione di parametro di legittimità diverso da quelli che sovrintendono al riparto di competenze - Onere di indicare e motivare la possibile ridondanza della predetta violazione sul riparto di competenze - Ammissibilità della questione. - D.l. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148), art. 4. - Costituzione, art. 75.**

**Servizi pubblici locali di rilevanza economica - Disciplina di adeguamento al referendum popolare e alla normativa dell'Unione europea - Contenuto precettivo riprodotto della *ratio* della norma abrogata e che, anzi, rende ancor più limitate le ipotesi di affidamento diretto e di gestione *in house* - Violazione del divieto di riproposizione della disciplina formale e sostanziale oggetto di abrogazione referendaria - Lesione indiretta delle competenze costituzionali delle Regioni in materia di servizi pubblici locali - Illegittimità costituzionale - Assorbimento degli ulteriori profili. - D.l. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148), art. 4, nel testo originario e in quello risultante dalle successive modificazioni. - Costituzione, art. 75 (artt. 5, 77, 114, 117 e 118; statuto della Regione Sardegna, artt. 3 e 4). (GU n. 30 del 25.07.2012 )**

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

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

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

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

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

### *Ritenuto in fatto*

(omissis)

### *Considerato in diritto*

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

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

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

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

Tali modifiche sopravvenute, che limitano ulteriormente le ipotesi di affidamento diretto dei servizi pubblici locali (come risulta, in specie, dall'introduzione della previsione della possibilità di

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

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

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

Da tutte le Regioni, ad eccezione della Regione autonoma della Sardegna, viene dedotta la violazione dell'art. 75 Cost., in quanto la norma impugnata (ed in particolare i commi 1, 8, 9, 10, 11, 12 e 13 secondo la Regione Marche ed anche i commi 32 e 33 secondo le Regioni Emilia-Romagna ed Umbria) avrebbe riprodotto la norma oggetto dell'abrogazione referendaria (art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008) e parti significative delle norme di attuazione della medesima, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010, n. 168 (Regolamento in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica, a norma dell'articolo 23-bis, comma 10, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), recando una disciplina che rende ancor più limitate le ipotesi di affidamento diretto e, in particolare, di gestione in house di quasi tutti i servizi pubblici locali di rilevanza economica, in violazione del divieto di riproposizione della disciplina formale e sostanziale oggetto di abrogazione referendaria, di cui all'art. 75 Cost., e con conseguente lesione indiretta delle proprie competenze costituzionali in materia di servizi pubblici locali.

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

Tutte le Regioni, poi, hanno impugnato la norma per il mancato rispetto del riparto di competenze tra Stato e Regioni quanto all'affidamento e alla disciplina dei servizi pubblici locali. La norma denunciata – ed in particolare i commi 1, 8, 9, 10, 11, 12 e 13 – nella parte in cui attribuisce direttamente agli enti locali la competenza a decidere circa le modalità di erogazione dei

servizi pubblici (in specie al comma 1) e delimita la stessa decisione degli enti locali, stabilendo vincoli stringenti alla possibilità degli affidamenti diretti, determinerebbe una lesione della competenza regionale residuale in materia di servizi pubblici locali, eccedendo dall'ambito della competenza statale in materia di tutela della concorrenza, che comprende il solo profilo dell'affidamento del servizio pubblico locale, e dettando altresì norme in materie connesse, ma distinte, in violazione degli artt. 5, 114, 117 e 118 della Costituzione, nonché degli artt. 3 e 4 dello statuto speciale per la Sardegna.

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

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

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

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

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

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

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

Le ricorrenti assumono che, con l'abrogazione dell'art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008, che riduceva le possibilità di affidamenti diretti dei servizi pubblici locali, con conseguente delimitazione degli ambiti di competenza legislativa residuale delle Regioni e regolamentare degli enti locali, le competenze regionali e degli enti locali nel settore dei servizi pubblici locali si sono rimesse. Infatti, a seguito della predetta abrogazione, la disciplina applicabile era quella comunitaria, più «favorevole» per le Regioni e per gli enti locali. Pertanto, la reintroduzione da parte del legislatore statale della medesima disciplina oggetto dell'abrogazione referendaria (anzi, di una regolamentazione ancor più restrittiva, frutto di un'interpretazione ancor più estesa dell'ambito

di operatività della materia della tutela della concorrenza di competenza statale esclusiva), ledendo la volontà popolare espressa attraverso la consultazione referendaria, avrebbe determinato anche una potenziale lesione delle richiamate sfere di competenza sia delle Regioni che degli enti locali.

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

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

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

Quest’ultima si caratterizzava per il fatto che dettava una normativa generale di settore, inerente a quasi tutti i predetti servizi, fatta eccezione per quelli espressamente esclusi, volta a restringere, rispetto al livello minimo stabilito dalle regole concorrenziali comunitarie, le ipotesi di affidamento diretto e, in particolare, di gestione in house dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, consentite solo in casi eccezionali ed al ricorrere di specifiche condizioni, la cui puntuale regolamentazione veniva, peraltro, demandata ad un regolamento governativo, adottato con il decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010 n. 168 (Regolamento in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica, a norma dell’articolo 23-bis, comma 10, del d.l. n. 112 del 2008).

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

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

Essa, infatti, da un lato, rende ancor più remota l’ipotesi dell’affidamento diretto dei servizi, in quanto non solo limita, in via generale, «l’attribuzione di diritti di esclusiva alle ipotesi in cui, in base ad una analisi di mercato, la libera iniziativa economica privata non risulti idonea a garantire un servizio rispondente ai bisogni della comunità» (comma 1), analogamente a quanto disposto dall’art. 23-bis (comma 3) del d.l. n. 112 del 2008, ma la àncora anche al rispetto di una soglia commisurata al valore dei servizi stessi, il superamento della quale (900.000 euro, nel testo

originariamente adottato; ora 200.000 euro, nel testo vigente del comma 13) determina automaticamente l'esclusione della possibilità di affidamenti diretti. Tale effetto si verifica a prescindere da qualsivoglia valutazione dell'ente locale, oltre che della Regione, ed anche – in linea con l'abrogato art. 23-bis – in difformità rispetto a quanto previsto dalla normativa comunitaria, che consente, anche se non impone (sentenza n. 325 del 2010), la gestione diretta del servizio pubblico da parte dell'ente locale, allorquando l'applicazione delle regole di concorrenza ostacoli, in diritto o in fatto, la «speciale missione» dell'ente pubblico (art. 106 TFUE), alle sole condizioni del capitale totalmente pubblico della società affidataria, del cosiddetto controllo “analogo” (il controllo esercitato dall'aggiudicante sull'affidatario deve essere di “contenuto analogo” a quello esercitato dall'aggiudicante sui propri uffici) ed infine dello svolgimento della parte più importante dell'attività dell'affidatario in favore dell'aggiudicante.

Dall'altro lato, la disciplina recata dall'art. 4 del d.l. n. 138 del 2011 riproduce, ora nei principi, ora testualmente, sia talune disposizioni contenute nell'abrogato art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008 (è il caso, ad esempio, del comma 3 dell'art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008 “recepito” in via di principio dai primi sette commi dell'art. 4 del d.l. n. 138 del 2011, in tema di scelta della forma di gestione del servizio; del comma 8 dell'art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008 che dettava una disciplina transitoria analoga a quella dettata dal comma 32 dell'art. 4 del d.l. n. 138 del 2011; così come del comma 10, lettera a), dell'art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008, dichiarato costituzionalmente illegittimo con sentenza n. 325 del 2010, sostanzialmente riprodotto dal comma 14 dell'art. 4 del d.l. n. 138 del 2011), sia la maggior parte delle disposizioni recate dal regolamento di attuazione dell'art. 23-bis (il testo dei primi sette commi dell'art. 4 del d.l. n. 138 del 2011, ad esempio, coincide letteralmente con quello dell'art. 2 del regolamento attuativo dell'art. 23-bis di cui al d.P.R. n. 168 del 2010, i commi 8 e 9 dell'art. 4 coincidono con l'art. 3, comma 2, del medesimo regolamento, mentre i commi 11 e 12 del citato art. 4 coincidono testualmente con gli articoli 3 e 4 dello stesso regolamento).

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

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

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

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

al dedotto divieto di formale o sostanziale ripristino della normativa abrogata dalla volontà popolare» (sentenza n. 9 del 1997).

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

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

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

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

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

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

per questi motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

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

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

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

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

Alfonso QUARANTA, Presidente  
Giuseppe TESAURO, Redattore  
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 20 luglio 2012.

## **Sentenza: 20 luglio 2012, n. 200**

**Materia:** attività economiche (tutela della concorrenza)

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** articoli 3, 41, 42, 43, 97, 114 secondo comma, 117, della Costituzione

**Ricorrente:** Regioni Puglia, Toscana, Lazio; Umbria, Emilia-Romagna, Veneto Calabria, Sardegna.

**Oggetto:** articolo 3 del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito con modificazioni con legge 14 settembre 2011, n. 148

**Esito:** parziale accoglimento del ricorso

**Estensore nota:** Caterina Orione

Varie Regioni ritengono lese le proprie attribuzioni sancite costituzionalmente dalla complessa disposizione statale contenuta all'articolo 3 del decreto legge 138/2011 (*Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo*), al titolo II *Liberalizzazioni, privatizzazioni ed altre misure per favorire lo sviluppo* e rubricata *Abrogazione delle indebite restrizioni all'accesso e all'esercizio delle professioni e delle attività economiche*.

Il legislatore statale imporrebbe alle Regioni il principio della liberalizzazione, qualificato quale principio fondamentale per lo sviluppo economico, in forza dell'asserito perseguimento della tutela della concorrenza fra le imprese, in ambiti di materie di competenza regionale. Per conseguire tale obiettivo è imposto allo Stato, Regioni e enti locali di adeguare i rispettivi ordinamenti al principio di liberalizzazione, con la previsione di esclusione per alcuni casi a tutela di principi ed ambiti di rilievo costituzionale, entro il termine del 30 settembre 2012,.

A rafforzare tale prescrizione, il comma 3 della disposizione impugnata, recita :*Sono in ogni caso soppresse, alla scadenza del termine di cui al comma 1, le disposizioni normative statali incompatibili con quanto disposto nel medesimo comma, con conseguente diretta applicazione degli istituti della segnalazione di inizio di attività e dell'autocertificazione con controlli successivi. Nelle more della decorrenza del predetto termine, l'adeguamento al principio di cui al comma 1 può avvenire anche attraverso gli strumenti vigenti di semplificazione normativa. Entro il 31 dicembre 2012 il Governo è autorizzato ad adottare uno o più regolamenti ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, con i quali vengono individuate le disposizioni abrogate per effetto di quanto disposto nel presente comma ed è definita la disciplina regolamentare della materia ai fini dell'adeguamento al principio di cui al comma.*

La Corte costituzionale ritiene che il legislatore statale nel qualificare fondamentale il principio generale di liberalizzazione, temperato nella sua declinazione dalla salvaguardia di esigenze di rango costituzionale, abbia correttamente esercitato la propria competenza esclusiva in materia di tutela della concorrenza. Il principio affermato e tradotto nell'espressione legislativa "*secondo cui l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato*" a cui deve seguire una diversa ed adeguata regolazione dell'assetto normativo per l'eliminazione di oneri preclusivi all'attività economica, è coerente con il quadro costituzionale, anche perché le discipline "*razionalizzate*" non possono e non devono essere in contrasto con vincoli costituzionali in tema di utilità sociale. La "*ri-regolazione*" deve pertanto

considerarsi strumento essenziale per la concorrenza nel e per il mercato e di indubbia efficacia per consentire *effetti virtuosi per il circuito economico*, e il legislatore statale non ha dettato regole intrusive al legislatore regionale, si è limitato, nel legittimo esercizio dell'esclusiva potestà legislativa nella trasversale materia tutela della concorrenza, a sancire disposizioni di principio, che dovranno permeare i nuovi assetti normativi regionali, regolati secondo i principi fissati dalla disposizione impugnata ai commi 1 e 2.

E' illegittimo per violazione del principio di ragionevolezza, poiché comporta una compressione dell'autonomia legislativa regionale di cui all'articolo 117 della Costituzione, il comma 3 dell'articolo 3 del d.l. n. 138/2012, poiché l'innominata abrogazione in via automatica di tutte le discipline statali contrastanti con i principi sanciti ai commi 1 e 2 del medesimo articolo, comporterebbe inevitabili ricadute in ambiti di competenza legislativa, concorrente e residuale, regionale, inevitabilmente connessi con gli atti normativi statali "soppressi", con l'effetto conseguente di una incertezza generalizzata per poter praticare un'interpretazione conforme a Costituzione per i singoli legislatori regionali tenuti ad adeguare le normative ed anche per gli operatori economici incerti sulla normativa di riferimento da osservare per l'esercizio della propria attività.

L'indeterminatezza dell'effettiva portata della ri-regolazione statale per incompatibilità con i principi enunciati, così come delineata dalla disposizione, avrebbe quindi un effetto per così dire paradossale nei confronti della concorrenza, in quanto l'incertezza generata sarebbe di ostacolo alla sua promozione.

**Iniziativa economica - Principi in tema di regolazione delle attività economiche - Posizione del principio secondo cui l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed e' permesso tutto ciò che non e' espressamente vietato dalla legge - Conseguenze di ordine finanziario collegate al tempestivo adeguamento - Elemento di valutazione della virtuosità delle Regioni e degli enti locali ai fini del riparto delle risorse finanziarie determinate annualmente con il patto di stabilità interno - Ricorsi delle Regioni Calabria, Emilia-Romagna, Lazio, Sardegna, Toscana, Umbria e Veneto - Sopravvenuta abrogazione della norma censurata - Non applicabilità della norma medio tempore - Cessazione della materia del contendere. - D.l. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148), art. 3, comma 4. - Costituzione, artt. 3, 5, 117, 119 e 120; statuto della Regione Sardegna, artt. 3, primo comma, lett. d), f), g), o) e p), 4, primo comma, lett. a), b), e), f) ed m), e 7.**

**Iniziativa economica - Principi in tema di regolazione delle attività economiche - Posizione del principio secondo cui l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed e' permesso tutto ciò che non e' espressamente vietato dalla legge - Ricorso della Regione Calabria - Asserita carenza dei presupposti della straordinaria necessità e urgenza necessari per la decretazione d'urgenza - Censura priva di motivazione - Inammissibilità della questione. - D.l. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148), art. 3. - Costituzione, artt. 70 e 77.**

**Iniziativa economica - Principi in tema di regolazione delle attività economiche - Posizione del principio secondo cui l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed e' permesso tutto ciò che non e' espressamente vietato dalla legge - Ricorso della Regione Puglia - Asserito contrasto con i principi costituzionali in materia economica - Asserita lesione della potestà legislativa autonoma delle Regioni - Censure generiche e indeterminate - Inammissibilità della questione. - D.l. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148), art. 3. - Costituzione, artt. 41, 42, 43, 114, secondo comma, e 117.**

**Iniziativa economica - Principi in tema di regolazione delle attività economiche - Posizione del principio secondo cui l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed e' permesso tutto ciò che non e' espressamente vietato dalla legge - Ricorso della Regione Lazio - Asserita interferenza con la competenza legislativa residuale regionale in materia di commercio e attività produttive - Asserita lesione del principio di leale collaborazione - Insussistenza - Attività legislativa esercitata nell'ambito della competenza statale della tutela della concorrenza - Non fondatezza della questione. - D.l. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148), art. 3, comma 1. - Costituzione, art. 117.**

**Iniziativa economica - Principi in tema di regolazione delle attività economiche - Posizione del principio secondo cui l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed e' permesso tutto ciò che non e' espressamente vietato dalla legge - Qualificazione del principio come "principio fondamentale per lo sviluppo economico" rivolto all'attuazione della "piena tutela della concorrenza" - Ricorso della Regione Calabria - Asserita interferenza con la competenza legislativa regionale concorrente in materia di tutela della salute e governo del territorio, e residuale in materia di commercio - Asserita lesione del principio di leale collaborazione - Insussistenza - Attività legislativa esercitata nell'ambito della competenza statale della tutela della concorrenza - Non fondatezza della**

questione. - D.l. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148), art. 3, commi 1 e 2. - Costituzione, artt. 41, 97 e 117.

Iniziativa economica - Principi in tema di regolazione delle attività economiche - Posizione del principio secondo cui l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge - Qualificazione del principio come "principio fondamentale per lo sviluppo economico" rivolto all'attuazione della "piena tutela della concorrenza" - Ricorsi delle Regioni Emilia-Romagna ed Umbria - Asserita interferenza con la competenza legislativa regionale residuale in materia di "sviluppo economico" - Insussistenza - Attività legislativa esercitata nell'ambito della competenza statale della tutela della concorrenza - Non fondatezza della questione. - D.l. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148), art. 3, comma 2. - Costituzione, art. 117.

Iniziativa economica - Principi in tema di regolazione delle attività economiche - Posizione del principio secondo cui l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge - Termine di adeguamento - Scadenza - Soppressione delle disposizioni statali incompatibili e diretta applicazione degli istituti della segnalazione di inizio attività (SCIA) e dell'autocertificazione con controlli successivi - Facoltà per il Governo di adottare, nelle more, regolamenti di semplificazione - Determinazione di una situazione di grave incertezza normativa, irragionevole e contraria al buon andamento della pubblica amministrazione - Illegittimità costituzionale. - D.l. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148), art. 3, comma 3. - Costituzione, artt. 3, 97 e 117, terzo, quarto e sesto comma.

Iniziativa economica - Principi in tema di regolazione delle attività economiche - Posizione del principio secondo cui l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge - Eliminazione di restrizioni all'esercizio di attività economiche attraverso l'adozione di un regolamento governativo - Ricorsi delle Regioni Emilia-Romagna e Umbria - Asserita lesione del principio di legalità sostanziale per l'indeterminatezza della potestà regolamentare attribuita allo Stato - Asserita interferenza negli ambiti di competenza residuali della Regione - Asserita lesione del principio di leale collaborazione - Insussistenza - Ambito di applicazione della norma censurata circoscrivibile alle sole materie di competenza esclusiva statale - Non fondatezza della questione. - D.l. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148), art. 3, comma 10. - Costituzione, art. 117.

Iniziativa economica - Principi in tema di regolazione delle attività economiche - Posizione del principio secondo cui l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge - Possibilità, riguardante lo Stato e non anche le Regioni, di mantenere delle limitazioni alle libertà economiche, da individuarsi con decreto presidenziale - Ricorsi delle Regioni Emilia-Romagna e Umbria - Asserita compressione della potestà legislativa regionale - Asserita lesione del principio di leale collaborazione - Insussistenza - Ambito di applicazione della norma censurata circoscrivibile alle sole materie di competenza esclusiva statale - Non fondatezza della questione. - D.l. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148), art. 3, comma 11. - Costituzione, art. 117. (*GU n. 30 del 25-7-2012*)

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

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

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

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

*uditi* gli avvocati Giandomenico Falcon e Franco Mastragostino per le Regioni Emilia-Romagna e Umbria, Massimo Luciani per la Regione autonoma Sardegna, Renato Marini per la Regione Lazio, Marcello Cecchetti per la Regione Toscana, Luigi Manzi per la Regione Veneto, Graziano Pungì

per la Regione Calabria, Ugo Mattei ed Alberto Lucarelli per la Regione Puglia e l'avvocato dello Stato Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

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

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

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

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

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

L'art. 3, comma 3, prevede che siano «in ogni caso soppresse, alla scadenza del termine di cui al comma 1, le disposizioni normative statali incompatibili con quanto disposto nel medesimo comma, con conseguente diretta applicazione degli istituti della segnalazione di inizio di attività e dell'autocertificazione con controlli successivi», e consente al Governo, nelle more della decorrenza di detto termine, di adottare strumenti di semplificazione normativa attraverso provvedimenti di natura regolamentare. A questo scopo «Entro il 31 dicembre 2012 il Governo è autorizzato ad adottare uno o più regolamenti ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, con i quali vengono individuate le disposizioni abrogate per effetto di quanto disposto nel presente comma ed è definita la disciplina regolamentare della materia ai fini dell'adeguamento al principio di cui al comma 1».

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

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

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

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

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

La disposizione contenuta nell'art. 3, comma 4, è stata censurata in relazione agli artt. 3, 5, 117, 119 e 120 Cost., al principio di leale collaborazione e, da parte della Regione autonoma Sardegna, agli artt. 3, primo comma, lettere d), f), g), o) e p), 4, primo comma, lettere a), b), e), f) ed m), e 7 dello statuto di autonomia (Legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3).

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

In effetti, come è stato sottolineato dall'Avvocatura dello Stato e da alcune Regioni ricorrenti, la norma in esame è stata abrogata dall'articolo 30, comma 6, della legge n. 183 del 2011, a decorrere dal 1° gennaio 2012. L'abrogazione è, dunque, intervenuta prima che scadesse il termine di adeguamento al principio imposto alle Regioni, individuato nel 30 settembre 2012, e

prima che la disposizione medesima potesse esplicare effetti, previsti a partire dall'anno 2012. Ne consegue che la norma non ha potuto ricevere alcuna applicazione durante il periodo in cui è rimasta in vigore.

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

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

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

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

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

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

6.2. — Anche tali censure risultano inammissibili, in quanto generiche e indeterminate.

Infatti, in primo luogo, la censura si appunta sull'intero art. 3, senza puntualizzare ulteriormente quali disposizioni di esso intenda investire, sebbene l'art. 3 abbia un contenuto complesso. Inoltre, il richiamo ai parametri di cui agli artt. 41, 42 e 43 Cost. risulta generico e indeterminato. Si asserisce, senza argomentare, la sussistenza di un conflitto tra tali previsioni costituzionali e il principio di liberalizzazione delle attività economiche statuito nella disposizione

impugnata, principio che tra l'altro non è affermato in termini assoluti, ma deve essere modulato al fine di soddisfare una serie di esigenze, alcune delle quali riproducono anche testualmente i contenuti dell'art. 41 Cost., e ne annoverano di ulteriori; né viene spiegato per quali ragioni le previsioni costituzionali e quella legislativa, mirata alla liberalizzazione, non sarebbero armonizzabili.

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

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

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

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

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

7.2. — L'asserita invasione delle competenze regionali da parte del legislatore statale si evidenzerebbe più chiaramente alla luce del comma 2 del medesimo art. 3, che qualifica il precedente comma 1 come «principio fondamentale per lo sviluppo economico», rivolto all'attuazione della «piena tutela della concorrenza».

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

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

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

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

Infatti, per quanto l'autoqualificazione offerta dal legislatore non sia mai di per sé risolutiva (ex multis, sentenze n. 164 del 2012, n. 182 del 2011 e n. 247 del 2010), in questo caso appare corretto inquadrare il principio della liberalizzazione delle attività economiche nell'ambito della competenza statale in tema di «tutela della concorrenza». Quest'ultimo concetto, la concorrenza, ha un contenuto complesso in quanto ricomprende non solo l'insieme delle misure antitrust, ma anche azioni di liberalizzazione, che mirano ad assicurare e a promuovere la concorrenza “nel mercato” e “per il mercato”, secondo gli sviluppi ormai consolidati nell'ordinamento europeo e internazionale e più volte ribaditi dalla giurisprudenza di questa Corte (ex multis, sentenze n. 45 e n. 270 del 2010, n. 160 del 2009, n. 430 e n. 401 del 2007). Pertanto, la liberalizzazione, intesa come razionalizzazione della regolazione, costituisce uno degli strumenti di promozione della concorrenza capace di produrre effetti virtuosi per il circuito economico. Una politica di “ri-regolazione” tende ad aumentare il livello di concorrenzialità dei mercati e permette ad un maggior numero di operatori economici di competere, valorizzando le proprie risorse e competenze. D'altra parte, l'efficienza e la competitività del sistema economico risentono della qualità della regolazione, la quale condiziona l'agire degli operatori sul mercato: una regolazione delle attività economiche ingiustificatamente intrusiva – cioè non necessaria e sproporzionata rispetto alla tutela di beni costituzionalmente protetti (sentenze n. 247 e n. 152 del 2010, n. 167 del 2009) – genera inutili ostacoli alle dinamiche economiche, a detrimento degli interessi degli operatori economici, dei consumatori e degli stessi lavoratori e, dunque, in definitiva reca danno alla stessa utilità sociale. L'eliminazione degli inutili oneri regolamentari, mantenendo però quelli necessari alla tutela di superiori beni costituzionali, è funzionale alla tutela della concorrenza e rientra a questo titolo nelle competenze del legislatore statale.

7.5. — Inquadrate, dunque, l'intervento statale censurato nel campo delle competenze statali di portata trasversale relative alla tutela della concorrenza, occorre ancora osservare il particolare tenore normativo della disposizione impugnata: in questo caso il legislatore statale non si è

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

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

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

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

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

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

Inoltre, l'automaticità dell'abrogazione, unita all'indeterminatezza della sua portata, rende impraticabile l'interpretazione conforme a Costituzione, di talché risulta impossibile circoscrivere sul piano interpretativo gli effetti della disposizione impugnata ai soli ambiti di competenza statale.

Infine, poiché la previsione censurata dispone la soppressione per incompatibilità, senza individuare puntualmente quali normative risultino abrogate, essa pone le Regioni in una condizione di obiettiva incertezza, nella misura in cui queste debbano adeguare le loro normative ai mutamenti dell'ordinamento statale. Infatti, le singole Regioni, stando alla norma censurata, dovrebbero ricostruire se le singole disposizioni statali, che presentano profili per esse rilevanti, risultino ancora in vigore a seguito degli effetti dell'art. 3, comma 3, primo periodo. La valutazione sulla perdurante vigenza di normative statali incidenti su ambiti di competenza regionale spetterebbe a ciascun legislatore regionale, e potrebbe dare esiti disomogenei, se non addirittura divergenti. Una tale prospettiva determinerebbe ambiguità, incoerenza e opacità su quale sia la regolazione vigente per le varie attività economiche, che potrebbe inoltre variare da Regione a Regione, con ricadute dannose anche per gli operatori economici.

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

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

9. — Le Regioni Emilia-Romagna e Umbria hanno poi impugnato l'art. 3, comma 10. Questo si colloca a seguito di una serie di disposizioni abrogative di restrizioni all'esercizio di attività

economiche. Il comma 10 consente l'eliminazione di ulteriori restrizioni, attraverso «regolamento da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, emanato su proposta del Ministro competente entro quattro mesi dall'entrata in vigore» del decreto oggetto di censura.

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

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

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

10. — Anche l'art. 3, comma 11, è impugnato dalle Regioni Emilia-Romagna e Umbria. Tale comma prevede che eccezioni all'abrogazione delle restrizioni all'esercizio delle attività economiche possano essere concesse «con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, entro quattro mesi dalla data di entrata in vigore» della legge di conversione del decreto-legge impugnato, e in ipotesi indicate espressamente.

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

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

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

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Alfonso QUARANTA, Presidente  
Marta CARTABIA, Redattore  
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 20 luglio 2012.

## **Sentenza: 20 luglio 2012, n. 201**

**Materia:** protezione civile

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** Costituzione, art. 117, terzo comma; d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, art.88

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** legge della Regione Molise 9 settembre 2011, art.4, comma 3, terzo e quarto periodo

**Esito:** illegittimità costituzionale - illegittimità costituzionale in via consequenziale del primo e secondo periodo del medesimo comma 3

**Estensore nota:** Panfilia di Giovine

E' illegittimo l'art. 4, comma 3, della legge della Regione Molise n. 25 del 2011( Procedure per l'autorizzazione sismica degli interventi edilizi e la relativa vigilanza, nonché per la prevenzione del rischio sismico mediante la pianificazione urbanistica) che impone l'obbligo di redazione della variante al progetto originario nella sola ipotesi di modifica architettonica che comporti un aumento dei carichi superiori al 20 per cento, mentre le previsioni dettate dalle norme tecniche contenute nel d. m. 14 gennaio 2008, fissano il limite del 10 per cento per le variazioni che comportino incrementi di carico globale, al di sopra del quale occorre procedere alla valutazione di sicurezza.

Così ha stabilito la Corte costituzionale, accogliendo, con la sentenza in esame, il ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri.

L'Avvocatura dello Stato, premesso che in base all'art. 117 della Costituzione lo Stato ha una potestà normativa concorrente in materia di protezione civile, osserva che la norma impugnata, imponendo l'obbligo di redazione della variante a progetto che comporti un aumento dei carichi del 20 per cento, avrebbe introdotto una deroga alla disciplina statale riguardante le zone sismiche, violando il principio fondamentale di cui all'art.88 del d.P.R. n.380/2011 (testo Unico edilizia), in base al quale il potere di derogare all'osservanza delle norme tecniche relative alla costruzione nelle zone sismiche spetta al solo Ministro delle infrastrutture e dei trasporti.

La Consulta ha condiviso i rilievi del Governo, sottolineando che" la normativa regionale impugnata, occupandosi degli interventi edilizi in zone sismiche e della relativa vigilanza, rientra nella materia della protezione civile, oggetto di competenza legislativa concorrente ai sensi dell'art.117, terzo comma della Costituzione."

"La disposizione dell'art. 88 del d.P.R. n.380/2001, riconosce soltanto al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, come evidenziato dall'Avvocatura dello Stato, la possibilità di concedere deroghe all'osservanza delle norme tecniche di costruzione nelle zone considerate sismiche", e ciò per garantire" una disciplina unitaria a tutela della incolumità pubblica, mirando a garantire, per ragioni di sussidiarietà ed adeguatezza, una normativa unica, valida per tutto il territorio Nazionale" ( v. sentenze 182/2006 e 254/2010).

Quindi, secondo la Consulta, "ne consegue che le previsioni dettate dalle norme tecniche contenute nel d. m. 14 gennaio 2008, non sono derogabili da parte delle regioni e la norma impugnata," in tal modo si pone in contrasto con un principio fondamentale dettato dalla normativa statale".

**Calamità pubbliche e protezione civile - Norme della Regione Molise - Interventi edilizi in zone sismiche - Modifica architettonica che comporti un aumento dei carichi superiore al 20 per cento - Obbligo di redazione di**

una variante progettuale, da depositare preventivamente con riferimento al progetto originario - Contrasto con il principio fondamentale secondo cui solo il Ministro per le infrastrutture e i trasporti ha la possibilità di concedere deroghe all'osservanza delle norme tecniche di costruzione nelle zone considerate sismiche - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente della protezione civile - Illegittimità costituzionale. - Legge della Regione Molise 9 settembre 2011, n. 25, art. 4, comma 3, terzo e quarto periodo. - Costituzione, art. 117, terzo comma; d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, art. 88.

Calamità pubbliche e protezione civile - Norme della Regione Molise - Interventi edilizi in zone sismiche - Modifica architettonica che comporti un aumento dei carichi superiore al 20 per cento - Obbligo di redazione di una variante progettuale, da depositare preventivamente con riferimento al progetto originario - Dichiarata incostituzionalità di parte della disposizione censurata - Incompletezza e impossibilità di applicazione della parte residua della stessa disposizione - Illegittimità costituzionale in via consequenziale. - Legge della Regione Molise 9 settembre 2011, n. 25, art. 4, comma 3, primo e secondo periodo. - Costituzione, art. 117, terzo comma; d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, art. 88; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 27. (GU n. 30 del 25-7-2012 )

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

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

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

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

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

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

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

sicurezza in presenza di variazioni che comportino incrementi dei carichi globali superiori al 10 per cento (punto 8.4.1, lettera c).

2.— La questione è fondata.

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

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

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

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

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

per questi motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 4, comma 3, della legge della Regione Molise 9 settembre 2011, n. 25 (Procedure per l'autorizzazione sismica degli interventi edilizi e la relativa vigilanza, nonché per la prevenzione del rischio sismico mediante la pianificazione urbanistica). Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 luglio 2012.

Alfonso QUARANTA, Presidente  
Sergio MATTARELLA, Redattore  
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 20 luglio 2012.

## **Sentenza: 20 luglio 2012, n. 203**

**Materia:** segnalazione certificata di inizio attività (SCIA)

**Limiti violati:** dedotti dalla ricorrente articoli 8 e 9 del dpr 670/1972 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino –Alto Adige o comunque in riferimento al Titolo V Parte II della Costituzione in connessione con l'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), in riferimento al 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 in riferimento agli articoli 117 e 118 della Costituzione e al principio di leale collaborazione

**Ricorrente:** Provincia autonoma di Trento

**Oggetto:** 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, articolo 49 comma 4ter

**Esito:** non fondatezza delle questioni di legittimità sollevate in relazione ai parametri costituzionali evocati

**Estensore nota:** Ilaria Cirelli

Il ricorso in esame censura la normativa impugnata nella parte in cui, qualificando la disciplina della SCIA, contenuta nell'articolo 49, comma 4-bis, come attinente alla tutela della concorrenza ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., e costituente livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali a norma dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., ha stabilito che la nuova disciplina si sostituisca a quella già esistente in tema di DIA (art. 49, comma 4-ter), modificando non soltanto la previgente disciplina statale ma anche quella regionale. In tal modo tale normativa avrebbe interessato ambiti di legislazione regionale, di cui all'articolo 117, terzo e quarto comma, Cost., quali la tutela della salute, l'ordinamento degli uffici regionali, l'artigianato, il commercio, oltre alle materie riservate dallo statuto di autonomia alla potestà legislativa primaria della Provincia autonoma.

Innanzitutto la provincia ricorrente dubita che il comma 4-ter sia espressione della tutela della concorrenza. Esso non riguarderebbe i requisiti per l'accesso al mercato, o le condizioni di offerta dei beni e dei servizi, o misure di liberalizzazione dei mercati, ma verrebbe ad incidere in via principale e diretta sullo svolgimento dell'attività amministrativa e sui relativi procedimenti.

Per quanto attiene ai livelli essenziali delle prestazioni, la provincia autonoma in particolare contesta che con le disposizioni sulla Scia si sia stabilito *alcuno standard di prestazioni attinenti a diritti garantiti dalla Costituzione*, nell'ambito dei limiti consentiti allo Stato secondo quanto affermato dalla giurisprudenza costituzionale, al contrario *sarebbe stato regolato in un determinato modo lo svolgimento dell'attività amministrativa* in numerosi settori di indiscutibile competenza regionale ai sensi dello statuto speciale (art.8 e 9) o del nuovo titolo V della costituzione in connessione con l'articolo 10 della legge costituzionale 3/2001. E' cioè evidente, argomenta la ricorrente che lo Stato non può, appellandosi alla fissazione dei livelli essenziali, riservarsi la disciplina delle funzioni amministrative in interi settori materiali di competenza, in questo caso, della provincia. Non vi è dubbio che alcuni istituti della semplificazione amministrativa possano concretizzare limiti vincolanti per la potestà legislativa provinciale ma ciò postula sempre una

valutazione complessiva – alla luce del tipo di potestà legislativa coinvolta – di tutti gli interessi che vengono in rilievo nella singola materia interessata, valutazione “concreta” soggetta al controllo della Corte; e il controllo, a sua volta, per essere effettivo, non può che riguardare norme riferite a ben determinati settori.

Secondo la provincia cioè, il punto di equilibrio tra interesse del singolo ad iniziare quanto prima una certa attività e l’esercizio del potere-dovere dell’amministrazione di tutelare secondo legge gli altri interessi toccati da quell’attività potrebbe essere diverso, a seconda che questi ultimi attengano ad una settore o ad un altro.

Il Presidente del Consiglio dei ministri si costituisce in giudizio chiedendo che venga dichiarata l’infondatezza del ricorso .

La Corte giudica le questioni di legittimità prive di fondamento sotto tutti i profili in quanto le disposizioni censurate rientrano nella competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell’articolo 117 secondo comma lettera m) della Costituzione.

A tale proposito la Corte ricorda, in primo luogo, come il principio di semplificazione di derivazione comunitaria e da tempo radicato nell’ordinamento italiano sia, senza dubbio, annoverabile tra i principi fondamentali dell’azione amministrativa.

Ricorda inoltre che 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 modo da identificare correttamente anche l’interesse tutelato.

In questo quadro, il richiamo alla tutela della concorrenza, effettuato dal citato articolo 49, comma 4-ter, oltre a non essere vincolante, è anche inappropriato. Infatti, la disciplina della SCIA ha un ambito applicativo diretto alla generalità dei cittadini e va oltre la materia della concorrenza anche se è possibile che vi siano dei casi in cui la materia venga in rilievo ma, argomenta la Corte , si tratta di fattispecie da verificare in concreto.

Invece, il richiamo dell’articolo 49 comma 4ter del d.l.78/2010 ai livelli essenziali delle prestazioni concernente i diritti civili e sociali di cui all’articolo 117 secondo comma lettera m) Cost. appare corretto.

La disciplina della SCIA si presta infatti ad essere ricondotta al parametro di cui all’articolo 117, secondo comma, lettera m), Cost. che 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.

L’attività amministrativa può assurgere alla qualifica di “prestazione”, della quale lo Stato è competente a fissare un livello essenziale a fronte, nel caso della SCIA, di uno specifico diritto di individui, imprese, operatori economici e, in genere, soggetti privati di dare immediato inizio all’attività, fermo restando l’esercizio dei poteri inibitori da parte della pubblica amministrazione e del 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 quindi, secondo la Corte, *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.*

Ciò vale anche per la SCIA in materia edilizia, come tra l'altro, in modo espresso dispone l'articolo 5, comma 1, lettera b), e comma 2, lettere b) e c), del d.l. n. 70 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 106 del 2011, entro i limiti e con le esclusioni previsti. Infatti non può porsi in dubbio che le esigenze di semplificazione e di uniforme trattamento sull'intero territorio nazionale valgono anche per l'edilizia.

**Procedimento amministrativo - Iniziativa economica - Disciplina sulla "segnalazione certificata di inizio attività" (SCIA) - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Norme contenute in un decreto legge convertito - Impugnazione rivolta contro le disposizioni della legge di conversione - Eccezione tardività dei ricorsi - Reiezione. - D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 49, comma 4-ter. - Costituzione, artt. 117 e 118; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, nn. 1), 9), 14) e 20), e 9, nn. 3), 7) e 10); d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, art. 2.**

**Procedimento amministrativo - Iniziativa economica - Disciplina sulla "segnalazione certificata di inizio attività" (SCIA) - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Costituzione in giudizio della parte ricorrente - Deposito in cancelleria del ricorso preventivamente autorizzato, in via eccezionale e temporanea, dalla Giunta provinciale - Successivo deposito della ratifica consiliare, effettuato oltre il termine perentorio per la costituzione in giudizio - Esistenza di una prassi che ha ingenerato nelle Province autonome l'affidamento circa la non perentorietà del termine di deposito per la ratifica - Errore scusabile - Ammissibilità del ricorso. - D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 49, comma 4-ter. - Costituzione, artt. 117 e 118; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, nn. 1), 9), 14) e 20), e 9, nn. 3), 7) e 10); d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, art. 2.**

**Procedimento amministrativo - Iniziativa economica - Disciplina sulla "segnalazione certificata di inizio attività" (SCIA) - Autoqualificazione quale norma attinente alla tutela della concorrenza e costituente livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Asserita violazione delle competenze provinciali statutarie in materia di tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare, di urbanistica, di tutela del paesaggio, di igiene e sanità, di ordinamento degli uffici provinciali, di artigianato, di miniere, di turismo, di commercio, di esercizi pubblici di industria - Asserita violazione del principio di leale collaborazione - Insussistenza - Riconducibilità della disciplina alla competenza esclusiva statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali - Non fondatezza della questione. - D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 49, comma 4-ter. - Costituzione, artt. 117 e 118; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; statuto della Regione Trentino -Alto Adige, artt. 8, nn. 1), 9), 14) e 20), e 9, nn. 3), 7) e 10). *Questione subordinata -***

**Procedimento amministrativo - Iniziativa economica - Intrapresa di nuova attività imprenditoriale, commerciale, artigianale o edilizia - Introduzione della disciplina sulla "segnalazione certificata di inizio attività" (SCIA), direttamente sostitutiva di quella sulla "denuncia di inizio attività" (DIA), sia statale che regionale - Ricorso della Provincia autonoma di Trento -Asserito contrasto con le disposizioni attuative dello statuto speciale in materia di adeguamento della legislazione provinciale ai principi e alle norme costituenti limiti costituzionali - Insussistenza - Riconducibilità della disciplina alla competenza esclusiva statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali - Non fondatezza della questione. - D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 49, comma 4-ter. - D.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, art. 2. (GU n. 30 del 25-7-2012 )**

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'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, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, promosso dalla Provincia autonoma di Trento con ricorso notificato il 28 settembre 2010, depositato in cancelleria il 6 ottobre 2010 ed iscritto al n. 105 del registro ricorsi 2010.

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

*udito* nell'udienza pubblica dell'8 maggio 2012 il Giudice relatore Alessandro Criscuolo;

*udito* l'avvocato Giandomenico Falcon per la Provincia autonoma di Trento 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 Trento, con il ricorso indicato in epigrafe e richiamato in narrativa, ha impugnato, tra gli altri, l'articolo 49, comma 4-ter, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), nel testo risultante dalle modifiche introdotte dalla legge di conversione 30 luglio 2010, n. 122.

La ricorrente censura il citato art. 49, comma 4-ter, se ritenuto applicabile alla Provincia di Trento, nella parte in cui qualifica la disciplina della «Segnalazione certificata di inizio attività» (SCIA), contenuta nel comma 4-bis, che modifica 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), come attinente alla tutela della concorrenza, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., e costituente livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. Sarebbero così violate le competenze provinciali statutarie previste, nelle materie della tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare, dell'urbanistica, della tutela del paesaggio, dell'igiene e sanità, dell'ordinamento degli uffici provinciali, dell'artigianato, delle miniere, del turismo, del commercio, degli esercizi pubblici, dell'industria, dall'art. 8, numeri 1), 9), 14) e 20), e dall'art. 9, numeri 3), 7) e 10) 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), o comunque dal nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione, in connessione con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

In subordine la Provincia autonoma di Trento impugna il menzionato art. 49, comma 4-ter, nella parte in cui dispone che la disciplina della SCIA, dettata dal comma 4-bis, sostituisce direttamente quella della dichiarazione d'inizio attività recata da ogni normativa statale e regionale. Infatti, la norma censurata violerebbe l'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), perché il dovere di adeguamento della legislazione provinciale ai principi e alle norme costituenti limiti costituzionali e recati da atto legislativo dello Stato deve avvenire entro i sei mesi successivi alla pubblicazione dell'atto medesimo nella Gazzetta Ufficiale, rimanendo nel frattempo applicabili le disposizioni legislative provinciali preesistenti.

2.— Riservata a separate pronunce la decisione sulle impugnazioni delle altre norme contenute nel suddetto d.l. n. 78 del 2010, proposte dalla ricorrente, vengono qui in esame le questioni di legittimità costituzionale relative 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 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 Trento. Del resto, anche la delibera della Giunta provinciale in data 17 settembre 2010 (reg. delib. n. 2169), sulla cui base il ricorso fu proposto, nella parte dispositiva concernente l'art. 49 richiama i commi 4 e 4-ter del d. l. n. 78 del 2010, come convertito, ma non menziona l'art. 4-bis

che, anche nella motivazione della delibera stessa (pag. 8), risulta citato soltanto perché oggetto della disciplina dettata dal comma 4-ter, cui è attribuito il carattere lesivo della potestà legislativa provinciale.

3.— In via preliminare, la difesa dello Stato ha eccepito il carattere tardivo del ricorso, proposto «avverso norme del decreto-legge, non modificate in sede di conversione e quindi, in ipotesi, immediatamente lesive».

L'eccezione non è fondata.

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 acquisisce 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. 298 del 2009, n. 443 del 2007, n. 407 del 2005, n. 25 del 1996).

4.— Ancora in via preliminare, deve essere esaminata, d'ufficio, l'ammissibilità del ricorso proposto dalla Provincia autonoma di Trento, sotto il profilo della tardività del deposito in giudizio della ratifica del Consiglio provinciale relativa alla delibera di proporre il ricorso stesso, adottata in via d'urgenza dalla Giunta provinciale ai sensi dell'art. 54, numero 7), del d.P.R. n. 670 del 1972.

Tale inammissibilità non può essere qui dichiarata.

Va premesso che, come ritenuto da questa Corte con la sentenza n. 142 del 2012, l'atto di ratifica del Consiglio provinciale in ordine alla delibera adottata in via d'urgenza dalla Giunta provinciale, avente ad oggetto la proposizione del ricorso davanti a questa Corte, deve intervenire ed essere prodotto in giudizio al momento del deposito del ricorso davanti alla Corte o, comunque, entro il termine per la costituzione in giudizio del ricorrente.

Nella specie, il ricorso è stato proposto – come sopra si è visto – in base a delibera adottata in via di urgenza dalla Giunta provinciale di Trento, ai sensi dell'art. 54, numero 7), dello statuto, secondo cui alla Giunta medesima spetta «l'adozione, in caso di urgenza, di provvedimenti di competenza del Consiglio da sottoporsi per la ratifica al Consiglio stesso nella sua prima seduta successiva». La ratifica di tale delibera da parte del Consiglio provinciale – competente in via ordinaria a proporre ricorso ai sensi dell'art. 98 del medesimo statuto – non è stata depositata in giudizio entro il termine perentorio previsto per la costituzione della parte ricorrente, cioè entro dieci giorni decorrenti dalla notificazione del ricorso alla parte resistente (combinato disposto del terzo comma dell'art. 32 e del comma quarto dell'art. 31 della legge 11 marzo 1953, n. 87). La notificazione del ricorso al Presidente del Consiglio dei ministri è avvenuta il 28 settembre 2010 e, pertanto, il termine per costituzione in giudizio della ricorrente scadeva il decimo giorno successivo, ossia l'8 ottobre 2010 (in effetti, il deposito del ricorso, con allegate la sola deliberazione della Giunta provinciale in data 17 settembre 2010 e la procura speciale ai difensori, ha avuto luogo il 6 ottobre 2010). La ratifica consiliare, che risulta intervenuta soltanto con deliberazione n. 11 del 1° dicembre 2010, non è stata ovviamente depositata in giudizio entro il suddetto termine perentorio dell'8 ottobre 2010.

Tuttavia, come sopra anticipato, l'inammissibilità del ricorso derivante dall'indicata tardività del deposito non può essere dichiarata nel presente giudizio. Si deve, infatti, tenere conto della lunga prassi di questa Corte la quale, in numerose pronunce, non ha rilevato l'inammissibilità del ricorso sotto tale profilo. Siffatta prassi ha determinato, anche per l'obiettivo incertezza interpretativa delle norme processuali in materia, un errore scusabile tale da ingenerare nella Provincia autonoma un affidamento circa la non perentorietà del suddetto termine di deposito (citata sentenza n. 142 del 2012).

5.— Nel merito, le questioni non sono fondate.

L'art. 49, comma 4-bis, del d.l. n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010, sostituisce il testo dell'art. 19 della legge n. 241 del 1990, ora recante la rubrica «Segnalazione certificata di inizio di attività – SCIA».

Il comma 1 del testo novellato (testo risultante anche da alcune modifiche introdotte con provvedimenti successivi, tra i quali il decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, recante «Semestre Europeo – Prime disposizioni urgenti per l'economia» convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106) stabilisce che «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 non sia previsto alcun limite o contingente complessivo o specifici strumenti di programmazione settoriale per il rilascio degli atti stessi, è sostituito da una segnalazione dell'interessato, con la sola esclusione dei casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali e degli atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza, all'immigrazione, all'asilo, alla cittadinanza, all'amministrazione della giustizia, all'amministrazione delle finanze, ivi compresi gli atti concernenti le reti di acquisizione del gettito, anche derivante dal gioco, nonché di quelli previsti dalla normativa per le costruzioni in zone sismiche e di quelli imposti dalla normativa comunitaria». La disposizione prosegue specificando gli atti che devono essere prodotti a corredo della segnalazione e dispone che quest'ultima, con i relativi allegati, può essere presentata mediante posta raccomandata con avviso di ricevimento, ad eccezione dei procedimenti per cui è previsto l'utilizzo esclusivo della modalità telematica; in tal caso la segnalazione si considera presentata al momento della ricezione da parte dell'amministrazione.

Il comma 2 stabilisce che «L'attività oggetto della segnalazione può essere iniziata dalla data della presentazione della segnalazione all'amministrazione competente».

Il comma 3 aggiunge che «L'amministrazione competente, in caso di accertata carenza dei requisiti e dei presupposti di cui al comma 1, nel termine di sessanta giorni dal ricevimento della segnalazione di cui al medesimo comma, adotta motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi di essa, salvo che, ove ciò sia possibile, l'interessato provveda a conformare alla normativa vigente detta attività ed i suoi effetti entro un termine fissato dall'amministrazione, in ogni caso non inferiore a trenta giorni. È fatto comunque salvo il potere dell'amministrazione competente di assumere determinazioni in via di autotutela, ai sensi degli articoli 21-quinquies e 21-nonies. In caso di dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell'atto di notorietà false o mendaci, l'amministrazione, ferma restando l'applicazione delle sanzioni penali di cui al comma 6, nonché di quelle di cui al capo VI del Testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa – Testo A), può sempre e in ogni tempo adottare i provvedimenti di cui al primo periodo».

Seguono, poi, altri commi, fino al 6-ter, tra i quali vanno richiamati i commi 4 e 6-bis, quest'ultimo aggiunto dall'art. 5, comma 2, lettera b), numero 2), del d.l. n. 70 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106, poi ancora modificato dalla lettera b) del comma 1 dell'art. 6 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148.

Il citato comma 4 stabilisce che «Decorso il termine per l'adozione dei provvedimenti di cui al primo periodo del comma 3 ovvero di cui al comma 6-bis, all'amministrazione è consentito intervenire solo in presenza del pericolo di un danno per il patrimonio artistico e culturale, per l'ambiente, per la salute, per la sicurezza pubblica o la difesa nazionale e previo motivato accertamento dell'impossibilità di tutelare comunque tali interessi mediante conformazione dell'attività dei privati alla normativa vigente». Il comma 6-bis dispone che «Nei casi di Scia in materia edilizia, il termine di sessanta giorni di cui al primo periodo del comma 3 è ridotto a trenta

giorni. Fatta salva l'applicazione delle disposizioni di cui al comma 4 e al comma 6, restano altresì ferme le disposizioni relative alla vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia, alle responsabilità e alle sanzioni previste dal decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, e dalle leggi regionali».

Il comma 4-ter del citato art. 49 del d.l. n. 78 del 2010, come convertito, a sua volta statuisce che «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 di 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».

6.— 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. Deleghe 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 degli adempimenti gravanti sul cittadino. In questo quadro s'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).

7.— Il ricorso in esame censura la normativa impugnata nella parte in cui, qualificando la disciplina della SCIA, contenuta nell'art. 49, comma 4-bis, come attinente alla tutela della concorrenza ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., e costituente livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali a norma dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., ha stabilito che la nuova disciplina si sostituisca a quella già esistente in tema di DIA (art. 49, comma 4-ter), modificando non soltanto la previgente disciplina statale ma anche quella regionale. In tal modo la detta normativa avrebbe interessato ambiti di legislazione regionale, ai sensi dell'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., quali la tutela della salute, l'ordinamento degli uffici regionali, l'artigianato, il commercio, oltre alle materie riservate dallo statuto di autonomia alla potestà legislativa primaria della Provincia autonoma.

8.— 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 quelle 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 prevista 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 n. 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.

9.— Le considerazioni fin qui svolte vanno applicate anche alla SCIA in materia edilizia, come ormai in modo espresso dispone l'art. 5, comma 1, lettera b), e comma 2, lettere b) e c), del d.l. n. 70 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 106 del 2011, entro i limiti e con le esclusioni previsti.

Infatti, ribadito che la normativa censurata riguarda soltanto il momento iniziale di un intervento di semplificazione procedimentale, e precisato che la SCIA non si sostituisce al permesso di costruire (i cui ambiti applicativi restano disciplinati in via generale dal d.P.R. n. 380 del 2001), non può porsi in dubbio che le esigenze di semplificazione e di uniforme trattamento sull'intero territorio nazionale valgano anche per l'edilizia. È ben vero che questa, come l'urbanistica, rientra nel «governo del territorio», materia appartenente alla competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni (art. 117, terzo comma, Cost.).

Tuttavia, a prescindere dal rilievo che in tale materia spetta comunque allo Stato dettare i principi fondamentali (nel cui novero va ricondotta la semplificazione amministrativa), è vero del pari che nel caso di specie, sulla base degli argomenti in precedenza esposti, il titolo di legittimazione dell'intervento statale nella specifica disciplina della SCIA si ravvisa nell'esigenza di

determinare livelli essenziali di prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, compreso quello delle Regioni a statuto speciale. In altri termini, si è in presenza di un concorso di competenze che, nella fattispecie, vede prevalere la competenza esclusiva dello Stato, essendo essa l'unica in grado di consentire la realizzazione dell'esigenza suddetta.

Il richiamo all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, non è pertinente. 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.).

10.— Infine, è stata dedotta dalle ricorrenti la violazione del principio di leale collaborazione. La deduzione, tuttavia, non è fondata, perché, pur volendo prescindere dal carattere assorbente delle considerazioni che precedono, costituisce «giurisprudenza pacifica di questa Corte che l'esercizio dell'attività legislativa sfugge alle procedure di leale collaborazione» (così, da ultimo, sentenze n. 371 e n. 222 del 2008, e n. 401 del 2007).

11.— Conclusivamente, la riconduzione della disciplina in esame all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. comporta la non fondatezza delle questioni, sotto tutti i profili, in quanto la normativa censurata rientra nella competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi del parametro costituzionale ora citato.

per questi motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Provincia autonoma di Trento, 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, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 49, comma 4-ter, del citato decreto-legge n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, promosse dalla ricorrente in riferimento all'articolo 8, numeri 1), 9), 14) e 20) e all'articolo 9, numeri 3), 7) e 10) 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), o comunque in riferimento al Titolo V Parte II della Costituzione in connessione con l'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), in riferimento al 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 in riferimento agli articoli 117 e 118 della Costituzione e al principio di leale collaborazione.

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

Alfonso QUARANTA, Presidente  
Alessandro CRISCUOLO, Redattore  
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 20 luglio 2012.

## **Sentenza: 24 luglio 2012, n. 207**

**Materia:** ambiente – paesaggio

**Limiti violati:** art. 8, primo comma, numeri 1), 5), 6) e con l'art. 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). D.p.r. 20 gennaio 1973, n. 115, d.p.r. 1° novembre 1973, n. 690, d.p.r. 22 marzo 1974, n. 381 e 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), in particolare articoli 2 e 3.

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Provincia autonoma di Trento

**Oggetto:** articolo 6, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 9 luglio 2010, n. 139 (Regolamento recante procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica per gli interventi di lieve entità, a norma dell'articolo 146, comma 9, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e successive modificazioni)

**Esito:** Non fondatezza del conflitto in oggetto

**Estensore:** Domenico Ferraro

La Provincia autonoma di Trento ha proposto conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri per ottenere la dichiarazione di non spettanza allo Stato del potere di disciplinare il procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica, così come regolato dall'articolo 6, comma 2, del d.p.r. 9 luglio 2010, n. 139 in quanto rientrante nella materia della tutela del paesaggio, affidata alla sua potestà legislativa primaria, nonché il conseguente annullamento del suddetto articolo, nella parte in cui si riferisce alla Provincia autonoma, stante l'affermato contrasto con numerosi parametri statutari e costituzionali.

La disposizione oggetto di conflitto concerne il procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica per gli interventi di lieve entità e stabilisce che in ragione dell'attinenza delle disposizioni del suddetto decreto ai livelli essenziali delle prestazioni amministrative, di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione, e della natura di grande riforma economico sociale del Codice dei beni culturali e del paesaggio e delle norme di semplificazione procedimentale in esso previste, le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano, in conformità agli statuti ed alle relative norme di attuazione, adottano, entro centottanta giorni, le norme necessarie a disciplinare il procedimento di autorizzazione paesaggistica semplificata in conformità ai criteri del decreto.

Secondo la Provincia di Trento, la disposizione impugnata sarebbe in contrasto con l'art. 8, primo comma, numeri 1), 5), 6) e con l'art. 16 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 nonché con le norme di attuazione dello statuto di autonomia di cui al d.p.r. 20 gennaio 1973, n. 115, al d.p.r. 1° novembre 1973, n. 690, al d.p.r. 22 marzo 1974, n. 381, al decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento.

La ricorrente lamenta che, con il provvedimento impugnato, il legislatore statale sarebbe venuto a vincolare in concreto, sia relativamente ai tempi della propria legislazione, sia in relazione allo stesso contenuto, la potestà legislativa primaria provinciale in tema di tutela paesaggistica, peraltro con un atto statale di natura regolamentare, laddove la suddetta potestà potrebbe, nei casi previsti, essere condizionata soltanto con atti di normazione primaria dello Stato.

La Corte individua l'ambito materiale al quale ricondurre la disciplina oggetto dell'impugnazione della Provincia autonoma di Trento, avendo riguardo all'oggetto ed alla *ratio* della norma medesima, così da identificare correttamente l'interesse da essa tutelato. Secondo l'autoqualificazione compiuta dal legislatore statale con il sopra citato articolo, la disciplina in esame è riconducibile alla materia "*determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni amministrative, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.*", attribuita alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

La Corte ricorda 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, tanto da identificare correttamente anche l'interesse tutelato.

Nel caso in oggetto, l'autoqualificazione operata dal legislatore statale, benché priva di efficacia vincolante per quanto prima rilevato, è corretta. Va infatti ricordato che l'affidamento in via esclusiva alla competenza legislativa statale della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni è previsto, alla luce della giurisprudenza costituzionale, in relazione ai "*diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*" e che, pertanto, "*si collega al fondamentale principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost.*", essendo "*strumento indispensabile per realizzare quella garanzia*" come già stabilito con sentenza 164/2012.

In questo quadro, si deve ribadire 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*".

Questo titolo di legittimazione dell'intervento statale è invocabile, sempre secondo la giurisprudenza della Corte, "*in relazione a specifiche prestazioni delle quali la normativa statale definisca il livello essenziale di erogazione*" citata. 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.

Alla stregua di tali principi, la disciplina in questione va ricondotta all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost. In questa prospettiva, infatti, anche l'attività amministrativa (quindi, anche i procedimenti amministrativi in genere), come la stessa giurisprudenza costituzionale ha avuto modo di evidenziare, può assurgere alla qualifica di *prestazione* della quale lo Stato è competente a fissare un *livello essenziale* a fronte di una specifica pretesa di individui, imprese, operatori economici ed, in generale, di soggetti privati.

La disposizione regolamentare oggetto del conflitto ha l'evidente finalità di predisporre modelli procedurali semplificati, in grado di accelerare i tempi che siano uniformi su tutto il territorio nazionale. Chiare ed inequivocabili sono, quindi, le esigenze di uniformità della disciplina in tema di autorizzazione paesaggistica su tutto il territorio nazionale, tanto da giustificare, grazie al citato parametro (art. 117, secondo comma, lettera *m*, Cost.), che si impongano anche all'autonomia legislativa delle Regioni.

La materia esula dall'ambito di applicazione dello statuto di autonomia della Provincia e la riconduzione della disciplina in esame all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost. comporta la non fondatezza del conflitto in oggetto e pertanto la Corte dichiara che spettava allo Stato disciplinare, nei confronti della Provincia autonoma di Trento, il procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica, come regolato dall'articolo 6, comma 2, del d.p.r. 9 luglio 2010, n. 139 impugnato dalla Provincia autonoma di Trento con il ricorso per conflitto di attribuzione.

Paesaggio - Procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica per gli interventi di lieve entità - Regolamento governativo recante disposizioni per le autonomie speciali - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Ecceppita inammissibilità del ricorso per mancata impugnazione in via principale della norma primaria di cui il regolamento censurato costituirebbe mera attuazione ed esecuzione - Reiezione. - D.P.R. 9 luglio 2010, n. 139, art. 6, comma 2. - Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, art. 8, primo comma, nn. 1), 5), 6), "nonché integrativamente nn. 2), 3), 4), 7), 8) 11), 14), 16), 17) 18) 21), 22), 24)", e art. 16; d.P.R. 20 gennaio 1973, n. 115; d.P.R. 1° novembre 1973, n. 690; d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, artt. 2 e 3.

Paesaggio - Procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica per gli interventi di lieve entità - Regolamento governativo recante disposizioni per le autonomie speciali - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Ecceppita inammissibilità del ricorso per la partecipazione della Provincia ricorrente alla Conferenza unificata che ha approvato il d.P.R. censurato - Dissenso manifestato e documentato - Reiezione. - D.P.R. 9 luglio 2010, n. 139, art. 6, comma 2. - Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, art. 8, primo comma, nn. 1), 5), 6), "nonché integrativamente nn. 2), 3), 4), 7), 8) 11), 14), 16), 17) 18) 21), 22), 24)", e art. 16; d.P.R. 20 gennaio 1973, n. 115; d.P.R. 1° novembre 1973, n. 690; d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, artt. 2 e 3.

Paesaggio - Procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica per gli interventi di lieve entità - Regolamento governativo recante disposizioni per le autonomie speciali - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Asserita lesione della potestà legislativa primaria e della competenza amministrativa della Provincia in materia di tutela del paesaggio - Insussistenza - Disciplina riconducibile alla competenza legislativa esclusiva statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale - Dichiarazione che spettava allo Stato disciplinare, nei confronti della Provincia autonoma di Trento, il procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica, come regolato dall'art. 6, comma 2, del d.P.R. 9 luglio 2010, n. 139. - D.P.R. 9 luglio 2010, n. 139, art. 6, comma 2. - Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, art. 8, primo comma, nn. 1), 5), 6), "nonché integrativamente nn. 2), 3), 4), 7), 8) 11), 14), 16), 17) 18) 21), 22), 24)", e art. 16; d.P.R. 20 gennaio 1973, n. 115; d.P.R. 1° novembre 1973, n. 690; d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, artt. 2 e 3. (GU n. 31 del 01.08.2012 )

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito dell'articolo 6, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 9 luglio 2010, n. 139 (Regolamento recante procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica per gli interventi di lieve entità, a norma dell'articolo 146, comma 9, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e successive modificazioni), promosso dalla Provincia autonoma di Trento con ricorso notificato il 25 ottobre 2010, depositato in cancelleria il 27 ottobre 2010 ed iscritto al n. 9 del registro conflitti tra enti 2010.

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

*udito* nell'udienza pubblica del 18 ottobre 2011 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

*uditi* l'avvocato Giandomenico Falcon per la Provincia autonoma di Trento e l'avvocato dello Stato Alessandro De Stefano per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1.— La Provincia autonoma di Trento ha proposto conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri per ottenere la dichiarazione di non spettanza allo Stato del potere di disciplinare, con riferimento alla Provincia autonoma di Trento, il procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica, così come regolato dall'articolo 6, comma 2, del

decreto del Presidente della Repubblica 9 luglio 2010, n. 139 (Regolamento recante procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica per gli interventi di lieve entità, a norma dell'articolo 146, comma 9, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e successive modificazioni), in quanto rientrante nella materia della tutela del paesaggio, affidata alla sua potestà legislativa primaria, nonché il conseguente annullamento del suddetto articolo, nella parte in cui si riferisce alla Provincia autonoma, stante l'affermato contrasto con numerosi parametri statutari e costituzionali.

1.1.— La disposizione oggetto di conflitto concerne il procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica per gli interventi di lieve entità e stabilisce che in ragione dell'attinenza delle disposizioni del suddetto decreto ai livelli essenziali delle prestazioni amministrative, di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, e della natura di grande riforma economico sociale del Codice dei beni culturali e del paesaggio e delle norme di semplificazione procedimentale in esso previste, le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano, in conformità agli statuti ed alle relative norme di attuazione, adottano, entro centottanta giorni, le norme necessarie a disciplinare il procedimento di autorizzazione paesaggistica semplificata in conformità ai criteri del citato decreto.

1.2.— Secondo la ricorrente, la disposizione impugnata sarebbe in contrasto con l'art. 8, primo comma, numeri 1), 5), 6), «nonché integrativamente numeri 2), 3), 4), 7), 8), 11), 14), 16), 17), 18), 21), 22), 24)», e con l'art. 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 con le norme di attuazione dello statuto di autonomia di cui: a) al decreto del Presidente della Repubblica 20 gennaio 1973, n. 115 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione 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); b) al decreto del Presidente della Repubblica 1° novembre 1973, n. 690 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernente tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare); c) al decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 1974, n. 381 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di urbanistica ed opere pubbliche); d) al 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), in particolare artt. 2 e 3.

1.3.— La ricorrente – richiamate le proprie competenze statutarie, sia legislative primarie sia amministrative, competenze riconosciute anche dal 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), che, all'art. 8, dispone una specifica salvaguardia, stabilendo che «nelle materie disciplinate dal presente codice restano ferme le potestà attribuite alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e Bolzano dagli statuti e dalle relative norme di attuazione» – lamenta che, con il provvedimento impugnato, il legislatore statale sarebbe venuto a vincolare in concreto, sia relativamente ai tempi della propria legislazione, sia in relazione allo stesso contenuto, la potestà legislativa primaria provinciale in tema di tutela paesaggistica, peraltro con un atto statale di natura regolamentare, laddove la suddetta potestà potrebbe, nei casi previsti, essere condizionata soltanto con atti di normazione primaria dello Stato.

In tal modo, prosegue la Provincia autonoma, sarebbero state violate le proprie prerogative costituzionali, previste dal ricordato art. 8, primo comma, numero 6), dello statuto speciale. Al riguardo, sottolinea, altresì, che l'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 266 del 1992 prevede che, nelle materie di competenza provinciale, la legislazione statale non operi direttamente, dovendo la legislazione provinciale essere adeguata «ai principi e norme costituenti limiti ai sensi degli articoli 4 e 5 dello Statuto speciale», recati «dai nuovi atti legislativi dello Stato».

2.— Preliminarmente devono essere esaminate le eccezioni di inammissibilità del ricorso.

2.1.— Ritiene la difesa statale, innanzitutto, che l'inammissibilità del ricorso in esame si baserebbe sulla considerazione che l'art. 6, comma 2, del d.P.R. n. 139 del 2010 (come, del resto, l'intero regolamento) non avrebbe carattere innovativo, ma sarebbe meramente attuativo dell'art. 146, comma 9, del d.lgs. n. 42 del 2004, norma primaria, alla quale sarebbe riconducibile l'asserita lesione delle prerogative della ricorrente, che, dunque, avrebbe dovuto, nei termini, essere oggetto del ricorso in via principale.

2.1.1.— L'eccezione non è fondata.

Questa Corte ha ripetutamente sottolineato «l'inammissibilità dei ricorsi per conflitto di attribuzione proposti contro atti meramente consequenziali (confermativi, riproduttivi, esplicativi, esecutivi, etc.) rispetto ad atti anteriori, non impugnati, con i quali era già stata esercitata la competenza contestata. In tali ipotesi, infatti, secondo la giurisprudenza costituzionale, si verificherebbe una decadenza dall'esercizio dell'azione, per il fatto che, in siffatta evenienza, attraverso l'impugnazione dell'atto meramente consequenziale, si tenterebbe in modo surrettizio, di contestare giudizialmente l'atto di cui quello impugnato è mera conseguenza e, per il quale, è già inutilmente spirato il termine» (tra le ultime, sentenza n. 369 del 2010).

Tuttavia, nel caso di specie, tali principi non risultano applicabili. Infatti, il d.P.R. n. 139 del 2010 impugnato non costituisce pedissequa attuazione della norma primaria. L'art. 146 del Codice dei beni culturali disciplina l'autorizzazione in materia paesaggistica e al comma 9 – nella parte che qui interessa – prevede che con «regolamento da emanarsi ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, entro il 31 dicembre 2008, su proposta del Ministro d'intesa con la Conferenza unificata, salvo quanto previsto dall'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono stabilite procedure semplificate per il rilascio dell'autorizzazione in relazione ad interventi di lieve entità in base a criteri di snellimento e concentrazione dei procedimenti, ferme, comunque, le esclusioni di cui agli articoli 19, comma 1 e 20, comma 4 della legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive modificazioni».

Poiché l'art. 8 del d.lgs. n. 42 del 2004 prevedeva che nelle materie «disciplinate dal presente codice restano ferme le potestà attribuite alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e Bolzano dagli statuti e dalle relative norme di attuazione», sussistevano ampi margini di dubbio sull'estensione della specifica disciplina relativa al rilascio dell'autorizzazione in relazione ad interventi di lieve entità anche alla ricorrente Provincia autonoma e, quindi, non può ritenersi che si realizzino le condizioni per una decadenza dell'esercizio dell'azione nei confronti dell'impugnato regolamento.

2.1.2.— Pertanto, poiché la menomazione delle attribuzioni lamentata dalla Provincia autonoma ricorrente «è autonomamente imputabile al provvedimento impugnato, e non già a questo quale mero e puntuale provvedimento attuativo ed esecutivo della norma censurata di incostituzionalità» (sentenza n. 386 del 2005), secondo costante giurisprudenza costituzionale, non è precluso l'esame del merito dell'odierno conflitto.

2.2.— Ulteriore ragione di inammissibilità del ricorso – secondo la difesa dello Stato – risiederebbe nella partecipazione della Provincia autonoma di Trento alla Conferenza unificata che ha approvato il d.P.R. n. 139 del 2010 e che vincolerebbe la ricorrente all'esito maturato in quella sede.

2.2.1.— Anche questa eccezione deve essere disattesa, essendo ampiamente documentato il dissenso della ricorrente all'approvazione del testo nella formulazione poi divenuta definitiva, accompagnato dalla richiesta di introdurre emendamenti. Al riguardo, la Provincia autonoma ha depositato, unitamente alla memoria del 27 settembre, il verbale della riunione della Conferenza

unificata del 26 novembre 2009, nel corso della quale è stato approvato lo schema del regolamento in oggetto, da cui risulta la sua mancata partecipazione a tale riunione.

La ricorrente ricorda, altresì, di aver precedentemente manifestato il proprio dissenso e richiesto modifiche all'attuale testo, prima della approvazione (come risulta dal primo "Considerato" dell'Intesa), prove che renderebbero inconferente ogni deduzione sul comportamento della Provincia autonoma in tale sede.

La giurisprudenza costante di questa Corte ha ritenuto che il dissenso manifestato anteriormente all'approvazione di normative oggetto di concertazione implica la perdurante ammissibilità del ricorso per conflitto ad opera della parte dissenziente (da ultimo, sentenza n. 275 del 2011; v. anche sentenze n. 39 del 2003, n. 507 del 2002 e n. 206 del 2001).

2.3.— Ugualmente da respingere, in quanto non fondato, è l'ulteriore motivo di inammissibilità del ricorso, relativo ad una presunta attestazione di non lesività del regolamento impugnato «nella parte in cui esso detta la procedura semplificata», ricavabile da quanto avrebbe affermato la stessa Provincia di Trento nel suo ricorso.

Tale eccezione si basa unicamente su una capziosa ed errata lettura del contenuto del ricorso, in quanto la Provincia di Trento non ha, con le sue affermazioni, voluto intendere di condividere il contenuto del regolamento ma, bensì, che l'esame di disposizioni che essa ritiene non applicabili, è privo di interesse e, quindi, non oggetto di censura.

3. — Nel merito, il conflitto non è fondato.

3.1.— L'art. 6, comma 2, del d.P.R. n. 139 del 2010 – come sopra ricordato – concerne il procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica per gli interventi di lieve entità e stabilisce che la Provincia autonoma di Trento, «in ragione dell'attinenza delle disposizioni del presente decreto ai livelli essenziali delle prestazioni amministrative, di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, e della natura di grande riforma economico sociale del Codice e delle norme di semplificazione procedimentale in esso previste», debba adottare, «entro centottanta giorni, le norme necessarie a disciplinare il procedimento di autorizzazione paesaggistica semplificata in conformità ai criteri del decreto stesso».

3.2.— La prima valutazione da compiere riguarda la fondatezza delle censure della Provincia in ordine alla lesione delle specifiche attribuzioni che le derivano dallo statuto di autonomia. La ricorrente lamenta, infatti, la violazione di quanto previsto dall'art.8, primo comma, numero 6), del d.P.R. n. 670 del 1972 che le conferisce potestà legislativa primaria nella materia della «tutela del paesaggio», al quale vanno collegate altre disposizioni statutarie e della normativa di attuazione. Fa altresì presente che non si verte in una normativa statale costituente riforma economico sociale della Repubblica, né che ad essa può essere opposto il nuovo testo del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, dato che una limitazione delle sue competenze legislative che derivasse dall'applicazione del nuovo testo dell'art. 117 Cost. verrebbe a porsi in contrasto con quanto previsto dall'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), che vieta che dalle disposizioni di tale novella costituzionale possa derivare una "reformatio in pejus" della normativa prevista dagli statuti di autonomia speciale.

La affermazione della ricorrente circa l'insussistenza, da parte delle disposizioni impuginate, dei requisiti formali perché queste possano essere ascritte nell'ambito «delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica» è esatta. Già nella sentenza n. 376 del 2002 questa Corte, esaminando – alla luce dell'assetto costituzionale precedente alla revisione del 2001 – la posizione che, nella gerarchia delle fonti di produzione del diritto, venivano ad assumere i regolamenti di delegificazione, affermava che «la sostituzione di norme legislative con norme regolamentari esclude(va) di per sé che da queste ultime (potessero) trarsi principi vincolanti per le

regioni». È evidente che in nulla queste conclusioni sono mutate dopo la modifica del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, e che, quindi, deve escludersi che il regolamento di delegificazione sia un veicolo normativo idoneo a delineare le grandi riforme economico-sociali che si impongono alla potestà legislativa della Provincia autonoma.

Sono, invece, erronee le altre argomentazioni della ricorrente.

Il più volte citato art. 8, primo comma, numero 6), dello statuto di autonomia riconosce una competenza legislativa primaria alla Provincia nelle questioni di merito relative alla «tutela del paesaggio». Infatti, nella sentenza n. 226 del 2009, questa Corte, affrontando la questione della legittimità costituzionale dell'art. 131, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004, con riferimento al parametro rappresentato dalla lettera s) del novellato secondo comma dell'art. 117 della Costituzione, vale a dire operando un raffronto di merito tra la «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali» e la «tutela del paesaggio» dello statuto di autonomia, precisò che «la competenza statale esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. non può operare nei confronti della Provincia autonoma di Trento in materia di tutela del paesaggio, giacché essa è espressamente riservata alla sua competenza legislativa primaria, nei limiti segnati dall'art. 4 dello statuto, i quali – come già evidenziato per l'analoga previsione statutaria della Regione Valle d'Aosta – comportano che la Provincia di Trento debba rispettare la norma fondamentale di riforma economico-sociale costituita dal citato art. 142».

Invece, nel caso in esame, la questione non riguarda aspetti sostanziali, ma concerne profili di carattere procedurale: quali, cioè, debbano essere le regole che disciplinano, con riferimento alle procedure semplificate in materia di autorizzazione paesaggistica per interventi di lieve entità, il rapporto tra la pubblica amministrazione e coloro che richiedono una prestazione rientrante in questo ambito. Si tratta di un aspetto che è estraneo alla previsione della più volte citata disposizione dello statuto speciale, il quale, quindi, da questa normativa non subisce alcuna violazione per ciò che riguarda le attribuzioni legislative che conferisce alla Provincia (né, per il parallelismo previsto dall'art. 16, per le attribuzioni amministrative).

Al riguardo, è opportuno ricordare che nell'art. 4 dello statuto è ancora presente (a differenza di ciò che è avvenuto per le regioni a statuto ordinario con la modifica dell'art. 117) il limite alla potestà legislativa rappresentato dal «rispetto [...] degli interessi nazionali». Si tratta di un'espressione che può avere molteplici significati, tra i quali va sicuramente ricondotto (in quanto è la disposizione costituzionale stessa che, nell'inciso, riconoscendo un fondamentale diritto della popolazione, evidenzia che il riferimento è anche rivolto allo “Stato comunità”) quello che tutti i destinatari delle leggi della Repubblica hanno il diritto di fruire, in condizioni di parità sull'intero territorio nazionale, di una procedura uniforme nell'esame di loro istanze volte ad ottenere un provvedimento amministrativo.

4.— Poiché la normativa statutaria non impedisce questo intervento da parte dello Stato, che si pone al di fuori delle competenze legislative fissate dall'art. 8, primo comma, numero 6), del d.P.R. n. 670 del 1972 – che costituisce il presupposto logico delle altre disposizioni statutarie ed attuative invocate, le quali, quindi, non possono in modo autonomo essere poste a sostegno della tesi della Provincia – occorre effettuare un ulteriore esame per valutarne la legittimità costituzionale.

La ricorrente aveva paventato il rischio che la mancata, o erronea, applicazione dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 avesse portato lo Stato a far valere nei suoi confronti la normativa contenuta nel novellato art. 117 della Costituzione. Se a queste argomentazioni già si è data una risposta, resta da valutare un diverso, per certi versi opposto, dubbio, se cioè questo tipo di intervento sia consentito allo Stato dal nuovo art. 117. Infatti, l'art. 10 della legge di revisione costituzionale, se da una parte vieta che le disposizioni contenute nella suddetta legge costituzionale possano limitare le attribuzioni contenute negli statuti speciali, dall'altra le estende a questi ultimi «per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampia rispetto a quelle già attribuite». A questo, del resto, fa implicito ma chiaro riferimento la ricorrente, laddove afferma che «il divieto di regolamenti statali nelle materie regionali [...] vale anche per le Regioni ordinarie». Tralasciando,

in quanto non rilevanti ai fini della presente decisione, le complesse questioni interpretative che questa disposizione fa sorgere, sulle quali la Corte si è soffermata fin dalla sentenza n. 314 del 2003, occorre valutare se l'attuale art. 117 Cost. consenta allo Stato di emanare l'impugnato regolamento di semplificazione.

4.1.— È necessario, innanzitutto, individuare, con riferimento al riparto di competenze previsto per le Regioni a statuto ordinario, l'ambito materiale al quale ricondurre la disciplina oggetto dell'impugnazione della Provincia autonoma di Trento, avendo riguardo all'oggetto ed alla ratio della norma medesima, così da identificare correttamente l'interesse da essa tutelato.

4.2.— Secondo l'autoqualificazione compiuta dal legislatore statale con il sopra citato articolo, la disciplina in esame è riconducibile alla materia «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni amministrative, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.», attribuita alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

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 (da ultimo, sentenza n. 164 del 2012, vedi anche: sentenze n. 207 del 2010, n. 1 del 2008, n. 169 del 2007 e n. 447 del 2006).

4.3.— Nel caso in oggetto, l'autoqualificazione operata dal legislatore statale, benché priva di efficacia vincolante per quanto prima rilevato, è corretta.

Va infatti ricordato 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»; e che, pertanto, «si collega al fondamentale principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost.», essendo «strumento indispensabile per realizzare quella garanzia» (sentenza n. 164 del 2012).

In questo quadro, si deve ribadire 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» (ex plurimis: sentenze n. 248 del 2011, n. 207 del 2010, n. 322 del 2009, n. 168 e n. 50 del 2008).

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), nonché «quando la normativa al riguardo fissi, appunto, livelli di prestazioni da assicurare ai fruitori dei vari servizi» (sentenza n. 92 del 2011), 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» (sentenze n. 8 del 2011, n. 10 del 2010 e n. 134 del 2006).

4.4.— Si tratta, pertanto, come già precisato più volte da questa Corte, «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» (sentenze n. 322 del 2009 e n. 282 del 2002).

Alla stregua di tali principi, la disciplina in questione va ricondotta all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.

In questa prospettiva, infatti, anche l'attività amministrativa (quindi, anche i procedimenti amministrativi in genere), come la stessa giurisprudenza costituzionale ha avuto modo di evidenziare, può assurgere alla qualifica di «prestazione» della quale lo Stato è competente a fissare un «livello essenziale» a fronte di una specifica pretesa di individui, imprese, operatori economici ed, in generale, di soggetti privati (si vedano le sentenze n. 322 del 2009, n. 399 e n. 398 del 2006). La disciplina oggetto della norma qui impugnata dalla Provincia ricorrente rientra, pertanto, in quella evoluzione in atto nel sistema amministrativo tesa ad una accentuata semplificazione di talune tipologie procedurali. La riconducibilità ai livelli essenziali delle prestazioni della disciplina dettata dall'art. 6, comma 2, del d.P.R. n. 139 del 2010, è, pertanto, desumibile dall'oggettiva necessità di dettare regole del procedimento, valide in ogni contesto geografico della Repubblica, le quali, adeguandosi a canoni di proporzionalità e adeguatezza, si sovrappongono al normale riparto di competenze contenuto nel Titolo V della Parte seconda della Costituzione.

L'esigenza comune, che caratterizza questo tipo di attività procedurale, è quella di impedire che le funzioni amministrative risultino inutilmente gravose per i soggetti amministrati ed è volta a semplificare le procedure, evitando duplicazione di valutazioni, in un'ottica di bilanciamento tra l'interesse generale e l'interesse particolare all'esplicazione dell'attività.

4.4.1.— Del resto, più volte questa Corte ha affermato, sottoponendo a scrutinio le disposizioni della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), che esse definivano livelli essenziali delle prestazioni. È opportuno ricordare, al riguardo, che il legislatore statale, con l'art. 29 della legge n. 241 del 1990 – come modificato dall'art. 10 della legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile) – al comma 2-bis, ha previsto che afferiscano ai livelli essenziali delle prestazioni le norme di legge concernenti gli obblighi per la pubblica amministrazione di assicurare la partecipazione dei soggetti interessati al procedimento, sia quelle tese all'individuazione di un responsabile ed alla conclusione del procedimento stesso entro il termine prefissato, sia quelle relative alla durata massima dei procedimenti.

Fin dalla sentenza n. 282 del 2002, questa Corte ha sottolineato che alla base dei livelli essenziali vi è l'esigenza, che giustifica la competenza esclusiva statale, di «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».

Particolarmente significativa, con riferimento al presente conflitto, è la già citata sentenza n. 322 del 2009, relativa alla certificazione ambientale o di qualità rilasciata da soggetto certificatore accreditato, nella quale si afferma che la disposizione allora impugnata «mira [...] ad assicurare che tutte le imprese fruiscano, in condizioni di omogeneità sull'intero territorio nazionale, ad uno stesso livello, della possibilità di avvalersi di una prestazione, corrispondente all'ottenimento di una delle certificazioni di qualità dalla stessa previste, concernenti molteplici ambiti e scopi, da parte di appositi enti certificatori, accreditati in ragione del possesso di specifici requisiti», affidando «ad un regolamento governativo (da adottarsi previo parere della Conferenza Stato-Regioni) [il] compito di individuare “le tipologie dei controlli”». Dato che la «disciplina è [...] riconducibile alla materia “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”, attribuita dall'articolo 117, secondo comma, lettera m), Cost. alla competenza legislativa esclusiva dello Stato», a quest'ultimo spetta, dunque, «anche la potestà normativa secondaria, con la naturale conseguenza della attribuzione del potere regolamentare».

La disposizione regolamentare oggetto del conflitto ha l'evidente finalità di predisporre modelli procedurali semplificati, in grado di accelerare i tempi che siano, nel contempo, uniformi su

tutto il territorio nazionale. Chiare ed inequivocabili sono, quindi, le esigenze di uniformità della disciplina in tema di autorizzazione paesaggistica su tutto il territorio nazionale, tanto da giustificare – grazie al citato parametro (art. 117, secondo comma, lettera m, Cost.) – che si impongano anche all'autonomia legislativa delle Regioni.

5.— Nella disposizione censurata si ravvisa l'esigenza (comune, per gli argomenti sopra esposti, ai provvedimenti di semplificazione amministrativa, a prescindere dalla materia sulla quale vengano ad incidere) «di determinare livelli essenziali di prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, compreso quello delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome» (sentenza n. 164 del 2012).

6.— In conclusione, la materia esula dall'ambito di applicazione dello statuto di autonomia della Provincia e la riconduzione della disciplina in esame all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. comporta la non fondatezza del conflitto in oggetto.

per questi motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara che spettava allo Stato disciplinare, nei confronti della Provincia autonoma di Trento, il procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica, come regolato dall'articolo 6, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 9 luglio 2010, n. 139 (Regolamento recante procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica per gli interventi di lieve entità, a norma dell'articolo 146, comma 9, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e successive modificazioni), impugnato dalla Provincia autonoma di Trento con il ricorso per conflitto di attribuzione indicato in epigrafe.

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

Alfonso QUARANTA, Presidente  
Paolo Maria NAPOLITANO, Redattore  
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 24 luglio 2012.

## **Sentenza: 30 luglio 2012, n. 211**

**Materia:** assunzioni presso gli enti del servizio sanitario regionale – coordinamento della finanza pubblica

**Limiti violati:** artt. 97, primo comma, e 117, secondo e terzo comma, Cost.

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** artt. 13, 31, 32, 34, comma 5, e 39, comma 1, della legge della Regione Basilicata 4 agosto 2011, n. 17 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2011 e del bilancio pluriennale per il triennio 2011-2013)

**Esito:** illegittimità costituzionale degli artt. 31, 32, 34, comma 5, e 39, comma 1, della l.r. Basilicata 17/2011; infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 13 della legge predetta.

**Estensore nota:** Cesare Belmonte

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna gli articoli 13, 31, 32, 34, comma 5, e 39, comma 1, della legge della Regione Basilicata 4 agosto 2011, n. 17 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2011 e del bilancio pluriennale per il triennio 2011-2013).

L'art. 13 prevede che gli Enti del Servizio Sanitario Regionale, nel rispetto delle limitazioni e delle procedure previste dalla normativa vigente, possono effettuare assunzioni anche utilizzando le graduatorie valide di pubblici concorsi approvate da altre amministrazioni del Servizio Sanitario Regionale, previo accordo tra le amministrazioni interessate. La norma si porrebbe in contrasto con l'art. 30, comma 2-bis, del d.lgs. 165/2001 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), in forza del quale le amministrazioni, prima di procedere all'espletamento di procedure concorsuali, finalizzate alla copertura di posti vacanti in organico, devono attivare le procedure di mobilità, provvedendo, in via prioritaria, all'immissione in ruolo dei dipendenti, provenienti da altre amministrazioni in posizione di comando o di fuori ruolo, appartenenti alla stessa area funzionale, che facciano domanda di trasferimento nei ruoli delle amministrazioni in cui prestano servizio.

In questo modo il legislatore regionale avrebbe invaso la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

L'art. 31 abroga la l.r. Basilicata 10/2011 ripristinando le disposizioni di cui all'originario art. 12 della l.r. Basilicata 16/2002 (Disciplina generale degli interventi in favore dei lucani all'estero), che riconosce al Presidente della Commissione dei lucani all'estero una indennità pari al 20 per cento di quella lorda mensile riservata ai consiglieri regionali, nonché il trattamento riservato ai dirigenti regionali per le missioni svolte all'estero o in Italia, disciplinando al contempo, per il Presidente ed i membri della Commissione, il rimborso delle spese di viaggio per le missioni sul territorio regionale.

La norma si porrebbe in contrasto con un principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica sancito dall'art. 6, comma 3, del d.l. 78/2010 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), in base al quale le indennità, i compensi, i gettoni, le retribuzioni o le altre utilità comunque denominate, corrisposti dalle pubbliche amministrazioni ai componenti di organi di indirizzo, direzione e controllo, consigli di amministrazione e organi collegiali comunque denominati ed ai titolari di incarichi di qualsiasi tipo, sono automaticamente ridotte del 10 per cento.

Analoghe censure sono proposte in relazione all'art. 32 e all'art. 34, comma 5.

La prima norma prevede che ai componenti della Commissione dei lucani all'estero, non consiglieri regionali, per la partecipazione alle sedute e per le missioni in Italia ed all'estero, compete il rimborso spese e il trattamento di missione dei dirigenti regionali. Ai componenti della Commissione, consiglieri regionali, in precedenza soggetti al medesimo trattamento dei membri non consiglieri, compete il rimborso spese e il trattamento di missione previsto per i consiglieri regionali.

La seconda norma stabilisce che al Presidente della Commissione regionale dell'Immigrazione compete, per missioni in Italia e all'estero, il rimborso spese o il trattamento di missione previsto dalla legge per i consiglieri regionali, anziché quello previsto per la dirigenza regionale, come invece originariamente stabilito dalla legislazione regionale.

Infine, l'art. 39, comma 1, prescrive che in attuazione della l.r. Basilicata 60/2010 si possa procedere alla stabilizzazione dei soggetti impegnati in attività socialmente utili, già esclusi dalla stabilizzazione operata con deliberazione di Giunta regionale nel 2001.

Secondo il ricorrente la norma viola l'art. 17, comma 10, del d.l. 78/2009 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini) che fissa un principio di coordinamento della finanza pubblica non ammettendo una generica salvaguardia di tutte le stabilizzazioni, anche se programmate ed autorizzate. Ne deriverebbe la violazione dell'art. 117, terzo comma, in uno con la violazione dell'art. 97 Cost. in considerazione del notevole lasso di tempo intercorso dalla precedente stabilizzazione.

Secondo la Regione Basilicata le censure statali non sono fondate..

Quanto all'art. 13, la norma ma non fa che attuare un principio già codificato dalla l. 3/2003 (Disposizioni ordinamentali in materia di pubblica amministrazione), che consente l'utilizzazione di graduatorie concorsuali di altri enti appartenenti al medesimo comparto.

Quanto agli artt. 31, 32 e 34, comma 5, poiché la legge statale potrebbe stabilire solo un limite complessivo che lascia agli enti l'ampia libertà di allocazione delle risorse tra i diversi ambiti e obiettivi di spesa, ma non impone nel dettaglio gli strumenti concreti per raggiungere quegli obiettivi, nella fattispecie non ricorrerebbe alcuna violazione, dato che la Regione aveva già proceduto ad uniformarsi alla normativa nazionale sul risparmio.

Quanto all'art. 39, comma 1, tale norma si riferirebbe ad un caso particolare in cui viene richiamato un diritto alla stabilizzazione già ben definito ed individuato a data certa.

Ad avviso della Consulta la questione relativa all'art. 13 della legge regionale censurata non è fondata, basandosi su una erronea interpretazione normativa. Deve ritenersi infatti che la legge regionale prescriva il ricorso obbligatorio e preliminare alle procedure di mobilità disciplinate dal d.lgs. 165/2001, dal momento che la norma contiene una esplicita clausola di salvaguardia in ragione della quale le assunzioni da parte degli enti del servizio sanitario regionale devono essere effettuate nel rispetto delle limitazioni e delle procedure previste dalla normativa vigente.

Le questioni relative agli artt. 31, 32 e 34, comma 5, sono invece fondate giacché tali disposizioni contrastano con gli obiettivi di contenimento e riduzione della spesa pubblica di cui all'art. 6 del d.l. 78/2010, che costituisce espressione di un principio fondamentale della finanza pubblica.

*Le censurate disposizioni regionali, comportano tutte un sensibile incremento in un aggregato di spesa particolare, quello relativo alle indennità (anche di missione), ai compensi e ai rimborsi dei dipendenti di due enti regionali che ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche (La "Commissione per i lucani all'estero" e la "Commissione per missioni in Italia e all'estero"), o mediante l'innalzamento ex novo di compensi e rimborsi per l'attività dei due organismi collegiali, o attraverso il ripristino di previgenti disposizioni, soppresse proprio nell'intento di abbatterne i costi di funzionamento.*

L'obbligo di riduzione nella misura del 10 per cento delle spese per il personale elencate al comma 3 del d.l. 78/2010, e di mantenere le stesse ferme fino al 2013, costituisce principio fondamentale nel senso di limite complessivo, ferma restando la libertà delle Regioni di dare attuazione al principio in modo graduato e differenziato, purché il risultato globale sia pari a quello

indicato nella legge statale. Nel caso in esame, pur potendosi ammettere attuazioni graduate e differenziate nel *quantum* della riduzione da parte delle diverse leggi regionali di spesa, non è tollerabile alcuna deroga rispetto all'*an* della riduzione.

Le norme in questione non solo non lasciano inalterate le spese, ma ne determinano un aumento, ponendosi altresì in contrasto anche con l'art. 6, comma 2, del d.l. 78/2010, in base al quale la partecipazione in organi collegiali, anche di amministrazione, degli enti che comunque ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche, nonché la titolarità di organi dei predetti enti, è onorifica e può dar luogo solo al rimborso delle spese sostenute ove previsto.

La questione relativa all'art. 39 è fondata. La norma regionale dispone, sulla base di un'altra legge regionale che l'avrebbe già autorizzata (la l.r. 60/2010), la stabilizzazione di lavoratori socialmente utili che erano stati esclusi da tale beneficio in forza di una precedente delibera della Giunta regionale.

La legge regionale che aveva autorizzato la stabilizzazione era stata poi travolta dalla successiva entrata in vigore del d.l. 78/2009, che all'art. 17, comma 10, prevedeva specifiche limitazioni all'effettuazione di assunzioni senza concorso, sia esigendo per le stabilizzazioni il ricorso a procedure concorsuali, sia fissando le percentuali di riserva dei posti messi a concorso a favore degli stabilizzandi.

La disposizione in esame, in quanto configgente con la disciplina statale, viola la potestà legislativa concorrente statale in materia di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., definendo una forma di assunzione riservata, senza predeterminazione di criteri selettivi di tipo concorsuale; ed al contempo lede l'art. 97 Cost. escludendo la possibilità di accesso al lavoro dall'esterno.

Per i predetti motivi la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 31, 32, 34, comma 5, e 39, comma 1, della l.r. Basilicata 17/2011.

**Sanità pubblica - Norme della Regione Basilicata - Servizio sanitario regionale - Reclutamento del personale - Possibilità di effettuare assunzioni anche utilizzando le graduatorie valide di pubblici concorsi approvate da altre amministrazioni del S.S.R., previo accordo tra le amministrazioni interessate - Mancata previsione esplicita del previo ricorso obbligatorio alle procedure di mobilità - Ricorso del Governo - Asserito contrasto con la normativa statale di riferimento, costituente principio fondamentale in materia di ordinamento civile - Insussistenza - Erronea interpretazione della norma censurata - Non fondatezza della questione. - Legge della Regione Basilicata 4 agosto 2011, n. 17, art. 13. - Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. l).**

**Regione (in genere) - Norme della Regione Basilicata - Enti pubblici regionali - Commissione dei lucani all'estero e Commissione Regionale all'immigrazione - Disposizioni in materia di indennità, compensi, rimborsi - Contrasto con gli obiettivi di contenimento e riduzione della spesa pubblica perseguiti dal legislatore statale con la normativa di settore, costituente principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale. - Legge della Regione Basilicata 4 agosto 2011, n. 17, artt. 31, 32 e 34, comma 5. - Costituzione, art. 117, terzo comma; d.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 6, commi 2 e 3.**

**Impiego pubblico - Norme della Regione Basilicata - Amministrazione regionale - Stabilizzazione senza concorso di lavoratori socialmente utili - Contrasto con le disposizioni statali di settore che vietano le stabilizzazioni e ogni forma di assunzione riservata - Violazione della potestà legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica - Violazione del principio del pubblico concorso - Violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Illegittimità costituzionale. - Legge della Regione Basilicata 4 agosto 2011, n. 17, art. 39, comma 1. - Costituzione, artt. 97, primo comma, e 117, terzo comma; d.l. 1 luglio 2009, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 17, comma 10. (GU n. 32 del 08.08.2012 )**

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 13, 31, 32, 34, comma 5, e 39, comma 1, della legge della Regione Basilicata 4 agosto 2011, n. 17 (Assestamento del bilancio di previsione per

l'esercizio finanziario 2011 e del bilancio pluriennale per il triennio 2011-2013), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 30 settembre-4 ottobre 2011, depositato in cancelleria il 7 ottobre 2011 ed iscritto al n. 118 del registro ricorsi 2011.

*Visto* l'atto di costituzione della Regione Basilicata;

*udito* nell'udienza pubblica del 5 giugno 2012 il Giudice relatore Luigi Mazzella;

*uditi* l'avvocato dello Stato Attilio Barbieri per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Marcello Cecchetti per la Regione Basilicata.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita, con riferimento agli articoli 97, primo comma, e 117, terzo comma, della Costituzione, della legittimità costituzionale degli articoli 13, 31, 32, 34, comma 5, e 39, comma 1, della legge della Regione Basilicata 4 agosto 2011, n. 17 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2011 e del bilancio pluriennale per il triennio 2011-2013).

1.1.– Con la prima delle norme regionali censurate, l'art. 13 della legge della Regione Basilicata n. 17 del 4 agosto 2011, il legislatore regionale è intervenuto su una previgente norma regionale, contenuta nell'art. 30, comma 2, della legge della Regione Basilicata 30 dicembre 2010, n. 33 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione annuale e pluriennale della Regione Basilicata – legge finanziaria 2011).

Quest'ultima prevedeva, per il reclutamento del personale degli enti del servizio sanitario regionale, il ricorso obbligatorio alle procedure di mobilità, e, solo successivamente a tale ricorso, l'obbligatoria utilizzazione delle graduatorie di procedure concorsuali precedentemente espletate, anche, su base regionale, da altre amministrazioni del Servizio Sanitario regionale.

Tale disposizione ricalcava quanto disposto, a livello di legislazione statale, dall'art. 30, comma 2-bis, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), che esplicitamente prevede che «le amministrazioni, prima di procedere all'espletamento di procedure concorsuali, finalizzate alla copertura di posti vacanti in organico, devono attivare le procedure di mobilità di cui al comma 1, provvedendo, in via prioritaria, all'immissione in ruolo dei dipendenti, provenienti da altre amministrazioni in posizione di comando o di fuori ruolo, appartenenti alla stessa area funzionale, che facciano domanda di trasferimento nei ruoli delle amministrazioni in cui prestano servizio» e che il trasferimento «è disposto, nei limiti dei posti vacanti, con inquadramento nell'area funzionale e posizione economica corrispondente a quella posseduta presso le amministrazioni di provenienza; il trasferimento può essere disposto anche se la vacanza sia presente in area diversa da quella di inquadramento, assicurando la necessaria neutralità finanziaria».

L'originaria disposizione regionale, dunque, per effetto della censurata riforma, prevede oggi, più genericamente, che «gli Enti del Servizio Sanitario Regionale, nel rispetto delle limitazioni e delle procedure previste dalla normativa vigente, possono effettuare assunzioni anche utilizzando le graduatorie valide di pubblici concorsi approvate da altre amministrazioni del S.S.R., previo accordo tra le amministrazioni interessate».

Secondo il ricorrente, la disposizione regionale, nella formulazione vigente per effetto della contestata novella, non riproducendo in modo pedissequo il contenuto della corrispondente disposizione statale, come faceva la disposizione regionale previgente – nella parte in cui

esplicitamente prevedeva il previo ricorso obbligatorio alle procedure di mobilità – determinerebbe una deroga alla predetta norma statale.

Tale disciplina delle diverse forme di reclutamento normativamente imposte (mobilità, scorrimento delle graduatorie di precedenti concorsi e nuovo concorso), secondo il ricorrente, divergerebbe da quella dettata dalla normativa statale e, vertendo in materia di ordinamento civile, esulerebbe dalla competenza legislativa regionale.

1.2.– Gli artt. 31, 32 e 34, comma 5, della legge regionale n. 17 del 2011, contengono disposizioni in varia misura incidenti su indennità, compensi, rimborsi di due enti regionali: la Commissione dei lucani all'estero e la Commissione Regionale all'immigrazione. Tali norme regionali vengono impugnate in quanto contrastanti con gli obiettivi di contenimento della spesa pubblica contenuti nell'art. 6 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, costituenti, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica.

1.2.1.– In particolare, l'art. 31, ripristinando le disposizioni di cui all'art. 12 della legge della Regione Basilicata 3 maggio 2002, n. 16 (Disciplina generale degli interventi in favore dei lucani all'estero), reintroduce, per il Presidente della "Commissione dei lucani all'estero", una indennità pari al 20 per cento di quella lorda mensile riservata ai consiglieri regionali, nonché il trattamento riservato ai consiglieri regionali medesimi per le missioni svolte all'estero o in Italia, trattamenti che erano stati precedentemente abrogati da precedente legge regionale. Analogamente, sempre per il Presidente ed i membri della Commissione, essa ripristina il rimborso delle spese di viaggio (calcolate nella misura di 1/5 del prezzo al litro della benzina per ogni chilometro percorso tra il Comune in cui ha sede la Commissione e quello ove si svolge la missione).

1.2.2.– L'art. 32 della legge impugnata, a sua volta, ha modificato il comma 3 dell'art. 8 della legge predetta regionale n. 16 del 2002, prevedendo che, mentre «a componenti della Commissione, non consiglieri regionali, per la partecipazione alle sedute e per le missioni in Italia ed all'estero, compete il rimborso spese e il trattamento di missione dei dirigenti regionali [...]. Ai componenti della Commissione, consiglieri regionali, compete il rimborso spese e trattamento di missione previsto per i consiglieri regionali». La norma dunque stabilisce che, per i componenti che siano anche Consiglieri regionali, il rimborso spese e il trattamento di missione non sia pari a quello dei dirigenti regionali, ma sia pari a quello previsto per l'attività degli stessi componenti quali consiglieri regionali.

1.2.3.– L'art. 34, comma 5, nel modificare l'art. 19, comma 2, della legge regionale 13 aprile 1996, n. 21 (Interventi a sostegno dei Migranti in Basilicata ed istituzione della Commissione Regionale dell'Immigrazione), dispone la sostituzione, in quella norma, dell'espressione «dipendenti della Regione appartenenti alla qualifica funzionale più elevata», ivi già contenuta, con le parole «consiglieri regionali». Di conseguenza, l'art. 19, comma 2, della legge regionale n. 21 del 1996, prevede che «al Presidente della Commissione per missioni in Italia e all'estero compete il rimborso spese o il trattamento di missione previsto dalla legge per i consiglieri regionali».

Il ricorrente reputa che tutte le descritte disposizioni si pongano in contrasto con il principio fondamentale della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 6, comma 3, del decreto-legge n. 78 del 2010, norma in forza della quale «a decorrere dal 1° gennaio 2011, le indennità, i compensi, i gettoni, le retribuzioni o le altre utilità comunque denominate, corrisposti dalle pubbliche amministrazioni di cui al comma 3 dell'art. 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, incluse le autorità indipendenti, ai componenti di organi di indirizzo, direzione e controllo, consigli di amministrazione e organi collegiali comunque denominati ed ai titolari di incarichi di qualsiasi tipo, sono automaticamente ridotte del 10 per cento rispetto agli

importi risultanti alla data del 30 aprile 2010. Sino al 31 dicembre 2013, gli emolumenti di cui al presente comma non possono superare gli importi risultanti alla data del 30 aprile 2010, come ridotti ai sensi del presente comma».

1.3.– L'art. 39, infine, dà attuazione ad una stabilizzazione senza concorso di lavoratori socialmente utili, già programmata in precedenza dalla legge della Regione Basilicata 7 dicembre 2000, n. 60 (Norme per la stabilizzazione lavorativa dei soggetti impegnati in progetti di lavori socialmente utili). La norma viene denunciata perché, vertendo in materia di coordinamento della finanza pubblica, si porrebbe in contrasto con il principio fondamentale della legislazione statale, dettato dall'art. 17, comma 10, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), che vieta le stabilizzazioni ancorché programmate, nonché con il principio del buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost.

2.– La questione relativa all'art. 13 della legge della Regione Basilicata n. 17 del 2011 non è fondata. Essa è basata su una erronea interpretazione della predetta norma regionale.

Diversamente da quanto asserito dal Presidente del Consiglio dei ministri, deve ritenersi che la legge regionale prescriba il ricorso obbligatorio alle procedure di mobilità disciplinate dall'art. 30, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001, prima che si possa procedere all'utilizzazione delle graduatorie degli altri concorsi, precedentemente espletati, o, in mancanza, indirne di nuovi.

La volontà del legislatore regionale di far salvo il rispetto di tale obbligo è desumibile non solo dall'assenza, nella norma regionale, di una qualsiasi espressione che autorizzi una deroga al principio, ma anche, e soprattutto, dall'esplicita clausola di salvaguardia contenuta in essa, laddove si prescrive che il ricorso agli altri meccanismi di reclutamento ivi esplicitamente previsti debba avvenire «nel rispetto delle limitazioni e delle procedure previste dalla normativa vigente». Questa espressione, sia per il significato lessicale, sia per la collocazione sistematica, è riferita, con evidenza, alle procedure di mobilità previste dalla citata disposizione di legge statale che, dunque, devono ritenersi, anche nella vigente formulazione della norma, tuttora obbligatorie.

3.– Le questioni, relative agli artt. 31, 32 e 34, comma 5, della legge regionale censurata, sono invece fondate. Sussiste il denunciato contrasto con gli obiettivi di contenimento e riduzione della spesa pubblica perseguiti dal legislatore statale con l'art. 6 del decreto-legge n. 78 del 2010, che costituisce espressione di un principio fondamentale della finanza pubblica.

Le censurate disposizioni regionali, ben lungi dall'imporre, come richiesto dalla disposizione statale richiamata, dei tagli alla spesa regionale, comportano tutte un sensibile incremento in un aggregato di spesa particolare, quello relativo alle indennità (anche di missione), ai compensi e ai rimborsi dei dipendenti di due enti regionali che ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche (La "Commissione per i lucani all'estero" e la "Commissione per missioni in Italia e all'estero"), o mediante l'innalzamento ex novo di compensi e rimborsi per l'attività dei due organismi collegiali, o attraverso il ripristino di previgenti disposizioni, soppresse proprio nell'intento di abbatterne i costi di funzionamento.

Il contrasto con le disposizioni contenute nel citato art. 6 del decreto-legge n. 78 del 2010 è di tutta evidenza. Il comma 3 di tale norma dispone che «le indennità, i compensi, i gettoni, le retribuzioni o le altre utilità comunque denominate, corrisposti dalle pubbliche amministrazioni di cui al comma 3 dell'art. 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, incluse le autorità indipendenti, ai componenti di organi di indirizzo, direzione e controllo, consigli di amministrazione e organi collegiali comunque denominati ed ai titolari di incarichi di qualsiasi tipo, sono automaticamente ridotte del 10 per cento rispetto agli importi risultanti alla data del 30 aprile 2010. Sino al 31 dicembre 2013, gli emolumenti di cui al presente comma non possono superare gli importi risultanti alla data del 30 aprile 2010, come ridotti ai sensi del presente comma».

In proposito questa Corte ha affermato (sentenze n. 182 del 2011 e n. 139 del 2012) che «può considerarsi espressione di un principio fondamentale della finanza pubblica» la disposizione

che stabilisce «rispetto a specifiche voci di spesa, limiti puntuali che [...] vincolano le Regioni, le Province autonome e gli enti del Servizio sanitario nazionale solo come limite complessivo di spesa». Ed, in particolare, con specifico riferimento al comma 3, che l'obbligo di riduzione delle spese per il personale ivi elencate nella misura del 10 per cento, e di mantenere le stesse ferme fino al 2013, costituisce principio fondamentale nel senso di limite globale, complessivo, al punto che ciascuna Regione deve ritenersi libera di darvi attuazione, nelle varie leggi di spesa, relativamente ai diversi comparti, in modo graduato e differenziato, purché il risultato complessivo sia pari a quello indicato nella legge statale. Nel caso in esame, pur ammettendo, per il carattere di globalità enunciato da questa Corte, attuazioni gradate e differenziate nel quantum della riduzione da parte delle diverse leggi regionali di spesa, non è tollerabile alcuna deroga rispetto all'an della riduzione.

Le disposizioni della legge regionale censurata, più che lasciare del tutto inalterate le spese, ne determinano, addirittura, un aumento. Esse vanno oltre i margini di discrezionalità del legislatore regionale e finiscono per porsi in contrasto con il nucleo stesso del principio statale, che mira ad una diminuzione della spesa per il personale. Le disposizioni impugnate, in altre parole, sono intrinsecamente lesive non solo dell'obiettivo di abbattimento della spesa pubblica regionale, ma direttamente di quello, minimale, di contenimento della stessa.

D'altra parte, le norme regionali censurate si pongono, in modo evidente, in contrasto con un'altra disposizione del citato art. 6, comma 2, in base alla quale la partecipazione in organi collegiali, anche di amministrazione, degli enti, che comunque ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche, nonché la titolarità di organi dei predetti enti è onorifica e può dar luogo solo al rimborso delle spese sostenute ove previsto dalla normativa vigente. Tale disposizione non è stata esplicitamente richiamata dal ricorrente. Essa, però, insieme a quella contenuta nel comma 3, rappresenta l'espressione di un unico principio fondamentale che persegue il contenimento della spesa di funzionamento degli enti pubblici regionali.

4.– La questione relativa all'art. 39 della legge regionale censurata è fondata, con riferimento ad entrambi i parametri invocati.

La norma regionale dispone, sulla base di un'altra legge regionale che l'avrebbe già autorizzata (la legge della Regione Basilicata 7 dicembre 2000, n. 60, recante «Norme per la stabilizzazione lavorativa dei soggetti impegnati in progetti di lavori socialmente utili»), la stabilizzazione di lavoratori socialmente utili che erano stati esclusi da tale beneficio in forza di una precedente delibera della Giunta regionale.

La legge regionale che aveva autorizzato la stabilizzazione di cui all'art. 39, però, era stata travolta dalla successiva entrata in vigore del decreto-legge n. 78 del 2009 che, all'art. 17, comma 10, prevedeva specifiche limitazioni all'effettuazione di assunzioni senza concorso, sia per ciò che concerne le modalità di stabilizzazione – sempre attraverso procedure concorsuali – sia a livello di percentuali di riserva dei posti messi a concorso a favore degli stabilizzandi.

Con riferimento ad un'analogha disposizione regionale, relativa alla Regione Calabria, questa Corte (sentenza n. 310 del 2011) ha già dichiarato l'illegittimità della proroga, contemplata da tale disposizione, del termine dei piani di stabilizzazione occupazionale dei lavoratori contenuti in precedenti leggi regionali.

La disposizione in esame, dando attuazione, successivamente al regime dettato dall'art. 17, comma 10, del decreto-legge n. 78 del 2009, ad una stabilizzazione da precedente legge regionale, si pone in contrasto con la vigente normativa nazionale in materia e configura una lesione dei principi di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione (coordinamento della finanza pubblica).

Tale stabilizzazione, inoltre, per taluni lavoratori, realizza una forma di assunzione riservata, senza predeterminazione di criteri selettivi di tipo concorsuale ed esclude o riduce irragionevolmente la possibilità di accesso al lavoro dall'esterno e viola, come questa Corte ha reiteratamente affermato (ex plurimis, sentenze nn. 108 e 127 del 2011) il principio del pubblico concorso e quello di buona amministrazione di cui all'art. 97, primo comma, della Costituzione.

per questi motivi

## LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale degli articoli 31, 32, 34, comma 5, e 39, comma 1, della legge della Regione Basilicata 4 agosto 2011, n. 17 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2011 e del bilancio pluriennale per il triennio 2011-2013);  
dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 13 della legge della Regione Basilicata 4 agosto 2011, n. 17 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2011 e del bilancio pluriennale per il triennio 2011-2013), promossa, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

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

Alfonso QUARANTA, Presidente  
Luigi MAZZELLA, Redattore  
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 30 luglio 2012.

## **Sentenza: 30 luglio 2012, n. 212**

**Materia:** pubblico impiego

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** articoli 3, 51, 81, quarto comma, 97, 117, secondo comma, lettere l) e o), e terzo comma, della Costituzione e degli articoli 3, 4 e 5 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna).

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** articoli 4, commi 5, 10 e 11, 5, commi 1 e 5, 6, commi da 1 a 6 e 8, 9, commi 3 e 6, e 10 della legge della Regione Sardegna 4 agosto 2011, n. 16 (Norme in materia di organizzazione e personale)

**Esito:** - illegittimità costituzionale dell'articolo 4, comma 10, comma 11, dell'articolo 12-bis, comma 3, della legge della Regione Sardegna 5 novembre 1985, n. 26 (Istituzione del Corpo forestale e di vigilanza ambientale della Regione sarda), introdotto dall'articolo 5, comma 1, della legge della Regione Sardegna n. 16 del 2011; dell'articolo 22-bis, comma 3, lettera b), della legge della Regione Sardegna n. 26 del 1985, introdotto dall'articolo 5, comma 1, della legge n. 16 del 2011; dell'articolo 6, comma 2 e comma 8; dell'articolo 9, comma 3; dell'articolo 10;

-inammissibilità della questione di legittimità costituzionale degli articoli 4, commi 5, 10 e 11, 5, commi 1 e 5, 6, commi 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 8, 9, commi 3 e 6, e 10 della legge della Regione Sardegna n. 16 del 2011, promossa, in riferimento agli articoli 3, 4 e 5 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), dell'articolo 6, commi 1, 3, 4, 5 e 6, della legge della Regione Sardegna n. 16 del 2011, promossa, in riferimento agli articoli 3, 51 e 97 della Costituzione,

-non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 4, comma 5, della legge della Regione Sardegna n. 16 del 2011, promosse, in riferimento agli articoli 3, 81, quarto comma, e 97 della Costituzione

**Estensore nota:** Ilaria Cirelli

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna una serie di disposizioni della legge regionale in oggetto, lamentando la violazione di numerosi parametri costituzionali e degli articoli 3, 4 e 5 della l. costituzionale 3/1948 (Statuto speciale per la Sardegna).

In primo luogo, secondo il ricorrente gli artt. 4, commi 5, 10 e 11, 5, commi 1 e 5, 6, commi 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 8, 9, commi 3 e 6, e 10 della legge impugnata, violerebbero gli artt. 3, 4 e 5 della legge cost. n. 3 del 1948 in quanto non sarebbero riconducibili alle materie rispetto alle quali la Regione può legiferare, elencate appunto da tali norme statutarie, senza tuttavia specificare quale sarebbe la materia alla quale appartengono e quali competenze sarebbero state violate.

La questione di legittimità di tali disposizione è giudicata dalla Corte inammissibile, perché effettivamente difetta di una adeguata e specifica argomentazione.

L'articolo 4, comma 5 introduce il comma 4-bis nell'art. 28 della l.r. 31/1998 (Disciplina del personale regionale e dell'organizzazione degli uffici della Regione), che detta la disciplina generale relativa all'attribuzione delle funzioni dirigenziali. Tale disposizione prevede che, in assenza di figure dirigenziali, le funzioni "di direzione di servizio" e "di studio ricerca e consulenza" possono essere attribuite, fino all'espletamento dei concorsi pubblici per l'accesso alla

qualifica dirigenziale e comunque per non più di due anni, a dipendenti della categoria D in possesso dei requisiti per l'accesso a tale qualifica. Secondo il governo tale sistema di accesso alla dirigenza contrasta con gli artt. 3 e 97 Cost. poichè prescinde dal concorso pubblico e viola i principi generali in tema di accesso alle qualifiche, nonché con l'art.81 Cost. poiché non indica i mezzi di copertura finanziaria degli oneri conseguenti che, peraltro, non risultano quantificati. Secondo la Corte tale norma, non dà luogo a lesione dei parametri costituzionali evocati poiché si tratta di norma di organizzazione e non di spesa che consente solo la temporanea assegnazione di mansioni superiori, scaduta la quale il dipendente sarà tenuto a riassumere le mansioni proprie della categoria di appartenenza senza alcuna deroga alla regola del concorso pubblico.

L'articolo 4 comma 10 aggiunge il comma 11-bis all'art. 34 della l.r 6/2008 (Legge-quadro in materia di consorzi di bonifica) e dispone che i consorzi di bonifica prevedono l'assunzione nelle proprie dotazioni organiche, per almeno sei mesi di ciascun anno, del personale che ha prestato attività lavorativa, con contratti a tempo determinato, per le opere trasferite all'Ente acque della Sardegna (ENAS), per almeno centottanta giornate lavorative nei tre anni a partire dal 10 gennaio 2008. Secondo il ricorrente si lede il principio di coordinamento della finanza pubblica di cui al d.l. 78/2010, virtù del quale, a decorrere dall'anno 2011, le amministrazioni pubbliche possono avvalersi di personale a tempo determinato solamente nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009.

Secondo la Corte, la questione di legittimità, con riferimento all'articolo 117 terzo comma Cost. è fondata poiché l'art. 4, comma 10, consentendo in astratto assunzioni a tempo determinato comportanti una spesa maggiore di quanto previsto dal citato d.l., è invasivo della competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica di cui alla norma costituzionale citata.

Secondo la Corte anche la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 4 comma 11, promossa in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost., è fondata poiché dispone la proroga fino al 31 dicembre 2012 del progetto SIADARS per la realizzazione di un primo nucleo dell'archivio storico con il reclutamento di personale archivistico qualificato senza prevedere la copertura finanziaria della relativa spesa.

L'articolo 5, comma 1, della legge sarda impugnata introduce nella l.r. 26/1985 (Istituzione del Corpo forestale e di vigilanza ambientale della Regione sarda), l'art. 12-bis che, a sua volta, istituisce la Scuola regionale del predetto Corpo forestale. Il Presidente del Consiglio dei ministri denuncia, in particolare, il comma 3 di tale articolo il quale prevede per il funzionamento della Scuola un aumento della dotazione organica del Corpo forestale. Ad avviso del ricorrente, tale incremento si pone in contrasto con il principio di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 1, comma 557, della legge n. 296 del 2006, secondo cui gli enti sottoposti al patto di stabilità interno assicurano la riduzione delle spese di personale garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale.

Ora la Corte argomenta come sia stato già qualificato come principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica la norma che obbliga le Regioni alla riduzione delle spese per il personale e al contenimento della dinamica retributiva (sentenza n. 108 del 2011) per cui l'art. 5, comma 1, disponendo addirittura un ampliamento della pianta organica, si pone in diretto contrasto con la richiamata normativa statale e conseguentemente con l'art.117, terzo comma, Cost. e va dichiarata illegittima. Ne per la Corte è rilevante l'argomento secondo cui la legislazione statale finalizzata al contenimento della spesa per il personale consentirebbe eccezioni in casi specifici, infatti anche ammettendo ciò, non è stato dimostrato e neppure dedotto dalla Regione che l'ampliamento della dotazione organica del proprio Corpo forestale corrisponderebbe, nel caso di specie, ad una delle ipotesi per le quali la legislazione statale consente deroghe.

La norma dell'art. 5, comma 5 introduce poi, nella già menzionata l.r.26/1985, l'art. 22-bis (Prima costituzione della dirigenza del Corpo forestale e di vigilanza ambientale). Il ricorrente ne denuncia i commi 2, 3, 4 e 5 sostenendo che essi prevedono una speciale ipotesi di inquadramento, riservato alla qualifica dirigenziale, per il personale del Corpo forestale che svolga funzioni

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

La Corte dopo aver precisato che solo il comma 3 dell'art. 22-bis prevede l'ipotesi di inquadramento nella qualifica dirigenziale riservato a chi svolga già funzioni dirigenziali e quindi ridimensionato l'ambito della censura statale, la giudica infondata per quanto concerne la lettera a) che prevede l'attribuzione della qualifica di dirigente del Corpo forestale regionale a favore di chi, già appartenente al predetto Corpo, rivesta tale qualifica secondo l'ordinamento generale del personale regionale. Qui, secondo la Consulta, non è riscontrabile alcun accesso senza concorso ad una superiore qualifica; semplicemente il legislatore regionale, nel momento in cui ha istituito la dirigenza del Corpo forestale, ha previsto che in tale categoria confluiscano quanti, nella vigenza del precedente assetto, già possedessero la doppia qualifica di appartenente al Corpo e di dirigente. Invece, nella successiva lettera b), il legislatore regionale dispone l'accesso senza concorso alla qualifica di dirigente del Corpo forestale a favore di chi, pur non rivestendo tale qualifica, sia in possesso dei requisiti per l'accesso alla dirigenza e sia titolare di un incarico dirigenziale da più di quattro anni. Tale norma è illegittima: secondo la consolidata giurisprudenza costituzionale infatti il precetto costituzionale che impone il pubblico concorso quale modalità di accesso ai pubblici uffici si applica anche nei casi, come quello in esame, di passaggio ad una qualifica superiore. L'art. 22-bis, comma 3, lettera b), della l. r. 26/1985, così come introdotto dall'art. 5, comma 5, della l. r. 16/2011 è dunque illegittimo in riferimento agli articoli 3 e 97 Cost.

L'art. 6 della legge regionale impugnata, rubricato "Superamento del precariato" ha, nei commi da 1 a 6, contenuti diversi. Secondo la Corte, la censura del ricorrente relativa ai commi 1, 3, 4, 5 e 6 che non prevedono affatto, come da questo sostenuto, forme di reclutamento riservate a ex dipendenti a tempo determinato delle amministrazioni regionali, è inammissibile per difetto di argomentazioni a sostegno. La censura è invece ammissibile con riferimento al comma 2 che è l'unico a prevedere un concorso riservato al personale precario. Tale disposizione peraltro detta la disciplina di attuazione della misura di stabilizzazione prevista a favore di determinate categorie di personale precario dall'art. 7, comma 2, della l.r. 1/2011 (legge finanziaria 2011). Quest'ultima norma è stata dichiarata illegittima per violazione dell'art. 97 della Costituzione con la sentenza n. 30 del 2012, la quale ha escluso che lo svolgimento dei concorsi richiamati dall'art. 7 citato fosse governato dal principio della par condicio fra i concorrenti. Pertanto, per le medesime ragioni poste a base di tale sentenza, l'articolo 6, comma 2 è illegittimo.

L'art. 6 comma 8 della legge sarda dispone uno stanziamento per finanziare la stipulazione dei contratti a tempo determinato per la prosecuzione dell'attività lavorativa del personale in servizio presso i Centri servizi per il lavoro, i Centri servizi inserimento lavorativo e le agenzie di sviluppo locale.

Secondo la Corte anche tale disposizione viola l'art. 117, terzo comma, Cost., poiché non richiama il limite di cui all'art. 9, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010 qualificato come principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, il quale stabilisce che, a decorrere dal 2011, le amministrazioni pubbliche possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni o con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009. La norma regionale impugnata, che consente alla Regione di procedere ad assunzioni a termine che comportano una spesa superiore a quella massima stabilita dalla legislazione statale di principio viola perciò l'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Il governo impugna altresì il combinato disposto dei commi 3 e 6 dell'art. 9 della legge in oggetto, con riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. L'articolo 9 introduce l'istituto dell'esonero dal servizio nell'ordinamento del personale della Regione autonoma Sardegna e degli enti regionali. In base ad esso, nell'ultimo quinquennio di servizio, i dipendenti possono chiedere di essere esonerati dal servizio e, in caso di accoglimento dell'istanza, si sospende l'obbligazione lavorativa e la sostituzione dell'obbligazione retributiva con un trattamento economico pari alla metà di quello goduto in costanza di rapporto, cumulabile con altri redditi da lavoro.

Ad avviso della difesa erariale, tali disposizioni non possono ritenersi rispettose dei vincoli posti alla legislazione regionale dall'art. 117, secondo comma, lettera o), e terzo comma, della Costituzione. In particolare risulterebbe il contrasto con la disciplina nazionale di principio contenuta nel d.l. 112/2008 che non prevede, invece, alcun incentivo economico a favore di chi chieda di accedere all'istituto in esame. Secondo la Corte la disposizione regionale di cui all'articolo 9 comma 3, peraltro solo questa e non anche il comma 3, introduce un elemento di distorsione dell'istituto idoneo a compromettere la finalità di contenimento della spesa per il personale e, per tale ragione, in contrasto con il principio di coordinamento della finanza pubblica ed è illegittima per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Infine, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'art. 10 della legge sarda, il quale prevede l'aggiornamento del piano pluriennale per il superamento del precariato approvato con la deliberazione della Giunta regionale, al fine di pervenire alla stabilizzazione dei lavoratori precari del servizio sanitario, assunti con contratto di lavoro a termine o con forme contrattuali flessibili o atipiche. Il ricorrente deduce che il legislatore statale è intervenuto con l'art. 17, commi da 10 a 13, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), ammettendo la possibilità di espletamento dei concorsi pubblici con parziale riserva dei posti, secondo criteri che tengano conto dell'esperienza professionale acquisita dal personale non dirigente. Secondo il governo le norme statali sono state adottate nell'esercizio della competenza esclusiva in tema di ordinamento civile e poiché esse hanno finalità di contenimento della spesa pubblica, l'art. 10 in esame viola sia l'art. 117, secondo comma, lettera l), sia l'art. 117, terzo comma, della Costituzione. Inoltre la speciale modalità di reclutamento previsto dalla norma regionale impugnata, in quanto sottratta ad ogni forma di selezione concorsuale, contrasterebbe con i principi di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione di cui agli artt. 3 e 97 della Costituzione.

La Corte accede alla tesi del governo e ritiene la disposizione illegittima per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., poiché la normativa statale a cui il governo fa riferimento detta principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica (sentenze n. 30 del 2012 e n. 69 del 2011). Sussiste, secondo la Corte altresì lesione dell'art. 97 della Costituzione. Infatti è stata già ripetutamente dichiarata l'illegittimità, per violazione di tale precetto costituzionale, di norme che disponevano stabilizzazioni del personale precario delle pubbliche amministrazioni senza prevedere la necessità del superamento di un concorso pubblico (sentenze n. 51/2012, n. 7/2011, n. 235/2010). Ciò è infatti quanto si verifica anche nella presente fattispecie, poiché l'art. 10 prevede una stabilizzazione su semplice domanda degli interessati ovvero previo espletamento di prove selettive concorsuali delle quali non è prevista, tuttavia, la pubblicità.

**Impiego pubblico - Norme della Regione Sardegna - Disposizioni in materia di personale regionale - Ricorso del Governo - Difetto di adeguata e specifica argomentazione - Inammissibilità delle questioni. - Legge della Regione Sardegna 4 agosto 2011, n. 16, artt. 4, commi 5, 10 e 11; 5, commi 1 e 5; 6, commi 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 8; 9, commi 3 e 6, e 10. - Statuto della Regione Sardegna, artt. 3, 4 e 5.**

**Impiego pubblico - Norme della Regione Sardegna - Dirigenza - Attribuzione delle funzioni dirigenziali nelle more dell'espletamento dei concorsi pubblici - Temporanea assegnazione a dipendenti della categoria D in possesso dei requisiti per l'accesso alla qualifica dirigenziale - Ricorso del Governo - Asserita violazione del principio del pubblico concorso - Asserita violazione del principio della copertura della spesa - Insussistenza - Non fondatezza delle questioni. - Legge della Regione Sardegna 4 agosto 2011, n. 16, art. 4, comma 5. - Costituzione, artt. 3, 81, quarto comma, e 97.**

**Impiego pubblico - Norme della Regione Sardegna - Consorzi di bonifica - Assunzione, per almeno sei mesi di ciascun anno, del personale che ha prestato attività lavorativa, con contratti a tempo determinato, per le opere trasferite all'Ente acque della Sardegna (ENAS), per almeno centottanta giornate lavorative nei tre anni a partire dal 10 gennaio 2008 - Contrasto con la norma statale, costituente principio di coordinamento della finanza pubblica, secondo cui le amministrazioni pubbliche possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni o con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, solamente nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009 - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale. - Legge della Regione Sardegna 4 agosto 2011, n. 16, art. 4, comma 10. - Costituzione, art. 117, terzo comma; d.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 9, comma 28.**

**Impiego pubblico - Norme della Regione Sardegna - Proroga fino al 31 dicembre 2012 del "progetto SIADARS per la realizzazione di un primo nucleo dell'archivio storico e reclutamento di personale archivistico qualificato" - Omessa quantificazione della spesa, omessa copertura finanziaria - Illegittimità costituzionale. - Legge della Regione Sardegna 4 agosto 2011, n. 16, art. 4, comma 11. - Costituzione, art. 81, quarto comma.**

**Impiego pubblico - Norme della Regione Sardegna - Corpo forestale e di vigilanza ambientale della Regione sarda - Istituzione della Scuola regionale di formazione e addestramento - Ampliamento della pianta organica del predetto Corpo forestale di 20 unità - Contrasto con la norma statale, costituente principio di coordinamento della finanza pubblica, secondo cui gli enti sottoposti al patto di stabilità interno assicurano la riduzione delle spese di personale "garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale" - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale. - Legge della Regione Sardegna 5 novembre 1985, n. 26, art. 12-bis, comma 3, introdotto dall'art. 5, comma 1, della legge della Regione Sardegna 4 agosto 2011, n. 16. - Costituzione art. 117, terzo comma; legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 557.**

**Impiego pubblico - Norme della Regione Sardegna - Corpo forestale e di vigilanza ambientale della Regione sarda - Costituzione della dirigenza - Inquadramento per il personale del Corpo forestale che svolga funzioni dirigenziali - Prospettazione di censura riferibile ad una parte della disposizione impugnata - Delimitazione dell'oggetto della questione. - Legge della Regione Sardegna 5 novembre 1985, n. 26, art. 22-bis, comma 3, introdotto dall'art. 5, comma 5, della legge della Regione Sardegna 4 agosto 2011, n. 16, e commi 2, 4 e 5. - Costituzione, artt. 3 e 97.**

**Impiego pubblico - Norme della Regione Sardegna - Corpo forestale e di vigilanza ambientale della Regione sarda - Costituzione della dirigenza - Attribuzione della qualifica di dirigente del Corpo forestale regionale a favore di chi, già appartenente al predetto Corpo, rivesta tale qualifica secondo l'ordinamento generale del personale regionale - Ricorso del Governo - Asserita violazione del principio del pubblico concorso quale modalità di accesso ai pubblici uffici - Insussistenza - Non fondatezza della questione. - Legge della Regione Sardegna 5 novembre 1985, n. 26, art. 22-bis, comma 3, lett. a), introdotto dall'art. 5, comma 5, della legge della Regione Sardegna 4 agosto 2011, n. 16. - Costituzione, artt. 3 e 97.**

**Impiego pubblico - Norme della Regione Sardegna - Corpo forestale e di vigilanza ambientale della Regione sarda - Costituzione della dirigenza - Inquadramento del personale del Corpo forestale che svolga funzioni dirigenziali - Violazione del principio del pubblico concorso quale modalità di accesso ai pubblici uffici - Illegittimità costituzionale. - Legge della Regione Sardegna 5 novembre 1985, n. 26, art. 22-bis, comma 3, lett. b), introdotto dall'art. 5, comma 5, della legge della Regione Sardegna 4 agosto 2011, n. 16. - Costituzione, artt. 3 e 97.**

**Impiego pubblico - Norme della Regione Sardegna - Amministrazione regionale - Concorso riservato al personale precario - Previsione attuativa di altra già dichiarata incostituzionale - Violazione del principio della par condicio fra i concorrenti - Illegittimità costituzionale. - Legge della Regione Sardegna 4 agosto 2011, n. 16, art. 6, comma 2. - Costituzione, art. 97. Impiego pubblico - Norme della Regione Sardegna - Disposizioni varie sul superamento del precariato - Ricorso del Governo - Difetto di argomentazioni riferibili al contenuto delle disposizioni censurate - Inammissibilità della questione. - Legge della Regione Sardegna 4 agosto 2011, n. 16, art. 6, commi 1, 3, 4, 5 e 6. - Costituzione, artt. 3, 51 e 97.**

**Impiego pubblico - Norme della Regione Sardegna - Stanziamento per finanziare la stipulazione dei contratti a tempo determinato per la prosecuzione dell'attività lavorativa del personale in servizio presso i Centri servizi per il lavoro, i Centri servizi inserimento lavorativo e le agenzie di sviluppo locale - Contrasto con la norma statale, costituente principio di coordinamento della finanza pubblica, secondo cui le amministrazioni pubbliche possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni o con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, solamente nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009 - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriori profili. - Legge della Regione Sardegna 4 agosto 2011, n. 16, art. 6, comma 8. - Costituzione, art. 117, terzo comma, (artt. 51 e 97, Cost.); d.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 9, comma 28.**

**Impiego pubblico - Norme della Regione Sardegna - Introduzione dell'istituto dell'esonero dal servizio - Possibilità nell'ultimo quinquennio di servizio di essere esonerati, a domanda, dalla prestazione del servizio con corresponsione di un trattamento economico "temporaneo", pari alla metà di quello goduto in costanza di rapporto, cumulabile con altri redditi da lavoro - Prospettazione di censura riferibile ad una parte della disposizione impugnata - Delimitazione dell'oggetto della questione. - Legge della Regione Sardegna 4 agosto 2011, n. 16, art. 9, commi 3 e 6. - Costituzione, art. 117, terzo comma.**

**Impiego pubblico - Norme della Regione Sardegna - Introduzione dell'istituto dell'esonero dal servizio - Possibilità nell'ultimo quinquennio di servizio di essere esonerati, a domanda, dalla prestazione del servizio con corresponsione di un trattamento economico "temporaneo", pari alla metà di quello goduto in costanza di rapporto, cumulabile con altri redditi da lavoro - Contrasto con la normativa statale di riferimento che non prevede alcun incentivo economico a favore di chi accede all'esonero - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di coordinamento della finanza pubblica - Irrilevanza dello ius superveniens - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriore profilo. - Legge della Regione Sardegna 4 agosto 2011, n.**

16, art. 9, comma 3. - Costituzione, art. 117, terzo comma (art. 117, secondo comma, lett. o); d.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 72, commi 1, 2, 3, 4, 5 e 6.

Sanità pubblica - Norme della Regione Sardegna - Personale non dirigenziale addetto al servizio sanitario di urgenza ed emergenza che abbia lavorato per almeno trenta mesi negli ultimi cinque anni - Stabilizzazione a domanda ovvero previo espletamento di "prove selettive concorsuali" delle quali non e' prevista la pubblicità - Contrasto con la normativa statale di riferimento che detta principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di coordinamento della finanza pubblica - Violazione del principio del pubblico concorso quale modalità di accesso ai pubblici uffici - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriore profilo - Legge della Regione Sardegna 4 agosto 2011, n. 16, art. 10. - Costituzione, artt. 97 e 117, terzo comma, (artt. 3, 117, secondo comma, lett. l); d.l. 1 luglio 2009, n. 78 (convertito nella legge 3 agosto 2009, n. 102) art. 17, commi 10, 11, 12 e 13. (GU n. 32 del 8-8-2012 )

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

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

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

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

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

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

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

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

1.2.– Inoltre, l'art. 4, comma 5, della legge reg. Sardegna n. 16 del 2011, il quale prevede la possibilità per l'amministrazione regionale, gli enti e le agenzie regionali, di attribuire incarichi dirigenziali a dipendenti della categoria D che siano in possesso dei requisiti per l'accesso alla relativa qualifica, viola gli artt. 3 e 97 Cost., poiché introduce un sistema (seppure temporaneo) di copertura delle posizioni dirigenziali che prescinde dallo svolgimento di un concorso pubblico e

deroga ai principi generali in tema di accesso alle qualifiche, selezione del personale e svolgimento del rapporto, con conseguente pregiudizio delle finalità, costituzionalmente tutelate, di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione, nonché l'art. 81, quarto comma, Cost., poiché non indica i mezzi di copertura finanziaria, né quantifica gli oneri richiesti per la copertura delle posizioni dirigenziali o predetermina il numero dei costituenti rapporti di lavoro.

1.3.– Il ricorrente sostiene, poi, che l'art. 4, comma 10, della legge reg. Sardegna n. 16 del 2011, il quale prevede l'assunzione a tempo determinato, nell'organico dei consorzi di bonifica, del personale che abbia prestato attività lavorativa, con contratti a tempo determinato, per le opere trasferite all'Ente acque della Sardegna (ENAS), per almeno centottanta giornate lavorative nel triennio decorrente dal 10 gennaio 2008, viola l'art. 117, terzo comma, Cost., perché non richiama il limite massimo imposto dal principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica espresso dall'art. 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 30 luglio 2010, n. 122, in virtù del quale, a decorrere dall'anno 2011, le amministrazioni pubbliche possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni o con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009.

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

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

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

concorsuale, contrasta con i canoni costituzionali di parità di trattamento, buon andamento ed imparzialità della pubblica amministrazione.

1.7.– Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, poi, l'art. 6, commi 1, 2, 3, 4, 5 e 6, della legge reg. Sardegna n. 16 del 2011, il quale dispone: che entro il 30 marzo di ogni anno l'Assessore del personale, affari generali e riforma della Regione presenta alla competente Commissione consiliare una relazione sull'applicazione dell'art. 3, comma 1, della legge della Regione Sardegna 7 agosto 2009, n. 3 (Disposizioni urgenti nei settori economico e sociale), il quale impone, quale limite massimo delle assunzioni di personale a tempo determinato, il 3 per cento della dotazione organica e che, al fine di verificare il rispetto di tale limite, la relazione prende in considerazione tutte le forme di lavoro a termine, o con forme contrattuali flessibili o atipiche, ivi compresa quella interinale (comma 1); che, nel rispetto delle effettive necessità delle amministrazioni e delle relative dotazioni organiche, i posti riservati di cui all'art. 7, comma 2, della legge della Regione Sardegna 19 gennaio 2011, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione – legge finanziaria 2011), inseriti nel programma di reclutamento 2010-2012, sono coperti mediante concorso per titoli e colloquio, salvo che per le ipotesi alle quali si applica la disciplina dell'art. 36, comma 2, ultimo periodo, prima parte, della legge della Regione Sardegna 29 maggio 2007, n. 2 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione – legge finanziaria 2007) e che a tale concorso è ammesso a partecipare il personale precario dell'amministrazione regionale, delle agenzie e degli enti di cui alla legge della Regione Sardegna 13 novembre 1998, n. 31 (Disciplina del personale regionale e dell'organizzazione degli uffici della Regione), ivi compreso quello di cui all'art. 1, comma 2, della legge della Regione Sardegna 21 giugno 2010, n. 12 (Proroga della gestione liquidatoria dell'ESAF), ferme restando le esclusioni di cui all'art. 36, comma 2, terzo periodo, della legge regionale n. 2 del 2007 e quella del personale dirigenziale che, alla data di entrata in vigore della legge, abbia svolto in forza di contratto di lavoro a termine o con forme contrattuali flessibili o atipiche, attività anche non continuativa presso le citate amministrazioni e anche in parte presso enti locali, per il periodo prescritto dall'art. 36 della legge regionale n. 2 del 2007 (comma 2); che la previsione di cui all'art. 2, comma 40, della legge della Regione Sardegna 7 agosto 2009, n. 3 (Disposizioni urgenti nei settori economico e sociale regionale), «si applica utilizzando i posti vacanti nella pianta organica dell'Agenzia LAORE approvata con la Delib. G.R. 17 luglio 2007, n. 27/13 e con la Delib. G.R. 20 dicembre 2008, n. 73/1» (comma 3); che, ai sensi dell'art. 5 della legge 28 ottobre 1999, n. 410 (Nuovo ordinamento dei consorzi agrari), con deliberazione della Giunta regionale, su proposta dell'Assessore dell'agricoltura e riforma agro-pastorale, acquisito il parere della competente Commissione consiliare, è approvato un piano di collocazione del personale dipendente dei consorzi agrari della Sardegna in liquidazione coatta amministrativa, già collocati in mobilità collettiva, presso l'Amministrazione regionale, gli enti di cui alla legge n. 31 del 1998 e le agenzie, nel rispetto delle effettive necessità delle amministrazioni e delle relative dotazioni organiche (comma 4); che le previsioni di cui ai precedenti commi 2, 3 e 4 si applicano nel rispetto dei limiti delle rispettive piante organiche e delle effettive necessità, con facoltà dell'Amministrazione, degli enti e delle agenzie di provvedere alla trasformazione senza aumento di spesa dei profili funzionali esistenti in altri occorrenti di pari o inferiore livello e che tale disposizione si applica anche per le procedure di stabilizzazione delle agenzie agricole regionali (comma 5); che i finanziamenti di cui all'art. 4, comma 30, della legge della Regione Sardegna 14 maggio 2009, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione – legge finanziaria 2009), sono assicurati nella misura del 100 per cento del costo del lavoro e del 5 per cento per i costi generali e relativi alle attrezzature e che per tali finalità è autorizzata l'ulteriore spesa di euro 2.000.000 per ciascuno degli anni 2011 e 2012 (comma 6). La difesa dello Stato afferma che tali disposizioni violano gli artt. 3, 51 e 97 Cost., perché dirette a regolare una forma riservata di reclutamento del personale, i cui destinatari sono soggetti che hanno già prestato attività a tempo determinato alle dipendenze dell'amministrazione regionale, in contrasto con la giurisprudenza costituzionale, la

quale ha escluso che il predetto requisito possa legittimare una riserva di posti in deroga alla regola del pubblico concorso.

1.8.– È censurato anche l'art. 6, comma 8, della legge reg. Sardegna n. 16 del 2011, il quale dispone che «Nelle more di una rivisitazione organica della disciplina del personale dei Centri servizi per il lavoro (CSL) e dei Centri servizi inserimento lavorativo (CESIL) e agenzie di sviluppo locale di cui all'art. 6, comma 1, lettera e), della legge regionale n. 3 del 2008, è autorizzata a decorrere dall'anno 2012, la spesa annua di euro 12.000.000 cui si fa fronte con le disponibilità recate dal fondo regionale per l'occupazione di cui all'UPB S06.06.004. Dello stanziamento è data formale comunicazione alle amministrazioni provinciali, ai fini della stipula dei contratti a tempo determinato per la prosecuzione dell'attività lavorativa del personale in servizio alla data di promulgazione della legge regionale n. 3 del 2008». Ad avviso del ricorrente, tale norma viola gli artt. 51 e 97 Cost. e, inoltre, l'art. 117, terzo comma, Cost., poiché contrasta con il principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica espresso dall'art. 9, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010, secondo il quale, a decorrere dall'anno 2011, le amministrazioni pubbliche possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni o con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

delle strutture burocratico-amministrative, nonché il contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa, tenuto anche conto delle corrispondenti disposizioni dettate per le amministrazioni statali.

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

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

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

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

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

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

La norma impugnata introduce, nella menzionata legge reg. Sardegna n. 26 del 1985, l'art. 22-bis, rubricato «Prima costituzione della dirigenza del Corpo forestale e di vigilanza ambientale». Il ricorrente denuncia i commi 2, 3, 4 e 5 di tale nuova disposizione, assumendo che essi prevedono «una speciale ipotesi di inquadramento, riservato alla qualifica dirigenziale, per il personale del Corpo forestale che svolga funzioni dirigenziali», in violazione del principio costituzionale che impone il pubblico concorso quale modalità di accesso ai pubblici uffici.

Tale censura, nei termini in cui è formulata, deve essere intesa come riferita esclusivamente al comma 3 del predetto art. 22-bis. Infatti è solo tale norma che prevede un'ipotesi di inquadramento nella qualifica dirigenziale riservato a chi svolga già funzioni dirigenziali (invece il comma 2 detta la disciplina a regime dell'accesso alla qualifica in questione, stabilendo modalità che prescindono dal pregresso svolgimento di funzioni dirigenziali e che non prevedono alcuna speciale ipotesi di inquadramento; il comma 4 non dispone alcun inquadramento nella qualifica di

dirigente, ma semplicemente che transitoriamente le funzioni di dirigente del Corpo forestale regionale corrispondenti a posti vacanti possano essere conferite ad altri dirigenti dell'Amministrazione regionale e degli enti regionali; il comma 5 quantifica le spese derivanti dall'attuazione di quanto disposto nell'art. 5).

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

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

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

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

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

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

In effetti: il comma 1 impone all'Assessore regionale del personale di predisporre ogni anno una relazione sull'applicazione dell'art. 3, comma 1, della legge della Regione Sardegna 7 agosto 2009, n. 3 (Disposizioni urgenti nei settori economico e sociale), norma che ha introdotto limiti (quantitativi e di causali giustificatrici) alla Regione e agli enti regionali in materia di assunzioni a tempo determinato; il comma 2 prevede un concorso riservato al personale precario della Regione e degli enti regionali per la copertura di determinati posti; il comma 3 individua i posti vacanti dell'agenzia regionale LAORE (che è l'Agenzia regionale per l'attuazione dei programmi in campo agricolo e per lo sviluppo rurale) destinati all'inquadramento di personale dipendente dell'Associazione regionale allevatori già disposto dall'art. 2, comma 40, della legge reg. Sardegna n. 3 del 2009; il comma 4 prevede l'adozione di un piano di collocazione presso l'amministrazione e gli enti regionali del personale dei consorzi agrari in liquidazione coatta amministrativa già in mobilità (vale a dire di personale a tempo indeterminato di enti pubblici dichiarato in esubero); il

comma 5 stabilisce che le disposizioni dei precedenti commi 2, 3 e 4 si applicano nel rispetto dei limiti delle piante organiche e delle effettive necessità delle amministrazioni; il comma 6 autorizza una spesa per coprire il costo del lavoro e una parte dei costi generali sopportati dagli enti locali per la gestione dei servizi relativi ai beni culturali.

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

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

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

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

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

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

La norma impugnata dispone uno stanziamento per finanziare la stipulazione dei contratti a tempo determinato per la prosecuzione dell'attività lavorativa del personale in servizio presso i Centri servizi per il lavoro, i Centri servizi inserimento lavorativo e le agenzie di sviluppo locale. Come si è già ricordato, con norma che deve essere qualificata come principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, l'art. 9, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010 stabilisce che, a decorrere dall'anno 2011, le amministrazioni pubbliche possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni o con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009.

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

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

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

Il predetto art. 9 introduce l'istituto dell'esonero dal servizio nell'ordinamento del personale della Regione autonoma Sardegna e degli enti regionali. In base ad esso, nell'ultimo quinquennio di

servizio, i dipendenti possono chiedere di essere esonerati dal servizio e, in caso di accoglimento dell'istanza, si determina la sospensione dell'obbligazione lavorativa e la sostituzione dell'obbligazione retributiva con un trattamento economico, definito «temporaneo», pari alla metà di quello goduto in costanza di rapporto, cumulabile con altri redditi da lavoro.

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

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

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

In particolare, l'art. 24, comma 14, lettera e), del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 22 dicembre 2011, n. 214, ha abrogato i commi da 1 a 6 dell'art. 72 del decreto-legge n. 112 del 2008 e, contestualmente, ha stabilito che «sono altresì disapplicate le disposizioni contenute in leggi regionali recanti discipline analoghe a quelle dell'istituto dell'esonero dal servizio». Invero, tale norma fa salvi gli effetti dei provvedimenti di ammissione all'esonero dal servizio già disposti alla data della sua entrata in vigore. Quindi occorre comunque procedere all'esame della norma sarda oggetto della presente questione, la quale ha avuto applicazione almeno fino all'entrata in vigore del decreto-legge n. 201 del 2011.

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

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

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

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

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

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

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

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

Né potrebbero autorizzare una conclusione diversa le difese svolte dalla Regione circa un'asserita inammissibilità della questione per genericità o incompletezza. In realtà, il ricorrente ha specificato sia l'attribuzione della quale lamenta la lesione (la competenza legislativa concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica), sia la normativa statale espressiva dei principi fondamentali violati nella fattispecie.

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

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

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

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

Ciò è quanto si verifica anche nella presente fattispecie, poiché, come già segnalato, l'art. 10 della legge reg. Sardegna n. 16 del 2011 prevede una stabilizzazione o su semplice domanda degli

interessati ovvero previo espletamento di «prove selettive concorsuali» delle quali non è prevista tuttavia la pubblicità.

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

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

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

per questi motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

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

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

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 4, comma 11, della legge della Regione Sardegna n. 16 del 2011;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 12-bis, comma 3, della legge della Regione Sardegna 5 novembre 1985, n. 26 (Istituzione del Corpo forestale e di vigilanza ambientale della Regione sarda), introdotto dall'articolo 5, comma 1, della legge della Regione Sardegna n. 16 del 2011;

4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 22-bis, comma 3, lettera b), della legge della Regione Sardegna n. 26 del 1985, introdotto dall'articolo 5, comma 1, della legge della Regione Sardegna n. 16 del 2011;

5) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 6, comma 2, della legge della Regione Sardegna n. 16 del 2011;

6) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 6, comma 8, della legge della Regione Sardegna n. 16 del 2011;

7) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 9, comma 3, della legge della Regione Sardegna n. 16 del 2011;

8) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 10 della legge della Regione Sardegna n. 16 del 2011;

9) dichiara l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale degli articoli 4, commi 5, 10 e 11, 5, commi 1 e 5, 6, commi 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 8, 9, commi 3 e 6, e 10 della legge della Regione Sardegna n. 16 del 2011, promossa, in riferimento agli articoli 3, 4 e 5 della legge costituzionale 26

febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

10) dichiara l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 6, commi 1, 3, 4, 5 e 6, della legge della Regione Sardegna n. 16 del 2011, promossa, in riferimento agli articoli 3, 51 e 97 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

11) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 4, comma 5, della legge della Regione Sardegna n. 16 del 2011, promosse, in riferimento agli articoli 3, 81, quarto comma, e 97 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

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

Alfonso QUARANTA, Presidente  
Luigi MAZZELLA, Redattore  
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 30 luglio 2012.

## **Sentenza 30 luglio 2012, n. 213**

**Materia:** impiego pubblico – personale delle segreterie particolari di organi regionali

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** articoli 3, 97, 117 co. 2 lett. l) e co. 3 Cost.

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** articoli 1 e 3 della legge Regione Molise 4 agosto 2011, n. 17 (Modifiche all'articolo 8 della legge regionale 12 settembre 1991, n. 15 e all'articolo 6 della legge regionale 20 agosto 2012, n. 16, in materia di segreterie particolari)

**Esito:** fondatezza delle questioni

**Estensore nota:** Alessandra Cecconi

Il Governo impugna l'articolo 1 delle legge regionale in epigrafe indicata con il quale - modificando la disciplina relativa al personale, regionale o in posizione di comando, utilizzato nelle segreterie particolari di alcuni organi regionali (presidenti di Giunta e Consiglio, assessori etc.) - si è stabilito che tale personale conserva il trattamento giuridico, economico ed indennitario in godimento, mentre nel caso di attribuzione della funzione di responsabile della segreteria, ove detto personale sia titolare di retribuzione inferiore, ad esso è attribuito un trattamento giuridico, economico ed indennitario non inferiore a quello previsto per la categoria economica D3.

In accoglimento delle censure governative, la Corte ritiene tale disposizione lesiva della competenza statale in materia di ordinamento civile.

Rileva infatti la Corte che la previsione regionale, da un lato, collocando d'imperio una posizione di lavoro (responsabile di segreteria particolare) in una determinata categoria attinta dal sistema di classificazione del comparto, incide nella materia degli inquadramenti del personale, riservata dalla legge alla contrattazione collettiva. Dall'altro lato, la stessa disposizione interviene sull'assetto del trattamento economico e giuridico del personale e sulla disciplina dell'articolo 52 d. lgs. n. 165/2001 il quale consente l'attribuzione di mansioni superiori solo in presenza di specifici ed individuati presupposti, demandando esclusivamente alla contrattazione collettiva la possibilità di individuare ulteriori ipotesi derogatorie.

Secondo la Corte quindi, la legge regionale *“finisce per regolare istituti tipici del rapporto di lavoro pubblico privatizzato (inquadramenti, trattamento giuridico ed economico, effetti dello svolgimento di mansioni superiori), con conseguente lesione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile”*. Da qui la dichiarazione di incostituzionalità per violazione dell'art. 117 comma 2 lett. l) Cost.

Del pari fondata viene riconosciuta l'impugnazione relativa al successivo articolo 3 che dispone l'efficacia retroattiva (dall'1 gennaio 2011) dell'articolo 1 della legge in esame.

Al riguardo la Corte, pur premettendo che l'accoglimento delle censure relative all'articolo 1 e la conseguente sua caducazione si riflette sulla norma ora in esame, ritiene di chiarire che la questione di legittimità dell'articolo 3 è comunque in sé fondata con riferimento all'articolo 3 della Costituzione.

Secondo la Corte, infatti, non si rileva l'esistenza di alcun motivo plausibile che giustifichi la prevista retrodatazione del beneficio del superiore trattamento giuridico ed economico e che non ricorrono quegli elementi di ragionevolezza della scelta legislativa che in altre occasioni hanno

indotto la stessa Corte a riconoscere legittima la retrodatazione degli effetti economici di determinati meccanismi perequativi (cfr. ord. n. 242/2002).

**Impiego pubblico - Norme della Regione Molise - Organi regionali - Personale svolgente funzioni di responsabile delle segreterie particolari - Attribuzione del trattamento giuridico, economico ed indennitario non inferiore a quello previsto per la categoria economica D3 - Incidenza nella materia degli inquadramenti del personale, del trattamento giuridico ed economico dei dipendenti pubblici e dell'attribuzione di mansioni superiori, riservata alla contrattazione collettiva - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento civile - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriori censure. - Legge della Regione Molise 4 agosto 2011, n. 17, art. 1. - Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. l) (artt. 3, 97 e 117, terzo comma).**

**Impiego pubblico - Norme della Regione Molise - Organi regionali - Personale svolgente funzioni di responsabile delle segreterie particolari - Attribuzione del trattamento giuridico, economico ed indennitario non inferiore a quello previsto per la categoria economica D3 - Applicazione retroattiva dal 1 gennaio 2011 - Irragionevolezza - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriori profili. - Legge della Regione Molise 4 agosto 2011, n. 17, art. 3. - Costituzione, art. 3 (artt. 97, 117, commi secondo, lett. l), e terzo). (GU n. 32 del 8-8-2012 )**

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

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

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

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

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

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

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

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

1.3.– Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, inoltre, l'art. 3 della legge reg. Molise n. 17 del 2011, che fa retroagire le disposizioni della medesima legge dal 1° gennaio 2011 nei confronti del personale, il quale, «a decorrere dalla stessa data o da data successiva, risulti aver svolto funzioni di responsabile di segreteria particolare».

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

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

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

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

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

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

Diversamente dal regime delineato dalla legge statale, infatti, l'art. 1 della legge regionale in oggetto prevede genericamente il diritto all'intero trattamento della categoria D3 («giuridico, economico ed indennitario») in tutte le ipotesi nelle quali il personale regionale o comandato, titolare di una retribuzione inferiore, sia nominato responsabile della segreteria particolare e non

solo in quelle, precisamente circostanziate dalla legge statale per obiettive esigenze di servizio e nei rigorosi limiti ivi stabiliti, se del caso derogabili esclusivamente dalla contrattazione collettiva.

La norma regionale impugnata, dunque, finisce per regolare istituti tipici del rapporto di lavoro pubblico privatizzato (inquadramenti, trattamento giuridico ed economico, effetti dello svolgimento di mansioni superiori), con conseguente lesione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile (sentenze nn. 339, 77 e 7 del 2011, nn. 332 e 151 del 2010 e n. 189 del 2007).

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

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

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

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

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

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

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

per questi motivi

## LA CORTE COSTITUZIONALE

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

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

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

Alfonso QUARANTA, Presidente

Luigi MAZZELLA, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 30 luglio 2012.

## **Sentenza: 30 luglio 2012, n. 214**

**Materia:** sanità pubblica – finanza pubblica

**Limiti violati:** articoli 3, 81, 97, 117, secondo comma, lettera l), e 120, secondo comma, Cost

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Presidente Consiglio dei ministri

**Oggetto:** articoli 1, commi 1, 2, 3 e 5; 4, comma 3; 5 e 9, comma 1, della legge della Regione Calabria 28 settembre 2011, n. 35 (Riconoscimento ex articolo 54, comma 3, della legge regionale 19 ottobre 2004, n. 25, della «Fondazione per la Ricerca e la Cura dei Tumori “Tommaso Campanella” Centro Oncologico d’Eccellenza» come ente di diritto pubblico) e degli articoli da 1 a 4 della legge della Regione Calabria 28 dicembre 2011, n. 50 (Norme di integrazione alla legge regionale 28 settembre 2011, n. 35)

**Esito:** illegittimità costituzionale degli articoli 5 e 9, comma 1, (nel testo introdotto dall’art. 3 della legge della Regione Calabria 28 dicembre 2011, n. 50 “Norme di integrazione alla legge regionale 28 settembre 2011, n. 35”), della legge della Regione Calabria 28 settembre 2011, n. 35 (Riconoscimento ex articolo 54, comma 3, della legge regionale 19 ottobre 2004, n. 25, della «Fondazione per la Ricerca e la Cura dei Tumori “Tommaso Campanella” Centro Oncologico d’Eccellenza» come ente di diritto pubblico);  
e in via consequenziale l’illegittimità costituzionale dell’intero testo delle leggi della Regione Calabria n. 35 del 2011 e n. 50 del 2011.

**Estensore nota:** Carla Paradiso

La Corte costituzionale si pronuncia su varie disposizioni contenute in due leggi della Regione Calabria, la 35/2011 e la l.r. 50/2011, le quali, secondo il ricorrente, nel riconoscere la Fondazione per la ricerca e la cura dei tumori “Tommaso Campanella” centro oncologico d’eccellenza quale ente di diritto pubblico dotato di personalità giuridica ed autonomia organizzativa, amministrativa e contabile, e nell’inserire la Fondazione nel sistema sanitario regionale, assumono una iniziativa di spesa non quantificata a carico del bilancio regionale; disposizioni che, tra l’altro, interferiscono con le attribuzioni del commissario ad acta nominato per l’attuazione del piano di rientro dal disavanzo finanziario in materia sanitaria.

La Consulta che esamina le questioni preliminarmente sotto l’aspetto della violazione dell’articolo 81 Costituzione, ritiene fondati i rilevi svolti nei confronti della citata normativa della Regione Calabria, rilevando che entrambe le leggi impugnate generano spesa pubblica, non potendo la Fondazione che operare con l’apporto di finanziamenti regionali (come si evince dalle stesse disposizioni regionali) e che le norme impugnate, però, sono prive dell’indicazione dei mezzi per far fronte alle spese che introducono; *“la previsione in legge della copertura finanziaria è un obbligo costituzionale al quale il legislatore, quand’anche regionale (ex plurimis, sentenza n. 68 del 2011), non può sottrarsi, ogni qual volta esso preveda attività che non possano realizzarsi se non per mezzo di una spesa, e quest’ultima possa, e debba, venire quantificata secondo una stima effettuata «in modo credibile» (sentenza n. 115 del 2012).”*

Ricordando le precedenti sentenze in materia, la Corte ribadisce che spetta alla legge di spesa, e non agli eventuali provvedimenti che vi diano attuazione (sentenza n. 141 del 2010; sentenza n. 9 del 1958), determinare la misura, e la copertura, dell’impegno finanziario richiesto perché essa possa produrre effetto, atteso che, in tal modo, viene altresì definito, in una sua

componente essenziale, «*il contenuto stesso della decisione politica assunta tramite l'adozione, con effetti immediatamente vincolanti, della disposizione*» che sia fonte di spesa (sentenza n. 386 del 2008).

La Corte conclude infine che, come ha già affermato con la sentenza n. 106 del 2011, un simile vizio (cioè la mancata copertura finanziaria delle spese previste), investendo la componente finanziaria della legge di spesa si estende, in via consequenziale, alle disposizioni sostanziali generatrici della spesa, per cui entrambe le leggi della Regione Calabria sono da ritenersi costituzionalmente illegittime.

**Sanità pubblica - Norme della Regione Calabria - Fondazione per la Ricerca e la Cura dei Tumori "Tommaso Campanella" Centro Oncologico d'Eccellenza - Riconoscimento come ente di diritto pubblico - Ricorso del Governo - Ius superveniens non satisfattivo delle censure svolte con il ricorso ed esposto ai medesimi profili di illegittimità costituzionale - Trasferimento delle questioni. - Legge della Regione Calabria 28 settembre 2011, n. 35, artt. 1, commi 1, 2, 3 e 5; 4, comma 3; 5 e 9, comma 1, quest'ultimo nel testo introdotto dall'art. 3 della legge della Regione Calabria 28 dicembre 2011, n. 50. - Costituzione, artt. 3, 81, 97, 117, commi secondo, lett. l) e terzo, e 120, secondo comma.**

**Sanità pubblica - Norme della Regione Calabria - Fondazione per la Ricerca e la Cura dei Tumori "Tommaso Campanella" Centro Oncologico d'Eccellenza - Riconoscimento come ente di diritto pubblico - Disposizioni sulle fonti di finanziamento della Fondazione - Disposizioni sulle procedure di reclutamento del personale a seguito di pubblico concorso - Introduzione di nuove o maggiori spese non quantificate e prive di idonea copertura - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriori questioni. - Legge della Regione Calabria 28 settembre 2011, n. 35, artt. 5 e 9, comma 1, quest'ultimo nel testo introdotto dall'art. 3 della legge della Regione Calabria 28 dicembre 2011, n. 50 (artt. 1, commi 1, 2, 3 e 5, e 4, comma 3, della legge della Regione Calabria 28 settembre 2011, n. 35). - Costituzione, art. 81, quarto comma (artt. 3, 97, 117, commi secondo, lett. l) e terzo, e 120, secondo comma).**

**Sanità pubblica - Norme della Regione Calabria - Fondazione per la Ricerca e la Cura dei Tumori "Tommaso Campanella" Centro Oncologico d'Eccellenza - Riconoscimento come ente di diritto pubblico - Dichiarazione di illegittimità costituzionale delle disposizioni finanziarie per violazione dell'obbligo di copertura - Estensione del vizio a tutte le disposizioni sostanziali generatrici della spesa - Illegittimità costituzionale in via consequenziale. - Legge della Regione Calabria 28 settembre 2011, n. 35 e legge della Regione Calabria 28 dicembre 2011, n. 50. - Legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 27. (GU n. 32 del 08.08.2012 )**

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

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

*Visto* l’atto di costituzione della Regione Calabria;

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

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

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5.– Le questioni sono fondate.

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

6.– Non è dubbio che entrambe le leggi impugnate siano generatrici di spesa pubblica. Lo stesso art. 5 della legge reg. n. 35 del 2011, nell'elencare le fonti di finanziamento della Fondazione, non

manca di annoverare tra di esse “finanziamenti pubblici” (art. 5, comma 1, lettera c) e “finanziamenti straordinari regionali” (art. 5, comma 1, lettera b). È perciò proprio il legislatore regionale a prevedere, peraltro in accordo con quanto generalmente accade, che la Fondazione, una volta conseguito il riconoscimento come ente pubblico, non possa operare se non con l’apporto economico che le deriverà dalla Regione, al cui ordinamento viene ad appartenere, in base all’art. 54 della legge della Regione Calabria 19 ottobre 2004, n. 25 (Statuto della Regione Calabria).

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

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

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

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

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

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

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

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

per questi motivi

## LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

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

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

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

Alfonso QUARANTA, Presidente  
Giorgio LATTANZI, Redattore  
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 30 luglio 2012.

## **Sentenza: 30 luglio 2012, n. 215**

**Materia:** impiego pubblico – misure in materia di stabilizzazione finanziaria

**Limiti violati:** artt. 3, 36, 39, 117, terzo comma, e 119 della Costituzione; art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione); artt. 2, lettere *a*) e *b*), 3, lettere *f*) e *l*), e 4, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta); principio di ragionevolezza.

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Regione autonoma Valle d'Aosta e le Regioni Liguria, Umbria, Emilia-Romagna e Puglia

**Oggetto:** art. 9, commi 1, 2-*bis*, 4 e 21, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 30 luglio 2010, n. 122

**Esito:** Infondatezza ed inammissibilità delle questione proposte

**Estensore nota:** Paola Garro

Le regioni indicate in epigrafe hanno promosso, tra l'altro, questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, commi 1, 2-*bis*, 4 e 21, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 30 luglio 2010, n. 122, in riferimento agli artt. 3, 36, 39, 117, terzo comma, e 119 della Costituzione, all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), e agli artt. 2, lett. *a*) e *b*), 3, lett. *f*) e *l*), e 4, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), e al principio di ragionevolezza.

Ai sensi dell'art. 9, comma 1, del d.l. 78/2010, per gli 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. Secondo le ricorrenti, tale norma pone limiti rigidi ad una specifica voce di spesa eccedendo, in tal modo, dalla competenza statale concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica *ex* art. 117, terzo comma, Cost., e ledendo, altresì, l'autonomia organizzativa delle regioni e degli enti locali. Per la Corte le censure sono infondate. La norma impugnata si applica anche alle Regioni, alle Province autonome ed ai loro enti, poiché si riferisce espressamente ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 e tra queste rientrano appunto anche Regioni e Province senza esclusione alcuna. La norma in esame stabilisce un limite massimo al trattamento economico di tutti i dipendenti delle Regioni e degli enti regionali. Il suo effetto finale, quindi, è quello di fissare, per gli anni del triennio 2011-2013, l'ammontare complessivo degli esborsi a carico delle Regioni 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.

Il comma 2 bis dell'art. 9 del d.l. 78/2010, anch'esso in materia di trattamento economico dei dipendenti pubblici, stabilisce che dal 1° gennaio 2011 al 31 dicembre 2013, l'ammontare

complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale di ciascuna delle amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), tra le quali sono comprese anche tutte le Regioni e le Province, non può superare il corrispondente importo dell'anno 2010 ed è, comunque, automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio. Per le Regioni, anche tale disposizione eccederebbe dalla competenza statale concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica poiché concerne una specifica voce di spesa e fissa con precisione la misura del taglio. Per la Corte, invece, la norma ha natura di principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica ed è, quindi, legittima espressione della competenza legislativa concorrente dello Stato.

Il comma 4 del medesimo articolo stabilisce – con disposizione espressamente applicabile ai contratti ed agli 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. Secondo le ricorrenti, tale norma, ponendo disposizioni di dettaglio contrasterebbe innanzitutto con gli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost.. La stessa norma contrasterebbe anche con il principio di ragionevolezza e l'art. 36 Cost., perché, riducendo i trattamenti fissati nei contratti collettivi, che si presumono essere quelli proporzionati alla qualità e quantità del lavoro prestato, produce un'ingiustificata ed irragionevole alterazione del sinallagma contrattuale, danneggiando i singoli lavoratori. Per le ricorrenti la disposizione in esame lederebbe, inoltre, anche l'art. 39 Cost. poiché, incidendo sull'entità dei trattamenti economici determinata dai contratti collettivi, violerebbe la riserva di contrattazione collettiva in materia di retribuzioni e tale violazione si traduce in lesione dell'autonomia organizzativa e finanziaria regionale tutelata dagli artt. 117, quarto comma, e 119 Cost., perché lo Stato, in questa maniera, altera unilateralmente le scelte fatte dall'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni per conto delle Regioni e pone limiti puntuali a specifiche voci di spesa regionale. Le censure formulate in riferimento al principio di ragionevolezza e all'art. 36 Cost., sono inammissibili poiché involgono parametri non attinenti al riparto di competenza legislativa tra Stato e Regioni, mentre le altre censure sono infondate dal momento che l'art. 9, comma 4, secondo i giudici, è espressione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile. Infatti il legislatore, nell'imporre un limite massimo agli aumenti retributivi che possono essere disposti dalla contrattazione collettiva in sede di rinnovi relativi al biennio 2008-2009, è intervenuto a definire la disciplina di un istituto del contratto di lavoro subordinato pubblico e, cioè, quello attinente alla retribuzione; quest'ultima rientra nella materia di contrattazione collettiva ma questo non esclude che la stessa debba sempre e comunque svolgersi entro limiti generali di compatibilità con le finanze pubbliche legittimamente fissati dalla legge statale.

Il comma 21 dell'art. 9, del decreto-legge n. 78 del 2010, stabilisce che per il personale contrattualizzato le progressioni di carriera comunque denominate ed i passaggi tra le aree eventualmente disposti negli anni 2011, 2012 e 2013 hanno effetto, per i predetti anni, ai fini esclusivamente giuridici. Per le ricorrenti, tale disposizione violerebbe sia l'art. 117, terzo comma, Cost., perché detta una norma di dettaglio che pone un limite rigido ad una voce minuta di spesa, sia gli artt. 3, 36 e 39 Cost., poiché, a fronte dello svolgimento di una funzione di livello più elevato, il dipendente promosso dopo il 1° gennaio 2011 si troverebbe a percepire una retribuzione diversa da quella prevista dal contratto collettivo e corrispondente ad un lavoro qualitativamente diverso, con discriminazione rispetto ai dipendenti promossi prima del 2011, i quali, a parità di lavoro, riceverebbero uno stipendio diverso e con conseguente lesione dell'autonomia organizzativa e finanziaria regionale, perché la gestione del personale regionale e del bilancio rientra nelle competenze regionali. Le questioni sono inammissibili, consistendo nella denuncia di lesione di parametri costituzionali estranei al riparto di competenze tra Stato e Regioni. Inoltre, i giudici escludono, per mancanza di nesso logico, che il fatto che determinati lavoratori percepiscano uno

stipendio diverso da quello previsto dal contratto collettivo per la qualifica rivestita ed inferiore rispetto a colleghi che svolgano identiche mansioni determinerebbe la lesione di prerogative regionali e, in particolare, di quelle attinenti all'autonomia finanziaria e alla gestione del personale e del bilancio.

**Impiego pubblico - Misure in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Norme contenute in un decreto legge convertito - Impugnazione rivolta contro le disposizioni della legge di conversione - Eccezione tardività dei ricorsi - Reiezione. - D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122).**

**Impiego pubblico - Trattamento accessorio dei dipendenti - Risorse annualmente destinate - Importo destinato nel 2010 quale misura massima di riferimento per gli anni 2011, 2012 e 2013, da ridursi automaticamente in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Asserita violazione dell'autonomia organizzativa e finanziaria delle Regioni e degli enti locali, nonché della competenza primaria in materia di "ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale" e della competenza finanziaria regionale statutaria - Ius superveniens che rende la normativa censurata non direttamente applicabile alla Regione ricorrente - Cessazione della materia del contendere. - D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122) art. 9, comma 2-bis. - Costituzione, artt. 117, terzo comma, e 119; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; statuto della Regione Valle d'Aosta, artt. 2, lett. a), 3, lett. f), e 4.**

**Impiego pubblico - Trattamento economico dei dipendenti - Trattamento spettante per il 2010 quale misura massima di riferimento per gli anni 2011, 2012 e 2013 - Ricorsi delle Regioni Umbria ed Emilia-Romagna - Asserita violazione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica per l'introduzione di limiti rigidi a una specifica voce di spesa - Asserita violazione dell'autonomia organizzativa e finanziaria delle Regioni e degli enti locali - Insussistenza - Previsione di limite generale espressione della potestà legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica - Non fondatezza delle questioni. - D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122) art. 9, comma 1. - Costituzione, artt. 117, terzo comma, e 119.**

**Impiego pubblico - Trattamento accessorio dei dipendenti - Risorse da destinarsi annualmente - Importo del 2010 quale misura massima di riferimento per gli anni 2011, 2012 e 2013, da ridursi automaticamente in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio - Ricorsi delle Regioni Liguria, Umbria, Emilia-Romagna e Puglia - Asserita violazione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica per l'introduzione di limiti rigidi a una specifica voce di spesa - Asserita violazione dell'autonomia organizzativa e finanziaria delle Regioni e degli enti locali - Previsione di limite generale espressione della potestà legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica - Non fondatezza delle questioni. - D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122) art. 9, comma 2-bis. - Costituzione, artt. 117, terzo comma, e 119.**

**Impiego pubblico - Biennio contrattuale 2008-2009 - Rinnovi contrattuali del personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni e miglioramenti economici del rimanente personale in regime di diritto pubblico - Divieto di aumenti retributivi superiori al 3,2 per cento - Ricorsi delle Regioni Liguria, Umbria ed Emilia-Romagna - Asserita violazione dei diritti del lavoratore - Asserita violazione del principio di ragionevolezza - Evocazione di parametri non attinenti al riparto di competenze - Inammissibilità delle questioni. - D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122) art. 9, comma 4. - Costituzione, art. 36.**

**Impiego pubblico - Biennio contrattuale 2008-2009 - Rinnovi contrattuali del personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni e miglioramenti economici del rimanente personale in regime di diritto pubblico - Divieto di aumenti retributivi superiori al 3,2 per cento - Ricorsi delle Regioni Liguria, Umbria, Emilia-Romagna e Valle d'Aosta - Asserita violazione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica per l'introduzione di limiti rigidi a una specifica voce di spesa - Asserita violazione dell'autonomia organizzativa e finanziaria delle Regioni e degli enti locali - Asserita irragionevole alterazione del sinallagma contrattuale - Asserita violazione della riserva di contrattazione collettiva in materia di retribuzioni - Asserita violazione della speciale autonomia della Regione Valle d'Aosta - Insussistenza - Disposizione che pone limiti di compatibilità generale, espressione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile - Non fondatezza delle questioni. - D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122) art. 9, comma 4. - Costituzione, artt. 39, 117, terzo comma, e 119; statuto della Regione Valle d'Aosta, artt. 2, lett. a) e b), 3, lett. f), e 4.**

**Impiego pubblico - Personale contrattualizzato - Progressioni di carriera comunque denominate e passaggi tra le aree disposti negli anni 2011-2013 - Efficacia, per i predetti anni, ai fini esclusivamente giuridici - Ricorsi delle Regioni Liguria, Umbria ed Emilia-Romagna - Asserita violazione dei diritti del lavoratore, ingiustificata disparità di trattamento - Evocazione di parametri non attinenti al riparto di competenze - Inammissibilità delle questioni. - D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122) art. 9, comma 21. - Costituzione, artt. 3, 36 e 39.**

**Impiego pubblico - Personale contrattualizzato - Progressioni di carriera comunque denominate e passaggi tra le aree disposti negli anni 2011-2013 - Efficacia, per i predetti anni, ai fini esclusivamente giuridici - Ricorsi delle Regioni Liguria, Umbria ed Emilia-Romagna - Asserita violazione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica per l'introduzione di limiti rigidi a una specifica voce di spesa - Asserita lesione dell'autonomia organizzativa e finanziaria regionale - Insussistenza - Disposizione che pone limiti di compatibilità generale, espressione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile - Non fondatezza delle questioni. - D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122) art. 9, comma 21. - Costituzione, art. 117, terzo comma. (GU n. 32 del 08.08.2012 )**

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo 9, commi 1, 2-bis, 4 e 21, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni dell'articolo 1 della legge 30 luglio 2010 n. 122, promosso dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e dalle Regioni Liguria, Umbria, Emilia-Romagna e Puglia con ricorsi notificati il 24-27 e il 28 settembre 2010, depositati in cancelleria il 28 settembre, il 6 e il 7 ottobre 2010 e rispettivamente iscritti ai nn. 96, 102, 103, 106 e 107 del registro ricorsi 2010.

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

*udito* nell'udienza pubblica del 3 luglio 2012 il Giudice relatore Luigi Mazzella;

*uditi* gli avvocati Ulisse Corea per la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, Giandomenico Falcon per le Regioni Liguria, Umbria ed Emilia-Romagna, Marcello Cecchetti per la Regione Puglia e l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

#### *Ritenuto in fatto*

(omissis)

#### *Considerato in diritto*

1.– La Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e le Regioni Liguria, Umbria, Emilia-Romagna e Puglia hanno promosso, tra l'altro, questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 9, commi 1, 2-bis, 4 e 21, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 30 luglio 2010, n. 122, in riferimento agli articoli 3, 36, 39, 117, terzo comma, e 119 della Costituzione, all'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), e agli articoli 2, lettere a) e b), 3, lettere f) e l), e 4, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), e al principio di ragionevolezza.

1.1.– Le Regioni Umbria ed Emilia-Romagna impugnano l'art. 9, comma 1, del decreto-legge n. 78 del 2010 e sostengono che tale norma, stabilendo che per gli anni 2011, 2012 e 2013 il trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti delle pubbliche amministrazioni non può superare il trattamento ordinariamente spettante per l'anno 2010, violi gli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., poiché, ponendo limiti rigidi a una specifica voce di spesa, eccede dalla competenza statale

concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica e lede l'autonomia organizzativa e finanziaria delle Regioni e degli enti locali.

1.2.– Tutte le ricorrenti censurano l'art. 9, comma 2-bis, del decreto-legge n. 78 del 2010, il quale stabilisce che dal 1° gennaio 2011 al 31 dicembre 2013 l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale di ciascuna delle amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), non può superare il corrispondente importo dell'anno 2010 ed è, comunque, automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio.

Ad avviso delle Regioni, tale disposizione contrasta con gli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., poiché, concernendo una specifica voce di spesa e fissando con precisione la misura del taglio, eccede dalla competenza statale concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica e lede l'autonomia organizzativa e finanziaria delle Regioni e degli enti locali.

La Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste aggiunge che la norma statale impugnata viola, inoltre, gli artt. 2, lettera a), e 4, primo comma, della legge cost. n. 4 del 1948, e l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, che attribuiscono ad essa, rispettivamente, la competenza primaria in materia di «ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale» (con la conseguenza che, nella relativa disciplina, la Regione valdostana non può essere limitata dall'intervento del legislatore statale, essendo venuto meno anche il limite del rispetto dei principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, dell'interesse nazionale e delle norme fondamentali di riforma economico-sociale) e le relative funzioni amministrative, mentre, per effetto della norma impugnata, la Regione e gli enti pubblici regionali non potranno autonomamente determinarsi circa il trattamento accessorio da destinare al personale.

La difesa regionale sostiene che è lesa anche l'art. 3, lettera f), dello statuto di autonomia speciale, poiché l'art. 9, comma 2-bis, del decreto-legge n. 78 del 2010, lungi dall'introdurre principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, si risolve nell'imposizione di misure analitiche e di dettaglio che non lasciano alcun margine di intervento al legislatore regionale in ordine alla scelta degli strumenti idonei a perseguire l'obiettivo del contenimento della spesa pubblica.

1.3.– Le ricorrenti (ad eccezione della Regione Puglia) impugnano l'art. 9, comma 4, del decreto-legge n. 78 del 2010, il quale stabilisce – con disposizione espressamente applicabile ai contratti ed agli 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.

Le Regioni affermano che tale disposizione viola gli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., perché impone limiti rigidi a una specifica voce di spesa e dunque eccede dalla competenza statale concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica e lede l'autonomia organizzativa e finanziaria delle Regioni e degli enti locali.

Le Regioni Liguria, Umbria ed Emilia-Romagna aggiungono che la norma statale contrasta anche con il principio di ragionevolezza e l'art. 36 Cost., perché, riducendo i trattamenti fissati nei contratti collettivi, che si presumono essere quelli proporzionati alla qualità e quantità del lavoro prestato, produce un'ingiustificata ed irragionevole alterazione del sinallagma contrattuale, danneggiando i singoli lavoratori a fronte di una limitata incidenza sul totale della manovra, violazione che si riflette in lesione dell'autonomia finanziaria ed organizzativa regionale, riguardando la gestione del personale regionale e del bilancio.

Tali ricorrenti affermano che è lesa anche l'art. 39 Cost., perché l'art. 9, comma 4, del decreto-legge n. 78 del 2010, incidendo sull'entità dei trattamenti economici determinata dai contratti collettivi, viola la riserva di contrattazione collettiva in materia di retribuzioni e tale

violazione si traduce in lesione dell'autonomia organizzativa e finanziaria regionale tutelata dagli artt. 117, quarto comma, e 119 Cost., perché lo Stato, in questa maniera, altera unilateralmente le scelte fatte dall'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni per conto delle Regioni e pone limiti puntuali a specifiche voci di spesa regionale.

La Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste sostiene che sono lese anche alcune disposizioni dello statuto di autonomia speciale e, precisamente: l'art. 2, lettera a), il quale attribuisce alla piena competenza legislativa regionale la materia dell'«ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale», mentre la norma impugnata incide in maniera diretta e puntuale sullo stato economico del personale regionale; l'art. 2, lettera b), che attribuisce alla Regione la competenza legislativa primaria in materia di ordinamento degli enti locali, la quale implica che spetta alla Regione dettare la disciplina riguardante l'organizzazione amministrativa di tali enti, inclusi gli aspetti concernenti lo stato economico del personale dipendente; l'art. 3, lettera f), il quale, attribuendo alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste la potestà di introdurre norme legislative di integrazione ed attuazione, nell'ambito dei principi individuati con legge dello Stato, in materia di «finanze regionali e comunali», impedisce al legislatore statale di vincolare la spesa per il personale delle amministrazioni locali valdostane con una disciplina di dettaglio; l'art. 4, che attribuisce alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste le funzioni amministrative nelle materie nelle quali essa è titolare di potestà legislativa e tutela l'autonomia regionale in materia di attività (e relative determinazioni di spesa) che hanno ad oggetto il personale necessario a svolgere dette funzioni e la determinazione dello stato economico del personale delle Regioni e degli altri enti rientranti nel comparto unico valdostano, incidendo su un aspetto determinante della contrattazione relativa alle risorse umane attraverso cui l'ente regionale esercita le proprie funzioni amministrative.

1.4.– Le Regioni Liguria, Umbria ed Emilia-Romagna impugnano anche l'art. 9, comma 21, del decreto-legge n. 78 del 2010, nella parte in cui esso stabilisce che «per il personale contrattualizzato le progressioni di carriera comunque denominate ed i passaggi tra le aree eventualmente disposti negli anni 2011, 2012 e 2013 hanno effetto, per i predetti anni, ai fini esclusivamente giuridici».

Ad avviso delle ricorrenti, tale disposizione viola sia l'art. 117, terzo comma, Cost., perché detta un precetto di dettaglio che pone un limite rigido ad una voce minuta di spesa, sia gli artt. 3, 36 e 39 Cost., poiché, a fronte dello svolgimento di una funzione di livello più elevato, il dipendente promosso dopo il 1° gennaio 2011 si troverebbe a percepire una retribuzione diversa da quella prevista dal contratto collettivo e corrispondente ad un lavoro qualitativamente diverso (con discriminazione rispetto ai dipendenti promossi prima del 2011, i quali, a parità di lavoro, riceverebbero uno stipendio diverso), con conseguente lesione dell'autonomia organizzativa e finanziaria regionale, perché la gestione del personale regionale e del bilancio rientra nelle competenze regionali.

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

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

L'eccezione non è fondata.

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

4.– In ordine alle questioni promosse dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste contro l'art. 9, comma 2-bis, del decreto-legge n. 78 del 2010 deve essere dichiarata la cessazione della materia del contendere.

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

La ricorrente ha prodotto in giudizio una copia dell'accordo concluso in data 11 novembre 2010 con il Ministro per la semplificazione, con la denominazione «Accordo tra lo Stato e la Regione autonoma Valle d'Aosta per il coordinamento della finanza pubblica nell'ambito del processo di attuazione del federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione». Tale accordo non è stato concluso nel rispetto di quanto previsto dai commi 160 e seguenti dell'art. 1 della legge n. 220 del 2010 (entrata in vigore il 1° gennaio 2011), ma in dichiarata applicazione della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), al fine di «modificare l'ordinamento finanziario della Regione e di definire specifiche norme di coordinamento finanziario». In attuazione di tale accordo – il quale prevede che gli obiettivi finanziari in esso pattuiti «sono approvati con legge ordinaria dello Stato [...]» – è poi effettivamente intervenuta la citata legge n. 220 del 2010, la quale, al comma 160 del suo art. 1, stabilisce che: «Ai sensi del combinato disposto dell'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, e dell'articolo 50 dello Statuto speciale per la Valle d'Aosta, di cui alla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4, e successive modificazioni, la regione Valle d'Aosta concorre [...] all'assolvimento degli obblighi di carattere finanziario posti dall'ordinamento dell'Unione europea e dalle altre misure di coordinamento della finanza pubblica stabilite dalla normativa statale, attraverso le misure previste nell'accordo sottoscritto tra il Ministro per la semplificazione normativa e il presidente della Regione Valle d'Aosta: a) con la progressiva riduzione della somma sostitutiva dell'imposta sul valore aggiunto all'importazione a decorrere dall'anno 2011 fino alla soppressione della medesima dall'anno 2017; b) con il concorso finanziario ulteriore al riequilibrio della finanza pubblica, mediante l'assunzione di oneri relativi all'esercizio di funzioni statali, relative ai servizi ferroviari di interesse locale; c) con la rimodulazione delle entrate spettanti alla regione Valle d'Aosta».

Dalla conclusione dell'accordo e dalla successiva approvazione dei suoi obiettivi finanziari ad opera della citata legge n. 220 del 2010 – atti entrambi sopravvenuti al decreto-legge n. 78 del 2010 recante la disposizione impugnata – consegue che il concorso della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste all'assolvimento degli obblighi di carattere finanziario posti dall'ordinamento dell'Unione europea e dalle altre misure di coordinamento della finanza pubblica fissate dalla normativa statale è rimesso, per le annualità successive al 2010, alle misure previste nell'accordo stesso e nella legge che lo recepisce. Pertanto, il comma 2-bis dell'art. 9 del decreto-legge n. 78 del 2010 (che prevede una misura applicabile solamente a partire dall'anno 2011) è applicabile alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste solo, eventualmente, attraverso le misure fissate nell'accordo e approvate con legge ordinaria dello Stato. Esso, dunque, non trovando diretta applicazione nei confronti di tale Regione autonoma, non può violarne l'autonomia legislativa e finanziaria, con conseguente cessazione della materia del contendere in ordine alle questioni promosse dalla ricorrente.

5.– Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, del decreto-legge n. 78 del 2010, promosse dalle Regioni Umbria ed Emilia-Romagna, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119, Cost., non sono fondate.

La norma impugnata stabilisce che, negli anni 2010-2012, il trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti delle pubbliche amministrazioni non può superare quello ordinariamente spettante per l'anno 2010. Essa si applica anche alle Regioni, alle Province autonome ed ai loro enti, poiché si riferisce espressamente ai dipendenti «delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196» e tra queste rientrano appunto anche Regioni e Province senza esclusione alcuna.

L'art. 9, comma 1, del decreto-legge n. 78 del 2010 stabilisce un limite massimo al trattamento economico di tutti i dipendenti delle Regioni e degli enti regionali. Il suo effetto finale, quindi, è quello di fissare, per gli anni del triennio 2011-2013, l'ammontare complessivo degli esborsi a carico delle Regioni 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.

6.– Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 2-bis, del decreto-legge n. 78 del 2010 promosse dalle Regioni Liguria, Umbria, Emilia-Romagna e Puglia in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119, Cost., non sono fondate.

La norma impugnata dispone che, dal 1° gennaio 2011 al 31 dicembre 2013, l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale di ciascuna delle amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), tra le quali sono comprese anche tutte le Regioni e le Province, non può superare il corrispondente importo dell'anno 2010 ed è, comunque, automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio.

Anche l'art. 9, comma 2-bis, del decreto-legge n. 78 del 2010 ha natura di principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica e, pertanto, è stato legittimamente emanato dallo Stato nell'esercizio della sua competenza legislativa concorrente in tale materia. Infatti la norma impugnata introduce un limite per un settore rilevante della spesa per il personale e, cioè, quello concernente una delle due grandi parti in cui si suddivide il trattamento economico del personale pubblico e, precisamente, quella relativa alle voci del trattamento accessorio.

7.– Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 4, del decreto-legge n. 78 del 2010 promosse dalle Regioni Liguria, Umbria ed Emilia-Romagna in riferimento al principio di ragionevolezza e all'art. 36 Cost. sono inammissibili.

La norma impugnata – con disposizione espressamente applicabile anche ai contratti ed accordi stipulati prima della data della sua entrata in vigore – stabilisce 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.

Le censure formulate in riferimento al principio di ragionevolezza e all'art. 36 Cost., sono inammissibili, poiché si risolvono nella evocazione di parametri non attinenti al riparto di competenza legislativa tra Stato e Regioni. Né sussiste un collegamento con l'autonomia finanziaria ed organizzativa delle Regioni, non potendosi affermare che qualsiasi norma statale che abbia

incidenza sulla disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici costituisca una lesione delle prerogative regionali.

7.1.– Vanno invece esaminate nel merito le altre questioni di legittimità costituzionale della medesima norma statale promosse dalle ricorrenti, incluse quelle sollevate dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste. A proposito di queste ultime, infatti, si deve considerare che l'art. 9, comma 4, del decreto-legge n. 78 del 2010 detta una disposizione che, riferendosi ai rinnovi contrattuali del personale pubblico relativi al biennio 2008-2009, si applica ad un periodo precedente al 1° gennaio 2011, onde non può essere dichiarata la cessazione della materia del contendere.

7.2.– Le questioni promosse dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e dalle Regioni Liguria, Umbria ed Emilia-Romagna in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119, Cost., e dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, in riferimento agli artt. 2, lettere a) e b), 3, lettera f), e 4, della legge cost. n. 4 del 1948, non sono fondate.

Esse, infatti, si basano sulla riconduzione della norma impugnata alla materia del coordinamento della finanza pubblica e sulla sua qualificazione come disposizione di dettaglio. Al contrario, l'art. 9, comma 4, del decreto-legge n. 78 del 2010 è il frutto dell'esercizio della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile. Infatti il legislatore, nell'imporre un limite massimo agli aumenti retributivi che possono essere disposti dalla contrattazione collettiva in sede di rinnovi relativi al biennio 2008-2009, è intervenuto a definire la disciplina di un istituto del contratto di lavoro subordinato pubblico e, cioè, quello attinente alla retribuzione.

7.3.– Neppure la questione promossa in riferimento all'art. 39 Cost. è fondata.

Il fatto che il trattamento economico sia materia di contrattazione collettiva non esclude che quest'ultima si debba svolgere entro limiti generali di compatibilità con le finanze pubbliche legittimamente fissati dal legislatore; come, di fatto, avviene sempre, poiché è la legge che ogni volta individua le risorse destinate a finanziare i rinnovi contrattuali nell'impiego pubblico. L'art. 9, comma 4, del decreto-legge n. 78 del 2010, fissando esclusivamente un limite agli aumenti che possono essere disposti dai contratti collettivi relativi ad un determinato biennio, non fa altro che definire, appunto, il confine entro il quale può liberamente svolgersi l'attività negoziale delle parti.

8.– Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 21, del decreto-legge n. 78 del 2010, sollevate dalle Regioni Liguria, Umbria ed Emilia-Romagna in riferimento agli artt. 3, 36 e 39 Cost., sono inammissibili, consistendo nella denuncia di lesione di parametri costituzionali estranei al riparto di competenze tra Stato e Regioni. Né si può sostenere, per mancanza di nesso logico, che il fatto che determinati lavoratori percepiscano uno stipendio diverso da quello previsto dal contratto collettivo per la qualifica rivestita ed inferiore rispetto a colleghi che svolgano identiche mansioni determinerebbe la lesione di prerogative regionali e, in particolare, di quelle attinenti all'autonomia finanziaria e alla gestione del personale e del bilancio.

8.1.– La questione di legittimità costituzionale della stessa norma statale promossa in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., non è fondata.

L'art. 9, comma 21, del decreto-legge n. 78 del 2010 è impugnato nella parte in cui stabilisce che «per il personale contrattualizzato le progressioni di carriera comunque denominate ed i passaggi tra le aree eventualmente disposti negli anni 2011, 2012 e 2013 hanno effetto, per i predetti anni, ai fini esclusivamente giuridici».

La disposizione integra la disciplina di un istituto contrattuale (il trattamento economico dei dipendenti pubblici), con conseguente sua riconducibilità alla materia dell'ordinamento civile, riservata alla competenza esclusiva dello Stato, nell'ambito della quale quest'ultimo, pertanto, può emanare anche norme di dettaglio.

per questi motivi

## LA CORTE COSTITUZIONALE

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

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 9, comma 4, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 30 luglio 2010, n. 122, promosse, in riferimento all'articolo 36 della Costituzione e al principio di ragionevolezza dalle Regioni Liguria, Umbria ed Emilia-Romagna con i ricorsi indicati in epigrafe;

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 9, comma 21, del decreto-legge n. 78 del 2010, promosse, in riferimento agli articoli 3, 36 e 39 della Costituzione dalle Regioni Liguria, Umbria ed Emilia-Romagna con i ricorsi indicati in epigrafe;

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

4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 9, comma 1, del decreto-legge n. 78 del 2010, promosse, in riferimento agli articoli 117, terzo comma, e 119 della Costituzione, dalle Regioni Umbria ed Emilia-Romagna con i ricorsi indicati in epigrafe;

5) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 9, comma 2-bis, del decreto-legge n. 78 del 2010, promosse, in riferimento agli articoli 117, terzo comma, e 119 della Costituzione, dalle Regioni Liguria, Umbria, Emilia-Romagna e Puglia con i ricorsi indicati in epigrafe;

6) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 9, comma 4, del decreto-legge n. 78 del 2010, promosse, in riferimento agli articoli 39, 117, terzo comma, e 119 della Costituzione e agli articoli 2, lettere a) e b), 3, lettera f), e 4, della legge costituzionale n. 4 del 1948, dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e dalle Regioni Liguria, Umbria ed Emilia-Romagna con i ricorsi indicati in epigrafe;

7) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 9, comma 21, del decreto-legge n. 78 del 2010, promosse, in riferimento all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, dalle Regioni Liguria, Umbria ed Emilia-Romagna con i ricorsi indicati in epigrafe.

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

Alfonso QUARANTA, Presidente

Luigi MAZZELLA, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 30 luglio 2012.

## **Sentenza: 13 settembre 2012, n. 217**

**Materia:** sovvenzioni ad imprese – personale regionale

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** articoli 3, 97, 117 comma 1, comma 2 lett. e), l) s), e comma 3 Cost.

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** articolo 2 commi 55, 70, 85, 88, 91 e 106; articolo 7 comma 51; articolo 10 commi 25, 85 e 86; articolo 12 commi 26, 28, 32, 33 e 38; articolo 13 comma 25 della legge Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 11 agosto 2011, n. 11 (Assestamento del bilancio 2011 e del bilancio pluriennale per gli anni 2011-2013 ai sensi dell'articolo 34 della legge regionale n. 21/2007)

**Esito:** illegittimità degli articoli 2 comma 106, 10 comma 25, 12 commi 26, 28, 33, 7 comma 51 (limitatamente agli effetti prodotti nell'anno 2011); infondatezza delle questioni relative agli articoli 2 commi 70, 85, 91, 13 comma 25; cessata materia del contendere per le restanti questioni

**Estensore nota:** Alessandra Cecconi

Con la sentenza in esame la Corte si pronuncia, confermando posizioni consolidate, su una molteplicità di disposizioni, di vario contenuto, introdotte dalla legge in epigrafe indicata.

In particolare l'articolo 2 comma 106 - che prevede la concessione di un contributo straordinario fino alla concorrenza di 2 milioni di euro al Consorzio per lo sviluppo industriale della zona dell'Aussa Corno – viene ritenuto illegittimo per violazione dell'articolo 117 comma 1 Cost. in relazione ai vincoli comunitari ed internazionali. Il contributo infatti supera per entità la soglia *de minimis* stabilita a livello comunitario ed è destinato ad un soggetto individualizzato, in violazione dell'obbligo di comunicazione ex articolo 108 del TFUE.

Con riferimento all'articolo 7 comma 51 che, per una determinata categoria di collaboratori coordinati e continuativi, introduce una deroga all'applicazione dei limiti di spesa posti dal d.l. 78/2010 la Corte rileva la fondatezza della questione. Richiamando alcuni propri precedenti, afferma che le disposizioni del d.l. citato (in particolare gli articoli 6 e 9) costituiscono principi fondamentali della materia coordinamento della finanza pubblica, diretti al contenimento dei costi degli apparati amministrativi e delle spese in materia di personale. Con tali principi si pone in contrasto la norma regionale in esame *“elidendo in favore di una determinata categoria di lavoratori autonomi (a collaborazione coordinata e continuativa), la disciplina che ad essi si conformava”*. La conseguente dichiarazione di illegittimità è pronunciata, tuttavia, solo con riferimento all'anno 2011 in quanto dal 1 gennaio 2012 la disposizione regionale risulta abrogata per effetto di sopravvenuta normativa con conseguente cessazione della materia del contendere.

Illegittima è inoltre giudicata la previsione dell'articolo 10 comma 5 che esclude dal calcolo del rapporto tra dipendenti in servizio e popolazione i dipendenti in aspettativa retribuita per almeno sei mesi durante l'esercizio finanziario di riferimento. La disposizione viene ritenuta in contrasto con l'articolo 76 comma 7 del d.l. 112/2008 (convertito in legge 133/2008) al quale la Corte ha reiteratamente riconosciuto il valore di principio di coordinamento della finanza pubblica. Si tratta infatti di norma che incide sulla spesa del personale, voce della spesa corrente che per la sua rilevante entità assume importanza strategica ai fini del rispetto del patto di stabilità interna. Infatti la disposizione regionale in esame, consentirebbe la possibilità di effettuare assunzioni in deroga ai limiti posti dall'articolo 76 citato, con conseguente aumento della spesa per il personale, in ragione delle assunzioni operate restando intatta la spesa dei dipendenti in aspettativa retribuita.

Del pari fondata è la questione relativa all'articolo 12 comma 28: tale disposizione estende il processo di stabilizzazione del personale con contratto a tempo determinato al personale che ha stipulato il contratto alla data del 31/12/2008 purchè in servizio alla data di entrata in vigore della disposizione in esame.

Tale norma, secondo il ricorrente Governo risulterebbe adottata in violazione non solo della competenza statale in materia di coordinamento della finanza pubblica ma anche della competenza in materia di ordinamento civile, intervenendo su rapporti di diritto privato e contrastando con la regola in base alla quale le assunzioni a termine possono avvenire esclusivamente per esigenze temporanee ed eccezionali e non come normale programmazione delle assunzioni.

La Corte, dopo aver ricostruito il complesso quadro normativo, riconosce che la disposizione impugnata *“perpetua una modalità di assunzione del personale per porre rimedio alle carenze di organico - e dunque a situazione normalmente prevedibile - che fa del contratto a termine un modulo ordinario di assunzione del personale della pubblica amministrazione e non già una forma contrattuale riservata, per l'appunto, ad esigenze eccezionali e straordinarie”*.

Non vale ad escludere l'illegittimità il fatto che la norma si fondi su una pregressa disciplina regionale non impugnata dal Governo in quanto la disposizione in esame non costituisce, secondo la Corte, attuazione di detta disciplina, bensì ipotesi singolare ed estensiva della regolamentazione precedente.

La prevista stabilizzazione dei contrattisti configura inoltre una violazione dell'articolo 76 d.l. n.112./2008 che, come anche sopra richiamato, costituisce principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica.

Anche con riguardo all'articolo 12 comma 33 la Corte richiama la propria giurisprudenza relativa alle norme statali che, imponendo limiti alla spesa delle amministrazioni regionali, integrano comunque dei principi di coordinamento delle finanza pubblica e come tali sono da considerare legittimi (cfr sent. n. 297/2009, 182/2011, 139/2012). Tra queste rientra anche l'articolo 9 comma 1 del dl n. 78/2010 che, in estrema sintesi, in relazione al trattamento economico dei dipendenti delle regioni e degli enti regionali *“fissa l'entità complessiva degli esborsi a carico delle regioni a titolo di trattamento economico del personale in misura non superiore al trattamento economico ordinario, nell'anno 2010, così da imporre un limite generale ad una rilevante voce del bilancio regionale”*. Poiché la norma regionale in esame invece ridetermina l'importo di una indennità (quella di pronto intervento) a decorrere dal primo giorno del mese successivo all'entrata in vigore della legge regionale 11/2011, la stessa risulta illegittima in quanto in contrasto col principio di coordinamento della finanza pubblica posto dalla norma statale sopra richiamata.

Altra disposizione impugnata è l'articolo 12 comma 26 che prevede che il personale del ruolo regionale che svolge incarichi dirigenziali a tempo determinato in base alla legge regionale n. 12/2009 sia inquadrato a tempo indeterminato nel ruolo unico regionale. Anche in questo caso la Corte afferma che la norma è illegittima in quanto, secondo un orientamento ormai consolidato, le deroghe al pubblico concorso *“possono essere considerate legittime solo quando siano funzionali esse stesse al principio di buon andamento dell'amministrazione e ove ricorrano peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico idonee a giustificarle”*. Precisa la Corte che il principio del pubblico concorso vale non solo nelle ipotesi di accesso dall'esterno ma anche nei casi di nuovo inquadramento di dipendenti già in servizio e di trasformazione di rapporti non di ruolo (non instaurati all'origine mediante concorso) in rapporti di ruolo. Aggiunge poi che detto principio costituzionale non preclude in modo assoluto la previsione con norme di legge di condizioni di accesso intese a consentire il consolidamento di pregresse esperienze lavorative maturate nella stessa amministrazione ma *“comunque esso non tollera, salvo circostanze del tutto eccezionali, la riserva integrale dei posti disponibili in favore di personale interno. Sicchè si è ritenuta insufficiente a giustificare la deroga la semplice circostanza che determinate categorie di dipendenti abbiano prestato attività a tempo determinato presso l'amministrazione, come pure la personale aspettativa degli aspiranti ad una misura di stabilizzazione”*.

Da qui l'illegittimità della disposizione regionale in esame che risulta aver operato nella logica di una riserva assoluta dei posti.

Vengono invece dichiarate infondate le censure relative alle seguenti disposizioni:

- art. 2 commi 70 e 85 in quanto contengono una espressa "clausola di salvezza" della concessione di contributi nell'osservanza delle condizioni e dei limiti posti dalla normativa comunitaria;
- art. 2 comma 91 in quanto i finanziamenti da esso previsti operano, per espressa previsione del successivo comma 92, secondo il regime del *de minimis* e quindi come misura sintonizzata sulla realtà produttiva regionale (non assumono cioè carattere di misura macroeconomica e non comportano violazione della competenza statale in materia di tutela della concorrenza).

Viene inoltre dichiarata cessata la materia del contendere in relazione alle seguenti disposizioni:

- articoli 2 comma 88, 10 commi 85 e 86, 12 comma 38 in quanto abrogati successivamente alla proposizione del ricorso e non aventi trovato applicazione *medio tempore*;
- articolo 2 comma 55 in quanto la norma è stata successivamente integrata specificando che trattavasi di contributo straordinario concesso a titolo di aiuto *de minimis*, come tale misura suscettibile di essere ascritta alla competenza regionale;
- articolo 12 comma 32 in quanto l'unica disposizione da esso introdotta e non espressamente abrogata da norma successiva è stata comunque oggetto di modificazioni ed ha assunto il valore di norma meramente programmatica, come tale non lesiva dei parametri costituzionali invocati dal Governo.

Infine, con riguardo all'articolo 13 comma 25, la questione risulta in parte infondata in quanto legittimamente la norma prevede la sdemanializzazione di beni del solo demanio idrico regionale (previo accertamento di cessata funzionalità idraulica); per altra parte viene dichiarata cessata la materia del contendere essendo sopravvenuta una disposizione abrogativa e non avendo la norma oggetto del giudizio avuto applicazione.

**Impresa e imprenditore - Sovvenzioni, aiuti, agevolazioni pubbliche - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Concessione di un finanziamento alla ASDI denominata "Distretto del Mobile Livenza Società Consortile a r.l." ed all' "Agenzia per lo sviluppo del distretto industriale della Sedia s.p.a. Consortile" - Ricorso del Governo - Asserita introduzione di misura "di tipo selettivo" in violazione di vincoli comunitari e internazionali e della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza - Ius superveniens abrogativo della disposizione censurata, medio tempore inapplicata - Cessazione della materia del contendere. - Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 11 agosto 2011, n. 11, art. 2, comma 88. - Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. e); TFUE, art. 108.**

**Impiego pubblico - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Personale appartenente alla polizia locale - Inquadramenti in categoria superiore - Ricorso del Governo - Asserita inosservanza di norme costituenti principi fondamentali della materia del coordinamento della finanza pubblica - Asserita violazione dei principi di eguaglianza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione, nonché della regola del concorso pubblico - Ius superveniens abrogativo della disposizione censurata, medio tempore inapplicata - Cessazione della materia del contendere. - Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 11 agosto 2011, n. 11, art. 10, commi 85 e 86. - Costituzione, artt. 3, 97 e 117, terzo comma.**

**Impiego pubblico - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Direttore centrale della direzione centrale salute, integrazione sociosanitaria e politiche sociali - Nomina tra i soggetti inseriti in apposito elenco senza necessità di effettuare valutazioni comparative - Ricorso del Governo - Asserita violazione dei principi di eguaglianza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Ius superveniens abrogativo della disposizione censurata, medio tempore inapplicata - Cessazione della materia del contendere. - Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 11 agosto 2011, n. 11, art. 12, comma 38. - Costituzione, artt. 3 e 97. I**

**Impresa e imprenditore - Sovvenzioni, aiuti, agevolazioni pubbliche - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Concessione di un contributo alla società Udine e Gorizia Fiere s.p.a. - Ricorso del Governo - Asserita introduzione di misura "di tipo selettivo" in violazione di vincoli comunitari e internazionali e della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza - Ius superveniens che specifica che il contributo straordinario viene concesso a "titolo di aiuto de minimis" - Modifica satisfattiva per le pretese del ricorrente - Mancata applicazione, medio tempore, della disposizione censurata - Cessazione della materia del contendere. - Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 11 agosto 2011, n. 11, art. 2, comma 55. - Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. e); TFUE, art. 108.**

**Impiego pubblico - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Determinazione in base alla legge di aumenti tabellari e indennità - Ricorso del Governo - Asserita lesione dell'autonomia riconosciuta alla contrattazione collettiva - Asserita violazione dei principi di eguaglianza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Ius superveniens abrogativo delle disposizioni censurate, medio tempore inapplicate - Cessazione della materia del contendere. - Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 11 agosto 2011, n. 11, art. 12, comma 32. - Costituzione, artt. 3, 97, 117, secondo comma, lett. l).**

**Impresa e imprenditore - Sovvenzioni, aiuti, agevolazioni pubbliche - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Concessione di contributi ai rivenditori di generi di monopolio - Concessione di contributi a favore dell'imprenditoria femminile - Ricorso del Governo - Asserito contrasto con la normativa comunitaria in materia di aiuti di Stato - Insussistenza - Rinvio a norme attuative, da adottarsi nel rispetto della normativa comunitaria - Non fondatezza delle questioni. - Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 11 agosto 2011, n. 11, art. 2, commi 70 e 85. - Costituzione, art. 117, primo comma; regolamento CE n. 800/2008; regolamento CE n. 1998/2006.**

**Impresa e imprenditore - Sovvenzioni, aiuti, agevolazioni pubbliche - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Concessione di contributi a favore di Confidimprese FVG e di Confidi Friuli - Ricorso del Governo - Asserita violazione della competenza statale esclusiva in materia di tutela della concorrenza - Asserito contrasto con la normativa comunitaria in materia di aiuti di Stato - Insussistenza - Finanziamenti in regime di aiuti de minimis - Non fondatezza della questione. - Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 11 agosto 2011, n. 11, art. 2, comma 91. - Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. e); regolamento CE n. 1998/2006.**

**Impresa e imprenditore - Sovvenzioni, aiuti, agevolazioni pubbliche - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Concessione di un contributo, "sino alla concorrenza di 2 milioni di euro", al Consorzio per lo sviluppo Industriale della zona dell'Aussa Corno a sollievo degli oneri sostenuti per l'esercizio della facoltà di riacquisto della proprietà di aree cedute - Aiuto di Stato concesso ad una impresa individualizzata oltre la soglia de minimis - Contrasto con la normativa comunitaria in materia di aiuti di Stato - Illegittimità costituzionale. - Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 11 agosto 2011, n. 11, art. 2, comma 106. - Costituzione, art. 117, primo comma; TFUE, artt. 107 e 108; regolamento CE n. 1998/2006.**

**Impiego pubblico - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Contratti di lavoro autonomo, di natura coordinata e continuativa, stipulati per le esigenze didattiche e divulgative svolte dalla scuola dei corsi e dei merletti di Gorizia - Prevista inapplicabilità di norme statali dirette al contenimento della spesa pubblica - Inosservanza di norme costituenti principi fondamentali della materia del coordinamento della finanza pubblica - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica - Ius superveniens che abroga la disposizione impugnata a decorrere dal 1° gennaio 2012 - Produzione di effetti medio tempore - Illegittimità costituzionale, in riferimento agli effetti prodotti per il solo anno 2011. - Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 11 agosto 2011, n. 11, art. 7, comma 51. - Costituzione, art. 117, terzo comma; d.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), artt. 6 e 9.**

**Impiego pubblico - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Contratti di lavoro autonomo, di natura coordinata e continuativa, stipulati per le esigenze didattiche e divulgative svolte dalla scuola dei corsi e dei merletti di Gorizia - Prevista inapplicabilità di norme statali, costituenti principi fondamentali della materia del coordinamento della finanza pubblica, dirette al contenimento della spesa pubblica - Ricorso del Governo - Ius superveniens che abroga la disposizione impugnata a decorrere dal 1° gennaio 2012 - Cessazione della materia del contendere a decorrere dal 1° gennaio 2012. - Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 11 agosto 2011, n. 11, art. 7, comma 51. - Costituzione, art. 117, terzo comma.**

**Impiego pubblico - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Limiti alle assunzioni e alla spesa complessiva per il personale - Calcolo del rapporto fra dipendenti in servizio e popolazione residente - Esclusione dei dipendenti in aspettativa retribuita per almeno sei mesi continuativi nel corso dell'esercizio finanziario di riferimento - Alterazione del rapporto spesa corrente/spesa per il personale - Inosservanza di norme statali costituenti principi fondamentali della materia del coordinamento della finanza pubblica - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale. - Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 11 agosto 2011, n. 11, art. 10, comma 25. - Costituzione, art. 117, terzo comma; d.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 76, comma 7.**

**Impiego pubblico - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Stabilizzazione di personale con contratto di lavoro a tempo determinato - Personale che ha stipulato il contratto di lavoro a termine alla data del 31 dicembre 2008, purché in servizio alla data di entrata in vigore della legge impugnata - Inosservanza della disciplina statale sul contenimento della spesa di personale, espressione di principi fondamentali della materia del coordinamento della finanza pubblica - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica - Inosservanza della norma statale in base alla quale le assunzioni a tempo determinato possono avvenire esclusivamente per rispondere ad esigenze temporanee ed eccezionali e non come normale programmazione - Violazione della competenza legislativa esclusiva in materia di ordinamento civile - Illegittimità costituzionale. - Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 11 agosto 2011, n. 11, art. 12, comma 28. - Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. l), e terzo; d.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 76, comma 7; d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, art. 36.**

**Impiego pubblico - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Personale regionale, non dirigenziale, della protezione civile - Indennità di pronto intervento - Rideterminazione, in misura maggiorata, a decorrere dal mese successivo all'entrata in vigore della legge impugnata - Inosservanza della disciplina statale sul contenimento della spesa di personale, espressione di principi fondamentali della materia del coordinamento della finanza pubblica - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale. - Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 11 agosto 2011, n. 11, art. 12, comma 33. - Costituzione, art. 117, terzo comma; d.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 9, comma 1.**

**Impiego pubblico - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Dirigenza - Stabilizzazione - Inquadramento nel ruolo unico dei dirigenti regionali con incarico a tempo indeterminato del personale del ruolo regionale che svolge incarichi dirigenziali a tempo determinato - Violazione dei principi di eguaglianza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione, nonché della regola del concorso pubblico - Illegittimità costituzionale. - Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 11 agosto 2011, n. 11, art. 12, comma 26. - Costituzione, artt. 3 e 97.**

**Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Demanio idrico regionale - Sdemanializzazione di beni, previo accertamento di cessata funzionalità idraulica, con acquisizione degli stessi al patrimonio disponibile della Regione, alienabile a privati - Ricorso del Governo - Asserita violazione della normativa statale in tema di demanio asservito alla funzionalità del servizio idrico integrato, espressione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente - Insussistenza - Non fondatezza della questione. - Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 11 agosto 2011, n. 11, art. 13, comma 25. - Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. s); d.lgs. 2006, n. 152, art. 143.**

**Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Demanio idrico regionale - Sdemanializzazione di beni, previo accertamento di cessata funzionalità idraulica, con acquisizione degli stessi al patrimonio disponibile della Regione, alienabile a privati - Ricorso del Governo - Asserita violazione della normativa statale e comunitaria sulle procedure a evidenza pubblica - Ius superveniens che esclude la possibilità di cessione ordinaria in forma diretta dei beni sdemanializzati - Modifica satisfattiva per le pretese del ricorrente - Mancata applicazione, medio tempore, della disposizione censurata - Cessazione della materia del contendere. - Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 11 agosto 2011, n. 11, art. 13, comma 25. - Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e). (GU n. 37 del 19.09.2012 )**

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

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

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

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

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

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

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

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

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

2.2.— Anche sulla questione relativa all'art. 2, comma 55 – che prevede la concessione di un contributo alla società Udine e Gorizia Fiere S.p.a. a sollievo degli oneri necessari per la realizzazione di progetti espositivi da realizzarsi presso i quartieri fieristici di Udine e Gorizia – va dichiarata cessata la materia del contendere. Infatti, l'art. 3, comma 24, della legge regionale n. 18 del 2011 ha integrato la anzidetta disposizione – che nella sua originaria formulazione non ha avuto applicazione – in modo soddisfattivo per le pretese del ricorrente, in ragione della sopravvenuta specificazione che il contributo straordinario viene concesso a “titolo di aiuto de minimis”, in base al Regolamento CE de minimis n. 1998/2006 della Commissione delle Comunità europee del 15 dicembre 2006, con ciò escludendo la soggezione del predetto tipo di aiuto all'obbligo di notificazione ex art. 108 TFUE e rendendo la misura non già macroeconomica, ma suscettibile di essere ascritta alla competenza regionale in quanto sintonizzata sulla realtà produttiva territoriale (sentenza n. 14 del 2004).

2.3.— È altresì cessata la materia del contendere in relazione alla questione sull'art. 12, comma 32. La disposizione censurata aggiunge i commi 53-bis, 53-ter, 53-quater, 53-quinquies e 53-sexies nel corpo dell'art. 14 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 29 dicembre 2010, n. 22 (Disposizioni per la formazione del bilancio pluriennale ed annuale della Regione – Legge finanziaria 2011). Tali commi, ad eccezione del comma 53-quinquies, sono stati abrogati dall'art. 15, comma 12, lettera c), della legge regionale n. 18 del 2011, senza aver trovato nel frattempo applicazione.

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

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

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

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

3.2.1.— Quanto all'art. 2, comma 70, la censura non considera, infatti, che la stessa disposizione impugnata pone la “clausola di salvezza” della concessione dei contributi “nell'osservanza delle condizioni e dei limiti della normativa comunitaria”, rinviando ad un apposito regolamento regionale la relativa concretizzazione. Sicché, il denunciato comma 70 non vulnera il diritto sovranazionale invocato (oltretutto in modo generico) dal ricorrente, il quale, semmai, dovrà spostare la propria attenzione in ordine alla legittimità del regolamento attuativo della disposizione di legge regionale impugnata.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione finanziaria”, modificato dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133 e oggetto di successive modificazioni).

4.2.1.— La questione è fondata.

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

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

Dal ché la sua declaratoria di illegittimità costituzionale.

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

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

4.3.1.— La questione è fondata.

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

L’art. 13, comma 14, della legge regionale n. 24 del 2009 dispone che, nel rispetto del patto di stabilità e di contenimento della spesa per il personale, le assunzioni nel comparto unico del pubblico impiego regionale avvengano, anzitutto, con contratto a tempo indeterminato per la copertura di carenze di organico, mediante procedure di mobilità all’interno del comparto

medesimo. Ove queste abbiano esito negativo, il successivo comma 15 demanda alle amministrazioni di verificare la convenienza di ricorrere ad appalti di servizi o incarichi professionali in luogo delle assunzioni a tempo indeterminato o determinato. Solo in caso di esito negativo di siffatta verifica, si procede, come dispone il successivo comma 16, all'assunzione di personale con contratto di lavoro a tempo indeterminato e determinato e il ricorso alla collaborazione coordinata e continuativa può avvenire nel limite di un contingente di personale la cui spesa annua onnicomprensiva non superi il 20 per cento di quella relativa alle cessazioni di personale a tempo indeterminato avvenute nel corso dell'esercizio precedente e non già riutilizzata nel corso dell'esercizio stesso; un limite che può derogarsi in talune specifiche ed espresse ipotesi.

Ed il successivo comma 18 stabilisce che: «Per le finalità di cui al comma 16, è facoltà delle singole amministrazioni riservare sino al 50 per cento delle risorse disponibili di cui al comma medesimo per processi di stabilizzazione di personale con contratto di lavoro a tempo determinato. A tale fine trova applicazione la disciplina di cui all'articolo 12, comma 19, della legge regionale 14 agosto 2008, n. 9 (Assestamento del bilancio 2008 e del bilancio pluriennale per gli anni 2008-2010 ai sensi dell'articolo 34 della legge regionale 8 agosto 2007, n. 21); la disciplina medesima trova applicazione anche con riferimento al personale in servizio, presso le amministrazioni, con contratto di lavoro a tempo determinato alla data del 31 dicembre 2008 purché sia in servizio anche alla data di entrata in vigore della presente legge».

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

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

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

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

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

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

4.4.— Viene, altresì, impugnata la disposizione di cui all'art. 12, comma 33, la quale stabilisce che l'indennità di pronto intervento di cui all'articolo 4, lettera e), del Contratto integrativo di ente 1998-2001, del personale regionale, area non dirigenziale, documento stralcio sottoscritto in data 15 maggio 2003, spettante al personale previamente individuato dal direttore centrale della protezione civile e immediatamente disponibile per il servizio di pronto intervento, è rideterminata, con decorrenza dal primo giorno del mese successivo alla data di entrata in vigore della legge, in 90

euro mensili lordi da corrispondere per 12 mensilità, con imputazione al Fondo regionale per la protezione civile di cui all'articolo 33 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 31 dicembre 1986, n. 64 (Organizzazione delle strutture ed interventi di competenza regionale in materia di protezione civile).

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

4.4.1.— La questione è fondata.

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

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

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

4.4.3.— Ciò premesso, il parametro interposto (art. 9, comma 1, del d.l. n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010) così stabilisce: «Per gli anni 2011, 2012 e 2013 il

trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, ivi compreso il trattamento accessorio, previsto dai rispettivi ordinamenti delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), non può superare, in ogni caso, il trattamento ordinariamente spettante per l'anno 2010, al netto degli effetti derivanti da eventi straordinari della dinamica retributiva, ivi incluse le variazioni dipendenti da eventuali arretrati, conseguimento di funzioni diverse in corso d'anno, fermo in ogni caso quanto previsto dal comma 21, terzo e quarto periodo, per le progressioni di carriera comunque denominate, maternità, malattia, missioni svolte all'estero, effettiva presenza in servizio, fatto salvo quanto previsto dal comma 17, secondo periodo, e dall'articolo 8, comma 14».

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

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

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

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

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

5.2.— La questione è fondata.

5.2.1.— Più volte questa Corte (tra le tante, si vedano le più recenti sentenze n. 90, n. 62, n. 51, n. 30 del 2012 e n. 299 del 2011) ha posto in rilievo che la facoltà del legislatore di introdurre deroghe

al principio del pubblico concorso, di cui all'art. 97 Cost., deve essere delimitata in modo rigoroso, potendo tali deroghe essere considerate legittime solo quando siano funzionali esse stesse al buon andamento dell'amministrazione e ove ricorrano peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico idonee a giustificarle; con la conseguenza che va esclusa la legittimità di arbitrarie restrizioni alla partecipazione alle procedure selettive, dovendosi riconoscere al concorso pubblico un ambito di applicazione ampio, tale da non includere soltanto le ipotesi di assunzione di soggetti precedentemente estranei alle pubbliche amministrazioni, ma anche i casi di nuovo inquadramento di dipendenti già in servizio e quelli di trasformazione di rapporti non di ruolo, e non instaurati dall'origine mediante concorso, in rapporti di ruolo. Inoltre, pur non essendo il principio del pubblico concorso incompatibile, nella logica dell'agevolazione del buon andamento della pubblica amministrazione, con la previsione per legge di condizioni di accesso intese a consentire il consolidamento di pregresse esperienze lavorative maturate nella stessa amministrazione, comunque, esso non tollera, salvo circostanze del tutto eccezionali, la riserva integrale dei posti disponibili in favore di personale interno. Sicché, si è ritenuta insufficiente a giustificare la deroga la semplice circostanza che determinate categorie di dipendenti abbiano prestato attività a tempo determinato presso l'amministrazione, come pure la personale aspettativa degli aspiranti ad una misura di stabilizzazione.

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

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

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

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

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

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

Attualmente, dunque, il citato art. 4-bis prevede, al comma 1, che «I beni sdemanializzati sono alienati mediante procedura di evidenza pubblica, ai sensi dell'articolo 6 della legge regionale n. 57 del 1971, salvo quanto previsto dall'articolo 5 della legge regionale medesima». L'art. 5 da ultimo citato non spiega però alcuna incidenza al riguardo, posto che tratta del trasferimento di proprietà, a titolo gratuito, ai Consorzi di bonifica territorialmente competenti dei caselli idraulici e le relative pertinenze e accessori posti a servizio dei beni del demanio idrico regionale gestiti dai Consorzi medesimi per le proprie finalità istituzionali.

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

per questi motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

- 1) dichiara l'illegittimità costituzionale degli articoli 2, comma 106; 10, comma 25; 12, commi 26, 28 e 33, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 11 agosto 2011, n. 11 (Assestamento del bilancio 2011 e del bilancio pluriennale per gli anni 2011-2013 ai sensi dell'articolo 34 della legge regionale n. 21 del 2007);
- 2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 7, comma 51, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 11 del 2011, in riferimento agli effetti da esso prodotti per il solo anno 2011;
- 3) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alle questioni, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe, di legittimità costituzionale degli articoli 2, commi 55 e 88; 10, commi 85 e 86; 12, commi 32 e 38, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 11 del 2011;
- 4) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alla questione, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe, di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 51, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 11 del 2011, a decorrere dal 1° gennaio 2012, quale data della sua abrogazione;
- 5) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'articolo 13, comma 25, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 11 del 2011, promossa, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso in epigrafe;
- 6) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 2, commi 70 e 85, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 11 del 2011, promosse, in riferimento all'articolo 117, primo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe;

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

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

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

Alfonso QUARANTA, Presidente  
Mario Rosario MORELLI, Redattore  
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 13 settembre 2012.

## **Sentenza: 21 settembre 2012, n. 219**

**Materia:** professioni

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. e) ed l)

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** art. 3 della legge della Regione Molise 9 settembre 2011, n. 29

**Esito:** illegittimità costituzionale

**Estensore nota:** Panfilia di Giovine

E' illegittimo l'art. 3, comma 3, della legge della Regione Molise n. 29 del 2011, recante "Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 8 gennaio 1996, n. 1(Disciplina della professione di maestro di sci nella Regione Molise) che sostituisce l' art. 5 della legge Regione Molise n. 1 del 1996, nella parte in cui prevede che i maestri di sci iscritti negli albi professionali di altre Regioni e delle Province autonome siano tenuti a praticare le tariffe determinate dalla Giunta regionale e comunque non inferiori a quelle della locale scuola di sci, per violazione della competenza esclusiva del legislatore statale in materia di "di tutela della concorrenza".

Così ha stabilito la Corte costituzionale, accogliendo, con la sentenza in esame, il ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri.

La Presidenza del Consiglio, aveva sollevato la questione di legittimità costituzionale per la violazione della propria competenza legislativa esclusiva in materia di "tutela di concorrenza" di cui all'art. 117, secondo comma, lett. e) della Costituzione, in quanto la norma regionale, palesemente "protezionistica", sottraeva i maestri di sci locali alla concorrenza di quelli provenienti da altre Regioni o, addirittura, da altri Stati. Inoltre Regione Molise avrebbe ristretto, nei confronti degli altri allievi, le possibilità di scelta tra le diverse offerte dei maestri di sci,violando, quindi, anche i principi di libera prestazione dei servizi e di tutela della concorrenza contenuti negli artt. 56 e 57 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, nonché la direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio n.2005/36CE(riconoscimento delle qualifiche professionali) e la n.2006/123/CE(servizi del mercato interno), non adeguandosi anche all'obbligo di rispettare i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario di cui all'art.117, primo comma, della Costituzione.

La Consulta ha condiviso i rilievi del Governo. Secondo la Consulta, la disposizione regionale impugnata, al contrario di quanto stabilito con la sentenza n.443 del 2007, impone tariffe minime ai maestri di sci provenienti da altre regioni o Province autonome "riducendo in tal modo, la scelta tra le offerte esistenti sul mercato ed introducendo barriere all'accesso ed alla libera esplicazione dell'attività professionale". La Regione Molise ha quindi ostacolato la competitività tra gli operatori del settore, invadendo, così come stabilito dalla precedente sentenza citata dalla Corte, la potestà legislativa statale in materia di "tutela della concorrenza".

Restano assorbite le ulteriori censure.

**Professioni - Norme della Regione Molise - Maestri di sci - Ricorso del Governo - Impugnazione di intera disposizione - Censure riferite ad una specifica parte della disposizione - Limitazione dell'oggetto della questione. - Legge della Regione Molise 9 settembre 2011, n. 29, art. 3. - Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. e) ed l).**

**Professioni - Norme della Regione Molise - Maestri di sci - Ricorso del Governo - Impugnazione di disposizione che riproduce la disciplina contenuta in un precedente testo normativo (novazione della fonte) - Acquiescenza**

per mancata impugnazione della disposizione precedente - Insussistenza. - Legge della Regione Molise 9 settembre 2011, n. 29, art. 3. - Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. e) ed l).

Professioni - Norme della Regione Molise - Maestri di sci iscritti negli albi professionali di altre Regioni e delle Province autonome - Obbligo di praticare le tariffe determinate dalla Giunta regionale e comunque non inferiori a quelle della locale scuola di sci - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela della concorrenza - Illegittimità costituzionale parziale - Assorbimento di ulteriori censure. - Legge della Regione Molise 9 settembre 2011, n. 29, art. 3. - Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e) (art. 117, commi primo e secondo, lett. l). (GU n. 38 del 26.09.2012 )

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

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

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

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

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

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

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

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

2. – La questione è fondata.

2.1. – Innanzitutto, l'oggetto del giudizio deve essere limitato alla parte della disposizione che prevede che i maestri di sci iscritti negli albi professionali di altre Regioni e delle Province autonome siano tenuti a praticare le tariffe determinate dalla Giunta regionale e comunque non inferiori a quelle della locale scuola di sci. Il Presidente del Consiglio dei ministri, infatti, pur concludendo per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'intero art. 3 della legge regionale molisana n. 29 del 2011, incentra le censure sulla disposizione che obbliga i maestri di sci iscritti negli albi professionali di altre Regioni e delle Province autonome al rispetto delle tariffe praticate nella Regione Molise.

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

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

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

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

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

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

3.– Le ulteriori censure restano assorbite.

per questi motivi

## LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 3 della legge della Regione Molise 9 settembre 2011, n. 29, recante «Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 8 gennaio 1996, n. 1 (Disciplina della professione di maestro di sci nella Regione Molise)», che sostituisce l'articolo 5 della legge reg. Molise n. 1 del 1996, nella parte in cui prevede che i maestri di sci iscritti negli albi professionali di altre Regioni e delle Province autonome siano tenuti a praticare le tariffe determinate dalla Giunta regionale e comunque non inferiori a quelle della locale scuola di sci.

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

Alfonso QUARANTA, Presidente  
Giuseppe FRIGO, Redattore  
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 21 settembre 2012.

## **Sentenza: 4 ottobre 2012, n. 221**

**Materia:** lavoro – ordinamento civile

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** articoli 39, 117, terzo comma, 118 della Costituzione, principio di leale collaborazione

**Ricorrente:** Regione Toscana.

**Oggetto:** articolo 8, commi 1, 2, 2 bis del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito con modificazioni con legge 14 settembre 2011, n. 148

**Esito:** infondatezza del ricorso

**Estensore nota:** Caterina Orione

La disposizione impugnata «Sostegno alla contrattazione collettiva di prossimità» recita:

1. I contratti collettivi di lavoro sottoscritti a livello aziendale o territoriale da associazioni dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale o territoriale ovvero dalle loro rappresentanze sindacali operanti in azienda ai sensi della normativa di legge e degli accordi interconfederali vigenti, compreso l'accordo interconfederale del 28 giugno 2011, possono realizzare specifiche intese con efficacia nei confronti di tutti i lavoratori interessati a condizione di essere sottoscritte sulla base di un criterio maggioritario relativo alle predette rappresentanze sindacali, finalizzate alla maggiore occupazione, alla qualità dei contratti di lavoro, all'adozione di forme di partecipazione dei lavoratori, alla emersione del lavoro irregolare, agli incrementi di competitività e di salario, alla gestione delle crisi aziendali e occupazionali, agli investimenti e all'avvio di nuove attività.

2. Le specifiche intese di cui al comma 1 possono riguardare la regolazione delle materie inerenti l'organizzazione del lavoro e della produzione con riferimento:

- a) agli impianti audiovisivi e alla introduzione di nuove tecnologie;
- b) alle mansioni del lavoratore, alla classificazione e inquadramento del personale;
- c) ai contratti a termine, ai contratti a orario ridotto, modulato o flessibile, al regime della solidarietà negli appalti e ai casi di ricorso alla somministrazione di lavoro;
- d) alla disciplina dell'orario di lavoro;

e) alle modalità di assunzione e disciplina del rapporto di lavoro, comprese le collaborazioni coordinate e continuative a progetto e le partite IVA, alla trasformazione e conversione dei contratti di lavoro e alle conseguenze del recesso dal rapporto di lavoro, fatta eccezione per il licenziamento discriminatorio, il licenziamento della lavoratrice in concomitanza del matrimonio, il licenziamento della lavoratrice dall'inizio del periodo di gravidanza fino al termine dei periodi di interdizione al lavoro, nonché fino ad un anno di età del bambino, il licenziamento causato dalla domanda o dalla fruizione del congedo parentale e per la malattia del bambino da parte della lavoratrice o del lavoratore ed il licenziamento in caso di adozione o affidamento.

2-bis. Fermo restando il rispetto della Costituzione, nonché i vincoli derivanti dalle normative comunitarie e dalle convenzioni internazionali sul lavoro, le specifiche intese di cui al comma 1 operano anche in deroga alle disposizioni di legge che disciplinano le materie richiamate dal comma 2 e dalle relative regolamentazioni contenute nei contratti collettivi nazionali di lavoro».

La ricorrente Regione Toscana ritiene che la previsione statale sopra riportata, disposta senza alcuna preventiva concertazione con le Regioni, sia lesiva della potestà legislativa concorrente in materia di tutela del lavoro sancita dalla Costituzione, in quanto le *specifiche intese* finalizzate nel complesso ad una maggiore occupazione, perseguita mediante più strumenti, non solo interferirebbero con le discipline regionali vigenti in tema di lavoro che si pongono come obiettivo proprio la massima occupazione, ma addirittura vanificherebbero la loro portata nella parte in cui queste stabiliscono la necessità dell'osservanza dei contratti collettivi nazionali, in quanto le intese previste dalla normativa statale possono derogare a norme di legge, quindi anche regionali.

Viene rilevato inoltre che la disposizione impugnata sarebbe posta in violazione dell'articolo 39 della Costituzione, sempre in relazione all'articolo 117, terzo comma della Costituzione in relazione alle attribuzioni regionali in materia di tutela del lavoro, perché la previsione delle intese con *efficacia nei confronti di tutti i lavoratori interessati* sarebbe in contrasto con la norma costituzionale che dispone l'efficacia obbligatoria dei contratti collettivi solo se stipulati da sindacati registrati, previsione questa non ancora attuata, e si concretizzerebbe quindi una fonte *extra ordinem*, derogatoria di contratti collettivi e di leggi.

La Corte costituzionale respinge la prospettazione di parte ricorrente.

Il tenore letterale dei contenuti della disposizione impugnata, consente di qualificare la norma come eccezionale, quindi con una portata limitata ai casi ed ai tempi da essa previsti, per cui le intese derogatorie possono essere previste solo nei casi tassativi di cui al comma 2 dell'articolo 8, così come chiaramente dispone il suddetto articolo.

Inoltre nello stesso comma 2 si rinvergono gli elementi contenutistici della materia trattata, per la valutazione della lesione del riparto di competenze Stato-Regioni, e questa deve essere inquadrata *“avuto riguardo all'oggetto e alla disciplina stabilita dalla medesima, tenendo conto della sua ratio, tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi, la disciplina normativa in esame deve essere considerata per ciò che essa dispone e non già in base alle finalità perseguite dal legislatore”*.

La disposizione nella sua interezza di contenuti tratta di diritto sindacale e di rapporto di lavoro, fase costitutiva di esso, trasformazione e conversione del contratto di lavoro, mansioni del lavoratore, inquadramento del personale, aspetti tutti afferenti alla materia ordinamento civile ascrivibile alla competenza esclusiva dello Stato. Non si ravvisano interferenze con la materia concorrente tutela del lavoro, tenuto conto che la contrattazione collettiva di prossimità derogatoria di cui all'articolo 8, riguarda solo profili della materia lavoro latu sensu intesa e tutti riconducibili all'ordinamento civile, quale sua prima fonte di disciplina.

**Lavoro - Contrattazione collettiva - Realizzazione di specifiche intese a livello aziendale e/o territoriale per la regolazione delle materie analiticamente indicate, inerenti l'organizzazione del lavoro e della produzione - Possibilità che le intese operino in deroga alle leggi statali e regionali nonché ai contratti collettivi nazionali - Ricorso della Regione Toscana - Asserita incidenza sulla legislazione regionale emanata nella materia concorrente della tutela del lavoro - Asserita mancanza di strumenti di concertazione con le Regioni - Asserita previsione di fonte extra ordinem per la mancata attuazione del precetto costituzionale sulla registrazione dei sindacati - Insussistenza - Disciplina completamente riconducibile alla materia dell'ordinamento civile rientrante nella competenza legislativa esclusiva dello Stato - Non fondatezza della questione. - D.l. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148), art. 8, commi 1, 2 e 2-bis. - Costituzione, artt. 39, 117, terzo comma, e 118. (GU n. 40 del 10-10-2012 )**

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 8, commi 1, 2 e 2-bis, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148 promosso dalla Regione Toscana con ricorso notificato il 14-18 novembre 2011, depositato in cancelleria il 17 novembre 2011 ed iscritto al n. 133 del registro ricorsi 2011.

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

*udito* nell'udienza pubblica del 3 luglio 2012 il Giudice relatore Alessandro Criscuolo;

*uditi* l'avvocato Marcello Cecchetti per la Regione Toscana e l'avvocato dello Stato Barbara Tidore per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1.— La Regione Toscana, con il ricorso indicato in epigrafe, ha promosso questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli articoli 39, 117, terzo comma, e 118 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione, dell'articolo 8, commi 1, 2 e 2-bis, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 14 settembre 2011, n. 148, «nella parte in cui prevede la realizzazione di specifiche intese a livello aziendale e/o territoriale che possono operare in deroga alle leggi statali e regionali nonché ai contratti collettivi nazionali».

Ad avviso della ricorrente, la norma censurata violerebbe, in primo luogo, l'art. 117, terzo comma, Cost., sotto il profilo della competenza concorrente regionale in materia di tutela del lavoro. Infatti essa, nella parte in cui prevede la realizzazione di tali intese – con finalità, tra l'altro, di promozione della maggiore occupazione, di partecipazione dei lavoratori, di gestione delle crisi aziendali e occupazionali, di investimenti, anche relativi alla introduzione di nuove tecnologie e di avvio di nuove attività – concernenti aspetti oggetto delle azioni di politica attiva del lavoro, anche in deroga di disposizioni di legge, statali e regionali, nonché ai contratti collettivi nazionali, sarebbe invasiva della detta competenza regionale concorrente, interferendo con le disposizioni già adottate dalla Regione in materia di lavoro.

Inoltre, la norma impugnata violerebbe gli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., nonché il principio di leale collaborazione, in quanto, pur in presenza di una normativa che realizzerebbe molteplici interferenze con le competenze regionali, non risulterebbero previsti strumenti di concertazione con le Regioni, rimaste estranee alle intese disciplinate dalla norma indicata, specialmente considerando che si tratterebbe di intese derogatorie di disposizioni di legge, incluse quelle regionali.

Infine, sarebbe violato l'art. 39 Cost. – con conseguente violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., sotto il profilo della competenza concorrente regionale in materia di tutela del lavoro – in quanto, data la mancata attuazione dello stesso art. 39 (alla stregua del quale il contratto collettivo di lavoro può assumere efficacia generale soltanto se il sindacato sia registrato), i contratti collettivi di lavoro e/o le specifiche intese, sottoscritti a livello aziendale o territoriale, non potrebbero assumere efficacia generale, né tanto meno derogatoria, rispetto a norme di legge anche regionali, con conseguente trasformazione degli stessi in una fonte extra ordinem.

2.— Riservata a separate pronunce la decisione sulle altre questioni proposte dalla Regione Toscana con il ricorso in epigrafe, vengono all'esame della Corte le censure mosse dalla ricorrente all'art. 8,

commi 1, 2, 2-bis, del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n.148 del 2011.

Detta norma, sotto la rubrica «Sostegno alla contrattazione collettiva di prossimità», così dispone:

«1.— I contratti collettivi di lavoro sottoscritti a livello aziendale o territoriale da associazioni dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale o territoriale ovvero dalle loro rappresentanze sindacali operanti in azienda ai sensi della normativa di legge e degli accordi interconfederali vigenti, compreso l'accordo interconfederale del 28 giugno 2011, possono realizzare specifiche intese con efficacia nei confronti di tutti i lavoratori interessati a condizione di essere sottoscritte sulla base di un criterio maggioritario relativo alle predette rappresentanze sindacali, finalizzate alla maggiore occupazione, alla qualità dei contratti di lavoro, all'adozione di forme di partecipazione dei lavoratori, alla emersione del lavoro irregolare, agli incrementi di competitività e di salario, alla gestione delle crisi aziendali e occupazionali, agli investimenti e all'avvio di nuove attività.

2.— Le specifiche intese di cui al comma 1 possono riguardare la regolazione delle materie inerenti l'organizzazione del lavoro e della produzione con riferimento:

- a) agli impianti audiovisivi e alla introduzione di nuove tecnologie;
- b) alle mansioni del lavoratore, alla classificazione e inquadramento del personale;
- c) ai contratti a termine, ai contratti a orario ridotto, modulato o flessibile, al regime della solidarietà negli appalti e ai casi di ricorso alla somministrazione di lavoro;
- d) alla disciplina dell'orario di lavoro;
- e) alle modalità di assunzione e disciplina del rapporto di lavoro, comprese le collaborazioni coordinate e continuative a progetto e le partite IVA, alla trasformazione e conversione dei contratti di lavoro e alle conseguenze del recesso dal rapporto di lavoro, fatta eccezione per il licenziamento discriminatorio, il licenziamento della lavoratrice in concomitanza del matrimonio, il licenziamento della lavoratrice dall'inizio del periodo di gravidanza fino al termine dei periodi di interdizione al lavoro, nonché fino ad un anno di età del bambino, il licenziamento causato dalla domanda o dalla fruizione del congedo parentale e per la malattia del bambino da parte della lavoratrice o del lavoratore ed il licenziamento in caso di adozione o affidamento.

2-bis.— Fermo restando il rispetto della Costituzione, nonché i vincoli derivanti dalle normative comunitarie e dalle convenzioni internazionali sul lavoro, le specifiche intese di cui al comma 1 operano anche in deroga alle disposizioni di legge che disciplinano le materie richiamate dal comma 2 e dalle relative regolamentazioni contenute nei contratti collettivi nazionali di lavoro».

3.— Le censure mosse dalla ricorrente alla norma ora trascritta non sono fondate.

La Regione Toscana muove dal presupposto che detta norma – il cui novum riguarderebbe la possibilità che i contratti collettivi di lavoro, sottoscritti a livello aziendale e/o territoriale realizzino specifiche intese, aventi ad oggetto, tra l'altro, azioni preordinate alla maggiore occupazione, alla adozione di forme di partecipazione dei lavoratori, alla gestione delle crisi aziendali e occupazionali, agli investimenti e all'avvio di nuove attività (comma 1) – potendo derogare alle disposizioni di legge, anche regionali, sarebbero in grado di vanificare la legislazione regionale emanata in materia di tutela del lavoro.

Inoltre, pur a fronte di una normativa che presenterebbe molteplici interferenze con le competenze regionali, non risulterebbero previsti strumenti di concertazione con le Regioni, destinate a rimanere estranee alle intese disciplinate dalla disposizione impugnata, benché si tratti d'intese idonee a derogare alle disposizioni di legge, incluse quelle regionali.

Questa tesi non può essere condivisa.

Va premesso che, come emerge dal dettato della norma de qua, le «specifiche intese» previste dal comma 1, «finalizzate alla maggiore occupazione, alla qualità dei contratti di lavoro, all'adozione di forme di partecipazione dei lavoratori, alla emersione del lavoro irregolare, agli incrementi di competitività e di salario, alla gestione delle crisi aziendali e occupazionali, agli

investimenti e all'avvio di nuove attività», non hanno un ambito illimitato, ma possono riguardare soltanto «la regolazione delle materie inerenti l'organizzazione del lavoro e della produzione», con riferimento: a) agli impianti audiovisivi e alla introduzione di nuove tecnologie; b) alle mansioni del lavoratore, alla classificazione e inquadramento del personale; c) ai contratti a termine, ai contratti a orario ridotto, modulato o flessibile, al regime della solidarietà negli appalti e ai casi di ricorso alla somministrazione di lavoro; d) alla disciplina dell'orario di lavoro; e) alle modalità di assunzione e disciplina del rapporto di lavoro, comprese le collaborazioni coordinate e continuative a progetto e le partite IVA, alla trasformazione e conversione dei contratti di lavoro e alle conseguenze del recesso dal rapporto di lavoro, fatta eccezione per i casi di licenziamento discriminatorio menzionati in modo espresso dalla norma stessa (comma 2).

Contrariamente a quanto ritiene la ricorrente, il suddetto elenco ha carattere tassativo, come si desume sia dall'espressione utilizzata dal legislatore («con riferimento» alle specifiche materie indicate), sia – ed ancor più chiaramente – dal dettato dell'art. 8, comma 2-bis, alla stregua del quale «le specifiche intese di cui al comma 1 operano anche in deroga alle disposizioni di legge che disciplinano le materie richiamate dal comma 2 ed alle relative regolamentazioni contenute nei contratti collettivi nazionali di lavoro».

Ciò significa che l'effetto derogatorio previsto dal citato comma 2-bis opera in relazione alle materie richiamate dal comma 2 e non ad altre. Inoltre, trattandosi di norma avente carattere chiaramente eccezionale, non si applica oltre i casi e i tempi in essa considerati (art. 14 disposizioni sulla legge in generale).

Fermo quanto precede, si deve ancora notare che l'identificazione della materia, tra quelle contemplate dall'art. 117 Cost. in ordine al riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni (unico profilo rilevante in questa sede), deve essere effettuata avuto riguardo all'oggetto e alla disciplina stabilita dalla medesima, tenendo conto della sua ratio, tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi (ex plurimis: sentenze n. 300 del 2011, nn. 326 e 235 del 2010, n. 368 del 2008 e n. 165 del 2007). In particolare, la disciplina normativa in esame deve essere considerata per ciò che essa dispone e non già in base alle finalità perseguite dal legislatore (sentenze n. 411 del 2006 e n. 50 del 2005).

Orbene, le materie indicate dall'art. 8, comma 2, del d.l. n. 138 del 2011, poi convertito, concernono aspetti della disciplina sindacale e intersoggettiva del rapporto di lavoro, riconducibili tutti alla materia dell'ordinamento civile (art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.), rientrante nella competenza legislativa esclusiva dello Stato.

In particolare, la disciplina della fase costitutiva del contratto di lavoro, come quella del rapporto sorto per effetto dello stesso – inclusa la regolamentazione delle collaborazioni coordinate e continuative a progetto e delle partite IVA, nonché delle vicende del rapporto inerenti alla trasformazione e conversione dei contratti di lavoro e alle conseguenze del recesso dal rapporto stesso, fatta eccezione per i licenziamenti discriminatori – si realizzano mediante la stipulazione di contratti di diritto privato e, pertanto, appartengono alla materia dell'ordinamento civile (tra le più recenti: sentenze n. 51 del 2012 e n. 69 del 2011).

Anche la disciplina attinente alla trasformazione dei contratti di lavoro (per esempio, da tempo parziale a tempo pieno) concerne la disciplina privatistica del rapporto poiché incide sull'orario regolato dalla contrattazione collettiva e, quindi, appartiene alla materia dell'ordinamento civile (sentenze n. 108 del 2011 e n. 324 del 2010); e ad analoghe conclusioni si deve giungere in ordine al regime della solidarietà negli appalti ed ai casi di ricorso alla somministrazione di lavoro.

La normativa sulle mansioni del lavoratore trova la sua prima fonte nell'art. 2103 del codice civile ed è, altresì, completata dalla contrattazione collettiva (resta esclusa dalla applicazione del citato art. 8 la speciale disciplina legale delle mansioni nel lavoro privatizzato alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, ai sensi del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, recante: «Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche»). Del pari, la

disciplina sull'inquadramento del personale appartiene alla materia dell'ordinamento civile (sentenza n. 68 del 2011).

La norma che regola gli impianti audiovisivi è contenuta nell'art. 4 della legge 20 maggio 1970, n. 300 (Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e della attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento) ed è anch'essa ascrivibile alla materia «ordinamento civile», in quanto rientrante nell'ambito del diritto sindacale e, entro i limiti di cui al secondo comma del citato art. 4, suscettibile di deroga convenzionale previo accordo con le rappresentanze sindacali aziendali oppure, in mancanza di queste, con la commissione interna.

Come emerge dall'analisi che precede, ai sensi dell'art. 2-bis della norma censurata, le «specifiche intese» di cui al comma 1 di quest'ultima sono destinate ad operare, dunque, nell'ambito di materie rientranti tutte nella competenza legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lett. l, Cost.).

Non è esatto, perciò, che esse possano incidere sulla legislazione regionale emanata in materia di tutela del lavoro, demandata alla legislazione concorrente tra Stato e Regioni (art. 117, terzo comma, Cost.). Né giova il richiamo alla giurisprudenza di questa Corte, secondo la quale una normativa che intervenga a disciplinare la materia «lavoro» debba necessariamente tenere conto dell'intreccio di materie su cui la disciplina medesima si riflette, con specifico riferimento alla competenza concorrente delle Regioni in ordine alla tutela del lavoro. Invero, tale principio è operante quando un intreccio di materie sussista.

Tuttavia, nel caso in esame si è già posto in evidenza che le materie, nelle quali la contrattazione collettiva di prossimità è destinata ad operare, appartengono alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Del resto, gli stessi riferimenti compiuti dalla ricorrente ne danno conferma. Essi menzionano «la formazione esterna all'azienda, in materia di collocamento, con riguardo agli strumenti ed alle modalità d'inserimento di soggetti svantaggiati nel mondo del lavoro, in riferimento alle norme che pongono limiti quantitativi alle imprese nelle assunzioni di apprendisti ed alle funzioni di programmazione, monitoraggio e verifica nell'ambito del mercato del lavoro di rispettiva competenza etc. (sentenza n. 50/2005) e, in generale con riferimento alle politiche attive volte a favorire l'occupazione ed il lavoro».

Orbene, nessuno di questi settori è richiamato dal catalogo contenuto nel comma 2, lettere da a) ad e), della norma censurata. Alcuni di essi trovano collocazione tra le finalità che la contrattazione collettiva di prossimità deve proporsi. Si è già messo in luce, però, che le materie previste dall'art. 117 Cost. non possono essere confuse con le finalità perseguite dal legislatore (sentenza n. 411 del 2006, citata).

Come detta sentenza ha rimarcato, il criterio differenziale si impone ancora di più quando venga in rilievo una materia – quale quella della tutela del lavoro – la cui stessa denominazione include il concetto di fine, e che per ciò solo sarebbe in grado di riferirsi a qualsiasi disciplina avente ad oggetto il lavoro.

La ricorrente richiama anche la giurisprudenza di questa Corte in tema di apprendistato (sentenza n. 176 del 2010), ma il riferimento nella specie non è pertinente. Infatti, in quella pronuncia fu ravvisata la necessità di tenere conto delle specifiche interferenze sussistenti tra la formazione all'interno delle aziende (inerente al rapporto contrattuale, onde la relativa disciplina rientra nell'ordinamento civile) e la formazione pubblica, che spetta alle Regioni e alle Province autonome disciplinare. Nel caso in esame, si deve notare, in primo luogo, che la norma censurata non contiene alcun accenno all'apprendistato; e, in secondo luogo, che la ricorrente si limita ad un generico richiamo alla materia «tutela del lavoro», ma non individua alcun istituto in relazione al quale verificare la presunta interferenza, dalla ricorrente medesima postulata, ma non dimostrata.

La Regione Toscana ha dedotto anche: a) la violazione del principio di leale collaborazione, stante la mancata previsione di un adeguato coinvolgimento regionale; b) la violazione dell'art. 39 Cost., alla stregua del quale (quarto comma) il contratto collettivo di lavoro ha efficacia obbligatoria soltanto se il sindacato è registrato (il che non può avvenire per la mancata attuazione del citato

precetto costituzionale). Si deve replicare: a) che il detto principio, peraltro non invocabile con riguardo all'esercizio della funzione legislativa, non può comunque trovare applicazione in un ambito rimesso alla potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile (sentenza n. 341 del 2009); b) che, proprio perché si verte in materia demandata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, una eventuale violazione dell'art. 39 (quarto comma ) Cost., per mancato rispetto dei requisiti soggettivi e della procedura di cui al precetto costituzionale, non si risolve in una violazione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite.

Dalle considerazioni fin qui esposte deriva che la questione di legittimità costituzionale promossa dalla Regione Toscana con il ricorso indicato in epigrafe deve essere dichiarata non fondata con riferimento a tutti i parametri evocati.

per questi motivi

### LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione sulle altre questioni di legittimità costituzionale proposte dalla Regione Toscana con il ricorso in epigrafe,

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 8, commi 1, 2 e 2-bis, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 14 settembre 2011, n. 148, promossa in via principale dalla Regione Toscana, in riferimento agli articoli 39, 117, terzo comma, e 118 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione, con il ricorso indicato in epigrafe.

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

Alfonso QUARANTA, Presidente  
Alessandro CRISCUOLO, Redattore  
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 4 ottobre 2012.

## **Sentenza: 11 ottobre 2012, n. 224**

**Materia:** energia da fonti rinnovabili

**Limiti violati:** art. 117, secondo comma, lettera s, e terzo comma della Costituzione. Articoli 3 e 4 dello Statuto speciale della Sardegna approvato con legge costituzionale 26 febbraio 1948

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via incidentale

**Ricorrente:** Tribunale amministrativo per la Sardegna

**Oggetto:** articolo 18 della legge regionale della Regione autonoma della Sardegna 29 maggio 2007, n. 2 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione. Legge finanziaria 2007)

**Esito:** illegittimità costituzionale dell'articolo 18 della legge della Regione Sardegna 29 maggio 2007, n. 2.

**Estensore:** Domenico Ferraro

Il Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna dubita della legittimità costituzionale dell'art. 18 della legge della Regione autonoma Sardegna 29 maggio 2007, n. 2 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione. Legge finanziaria 2007), come sostituito dall'art. 6, comma 8, della legge della Regione autonoma Sardegna 7 agosto 2009, n. 3 (Disposizioni urgenti nei settori economico e sociale), per contrasto con gli articoli 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma della Costituzione, nonché con gli articoli 3 e 4 dello statuto speciale per la Sardegna, approvato con la legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, in relazione all'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).

Il dubbio del rimettente si riferisce al criterio di selezione del territorio adottato dal legislatore regionale sardo, ai fini dell'installazione degli impianti eolici. Mentre il legislatore statale ha stabilito che le Regioni individuano *“le aree e i siti non idonei”*, la norma regionale censurata indica le aree nelle quali è possibile installare impianti eolici, escludendo in tal modo la restante parte del territorio, comprese le zone agricole di cui si discute nel giudizio principale. La norma regionale indica le *“aree industriali, retro industriali e limitrofe, anche se ricadenti negli ambiti di paesaggio costieri oltre la fascia dei 300 metri”* e le *“aree già compromesse dal punto di vista ambientale, da individuarsi puntualmente nello studio specifico di cui all'articolo 112 delle norme tecniche di attuazione del Piano paesaggistico regionale”*.

Secondo la Corte, nel merito, la questione sollevata in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. è fondata.

La normativa europea e nazionale rilevante ai fini della definizione del presente giudizio è costituita dalla direttiva n. 2001/77/CE, in vigore alla data di emanazione della disposizione regionale impugnata nel presente giudizio (poi abrogata e sostituita dalla direttiva 2009/28/CE), e dal d.lgs. n. 387 del 2003, attuativo della stessa.

La Corte ritiene importante quanto riportato nel secondo considerando della direttiva n. 2001/77/CE: *“la promozione dell'elettricità prodotta da fonti energetiche rinnovabili è un obiettivo altamente prioritario a livello della Comunità [...] per motivi di sicurezza e diversificazione dell'approvvigionamento energetico, protezione dell'ambiente e coesione economica e sociale”*.

L'orientamento dell'Unione europea in materia è confermato dal primo considerando della direttiva n. 2009/28/CE, ove si legge: *“il controllo del consumo di energia europeo e il maggior ricorso all'energia da fonti rinnovabili, congiuntamente ai risparmi energetici e ad un aumento dell'efficienza energetica, costituiscono parti importanti del pacchetto di misure necessarie per ridurre le emissioni di gas a effetto serra e per rispettare il protocollo di Kyoto della convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici e gli ulteriori impegni assunti a livello comunitario e internazionale per la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra oltre il 2012. Tali fattori hanno un'importante funzione anche nel promuovere la sicurezza degli approvvigionamenti energetici, nel favorire lo sviluppo tecnologico e l'innovazione e nel creare posti di lavoro e sviluppo regionale, specialmente nelle zone rurali e isolate”*.

L'art. 3 della direttiva n. 2001/77/CE prevede gli obiettivi indicativi nazionali ed in sua attuazione l'art. 2, comma 167, della legge 24 dicembre 2007 n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge finanziaria 2008) prevede *“la ripartizione fra regioni e province autonome di Trento e Bolzano della quota minima di incremento dell'energia prodotta con fonti rinnovabili per raggiungere l'obiettivo del 17 per cento del consumo interno lordo entro il 2020 ed i successivi aggiornamenti proposti dall'Unione europea”*.

La Corte costituzionale ha incluso l'art. 12 del d.lgs. 387/2003, attuativo della normativa europea in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili, tra i principi fondamentali della materia, di competenza legislativa concorrente, *“produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia”*.

La Corte ha precisato che *“l'armonizzazione profilata nell'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, tra competenze statali, regionali e provinciali costituisce una modalità di equilibrio rispettosa delle competenze di tutti gli enti coinvolti nella programmazione e nella realizzazione delle fonti energetiche rinnovabili”*.

Per la Corte, pertanto, la competenza legislativa delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome deve coesistere con la competenza statale in materia di tutela dell'ambiente e con quella concorrente in materia di energia. L'applicabilità delle linee guida vale non solo per le regioni a statuto ordinario ma anche per le Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome, pur dovendosi escludere che queste ultime siano vincolate da prescrizioni dettagliate, invasive dei propri ambiti di competenza costituzionalmente sanciti e si rende necessaria la delimitazione di campo e il bilanciamento tra due competenze legislative: quella dello Stato a stabilire i principi fondamentali in materia di *“energia”* (art. 117, terzo comma, Cost.), applicabili anche alle Regioni a statuto speciale, come affermato dalla richiamata e quella della Regione Sardegna, competente a disciplinare gli aspetti paesistico-ambientali, nell'esercizio della propria competenza legislativa in materia di edilizia e urbanistica, come stabilito dalle norme di attuazione dello statuto, integrative del parametro statutario.

Secondo la Corte, la Regione Sardegna, avrebbe dovuto individuare le aree non idonee all'inserimento di impianti eolici con riferimento specifico alla propria competenza primaria in materia paesistica, differenziandosi così dalle Regioni cui tale competenza non è attribuita. 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. 387/2003. La Regione Sardegna ha superato i limiti della tutela del paesaggio, per approdare ad una rilevante incisione di un principio fondamentale in materia di *“energia”*, afferente alla localizzazione degli impianti, la cui formulazione, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., spetta in via esclusiva allo Stato, come ripetutamente affermato dalla giurisprudenza della Corte. Alla luce di quanto esposto, la Corte, dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 18 della legge della Regione Sardegna 29 maggio 2007, n. 2 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione. Legge finanziaria 2007).

**Energia - Norme della Regione Sardegna - Installazione di impianti eolici - Eccezione carente descrizione della fattispecie - Reiezione. - Legge della Regione Sardegna 29 maggio 2007, n. 2, art. 18, come sostituito dall'art. 6,**

comma 8, della legge della Regione Sardegna 7 agosto 2009, n. 3. - Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. s), e terzo; statuto della Regione Sardegna, artt. 3 e 4, in relazione all'art. 12 del d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387.

Energia - Norme della Regione Sardegna - Installazione di impianti eolici - Eccepite incompletezza della ricostruzione del quadro normativo e genericità della formulazione delle censure - Reiezione. - Legge della Regione Sardegna 29 maggio 2007, n. 2, art. 18, come sostituito dall'art. 6, comma 8, della legge della Regione Sardegna 7 agosto 2009, n. 3. - Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. s), e terzo; statuto della Regione Sardegna, artt. 3 e 4, in relazione all'art. 12 del d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387; direttiva CE 27 settembre 2001, n. 2001/77/CE; direttiva CE 23 aprile 2009, n. 2009/28/CE; legge 1° giugno 2002, n. 120.

Energia - Norme della Regione Sardegna - Installazione di impianti eolici - Eccepite irrilevanza della questione per sopravvenienza della sentenza n. 275 del 2011 - Reiezione. - Legge della Regione Sardegna 29 maggio 2007, n. 2, art. 18, come sostituito dall'art. 6, comma 8, della legge della Regione Sardegna 7 agosto 2009, n. 3. - Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. s), e terzo; statuto della Regione Sardegna, artt. 3 e 4, in relazione all'art. 12 del d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387.

Energia - Regioni a statuto speciale - Norme della Regione Sardegna - Fonti rinnovabili - Installazione di impianti eolici - Criterio di selezione del territorio - Indicazione delle aree nelle quali e' possibile installare impianti eolici - Contrasto con la normativa statale secondo cui le Regioni individuano "le aree e i siti non idonei" - Violazione di norma costituente principio fondamentale della materia, di competenza legislativa concorrente, "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", vincolante anche le Regioni a statuto speciale - Illegittimità costituzionale. - Legge della Regione Sardegna 29 maggio 2007, n. 2, art. 18, come sostituito dall'art. 6, comma 8, della legge della Regione Sardegna 7 agosto 2009, n. 3. - Costituzione, art. 117, terzo comma; statuto della Regione Sardegna, art. 3 e 4; d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, artt. 12; direttiva CE 27 settembre 2001, n. 2001/77/CE; direttiva CE 23 aprile 2009, n. 2009/28/CE. (GU n. 41 del 17-10-2012 )

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 18 della legge della Regione autonoma Sardegna 29 maggio 2007, n. 2 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione. Legge finanziaria 2007), come sostituito dall'art. 6, comma 8, della legge della Regione autonoma Sardegna 7 agosto 2009, n. 3 (Disposizioni urgenti nei settori economico e sociale), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna nel procedimento vertente tra il Comune di Ulassai e la Regione autonoma Sardegna ed altri, con ordinanza dell'8 luglio 2011, iscritta al n. 216 del registro ordinanze 2011 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 44, prima serie speciale, dell'anno 2011.

Visti gli atti di costituzione del Comune di Ulassai, della Sardeolica s.r.l. e della Regione autonoma Sardegna;

udito nell'udienza pubblica del 18 settembre 2012 il Giudice relatore Gaetano Silvestri;

uditi gli avvocati Massimo Lai per il Comune di Ulassai, Stefano Grassi per la Sardeolica s.r.l. e Massimo Luciani per la Regione autonoma Sardegna.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1.— Il Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna dubita della legittimità costituzionale dell'art. 18 della legge della Regione autonoma Sardegna 29 maggio 2007, n. 2 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione. Legge finanziaria 2007), come sostituito dall'art. 6, comma 8, della legge della Regione autonoma Sardegna 7 agosto 2009, n. 3 (Disposizioni urgenti nei settori economico e sociale), per contrasto con gli artt. 117, secondo

comma, lettera s), e terzo comma della Costituzione, nonché con gli artt. 3 e 4 dello statuto speciale per la Sardegna, approvato con la legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, in relazione all'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).

2.— Il dubbio del rimettente si incentra, pur nella varietà dei parametri evocati e delle possibili classificazioni della norma censurata sul piano competenziale, sul criterio di selezione del territorio adottato dal legislatore regionale sardo, ai fini dell'installazione degli impianti eolici. Mentre il legislatore statale ha stabilito che le Regioni individuano «le aree e i siti non idonei», la norma regionale censurata indica le aree nelle quali è possibile installare impianti eolici, escludendo in tal modo la restante parte del territorio, comprese le zone agricole di cui si discute nel giudizio principale.

3.— Preliminarmente occorre esaminare le eccezioni di inammissibilità sollevate dalla difesa regionale.

3.1.— Risulta non fondata l'eccezione di manifesta inammissibilità delle questioni per carente descrizione della fattispecie.

L'ordinanza di rimessione contiene, invero, una dettagliata ricostruzione della vicenda processuale, che consente il controllo sulla rilevanza, sia riguardo al contenuto dei ricorsi, principale e per motivi aggiunti, proposti dal Comune di Ulassai, avverso i provvedimenti di diniego della richiesta di ampliamento del parco eolico, sia riguardo alla legittimità degli atti impugnati. Il rimettente esamina i motivi di impugnazione per evidenziare che l'accoglimento del ricorso (principale e per motivi aggiunti) è subordinato alla declaratoria di illegittimità costituzionale della norma regionale, dalla quale discende il divieto di installazione di impianti eolici in zone diverse da quelle indicate dalla norma stessa, anche attraverso il rinvio allo «studio per l'individuazione delle aree in cui ubicare gli impianti eolici», approvato con delibera di Giunta regionale n. 28/56 del 26 luglio 2007, quindi modificato con delibera n. 3/17 del 16 gennaio 2009, applicabile *ratione temporis* al giudizio principale.

La norma regionale, infatti, indica le «aree industriali, retroindustriali e limitrofe, anche se ricadenti negli ambiti di paesaggio costieri oltre la fascia dei 300 metri» e le «aree già compromesse dal punto di vista ambientale, da individuarsi puntualmente nello studio specifico di cui all'articolo 112 delle norme tecniche di attuazione del Piano paesaggistico regionale». Nel giudizio principale si discute dell'utilizzabilità di zone classificate agricole, che non risultano compromesse dal punto di vista ambientale.

Non sembra del resto discutibile che la limitazione contenuta nella norma censurata riguardi allo stesso modo l'installazione di nuovi impianti eolici e l'ampliamento dei preesistenti, tanto più che dal testo vigente, introdotto con la legge reg. Sardegna n. 3 del 2009, è stato eliminato anche l'inciso che consentiva, nei limiti quantitativi stabiliti dal Piano energetico ambientale regionale e secondo modalità precise, l'ampliamento degli impianti già realizzati.

Quanto al ricorso per motivi aggiunti, va osservato come, per un verso, dalla descrizione della fattispecie emerga con sufficiente chiarezza la tempestività del ricorso stesso, peraltro non contestata dalle parti, e, per altro verso, non si possa dubitare dell'efficacia erga omnes dell'annullamento parziale della delibera di Giunta regionale n. 10/3 del 12 marzo 2010, pronunciato dal medesimo Tar per la Sardegna, con la sentenza 14 gennaio 2011, n. 27, con cui è stato rimosso il «blocco generalizzato» delle autorizzazioni all'installazione di impianti eolici sul territorio regionale, che impediva l'installazione anche nelle zone espressamente indicate dalla norma censurata.

Trattandosi di un atto a contenuto generale e inscindibile, che «non può esistere per taluni e non esistere per altri», gli effetti dell'annullamento non sono circoscrivibili alle parti ricorrenti del

giudizio nel quale l'annullamento è stato pronunciato (ex plurimis, Consiglio di Stato, sezione VI, sentenza n. 7023 del 2009).

3.2.— Risultano non fondate anche le eccezioni di manifesta inammissibilità della questione per l'asserita incompleta ricostruzione del quadro normativo e per la genericità che segnerebbe la formulazione delle censure, avuto riguardo all'indicazione, come parametri interposti, delle direttive 27 settembre 2001, n. 2001/77/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità), e 23 aprile 2009, n. 2009/28/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE), e della legge 1° giugno 2002, n. 120 (Ratifica ed esecuzione del Protocollo di Kyoto alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, fatto a Kyoto l'11 dicembre 1997).

Quanto alla prima eccezione, è sufficiente osservare che il richiamo operato dal rimettente alla sentenza n. 51 del 2006 di questa Corte implica la considerazione della normativa di attuazione dello statuto di autonomia. La sentenza citata, infatti, valorizza la portata delle disposizioni contenute nel d.P.R. 22 maggio 1975, n. 480 (Nuove norme di attuazione dello statuto speciale della Regione autonoma della Sardegna) e nel d.P.R. 19 giugno 1979, n. 348 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la Sardegna in riferimento alla legge 22 luglio 1975, n. 382, e al d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616), per affermare che «la Regione Sardegna dispone, nell'esercizio delle proprie competenze statutarie in tema di edilizia ed urbanistica, anche del potere di intervenire in relazione ai profili di tutela paesistico-ambientale».

Quanto al secondo profilo segnalato dalla difesa regionale, va rilevato che i riferimenti del rimettente alla normativa comunitaria e sovranazionale sono finalizzati ad evidenziare la portata dei principi contenuti nel d.lgs. n. 387 del 2003, in attuazione degli obiettivi fissati in ambito comunitario, che la stessa direttiva n. 2001/77/CE ha inequivocabilmente collegato al Protocollo di Kyoto. Nel 3° considerando della citata direttiva si legge che «il maggior uso di elettricità prodotta da fonti energetiche rinnovabili è una parte importante del pacchetto di misure necessarie per conformarsi al Protocollo di Kyoto della convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici e dei pacchetti di politiche intese ad onorare ulteriori impegni».

3.3.— La difesa regionale segnala, infine, un ulteriore impedimento all'esame del merito della questione, costituito dalla sopravvenuta sentenza n. 275 del 2011 di questa Corte, di parziale annullamento, nei confronti delle Province autonome di Trento e di Bolzano, del 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), che imporrebbe la restituzione degli atti al rimettente.

Nemmeno questa soluzione può essere condivisa, giacché la sentenza n. 275 del 2011 non ha prodotto un mutamento di quadro normativo tale da richiedere la rivalutazione, da parte del rimettente, della rilevanza della questione odierna.

Contrariamente a quanto sostiene la difesa regionale, la sentenza indicata non ha svincolato le Province autonome di Trento e di Bolzano dall'osservanza dei principi fondamentali dettati dal d.lgs. n. 387 del 2003 in materia di localizzazione degli impianti eolici, limitandosi a riconoscere che le stesse Province, in quanto titolari di potestà legislativa primaria in materia di tutela del paesaggio, non sono tenute al rispetto delle disposizioni regolamentari e di dettaglio, contenute nei punti 1.2., 17.1. e nell'allegato 3 delle citate linee guida.

Pertanto, se anche si volesse ritenere che le affermazioni contenute nella sentenza n. 275 del 2011 di questa Corte non possano non giovare alle altre autonomie speciali dotate di competenza primaria in materia di tutela del paesaggio, e tra queste alla Regione autonoma Sardegna, nondimeno la questione posta dall'odierno rimettente rimarrebbe rilevante, essendo la norma

regionale sospettata di contrasto con le disposizioni contenute nel d.lgs. n. 387 del 2003 e con i principi da esse desumibili.

4.— Nel merito, la questione sollevata in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. è fondata.

4.1.— La normativa europea e nazionale rilevante ai fini della definizione del presente giudizio è costituita dalla direttiva n. 2001/77/CE, in vigore alla data di emanazione della disposizione regionale impugnata nel presente giudizio (poi abrogata e sostituita dalla direttiva 2009/28/CE), e dal d.lgs. n. 387 del 2003, attuativo della stessa.

Nel 2° considerando della direttiva n. 2001/77/CE si legge: «la promozione dell'elettricità prodotta da fonti energetiche rinnovabili è un obiettivo altamente prioritario a livello della Comunità [...] per motivi di sicurezza e diversificazione dell'approvvigionamento energetico, protezione dell'ambiente e coesione economica e sociale». L'orientamento dell'Unione europea in materia è confermato dal 1° considerando della direttiva n. 2009/28/CE, ove si legge: «il controllo del consumo di energia europeo e il maggior ricorso all'energia da fonti rinnovabili, congiuntamente ai risparmi energetici e ad un aumento dell'efficienza energetica, costituiscono parti importanti del pacchetto di misure necessarie per ridurre le emissioni di gas a effetto serra e per rispettare il protocollo di Kyoto della convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici e gli ulteriori impegni assunti a livello comunitario e internazionale per la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra oltre il 2012. Tali fattori hanno un'importante funzione anche nel promuovere la sicurezza degli approvvigionamenti energetici, nel favorire lo sviluppo tecnologico e l'innovazione e nel creare posti di lavoro e sviluppo regionale, specialmente nelle zone rurali e isolate».

L'art. 3 della direttiva n. 2001/77/CE prevede gli obiettivi indicativi nazionali. In attuazione di tale norma europea, l'art. 2, comma 167, della legge 24 dicembre 2007 n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge finanziaria 2008) prevede «la ripartizione fra regioni e province autonome di Trento e Bolzano della quota minima di incremento dell'energia prodotta con fonti rinnovabili per raggiungere l'obiettivo del 17 per cento del consumo interno lordo entro il 2020 ed i successivi aggiornamenti proposti dall'Unione europea».

4.2.— Questa Corte ha incluso l'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 – attuativo della normativa europea in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili – tra i principi fondamentali della materia, di competenza legislativa concorrente, «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» (ex plurimis, sentenze n. 192 del 2011, n. 124 del 2010, n. 282 del 2009).

Poiché la disciplina relativa alla localizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili ricade negli ambiti di diverse competenze legislative, nazionali e regionali, questa Corte ha ulteriormente precisato che «l'armonizzazione profilata nell'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, tra competenze statali, regionali e provinciali costituisce una modalità di equilibrio rispettosa delle competenze di tutti gli enti coinvolti nella programmazione e nella realizzazione delle fonti energetiche rinnovabili». Ciò sul presupposto che, pur rivolgendosi il d.lgs. n. 387, nella sua interezza, soltanto alle Regioni ordinarie – in base alla “clausola di salvezza” contenuta nell'art. 19 del medesimo decreto – la competenza legislativa delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome «deve tuttavia coesistere con la competenza statale in materia di tutela dell'ambiente e con quella concorrente in materia di energia» (sentenza n. 275 del 2011).

Le conseguenze della citata statuizione generale sono state l'annullamento – in esito a conflitto di attribuzione tra Stato e Province autonome di Trento e Bolzano – di due punti delle linee guida previste dall'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003, e la dichiarazione che spettava, invece, allo Stato l'emanazione di un altro punto delle suddette linee guida, pure impugnato. L'esito differenziato della valutazione sulla legittimità di singoli punti delle linee guida presuppone ovviamente la loro applicabilità, in via generale – e a fortiori quella della norma legislativa che le prevede – anche alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome, pur dovendosi escludere che queste ultime siano vincolate da prescrizioni dettagliate, invasive dei propri ambiti di competenza costituzionalmente sanciti.

Peraltro questa Corte ha già affermato in modo esplicito che, pur non trascurandosi la rilevanza rivestita, in relazione agli impianti di energia eolica, dalla tutela dell'ambiente e del paesaggio, anche le Regioni a statuto speciale sono tenute al rispetto dei principi fondamentali in materia di "energia" dettati dal legislatore statale (sentenza n. 168 del 2010).

4.3.— Il riconoscimento espresso da questa Corte, nella giurisprudenza prima richiamata, dell'art. 12 d.lgs. n. 387 del 2003 come norma fondamentale di principio nella materia "energia", vincolante anche le Regioni a statuto speciale, e, nel contempo, della stessa disposizione come espressione di equilibrio rispettoso di tutte le competenze, statali e regionali, che confluiscono nella disciplina della localizzazione degli impianti eolici, impone una considerazione specifica della norma regionale censurata, per verificarne la compatibilità con il bilanciamento previsto dalla norma statale interposta.

4.4.— La difesa regionale rammenta che la Regione Sardegna, sulla base del Capo III del d.P.R. n. 480 del 1975, «dispone, nell'esercizio delle proprie competenze statutarie in tema di edilizia e urbanistica, anche del potere di intervenire in relazione ai profili di tutela paesistico-ambientale» (sentenza n. 51 del 2006). Nell'esercizio di tale competenza primaria, la stessa Regione avrebbe legittimamente legiferato, nel senso di indicare espressamente le aree in cui è consentita la realizzazione di nuovi impianti eolici, escludendo, a contrario, tutte quelle non esplicitamente menzionate nell'art. 18 della legge reg. Sardegna n. 7 del 2007.

Si deve al riguardo osservare che, nella fattispecie, si rende necessaria la delimitazione di campo e il bilanciamento tra due competenze legislative: quella dello Stato a stabilire i principi fondamentali in materia di "energia" (art. 117, terzo comma, Cost.) – applicabili anche alle Regioni a statuto speciale, come affermato dalla richiamata sentenza n. 168 del 2010 – e quella della Regione Sardegna, competente a disciplinare gli aspetti paesistico-ambientali, nell'esercizio della propria competenza legislativa in materia di edilizia e urbanistica – come stabilito dalle norme di attuazione dello statuto, integrative del parametro statutario.

Si deve altresì rilevare che questa Corte, nella citata sentenza n. 168 del 2010, ha constatato che la competenza a fissare i principi fondamentali in materia di energia non appartiene, secondo lo statuto speciale, alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, pur disponendo la stessa, in forza del medesimo statuto, di competenza primaria in materia di "paesaggio".

4.5.— Una prima conclusione, che si ricava dal quadro normativo e giurisprudenziale sopra richiamato, è che sia lo Stato sia le Regioni a statuto speciale e le Province autonome non devono travalicare i limiti delle rispettive competenze, adeguandosi all'equilibrio prescritto dall'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003, che questa Corte ha già riconosciuto – con la sentenza n. 275 del 2011 – rispettoso di tutte le competenze degli enti chiamati a disciplinare, a diverso titolo, la materia della installazione degli impianti eolici. L'attribuzione allo Stato della competenza a porre i principi fondamentali della materia "energia" non annulla quella della Regione Sardegna a tutelare il paesaggio, così come la competenza regionale in materia paesaggistica non rende inapplicabili alla medesima Regione i principi di cui sopra. Si tratta di vedere, quindi, se la norma regionale censurata si sia contenuta nell'ambito della tutela del paesaggio, o abbia invece violato un principio fondamentale in materia di "energia".

L'esame della norma in questione induce all'osservazione che la stessa è in contrasto con un principio fondamentale contenuto nell'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003. La norma statale infatti stabilisce che «le regioni possono procedere alla indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti». La competenza primaria attribuita ad una Regione speciale o ad una Provincia autonoma in materia di tutela del paesaggio rende inapplicabili alle suddette autonomie speciali le linee guida nella loro interezza, ma non esonera le medesime dall'osservanza delle disposizioni a carattere generale contenute nelle linee guida. In ogni caso, non sono ammissibili nei confronti delle autonomie speciali «vincoli puntuali e concreti» (sentenza n. 275 del 2011). Che le linee guida siano, con i limiti ora precisati, applicabili anche alle Regioni a

statuto speciale lo ha stabilito la sentenza n. 168 del 2010, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una disposizione di legge della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, perché emanata prima dell'adozione delle stesse.

La ratio ispiratrice del criterio residuale di indicazione delle aree non destinabili alla installazione di impianti eolici deve essere individuata nel principio di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili, derivante dalla normativa europea richiamata al paragrafo 4.1. Quest'ultimo 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.

Ove la scelta debba essere operata da Regioni speciali, che possiedono una competenza legislativa primaria in alcune materie, nell'ambito delle quali si possono ipotizzare particolari limitazioni alla diffusione dei suddetti impianti, l'ampiezza e la portata delle esclusioni deve essere valutata non alla stregua dei criteri generali validi per tutte le Regioni, ma in considerazione dell'esigenza di dare idonea tutela agli interessi sottesi alla competenza legislativa statutariamente attribuita.

Nel caso oggetto del presente giudizio, bene avrebbe potuto la Regione Sardegna individuare le aree non idonee all'inserimento di impianti eolici con riferimento specifico alla propria competenza primaria in materia paesistica, differenziandosi così dalle Regioni cui tale competenza non è attribuita. 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. Con tale inversione del criterio di scelta, la Regione Sardegna ha superato i limiti della tutela del paesaggio, per approdare ad una rilevante incisione di un principio fondamentale in materia di "energia", afferente alla localizzazione degli impianti, la cui formulazione, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., spetta in via esclusiva allo Stato, come ripetutamente affermato dalla sopra citata giurisprudenza di questa Corte.

Né potrebbe dirsi che la trasformazione dell'eccezione in regola sia operazione neutra rispetto alla consistenza del principio di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili, che risulta logicamente e praticamente contraddetto, in via generale, dalla implicita dichiarazione di inidoneità dell'intero territorio regionale, desumibile in modo univoco dalla norma censurata. Osta a tale rovesciamento metodologico anche la considerazione che l'inserimento di eccezioni al principio di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili dovrebbe essere sorretta da adeguate e concrete ragioni di tutela paesaggistica, mentre la generale esclusione di tutto il territorio – tranne le aree tassativamente indicate – esime dalla individuazione della ratio che presiede alla dichiarazione di inidoneità di specifiche tipologie di aree.

per questi motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 18 della legge della Regione Sardegna 29 maggio 2007, n. 2 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione. Legge finanziaria 2007), come sostituito dall'art. 6, comma 8, della legge della Regione Sardegna 7 agosto 2009, n. 3 (Disposizioni urgenti nei settori economico e sociale).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 ottobre 2012.

Alfonso QUARANTA, Presidente  
Gaetano SILVESTRI, Redattore  
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'11 ottobre 2012.

## **Sentenza: 11 ottobre 2012, n. 225**

**Materia:** governo del territorio

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via incidentale

**Limiti violati:** art. 117, terzo comma, Cost..

**Ricorrente:** Tar Liguria

**Oggetto:** artt. 3, comma 3, e 4, comma 1, della legge della Regione Liguria 29 marzo 2004, n. 5 (Disposizioni regionali in attuazione del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 «Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e la correzione dell'andamento dei conti pubblici», come convertito dalla legge 24 novembre 2003, n. 326 e modificato dalla legge 24 dicembre 2003, n. 350 «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004», concernenti il rilascio della sanatoria degli illeciti urbanistico-edilizi)

**Esito:**

fondatezza delle questioni di legittimità sollevate

**Estensore nota :** Beatrice Pieraccioli

Il Tribunale amministrativo regionale per la Liguria ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 3, e 4, comma 1, (quest'ultimo limitatamente alle parole «ed in epoca successiva alla imposizione del relativo vincolo»), della legge della Regione Liguria 29 marzo 2004, n. 5, denunciandone il contrasto con l'art. 117, terzo comma, della Cost.

Il giudice *a quo* muove dalla premessa che le norme impugnate consentirebbero di sanare tipologie di abusi edilizi non contemplate dalla disciplina statale di principio contenuta nel decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e la correzione dell'andamento dei conti pubblici), ed in particolare nell'art. 32, commi 26 e 27, esorbitando in tal modo dal limite di competenza della Regione.

La questione è sorta nell'ambito di un giudizio amministrativo promosso da alcuni proprietari di villette ubicate nel comune di Pontinvrea (SV), con il quale è stato impugnato il titolo edilizio in sanatoria rilasciato dal comune alla società "El Chico Tres di Cecchin S. & C. s.n.c" concernente l'esecuzione di opere di pavimentazione stradale in conglomerato bituminoso, recinzioni, opere di sistemazione esterna, finalizzate alla realizzazione di una pista di go-kart, nonché l'autorizzazione comunale per l'esercizio dell'impianto pista Kart "Vittoria".

Contro questi due provvedimenti i proprietari si sono rivolti al Tar Ligure, prospettando preliminarmente la questione di legittimità costituzionale delle norme regionali che avevano reso possibile il rilascio della concessione in sanatoria.

Il TAR, trattenuta la causa in decisione, ritiene che, sulle censure formulate dai ricorrenti interferiscono – ai fini della risoluzione della causa – le disposizioni regionali di dettaglio, le quali consentirebbero ciò che è vietato dalla legislazione statale di principio contenuta nel citato art. 32.

In questa prospettiva, l'art. 3, comma 3, della legge reg. Liguria n. 5 del 2004 ridurrebbe le fattispecie di insanabilità degli abusi, tassativamente elencate nell'art. 32, comma 27, del d.l. n. 269 del 2003, attraverso l'interpretazione che circoscrive il concetto normativo statale di «vincoli imposti a tutela degli interessi idrogeologici e dell'assetto idraulico» a quello d'inedificabilità assoluta previsto «da leggi statali e regionali in tema di difesa del suolo» e di «piani di bacino e piani di bacino stralcio». In tal modo l'illecito dedotto dai ricorrenti verrebbe derubricato ad illecito sanabile, essendo fuor di dubbio la natura relativa del vincolo.

L'art. 4, comma 1, invece, amplierebbe il dettato dell'art. 32, comma 27 (la norma regionale precisa che quanto disposto vale anche «...ad integrazione di quanto stabilito nel successivo comma 27, lettera d)[...]»), estendendo la sanabilità agli abusi perpetrati nelle aree vincolate alle ipotesi di realizzazione successiva all'imposizione del vincolo anche quando gli stessi siano stati vincolati posteriormente alla stessa.

Secondo il rimettente, poiché nel caso oggetto del giudizio il vincolo idrogeologico è di carattere relativo e preesistente alla esecuzione delle opere abusive, ne discenderebbe che queste sarebbero certamente non sanabili in base alla normativa statale (art. 32, comma 27, lettera *d*) del d.l. n. 269 del 2003), mentre lo diverrebbero sulla base di quella regionale, in virtù del fatto che essa ammette il condono sia per il caso di vincolo relativo che non comporti inedificabilità assoluta (art. 3, comma 3, della legge regionale n. 5 del 2004), sia per il caso in cui le opere abusive siano state eseguite nelle aree vincolate «in epoca successiva alla imposizione del relativo vincolo» (art. 4, comma 1, ultimo periodo, della medesima legge regionale n. 5 del 2004).

La Corte ritiene che le questioni proposte ineriscono i rapporti tra competenza legislativa statale e regionale per quel che riguarda la disciplina del condono edilizio. A tal proposito richiama il proprio orientamento secondo cui nella disciplina del condono edilizio convergono la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di sanzionabilità penale e la competenza legislativa concorrente in tema di governo del territorio di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. (sentenze n. 49 del 2006 e 70 del 2005. Ciò comporta che «alcuni limitati contenuti di principio di questa legislazione possono ritenersi sottratti alla disponibilità dei legislatori regionali, cui spetta il potere concorrente di cui al nuovo art. 117 Cost. (ad esempio certamente la previsione del titolo abilitativo edilizio in sanatoria di cui al comma 1 dell'art. 32, il limite temporale massimo di realizzazione delle opere condonabili, la determinazione delle volumetrie massime condonabili). Per tutti i restanti profili è invece necessario riconoscere al legislatore regionale un ruolo rilevante [...] di articolazione e specificazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale in tema di condono sul versante amministrativo» (sentenza n. 196 del 2004). In coerenza con questa impostazione, è stato, tra l'altro, dichiarato costituzionalmente illegittimo il comma 25 dell'art. 32 del citato decreto-legge sul condono edilizio, nella parte in cui non prevedeva che la legge regionale potesse determinare limiti volumetrici inferiori a quelli indicati nella medesima disposizione.

Al contrario, è stata ritenuta di stretta interpretazione, in quanto espressione di principio generale afferente ai limiti della sanatoria, l'individuazione da parte della legge dello Stato delle fattispecie ad essa assoggettabili, di modo che le stesse non possono essere comunque ampliate o interpretate estensivamente dalla legislazione regionale. Per questo motivo risulta pienamente conforme al dettato costituzionale l'art. 32, comma 27, del d.l. n. 269 del 2003, contenente la previsione tassativa delle tipologie di opere insuscettibili di sanatoria, la quale determina, in pratica, i limiti del condono, entro il cui invalicabile perimetro può esercitarsi la discrezionalità del legislatore regionale ( sentenza n. 70 del 2005).

Nella fattispecie concreta è incontestato che le opere oggetto di sanatoria ricadano in area soggetta a vincolo idrogeologico di carattere relativo (inedificabilità condizionata al parere favorevole dell'autorità preposta alla tutela del vincolo) e che tale vincolo sia preesistente alla loro realizzazione.

L'art. 3, comma 3, della legge reg. Liguria n. 5 del 2004 – attraverso l'estrapolazione delle aree soggette a vincolo idrogeologico di carattere relativo dai tassativi casi di divieto dell'art. 32, comma 27, lettera *d*), del d.l. n. 269 del 2003 – trasferisce la fattispecie che ha dato luogo al giudizio *a quo* dall'area delle opere «comunque» insanabili a quella del condono; l'art. 4, comma 1, della medesima legge – attraverso l'indebita omologazione alle fattispecie dell'art. 32, comma 26, del d.l. n. 269 del 2003 – raggiunge analogo effetto, estendendo la sanabilità alle opere realizzate dopo l'apposizione del vincolo di inedificabilità relativa.

Sia l'art. 3, comma 3, (attraverso un'applicazione riduttiva all'art. 32, comma 27, lettera *d*), del d.l. n. 269 del 2003, consistente nella circoscrizione delle fattispecie di insanabilità ai soli vincoli idrogeologici di natura assoluta), sia l'art. 4, comma 1 (che estende la sanabilità alle opere

realizzate successivamente all'apposizione del vincolo), della legge reg. Liguria n. 5 del 2004 esorbitano – ponendo in essere un effetto integrato – dalla competenza regionale attribuita *in subiecta materia* dall'art. 117, terzo comma, Cost., violando in tal modo i limiti fissati dalla normativa statale di principio.

Le disposizioni censurate nel presente giudizio contrastano dunque con la *ratio* e con la funzione dell'articolo 32 del d.l. n. 269 del 2003 perché non conformi – rispettivamente in addizione e riduzione – ai principi contenuti nei commi 26 e 27 di detta disposizione, ampliando la prescrizione delle opere sanabili e simmetricamente limitando quella delle fattispecie insanabili. Per questo motivo la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 3, comma 3, e 4, comma 1, quest'ultimo limitatamente alle parole «ed in epoca successiva alla imposizione del relativo vincolo», della legge reg. Liguria n. 5 del 2004, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.

**Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Liguria - Sanatoria di abusi edilizi - Eccezione di irrilevanza della questione per la definizione del giudizio a quo - Reiezione. - Legge della Regione Liguria 29 marzo 2004, n. 5, art. 3, comma 3, e art. 4, comma 1, quest'ultimo limitatamente alle parole "ed in epoca successiva alla imposizione del relativo vincolo". - Costituzione, art. 117, terzo comma; d.l. 30 settembre 2003, n. 269, art. 32, commi 26 e 27.**

**Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Liguria - Sanatoria di abusi edilizi - Eccezione omessa considerazione di norma sopravvenuta - Reiezione. - Legge della Regione Liguria 29 marzo 2004, n. 5, art. 3, comma 3, e art. 4, comma 1, quest'ultimo limitatamente alle parole "ed in epoca successiva alla imposizione del relativo vincolo". - Costituzione, art. 117, terzo comma; d.l. 30 settembre 2003, n. 269, art. 32, commi 26 e 27.**

**Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Liguria - Sanatoria di abusi edilizi (condono edilizio) - Consentita sanabilità senza eccezioni delle opere realizzate su aree soggette a vincoli idrogeologici di natura relativa - Consentita sanabilità degli abusi perpetrati nelle aree vincolate successivamente all'imposizione del vincolo - Contrasto con la normativa statale di principio che elenca tassativamente le fattispecie di insanabilità - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del governo del territorio - Illegittimità costituzionale parziale. - Legge della Regione Liguria 29 marzo 2004, n. 5, art. 3, comma 3, e art. 4, comma 1, quest'ultimo limitatamente alle parole "ed in epoca successiva alla imposizione del relativo vincolo". - Costituzione, art. 117, terzo comma; d.l. 30 settembre 2003, n. 269, art. 32, commi 26 e 27. (GU n. 41 del 17-10-2012)**

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 3, e 4, comma 1, della legge della Regione Liguria 29 marzo 2004, n. 5 (Disposizioni regionali in attuazione del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 «Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e la correzione dell'andamento dei conti pubblici», come convertito dalla legge 24 novembre 2003, n. 326 e modificato dalla legge 24 dicembre 2003, n. 350 «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004», concernenti il rilascio della sanatoria degli illeciti urbanistico-edilizi), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Liguria, nel procedimento vertente tra P. P. ed altri e il Comune di Pontinvrea ed altri, con ordinanza del 17 febbraio 2011, iscritta al n. 99 del registro ordinanze 2011 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 25, prima serie speciale, dell'anno 2011.

Visti gli atti di costituzione di G. M. e della Regione Liguria;

udito nell'udienza pubblica del 18 settembre 2012 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi gli avvocati Giovanni Bormioli e Mariano Protto per G. M. e Gigliola Benghi per la Regione Liguria.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1. — Il Tribunale amministrativo regionale per la Liguria dubita, in riferimento all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, della legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 3, e 4, comma 1, (quest'ultimo limitatamente alle parole «ed in epoca successiva alla imposizione del relativo vincolo»), della legge della Regione Liguria 29 marzo 2004, n. 5 (Disposizioni regionali in attuazione del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 «Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e la correzione dell'andamento dei conti pubblici», come convertito dalla legge 24 novembre 2003, n. 326 e modificato dalla legge 24 dicembre 2003, n. 350 «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004», concernenti il rilascio della sanatoria degli illeciti urbanistico-edilizi).

Il giudice a quo muove dalla premessa che le norme impugnate consentirebbero di sanare tipologie di abusi edilizi non contemplate dalla disciplina statale di principio contenuta nel decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e la correzione dell'andamento dei conti pubblici), ed in particolare nell'art. 32, commi 26 e 27, esorbitando in tal modo dal limite di competenza della Regione.

La questione è sorta nell'ambito di un giudizio amministrativo promosso da alcuni proprietari di villette ubicate nel comune di Pontinvrea (SV), che si dolevano della costruzione e dell'esercizio di una pista per go-kart a motore realizzata nei pressi delle loro abitazioni. I medesimi avevano già impugnato ed ottenuto nel 2004 dal TAR per la Liguria l'annullamento dell'originaria concessione edilizia rilasciata nel 2000 e dell'autorizzazione all'esercizio.

La società realizzatrice del circuito e gerente l'impianto aveva in seguito chiesto ed ottenuto dal Comune un titolo edilizio in sanatoria, rilasciato ai sensi dell'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003 e delle norme regionali impugnate.

Contro questi due provvedimenti (la concessione in sanatoria dell'«esecuzione di opere finalizzate alla realizzazione di pavimentazione stradale, recinzioni, opere di sistemazione esterna, opere non valutabili in termini di superficie o di volume ad uso ricreativo» e l'autorizzazione per l'esercizio dell'impianto pista go-kart «Vittoria»), si erano nuovamente rivolti al TAR ligure i proprietari delle villette circostanti, prospettando preliminarmente anche la questione di legittimità costituzionale delle norme regionali che avevano reso possibile il rilascio della concessione in sanatoria.

Il TAR, trattenuta la causa in decisione, ritiene che, sulle censure formulate dai ricorrenti nel giudizio a quo in relazione al dettato dell'art. 32, commi 26 e 27, del d.l. n. 269 del 2003, interferiscono – ai fini della risoluzione della causa – le disposizioni regionali di dettaglio, le quali consentirebbero ciò che è vietato dalla legislazione statale di principio contenuta nel citato art. 32. Non sarebbe prospettabile, ad avviso del rimettente, una lettura capace di rendere congruente i precetti contenuti nell'art. 32, commi 26 e 27, del d.l. n. 269 del 2003 con quelli ricavabili dalle due norme impugnate.

In questa prospettiva, l'art. 3, comma 3, della legge reg. Liguria n. 5 del 2004 ridurrebbe le fattispecie di insanabilità degli abusi, tassativamente elencate nell'art. 32, comma 27, del d.l. n. 269 del 2003, attraverso l'interpretazione che circoscrive il concetto normativo statale di «vincoli imposti a tutela degli interessi idrogeologici e dell'assetto idraulico» a quello d'inedificabilità assoluta previsto «da leggi statali e regionali in tema di difesa del suolo» e di «piani di bacino e piani di bacino stralcio». In tal modo l'illecito dedotto dai ricorrenti verrebbe derubricato ad illecito

sanabile, essendo fuor di dubbio la natura relativa del vincolo. L'art. 4, comma 1, invece, amplierebbe il dettato dell'art. 32, comma 27 (la norma regionale precisa che quanto disposto vale anche «...ad integrazione di quanto stabilito nel successivo comma 27, lettera d)[...]»), estendendo la sanabilità agli abusi perpetrati nelle aree vincolate alle ipotesi di realizzazione successiva all'imposizione del vincolo anche quando gli stessi siano stati vincolati posteriormente alla stessa. Secondo il rimettente, poiché nel caso oggetto del giudizio il vincolo idrogeologico è di carattere relativo e preesistente alla esecuzione delle opere abusive, ne discenderebbe che queste sarebbero certamente non sanabili in base alla normativa statale (art. 32, comma 27, lettera d) del d.l. n. 269 del 2003), mentre lo diverrebbero sulla base di quella regionale, in virtù del fatto che essa ammette il condono sia per il caso di vincolo relativo che non comporti inedificabilità assoluta (art. 3, comma 3, della legge regionale n. 5 del 2004), sia per il caso in cui le opere abusive siano state eseguite nelle aree vincolate «in epoca successiva alla imposizione del relativo vincolo» (art. 4, comma 1, ultimo periodo, della medesima legge regionale n. 5 del 2004).

La Regione formula in via preliminare tre eccezioni di inammissibilità della questione incidentale. La prima inerisce alla rilevanza della stessa sotto il profilo della sua propedeuticità rispetto al provvedimento richiesto al TAR dai ricorrenti privati: le loro istanze ben avrebbero potuto essere soddisfatte attraverso l'annullamento dell'autorizzazione all'attività sportiva, lesiva degli interessi alla quiete ed alla tranquillità, minacciate da inquinamento acustico ed atmosferico.

La seconda attiene alla pretesa inutilità dell'eventuale accoglimento, argomentata in relazione alla vigenza dell'art. 85 della successiva legge regionale 6 giugno 2008, n. 16 (Disciplina dell'attività edilizia), il quale avrebbe sostanzialmente riprodotto, in forma di interpretazione autentica, il precetto sottoposto a sindacato di legittimità costituzionale.

La terza si fonda sulla pretesa irrilevanza della disciplina regionale con riguardo al caso concreto, dal momento che la stessa pratica sarebbe stata definita positivamente in riferimento alla tipologia sub 6 dell'Allegato 1 al d.l. n. 269 del 2003.

Nel merito la Regione sostiene che i limiti della sanatoria non sarebbero superati sulla base di una peculiare lettura dell'art. 32, commi 26 e 27, del d.l. n. 269 del 2003, la quale legittimerebbe sia la sanabilità senza eccezioni delle opere realizzate su aree soggette a vincoli idrogeologici di natura relativa, sia l'estensione di detta prerogativa alle opere realizzate successivamente all'apposizione del vincolo.

2. — Le eccezioni di inammissibilità formulate dalla Regione Liguria non sono fondate.

La prima muove dal rilievo che l'annullamento dell'autorizzazione comunale n. 26 del 2004 alla gestione della pista di go-kart (atto impugnato insieme al titolo edilizio in sanatoria) poteva essere conseguito per motivi attinenti all'interesse alla quiete ed alla tranquillità della zona, minacciate da inquinamento acustico ed atmosferico, prescindendo dall'applicazione delle norme sospettate di incostituzionalità. L'assunto non è condivisibile: sebbene siano distinti i motivi per i quali i ricorrenti hanno impugnato davanti al TAR il titolo edilizio in sanatoria e l'autorizzazione comunale, l'impugnazione del titolo in sanatoria assume natura propedeutica rispetto alla seconda questione del ricorso giurisdizionale, in quanto logicamente e funzionalmente precedente. L'annullamento della concessione in sanatoria costituisce condizione necessaria per rimuovere il titolo idoneo a consentire la continuazione dell'attività economica oggetto dell'impugnativa e ciò determina la rilevanza della questione per la definizione del giudizio pendente davanti al giudice amministrativo.

La seconda eccezione imputa al giudice rimettente l'omessa considerazione della sopravvenuta norma consistente nell'art. 85 della legge reg. Liguria n. 16 del 2008, il quale prescrive che: «per vincoli imposti a tutela degli interessi idrogeologici [...] preclusivi della sanatoria delle opere abusive non conformi alla disciplina degli strumenti urbanistici si considerano i vincoli comportanti inedificabilità assoluta individuati nell'art. 3, comma 3» dell'impugnata disposizione regionale.

Secondo la Regione, dichiarare incostituzionale la precedente norma qui in esame lascerebbe sostanzialmente invariato il quadro normativo regionale cui il rimettente dovrebbe comunque fare riferimento. Impregiudicata ogni analisi nel merito della norma di interpretazione autentica cui si collega, la seconda eccezione non tiene conto che l'art. 85 non riveste valore precettivo autonomo, bensì mira a chiarire – con efficacia retroattiva – il significato della disposizione interpretata. Per questo motivo l'eventuale dichiarazione di illegittimità della norma impugnata, e così autenticamente interpretata, farebbe venir meno gli effetti della stessa interpretazione autentica.

La terza eccezione si fonda sulla pretesa conformità della fattispecie concreta alle norme tecniche di attuazione del vigente P.R.G. A dimostrazione di ciò, la Regione invoca l'intervenuto parere positivo dell'autorità preposta alla tutela del vincolo e ne ricava la conformità alla tipologia edilizia sub n. 6 dell'Allegato 1 al d.l. n. 269 del 2003 («opere o modalità di esecuzione non valutabili in termini di superficie o di volume»).

In disparte ogni considerazione sulla asserita riconducibilità della fattispecie agli abusi non valutabili in termini di superficie o di volume, è da sottolineare come la presente eccezione non si limiti a difendere la fattispecie astratta disegnata dal legislatore regionale ma proponga una ricostruzione di quella concreta oggetto del giudizio a quo, al fine di dimostrare l'irrelevanza della questione di legittimità costituzionale. Questo percorso argomentativo non può essere condiviso perché il sindacato sulla rilevanza deve essere effettuato in relazione all'atto introduttivo, con cui viene sollevata la questione incidentale. È l'ordinanza che deve contenere – in via autonoma – tutti gli elementi necessari a consentire a questa Corte l'esame del processo logico-deduttivo attraverso cui si è pervenuti alla rimessione. Ciò comporta che essa non possa essere riletta, proprio sulla base del principio di autosufficienza, attraverso una delibazione alternativa degli atti del giudizio a quo (ex multis ordinanze n. 29 del 2007, n. 463 del 2006, n. 203 del 2006, n. 164 del 2006, n. 453 del 2005, n. 423 del 2005, n. 312 del 2005, n. 59 del 2004, n. 212 del 1982). Nella fattispecie in esame l'atto introduttivo del giudizio appare completo e sufficiente nella definizione dei profili essenziali richiesti per la proposizione del ricorso.

3. — Le questioni proposte involgono i rapporti tra competenza legislativa statale e regionale per quel che specificamente riguarda la disciplina del condono edilizio. A tal proposito questa Corte ha avuto modo di affermare che nella disciplina del condono edilizio convergono la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di sanzionabilità penale e la competenza legislativa concorrente in tema di governo del territorio di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. (sentenze n. 49 del 2006 e n. 70 del 2005). Ciò comporta che «alcuni limitati contenuti di principio di questa legislazione possono ritenersi sottratti alla disponibilità dei legislatori regionali, cui spetta il potere concorrente di cui al nuovo art. 117 Cost. (ad esempio certamente la previsione del titolo abilitativo edilizio in sanatoria di cui al comma 1 dell'art. 32, il limite temporale massimo di realizzazione delle opere condonabili, la determinazione delle volumetrie massime condonabili). Per tutti i restanti profili è invece necessario riconoscere al legislatore regionale un ruolo rilevante [...] di articolazione e specificazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale in tema di condono sul versante amministrativo» (sentenza n. 196 del 2004). In coerenza con questa impostazione, è stato, tra l'altro, dichiarato costituzionalmente illegittimo il comma 25 dell'art. 32 del citato decreto-legge sul condono edilizio, nella parte in cui non prevedeva che la legge regionale potesse determinare limiti volumetrici inferiori a quelli indicati nella medesima disposizione.

Al contrario, è stata ritenuta di stretta interpretazione, in quanto espressione di principio generale afferente ai limiti della sanatoria, l'individuazione da parte della legge dello Stato delle fattispecie ad essa assoggettabili, di modo che le stesse non possono essere comunque ampliate o interpretate estensivamente dalla legislazione regionale. Per questo motivo risulta pienamente conforme al dettato costituzionale l'art. 32, comma 27, del d.l. n. 269 del 2003, contenente la previsione tassativa delle tipologie di opere insuscettibili di sanatoria, la quale determina, in pratica, i limiti del condono, entro il cui invalicabile perimetro può esercitarsi la discrezionalità del legislatore regionale (sentenza n. 70 del 2005).

4. — Alla luce del vigente quadro normativo e dell'attuale orientamento giurisprudenziale, le questioni sono fondate.

Nella fattispecie concreta è incontestato che le opere oggetto di sanatoria ricadano in area soggetta a vincolo idrogeologico di carattere relativo (inedificabilità condizionata al parere favorevole dell'autorità preposta alla tutela del vincolo) e che tale vincolo sia preesistente alla loro realizzazione.

L'art. 3, comma 3, della legge reg. Liguria n. 5 del 2004 – attraverso l'estrapolazione delle aree soggette a vincolo idrogeologico di carattere relativo dai tassativi casi di divieto dell'art. 32, comma 27, lettera d), del d.l. n. 269 del 2003 – trasferisce la fattispecie che ha dato luogo al giudizio a quo dall'area delle opere «comunque» insanabili a quella del condono; l'art. 4, comma 1, della medesima legge – attraverso l'indebita omologazione alle fattispecie dell'art. 32, comma 26, del d.l. n. 269 del 2003 – raggiunge analogo effetto, estendendo la sanabilità alle opere realizzate dopo l'apposizione del vincolo di inedificabilità relativa.

La Regione – attraverso una peculiare lettura dell'articolo 32, commi 26 e 27, del d.l. n. 269 del 2003 – sostiene che i limiti della sanatoria non sarebbero superati. Pur riconoscendo che il comma 26 delinea l'ambito oggettivo della sanatoria mentre il comma 27 prescrive le fattispecie di insanabilità assoluta, l'intervenuta sostiene che l'incipit dello stesso comma 27, contenente la locuzione «fermo restando quanto previsto dagli articoli 32 e 33 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, le opere abusive non sono comunque suscettibili di sanatoria», integrerebbe in riduzione il dettato normativo, consentendo di estendere alla disciplina del nuovo condono la distinzione contenuta nella legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie) tra vincoli assoluti e vincoli relativi in materia idrogeologica e sottraendo conseguentemente nel loro complesso questi ultimi al regime della insanabilità. In tale opzione interpretativa l'art. 4, comma 1, della legge regionale impugnata non costituirebbe altro che un corollario applicativo di detta regola generale, la quale non precluderebbe il condono in presenza di vincolo di inedificabilità relativa antecedente alla realizzazione delle opere.

L'interpretazione della Regione collide in modo patente con la ratio ed il significato letterale dei commi 26 e 27 dell'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003: il primo comma individua tassativamente le fattispecie sanabili sulla base della nuova legge sul condono, mentre il secondo enuclea quelle non sanabili. Il richiamo alla precedente distinzione tra inedificabilità relativa ed assoluta contenuta negli artt. 32 e 33 della legge n. 47 del 1985 viene effettuato al solo fine di coordinare la vecchia disciplina della sanatoria con quella sopravvenuta, mentre non risulta dirimente nella definizione dell'ambito oggettivo del condono del 2003 che viene in discussione in questa sede. La sua estensione al nuovo condono non è infatti compatibile col dettato del comma 26 e delle ivi richiamate tipologie di cui ai numeri 4, 5 e 6 dell'Allegato 1 al d.l. n. 269 del 2003 (fattispecie sanabili), ove non è contemplata alcuna ipotesi congruente con la fattispecie astrattamente enucleata dal legislatore regionale (infatti il comma 26 e le richiamate tipologie di cui ai numeri 4, 5 e 6 si riferiscono non all'intera categoria dell'inedificabilità relativa, ma soltanto ad alcune fattispecie minori tassativamente elencate) né con quello del comma 27, che vieta espressamente (lettera d) la sanatoria di abusi realizzati su aree di tale natura, vincolate antecedentemente all'esecuzione delle opere, in assenza o in difformità dal titolo abilitativo edilizio o dalle norme e prescrizioni in materia urbanistica.

Questa Corte ha avuto modo di precisare che il condono di cui al d.l. n. 269 del 2003 è caratterizzato da un ambito oggettivo più circoscritto rispetto a quello del 1985, per effetto dei limiti ulteriori contemplati dal precitato comma 27, i quali «si aggiungono a quanto previsto negli artt. 32 e 33 della legge n. 47 del 1985» (sentenza n. 196 del 2004) e non sono racchiusi nell'area dell'inedificabilità assoluta (ordinanza n. 150 del 2009).

Sia l'art. 3, comma 3, (attraverso un'applicazione riduttiva all'art. 32, comma 27, lettera d), del d.l. n. 269 del 2003, consistente nella circoscrizione delle fattispecie di insanabilità ai soli

vincoli idrogeologici di natura assoluta), sia l'art. 4, comma 1 (che estende la sanabilità alle opere realizzate successivamente all'apposizione del vincolo), della legge reg. Liguria n. 5 del 2004 esorbitano – ponendo in essere un effetto integrato – dalla competenza regionale attribuita in subiecta materia dall'art. 117, terzo comma, Cost., violando in tal modo i limiti fissati dalla normativa statale di principio.

Le disposizioni censurate nel presente giudizio contrastano dunque con la ratio e con la funzione dell'articolo 32 del d.l. n. 269 del 2003 perché non conformi – rispettivamente in addizione e riduzione – ai principi contenuti nei commi 26 e 27 di detta disposizione, ampliando la prescrizione delle opere sanabili e simmetricamente limitando quella delle fattispecie insanabili. Per questo motivo deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale degli artt. 3, comma 3, e 4, comma 1, quest'ultimo limitatamente alle parole «ed in epoca successiva alla imposizione del relativo vincolo», della legge reg. Liguria n. 5 del 2004, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.

per questi motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale degli articoli 3, comma 3, e 4, comma 1, quest'ultimo limitatamente alle parole «ed in epoca successiva alla imposizione del relativo vincolo», della legge della Regione Liguria 29 marzo 2004, n. 5 (Disposizioni regionali in attuazione del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 «Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e la correzione dell'andamento dei conti pubblici», come convertito dalla legge 24 novembre 2003, n. 326 e modificato dalla legge 24 dicembre 2003, n. 350 «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004», concernenti il rilascio della sanatoria degli illeciti urbanistico-edilizi).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 ottobre 2012.

Alfonso QUARANTA, Presidente

Aldo CAROSI, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'11 ottobre 2012.

## **Sentenza: 11 ottobre 2012, n. 226**

**Materia:** pubblico impiego

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** dedotti dal ricorrente articoli 3, 51, 97 terzo comma, 117 terzo comma, 120 primo comma della Costituzione

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** articolo 11 comma 1 legge della Regione Puglia 30 maggio 2011, n. 9 (Istituzione dell'Autorità idrica pugliese) sia nel testo originario che in quello sostituito dall'articolo 3 della legge Regione Puglia 13 ottobre 2011 n. 27

**Esito:** non fondatezza delle questioni di legittimità sollevate

**Estensore nota:** Ilaria Cirelli

Le questioni oggetto della sentenza riguardano un unico tema, il trasferimento del personale dall'ATO Puglia all'Autorità idrica pugliese disposto dall'articolo 11 comma 1 della l.r. 9/2011 e successivamente modificato dalla l.r.27/2011, questioni promosse con distinti ricorsi e, data l'identità del tema e delle parti, successivamente riunite in un unico giudizio.

In ordine al primo ricorso, avverso la disposizione dell'art.11 comma 1 della l.r. 9/2011, la Corte dichiara la cessazione della materia del contendere poiché è intervenuta la l.r. 27/2011 a sostituirla con un nuovo testo quando ancora la norma non aveva avuto applicazione. Con il secondo ricorso il Presidente del Consiglio impugna anche la disposizione nel nuovo testo, di cui alla l.r. 27/2011, e la Corte, respinte le censure di inammissibilità del ricorso eccepite dalla Regione Puglia, giudica nel merito dichiarando non fondate le questioni.

La disposizione di cui al novellato articolo 11 comma 1 recita: *Il personale dipendente già assunto a mezzo delle procedure di cui all'articolo 35 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), ovvero ai commi 90 e 94 dell'articolo 3 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2008) e in servizio a tempo indeterminato alla data del 1° gennaio 2010 presso ATO Puglia, è trasferito all'Autorità idrica pugliese, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 31 del decreto legislativo n. 165/2001».*

Il ricorrente afferma, innanzitutto, che la disposizione denunciata richiama in modo inconferente i commi 90 e 94 della l.244/2007, i quali riguarderebbero solo le Amministrazioni regionali e locali e non anche il personale del disciolto ATO. Il ricorrente deduce, poi, che la disposizione impugnata viola: a) gli artt. 3, 51 e 97 Cost., perché contrasta sia con i principi di ragionevolezza e di uguaglianza, in quanto prevede procedimenti irragionevolmente differenziati per l'accesso alla pubblica amministrazione, senza garantire a tutti i potenziali aspiranti (in possesso dei prescritti requisiti) il diritto di partecipare in condizioni di uguaglianza alla selezione concorsuale; sia con il principio del libero accesso ai pubblici uffici, nonché con il principio che impone l'accesso ai pubblici uffici per mezzo del concorso pubblico ed in particolare, con i commi da 10 a 13 dell'art. 17 del d.l. 78/2009, i quali – in applicazione di tale principio – precludono, a partire dal gennaio 2010, per il personale non dirigente delle amministrazioni pubbliche, ogni procedura di stabilizzazione del personale non di ruolo e prevedono tassative modalità di valorizzazione dell'esperienza professionale acquisita attraverso l'espletamento di concorsi pubblici con parziale riserva di posti; ed ancora contrasta con gli artt. 117, terzo comma, e 120, primo comma, Cost., in quanto la disposizione regionale, nel citato contrasto con i commi da 10 a 13

dell'art. 17 del d.l. 78/2009, viola altresì un principio di coordinamento della finanza pubblica che tali ultime norme integrano.

In sostanza tutte le del governo censure muovono da due premesse interpretative: la prima è che la soppressa ATO Puglia non costituiva un'amministrazione pubblica e, in particolare, un ente locale, così che ad essa non è applicabile l'art. 31 del d.lgs. 165/2001, secondo cui, *fatte salve le disposizioni speciali, nel caso di trasferimento o conferimento di attività, svolte da pubbliche amministrazioni, enti pubblici o loro aziende o strutture, ad altri soggetti, pubblici o privati, al personale che passa alle dipendenze di tali soggetti si applicano l'art. 2112 del codice civile e si osservano le procedure di informazione e di consultazione di cui all'art. 47, commi da 1 a 4, della legge 29 dicembre 1990, n. 428*; la seconda è la norma regionale impugnata prevede la stabilizzazione o, comunque, l'assunzione a tempo indeterminato presso l'Autorità idrica pugliese del personale della soppressa ATO Puglia.

La Corte confuta la correttezza di tali premesse e di conseguenza dichiara la non fondatezza delle questioni di legittimità sollevate.

Infatti, contrariamente a quanto ritenuto dalla difesa dello Stato, l'ATO Puglia aveva personalità giuridica e natura di consorzio obbligatorio di enti locali, ai sensi dell'art. 31 del d.l. 267/2000, (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) e in quanto tale, andava annoverata tra gli enti locali, come riconosciuto anche dalla giurisprudenza amministrativa. Ora l'ATO Puglia, in quanto ente locale, rientra indubbiamente tra le pubbliche amministrazioni, per le quali è prevista, in caso di trasferimento o conferimento delle attività da esse svolte ad altri soggetti, pubblici o privati, l'applicazione dell'art. 2112 del codice civile.

La l.r. 9/2011 ha istituito l'Autorità idrica pugliese e le ha attribuito tutte le funzioni ed i compiti già propri della soppressa ATO Puglia. E' quindi pienamente integrata la fattispecie prevista dal citato art. 31 del d.lgs. 165, e per il personale dell'ATO Puglia il rapporto di lavoro continua, ai sensi dell'art. 2112 cod. civ., con l'Autorità idrica pugliese. E' dunque legittimo l'automatico trasferimento all'Autorità idrica pugliese del personale in servizio a tempo indeterminato presso l'ATO Puglia alla data del 1° gennaio 2010, disposto dalla norma impugnata, con conservazione dei diritti spettanti a detto personale.

Non è fondato neppure l'assunto della parte ricorrente, secondo cui il richiamo ai commi 90 e 94 dell'art. 3 della legge n. 244 del 2007 sarebbe *inconferente*, perché la procedura di stabilizzazione del personale non di ruolo prevista da tali commi non sarebbe applicabile alle AATO. Detti commi, invece, in quanto sono diretti anche alle «amministrazioni regionali e locali» nonché alle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del d.lgs. 165/2001 quindi alle «Regioni, Province, Comuni, Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, si applicano anche agli enti locali costituenti consorzi di Comuni, come l'ATO Puglia.

La normativa impugnata non prevede diversamente da quanto affermato dall'Avvocatura generale dello Stato, l'inquadramento nei ruoli del nuovo ente pubblico di personale non di ruolo attraverso una stabilizzazione del personale della soppressa ATO Puglia o, comunque, attraverso l'assunzione di personale pubblico senza procedure di selezione pubblica. La normativa denunciata si limita, invece, a fare applicazione del combinato disposto del sopra citato art. 31 del d.lgs. 2001, n. 165, e dell'art. 2112 cod. civ., disponendo il trasferimento all'Autorità idrica pugliese del personale già in servizio a tempo indeterminato presso l'ente locale ATO Puglia alla data 1° gennaio 2010, nel rispetto delle procedure di informazione e di consultazione di cui all'art. 47, commi da 1 a 4, della legge 29 dicembre 1990, n. 428. Da ciò consegue che il suddetto personale dell'ATO Puglia conserva il proprio rapporto di lavoro con i correlativi diritti anche presso l'Autorità idrica pugliese, senza acquisire alcun ulteriore vantaggio in termini di stabilità del posto di lavoro. Ciò vale, ovviamente, anche per il personale a suo tempo stabilizzato presso la medesima ATO Puglia, ai sensi dei commi 90 e 94 dell'art. 3 della legge n. 244 del 2007.

Il rispetto, da parte del legislatore della Regione Puglia, della suddetta disciplina statale (cioè del combinato disposto degli artt. 31 del d.lgs. 2001, n. 165, e 2112 cod. civ.) esclude, dunque, la correttezza del presupposto interpretativo di tutte le censure prospettate con il ricorso

governativo, e comporta la dichiarazione, da parte della Corte, di non fondatezza delle relative questioni.

**Enti locali - Impiego pubblico - Norme della Regione Puglia - Personale dell'Autorità d'ambito territoriale per la gestione del servizio idrico pugliese (ATO Puglia), a tempo indeterminato alla data del 1° gennaio 2010 - Trasferimento all'Autorità idrica pugliese con inquadramento nello stesso profilo professionale e relative attribuzioni economiche - Ricorso del Governo - Asserita violazione del principio del pubblico concorso per l'accesso agli uffici pubblici - Sopravvenuta abrogazione della norma impugnata, non applicata durante il periodo della sua vigenza - Cessazione della materia del contendere. - Legge della Regione Puglia 30 maggio 2011, n. 9, art. 11, comma 1. - Costituzione, artt. 3, 51, 97, terzo comma, e 117, terzo comma.**

**Enti locali - Impiego pubblico - Norme della Regione Puglia - Personale dell'Autorità d'ambito territoriale per la gestione del servizio idrico pugliese (ATO Puglia) - Trasferimento all'Autorità idrica pugliese - Ricorso del Governo - Eccezioni inammissibilità della censura basata sull'inconferenza del richiamo ai commi 90 e 94 dell'art. 3 della legge n. 244 del 2007 - Reiezione. - Legge della Regione Puglia 30 maggio 2011, n. 9, art. 11, comma 1, quale sostituito dall'art. 3 della legge della Regione Puglia 13 ottobre 2011, n. 27. - Costituzione, artt. 3, 51, 97, 117, terzo comma, e 120, primo comma.**

**Enti locali - Impiego pubblico - Norme della Regione Puglia - Personale dell'Autorità d'ambito territoriale per la gestione del servizio idrico pugliese (ATO Puglia) - Trasferimento all'Autorità idrica pugliese - Ricorso del Governo - Eccezioni inammissibilità della censura riferita all'art. 120 Cost., per mancata evocazione nella delibera consiliare di autorizzazione all'impugnazione e per difetto di motivazione - Reiezione. - Legge della Regione Puglia 30 maggio 2011, n. 9, art. 11, comma 1, quale sostituito dall'art. 3 della legge della Regione Puglia 13 ottobre 2011, n. 27. - Costituzione, artt. 3, 51, 97, 117, terzo comma, e 120, primo comma.**

**Enti locali - Impiego pubblico - Norme della Regione Puglia - Personale dell'Autorità d'ambito territoriale per la gestione del servizio idrico pugliese (ATO Puglia), a tempo indeterminato alla data del 1° gennaio 2010 - Trasferimento all'Autorità idrica pugliese ai sensi del d.lgs. n. 165 del 2001, disciplinante il passaggio di dipendenti per effetto di trasferimento di attività - Ricorso del Governo - Asserita violazione dei principi di ragionevolezza e uguaglianza e del principio del pubblico concorso per l'accesso agli uffici pubblici - Asserita violazione delle norme statali che precludono la stabilizzazione di personale non di ruolo - Insussistenza - Erroneità del presupposto interpretativo - Non fondatezza delle questioni. - Legge della Regione Puglia 30 maggio 2011, n. 9, art. 11, comma 1, quale sostituito dall'art. 3 della legge della Regione Puglia 13 ottobre 2011, n. 27. - Costituzione, artt. 3, 51, 97, 117, terzo comma, e 120, primo comma. (GU n. 41 del 17-10-2012 )**

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 1, della legge della Regione Puglia 30 maggio 2011, n. 9 (Istituzione dell'Autorità idrica pugliese), sia nel testo originario sia in quello sostituito ad opera dell'art. 3 della legge della Regione Puglia 13 ottobre 2011, n. 27, recante «Modifiche alla legge regionale 30 maggio 2011, n. 9 (Istituzione dell'Autorità idrica pugliese)», promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorsi notificati il 1°- 4 agosto 2011 ed il 19-23 dicembre 2011, depositati in cancelleria il 10 agosto ed il 23 dicembre 2011, iscritti al n. 81 (concernente la legge reg. n. 9 del 2011) ed al n. 170 (concernente la legge reg. n. 27 del 2011) del registro ricorsi 2011, pubblicati, rispettivamente, nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica, prima serie speciale, n. 42 del 5 ottobre 2011 e n. 6 dell'8 febbraio 2012.

*Visto* l'atto di costituzione della Regione Puglia nel giudizio di cui al ricorso n. 170 del 2011;

*udito* nell'udienza pubblica del 18 settembre 2012 il Giudice relatore Franco Gallo;

*uditi* gli avvocati dello Stato Alessandro De Stefano e Maurizio Di Carlo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Marcello Cecchetti per la Regione Puglia.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1.– Con il ricorso n. 81 del 2011, il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso diverse questioni principali di legittimità costituzionale aventi ad oggetto, da un lato, l'art. 5, comma 6, lettera g), della legge della Regione Puglia 30 maggio 2011, n. 9 (Istituzione dell'Autorità idrica pugliese); dall'altro, l'art. 11, comma 1, della stessa legge.

Le questioni concernenti il comma 6, lettera g), dell'art. 5 della legge della Regione Puglia n. 9 del 2011 sono state decise da questa Corte con pronuncia di cessazione della materia del contendere (sentenza n. 62 del 2012).

Con il ricorso n. 170 del 2011, il medesimo ricorrente ha promosso questioni principali di legittimità costituzionale del medesimo comma 1 dell'art. 11 della legge reg. Puglia n. 9 del 2011, quale sostituito dall'art. 3 della legge della Regione Puglia 13 ottobre 2011, n. 27, recante «Modifiche alla legge regionale 30 maggio 2011, n. 9 (Istituzione dell'Autorità idrica pugliese)», pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Puglia n. 165 del 21 ottobre 2011 ed entrata in vigore lo stesso giorno della pubblicazione.

Il thema decidendum è limitato, pertanto, alle questioni riguardanti l'art. 11, comma 1, della legge reg. Puglia n. 9 del 2011, promosse con il ricorso n. 81 del 2011 (con riguardo al testo originario) e con il ricorso n. 170 del 2011 (con riguardo al testo vigente).

Così precisato l'oggetto del decidere, va ulteriormente rilevato che le questioni da esaminare riguardano disposizioni di leggi della Regione Puglia che si sono succedute nel tempo, la più recente delle quali ha sostituito la precedente, entrambe in tema di trasferimento del personale dell'ATO Puglia all'Autorità idrica pugliese. L'identità del tema e delle parti ricorrenti e resistenti (Stato e Regione Puglia) rende perciò opportuna la riunione dei giudizi, affinché questi siano congiuntamente trattati e decisi.

2.– Le questioni promosse con il ricorso n. 81 del 2011 hanno ad oggetto, come già sottolineato, l'art. 11, comma 1, della legge reg. Puglia n. 9 del 2011, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Puglia n. 87 del 3 giugno 2011 ed entrata in vigore lo stesso giorno della pubblicazione. Tale comma stabiliva – nel testo vigente al momento della proposizione del ricorso – che: «Il personale assunto a tempo indeterminato alla data del 1° gennaio 2010 presso ATO Puglia è trasferito all'Autorità idrica pugliese, che provvede all'inquadramento nello stesso profilo professionale e relative attribuzioni economiche».

2.1.– La disposizione impugnata, secondo il ricorrente, si pone in contrasto con: a) l'art. 3 Cost., perché irragionevolmente consente al solo personale assunto a tempo indeterminato presso l'ATO Puglia (cioè presso la locale Autorità d'ambito territoriale ottimale) di essere inquadrato nei ruoli della Autorità idrica pugliese (autorità istituita dall'art. 1 della stessa legge regionale «per il governo pubblico dell'acqua» e dotata di personalità giuridica di diritto pubblico), prescindendo dalla regola della selezione concorsuale che si impone invece per la generalità dei pubblici dipendenti; b) l'art. 51 Cost., perché, privilegiando il personale già in servizio presso l'ATO Puglia rispetto ad altri possibili aspiranti all'assunzione presso l'Autorità idrica pugliese, non permette a tutti i cittadini di accedere agli uffici pubblici in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge; c) l'art. 97, terzo comma, Cost., perché il generalizzato ed automatico inquadramento di tutti i dipendenti in servizio a tempo indeterminato presso l'ATO Puglia nei ruoli dell'Autorità idrica pugliese contrasta con la regola di accesso agli impieghi pubblici tramite concorso pubblico, posta a tutela non solo dei potenziali aspiranti, ma anche dell'interesse pubblico alla scelta dei candidati migliori, nonché all'imparzialità ed al buon andamento della pubblica amministrazione; d) l'art. 117, terzo comma, Cost., perché si pone in contrasto con l'art. 17, commi da 10 a 13, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di

termini), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, il quale, con norma integrante un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, preclude alle amministrazioni pubbliche, a decorrere dal gennaio 2010, ogni procedura di stabilizzazione del personale non di ruolo diversa dalla valorizzazione dell'esperienza professionale acquisita attraverso l'espletamento di concorsi pubblici con parziale riserva di posti.

2.2.– In ordine a tali questioni, promosse con il ricorso n. 81 del 2011, deve essere dichiarata la cessazione della materia del contendere.

Dopo la proposizione del ricorso, infatti, il comma 1 dell'art. 3 della legge della Regione Puglia 13 ottobre 2011, n. 27 (Modifiche alla legge regionale 30 maggio 2011, n. 9 – Istituzione dell'Autorità idrica pugliese), pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Puglia n. 165 del 21 ottobre 2011 ed entrata in vigore il giorno stesso della pubblicazione, ha sostituito l'impugnato comma 1 dell'art. 11 della legge reg. n. 9 del 2011, con un diverso testo (a sua volta impugnato con il successivo ricorso n. 170 del 2011), abrogando quello precedente. Il testo originario del comma 1 dell'art. 11 della legge reg. n. 9 del 2011, pertanto, è rimasto in vigore soltanto dal 3 giugno 2011 al 21 ottobre dello stesso anno (cioè 140 giorni) e non risulta che abbia avuto applicazione durante il periodo della sua vigenza. Infatti, da un lato, il ricorrente non ha contestato l'asserzione della resistente secondo cui non v'è stata alcuna applicazione della disposizione; dall'altro, appare plausibile che – come osservato dalla medesima resistente – il trasferimento del personale dall'Autorità d'ambito della Puglia (ATO Puglia) all'Autorità idrica pugliese non sia intervenuto prima della liquidazione dell'ATO e dell'effettivo subentro dell'Autorità idrica pugliese nei residuali rapporti attivi e passivi dell'ente soppresso, con trasferimento del patrimonio residuo dell'ATO; e cioè prima del decorso dei tempi massimi previsti dall'art. 12 della citata legge reg. n. 9 del 2011 (nomina del liquidatore dell'ATO Puglia entro trenta giorni a partire dal 3 giugno 2011, da parte della Giunta regionale; redazione di un conto patrimoniale straordinario, da parte del liquidatore entro sessanta giorni dalla nomina; approvazione, da parte della Giunta, del conto patrimoniale straordinario entro trenta giorni dalla data di presentazione; trasferimento all'Autorità idrica pugliese del patrimonio residuo dell'ATO Puglia, mediante decreto del Presidente della Regione, entro i successivi trenta giorni).

Ne deriva che l'abrogazione disposta dal citato *ius superveniens* è intervenuta quando la norma abrogata non aveva ancora avuto applicazione. Occorre, pertanto, dichiarare la cessazione della materia del contendere.

3.– Con le questioni promosse con il ricorso n. 170 del 2011 viene impugnato il medesimo comma 1 dell'art. 11 della legge reg. n. 9 del 2011, quale sostituito dal comma 1 dell'art. 3 della legge reg. n. 27 del 2011, secondo cui: «Il personale dipendente già assunto a mezzo delle procedure di cui all'articolo 35 (Reclutamento del personale) del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), ovvero ai commi 90 e 94 dell'articolo 3 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2008) e in servizio a tempo indeterminato alla data del 1° gennaio 2010 presso ATO Puglia, è trasferito all'Autorità idrica pugliese, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 31 (Passaggio di dipendenti per effetto di trasferimento di attività) del decreto legislativo n. 165/2001».

Il ricorrente afferma, innanzitutto, che la disposizione denunciata richiama in modo "inconferente" i commi 90 e 94 dell'art. 3 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2008), i quali riguarderebbero solo le Amministrazioni regionali e locali e non anche il personale del disciolto ATO. Il medesimo ricorrente deduce, poi, che la suddetta disposizione impugnata viola: a) gli artt. 3, 51 e 97 Cost., perché contrasta sia con i principi di ragionevolezza e di uguaglianza, in quanto prevede procedimenti irragionevolmente differenziati per l'accesso alla pubblica amministrazione, senza garantire a tutti i potenziali aspiranti (in possesso dei prescritti requisiti) il diritto di

partecipare in condizioni di uguaglianza alla selezione concorsuale; sia con il principio del libero accesso ai pubblici uffici; sia con il principio che impone l'accesso ai pubblici uffici per mezzo del concorso pubblico (in particolare, con i commi da 10 a 13 dell'art. 17 del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, recante «Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini», convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, i quali – in applicazione di tale principio – precludono, a partire dal gennaio 2010, per il personale non dirigente delle amministrazioni pubbliche, ogni procedura di stabilizzazione del personale non di ruolo e prevedono tassative modalità di valorizzazione dell'esperienza professionale acquisita attraverso l'espletamento di concorsi pubblici con parziale riserva di posti); b) gli artt. 117, terzo comma, e 120, primo comma, Cost., perché contrasta con i commi da 10 a 13 dell'art. 17 del predetto decreto-legge n. 78 del 2009, i quali pongono un principio di coordinamento della finanza pubblica, precludendo a partire dal gennaio 2010, per il personale non dirigente delle amministrazioni pubbliche, ogni procedura di stabilizzazione del personale non di ruolo e prevedono tassative modalità di valorizzazione dell'esperienza professionale acquisita attraverso l'espletamento di concorsi pubblici con parziale riserva di posti.

3.1.– Al riguardo, la Regione resistente eccepisce preliminarmente l'inammissibilità del ricorso «nella sua interezza», perché nella delibera di autorizzazione adottata dal Consiglio dei ministri il rilievo della «inconferenza» del richiamo, contenuto nella disposizione impugnata, ai commi 90 e 94 dell'art. 3 della legge n. 244 del 2007 è prospettato solo per sottolineare il contrasto della censurata norma con i commi da 10 a 13 dell'art. 17 del decreto-legge n. 78 del 2009 e non per sollevare – a differenza del ricorso – un'autonoma censura di illegittimità costituzionale.

L'eccezione non è fondata.

Contrariamente a quanto sostenuto dalla difesa della Regione Puglia, il ricorrente non ha prospettato un'autonoma censura basata sull'«inconferenza» del richiamo effettuato dalla disposizione denunciata ai suddetti commi dell'art. 3 della legge statale n. 244 del 2007, ma si è limitato a sottolineare che tale richiamo è «inconferente», perché i commi citati riguarderebbero solo le Amministrazioni regionali e locali e non anche il personale del disciolto ATO. Nel ricorso, infatti, tale rilievo non è collegato ad una specifica violazione di parametri costituzionali, ma rappresenta (conformemente a quanto indicato nell'autorizzazione al ricorso deliberata dal Consiglio dei ministri) il presupposto interpretativo del prospettato contrasto della norma denunciata con il parametro interposto costituito dai commi da 10 a 13 dell'art. 17 del decreto-legge n. 78 del 2009 e, per suo tramite, con gli artt. 3, 51 e 97 Cost., da un lato, e con gli artt. 117, terzo comma, e 120, primo comma, Cost., dall'altro.

3.2.– La Regione eccepisce, inoltre, l'inammissibilità del motivo di ricorso basato sulla violazione del primo comma dell'art. 120 Cost., assumendo che tale parametro non sarebbe stato evocato dalla citata delibera consiliare (neppure per relationem alla nota del Presidente del Consiglio dei ministri allegata alla medesima delibera) e che, comunque, la censura non sarebbe motivata.

Anche tale eccezione non può essere accolta.

In primo luogo, la suddetta delibera consiliare, pur senza menzionare espressamente l'ultima parte del primo comma dell'art. 120 Cost., fa ad essa chiaro riferimento allorché censura – richiamando la relazione del Presidente del Consiglio dei ministri – le illegittime limitazioni all'esercizio del diritto del lavoro che la Regione Puglia avrebbe apposto con la denunciata normativa (lesione del «diritto dei potenziali aspiranti a poter partecipare alla [...] selezione» pubblica per l'inquadramento nei ruoli del nuovo ente pubblico, cioè dell'Autorità idrica pugliese). Ciò è sufficiente per ritenere autorizzata dal Consiglio dei ministri l'espressa evocazione, nel ricorso, di detto parametro.

In secondo luogo, l'assunto del ricorrente che la normativa impugnata, nel derogare illegittimamente al principio del concorso pubblico (non garantendo «a potenziali aspiranti – in possesso dei prescritti requisiti – il diritto di poter partecipare alla relativa selezione»), limita la

possibilità di tutti i cittadini di accedere mediante pubbliche selezioni all'impiego presso l'Autorità idrica pugliese, è idoneo ad integrare la motivazione della censura basata sulla violazione dell'art. 120 Cost.

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

Tutte le prospettate censure muovono dalle seguenti due premesse interpretative: 1) la soppressa ATO Puglia non costituiva un'amministrazione pubblica e, in particolare, un ente locale, così che ad essa non è applicabile l'art. 31 del d.lgs. 2001, n. 165 (secondo cui, «fatte salve le disposizioni speciali, nel caso di trasferimento o conferimento di attività, svolte da pubbliche amministrazioni, enti pubblici o loro aziende o strutture, ad altri soggetti, pubblici o privati, al personale che passa alle dipendenze di tali soggetti si applicano l'art. 2112 del codice civile e si osservano le procedure di informazione e di consultazione di cui all'art. 47, commi da 1 a 4, della legge 29 dicembre 1990, n. 428»); 2) la norma impugnata prevede la stabilizzazione o, comunque, l'assunzione a tempo indeterminato presso l'Autorità idrica pugliese del personale della soppressa ATO Puglia.

Entrambe tali premesse sono errate e dalla loro erroneità deriva la non fondatezza delle questioni.

3.3.1.– L'erroneità della prima premessa discende dal fatto che, contrariamente a quanto ritenuto dalla difesa dello Stato, l'Autorità d'ambito per la gestione del servizio idrico pugliese (ATO Puglia) – costituita al fine di garantire la gestione unitaria delle funzioni in materia di servizio idrico integrato – aveva personalità giuridica e natura di consorzio obbligatorio di enti locali, ai sensi dell'art. 31 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), come espressamente stabilito dalla legge della Regione Puglia 26 marzo 2007, n. 8 (Modifiche e integrazioni alla legge regionale 6 settembre 1999, n. 28 – Delimitazione degli ambiti territoriali ottimali e disciplina delle forme e dei modi di cooperazione tra gli enti locali, in attuazione della legge 5 gennaio 1994, n. 36), emanata in attuazione dell'allora vigente comma 1 dell'art. 148 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), secondo il quale «L'Autorità d'ambito è una struttura dotata di personalità giuridica costituita in ciascun ambito territoriale ottimale delimitato dalla competente regione, alla quale gli enti locali partecipano obbligatoriamente ed alla quale è trasferito l'esercizio delle competenze ad essi spettanti in materia di gestione delle risorse idriche [...]».

Da ciò consegue che l'ATO Puglia, proprio in quanto consorzio obbligatorio di enti locali, va annoverata essa stessa tra gli «enti locali», ai sensi del citato art. 31 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, come riconosciuto anche dalla giurisprudenza amministrativa (in tal senso, da ultimo, Consiglio di Stato, VI, sentenza 6 aprile 2010, n. 1918, per cui «non è dubbio che l'Autorità d'ambito, secondo la definizione che ne dà l'art. 148 d.lgs. n. 152 del 2006 – e desumibile già prima dagli artt. 8 e 9 legge n. 36 del 1994, oltre che dagli articoli da 24 a 26-bis della legge 8 giugno 1990, n. 142 –, costituita obbligatoriamente dagli enti locali e avente quale elemento costitutivo il territorio come delimitato dalla competente regione, sia ente locale»).

L'ATO Puglia, in quanto «ente locale», rientra indubbiamente tra le «pubbliche amministrazioni, enti pubblici o loro aziende o strutture» per le quali è prevista, in caso di «trasferimento o conferimento» delle attività da esse svolte «ad altri soggetti, pubblici o privati», l'applicazione dell'art. 2112 del codice civile al personale che passa alle dipendenze di tali soggetti (art. 31 del d.lgs. n. 165 del 2001).

La legge della Regione Puglia n. 9 del 2011 – in applicazione del comma 186-bis dell'art. 2 della legge n. 191 del 2009, il quale, nel sopprimere le AATO, aveva conferito alle Regioni il potere di attribuire con legge le funzioni già esercitate da dette autorità – ha istituito l'Autorità idrica pugliese quale soggetto rappresentativo dei Comuni pugliesi per il governo pubblico dell'acqua e le ha attribuito tutte le funzioni ed i compiti già propri della soppressa ATO Puglia. Ne deriva che è pienamente integrata la fattispecie prevista dal citato art. 31 del d.lgs. 2001, n. 165, e che, per il

personale dell'ATO Puglia, «il rapporto di lavoro continua», ai sensi dell'art. 2112 cod. civ., con l'Autorità idrica pugliese e che detto personale, in virtù di una peculiare ipotesi di successione legale a titolo particolare, «conserva tutti i diritti» che derivano da tale precedente rapporto di lavoro. In particolare, è legittimo l'automatico trasferimento all'Autorità idrica pugliese del personale in servizio a tempo indeterminato presso l'ATO Puglia alla data del 1° gennaio 2010, disposto dalla norma impugnata, con conservazione dei diritti spettanti a detto personale.

Va avvertito che, ai fini della qualificazione di «ente locale» dell'ATO Puglia, non assume alcun rilievo il fatto che, dopo la costituzione di tale ente, il comma 186-bis dell'art. 2 della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (aggiunto dal comma 1-quinquies dell'art. 1, del decreto-legge n. 2 del 2010), ha abrogato il sopra citato art. 148 del d.lgs. n. 152 del 2006 e soppresso le Autorità d'ambito territoriale ottimale (AATO) con effetto dall'anno successivo all'entrata in vigore della legge n. 191 del 2009 (termine poi prorogato, da ultimo, al 31 dicembre 2012, per effetto della successione dei seguenti atti: art. 1, commi 1 e 2, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, recante «Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie», convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2011, n. 10; art. 1, comma 1, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, recante «Ulteriore proroga di termini relativa al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare», emesso ai sensi del comma 2 del suddetto art. 1 del decreto-legge n. 225 del 2010; art. 13, comma 2, del decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 216, recante «Proroga di termini previsti da disposizioni legislative», convertito, con modificazioni, dalla legge 24 febbraio 2012, n. 14). Nonostante la soppressione, infatti, l'ATO Puglia ha conservato, fino al momento della sua estinzione, la sua natura di «ente locale».

È appena il caso di osservare, infine, che non è fondato neppure l'assunto della parte ricorrente, secondo cui il richiamo – contenuto nella disposizione impugnata – ai commi 90 e 94 dell'art. 3 della legge n. 244 del 2007 sarebbe «inconferente», perché la procedura di stabilizzazione del personale non di ruolo prevista da tali commi non sarebbe applicabile alle AATO. Detti commi, invece, in quanto sono diretti (anche) alle «amministrazioni regionali e locali» (comma 90, alinea e lettera b), nonché alle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e quindi, in particolare, alle «Regioni, [...] Province, [...] Comuni, [...] Comunità montane, e loro consorzi e associazioni [...], enti pubblici non economici [...] regionali e locali» (comma 94), si applicano anche agli enti locali costituenti consorzi di Comuni, come l'ATO Puglia. Ai fini del presente giudizio, poi, non rileva se, in concreto, la menzionata procedura di stabilizzazione sia stata correttamente applicata, essendo estraneo al thema decidendum ogni sindacato sulla legittimità delle assunzioni di personale effettuate a suo tempo dall'ATO Puglia.

3.3.2.– L'erroneità della seconda premessa del ricorrente discende dal fatto che la normativa impugnata non prevede – diversamente da quanto affermato dall'Avvocatura generale dello Stato – l'inquadramento nei ruoli del nuovo ente pubblico (l'Autorità idrica pugliese) di personale non di ruolo attraverso una stabilizzazione del personale della soppressa ATO Puglia o, comunque, attraverso l'assunzione di personale pubblico senza procedure di selezione pubblica. La normativa denunciata si limita, invece, a fare applicazione del combinato disposto del sopra citato art. 31 del d.lgs. 2001, n. 165, e dell'art. 2112 cod. civ., disponendo il trasferimento all'Autorità idrica pugliese del personale già in servizio a tempo indeterminato presso l'ente locale ATO Puglia alla data 1° gennaio 2010, nel rispetto delle procedure di informazione e di consultazione di cui all'art. 47, commi da 1 a 4, della legge 29 dicembre 1990, n. 428. Da ciò consegue che il suddetto personale dell'ATO Puglia «conserva» il proprio rapporto di lavoro con i correlativi diritti anche presso l'Autorità idrica pugliese, senza acquisire alcun ulteriore vantaggio in termini di stabilità del posto di lavoro. Ciò vale, ovviamente, anche per il personale a suo tempo stabilizzato presso la medesima ATO Puglia, ai sensi dei commi 90 e 94 dell'art. 3 della legge n. 244 del 2007.

3.3.3.– Il rispetto, da parte del legislatore della regione Puglia, della suddetta disciplina statale (cioè del combinato disposto degli artt. 31 del d.lgs. 2001, n. 165, e 2112 cod. civ.) esclude, dunque, la correttezza del presupposto interpretativo di tutte le censure prospettate con il ricorso n. 170 del 2011 e, come sopra anticipato, comporta la non fondatezza delle relative questioni.

per questi motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale del testo originario dell'art. 11, comma 1, della legge della Regione Puglia 30 maggio 2011, n. 9 (Istituzione dell'Autorità idrica pugliese), promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 3, 51, 97, terzo comma, e 117, terzo comma, della Costituzione, con il ricorso n. 81 del 2011, indicato in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 1, della legge reg. Puglia n. 9 del 2011, quale sostituito dall'art. 3 della legge della Regione Puglia 13 ottobre 2011, n. 27, recante «Modifiche alla legge regionale 30 maggio 2011, n. 9 (Istituzione dell'Autorità idrica pugliese)», promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 3, 51, 97, 117, terzo comma, e 120, primo comma, Cost., con il ricorso n. 170 del 2011, indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 ottobre 2012.

Alfonso QUARANTA, Presidente  
Franco GALLO, Redattore  
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'11 ottobre 2012.

## **Sentenza: 12 ottobre 2012, n. 231**

**Materia:** tutela della salute - assegnazioni di sedi farmaceutiche

**Limiti violati:** artt. 97 e 117, terzo comma, Cost.

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** art. 1 della legge della Regione Calabria 10 agosto 2011, n. 30 (Disposizioni transitorie in materia di assegnazioni di sedi farmaceutiche)

**Esito:** infondatezza delle questioni sollevate

**Estensore nota:** Cesare Belmonte

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'art. 1, comma 1, della legge della Regione Calabria 10 agosto 2011, n. 30 (Disposizioni transitorie in materia di assegnazioni di sedi farmaceutiche), nonché i commi successivi al comma 1, in quanto ad esso collegati e dipendenti, che costituiscono l'intero corpo normativo della legge in questione.

In particolare, ai sensi del comma 1 i farmacisti che alla data di entrata in vigore della predetta legge regionale gestiscono da almeno tre anni in via provvisoria una sede farmaceutica, hanno diritto di conseguire per una sola volta la titolarità della farmacia.

Il ricorrente denuncia il contrasto della normativa impugnata con l'art. 97, ultimo comma, Cost. per violazione del principio del pubblico concorso, che assicura la parità di trattamento tra i farmacisti ai fini del conferimento delle sedi vacanti o di nuova istituzione garantendo la selezione fra gli aspiranti secondo criteri oggettivi di professionalità ed esperienza.

Viene altresì dedotta la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., lamentando l'inosservanza dei principi fondamentali posti dalla legislazione statale ai fini dell'organizzazione del servizio farmaceutico, a sua volta riconducibile alla materia concorrente della tutela della salute.

Nello specifico, la disciplina transitoria impugnata **eccederebbe** la competenza regionale contenendo una deroga al **principio generale dell'assegnazione della titolarità delle farmacie in base ad un concorso pubblico**, quale desumibile dall'art. 48, comma 29, del d.l. 269/2003, ove si prevede che, salvo diversa disciplina regionale, a partire dalla data di entrata in vigore della relativa legge di conversione il conferimento delle sedi farmaceutiche vacanti o di nuova istituzione ha luogo mediante l'utilizzazione di una graduatoria regionale dei farmacisti risultati idonei, risultante da un concorso unico regionale, per titoli ed esami, bandito ed espletato dalla Regione ogni quattro anni.

La Regione Calabria si costituisce in giudizio chiedendo la declaratoria di non fondatezza della questione sulla scorta delle seguenti argomentazioni:

- a) la norma impugnata non è una disposizione di carattere generale, ma è una norma tesa a sanare, con il criterio della specialità, la particolare situazione di quei farmacisti che, avendo conseguito l'idoneità all'ultimo concorso svolto in materia, hanno avuto in assegnazione provvisoria una sede resasi successivamente vacante, gestendola per almeno tre anni;
- b) la norma è coerente con quanto previsto dallo stesso legislatore nazionale che ha fatto ricorso proprio allo strumento della sanatoria per regolarizzare il fenomeno della gestione provvisoria delle farmacie ( art. 1 l. 48/1990 e art. 14 l. 362/1991);
- c) la clausola di salvezza della diversa disciplina regionale, apposta nell'art. 48, comma 29, del d.l. 269/2003, non può che attribuire alla Regione una facoltà di deroga mediante la possibilità di

stabilire una disciplina diversa dal pubblico concorso, **sia pure in via eccezionale** e sostenuta da adeguati motivi di interesse pubblico;

d) norme statali analoghe a quella regionale censurata, che prevedevano l'attribuzione in sanatoria di sedi farmaceutiche vacanti, sono state dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale in quanto non di principio ma di stretto dettaglio (sentenza n. 87 del 2006, relativa all'art. 46 della l. 3/2003).

La Corte costituzionale premette che ai fini del riparto delle competenze legislative la materia dell'organizzazione del servizio farmaceutico va ricondotta al titolo di competenza concorrente della tutela della salute, giacché la regolamentazione pubblicistica della attività economica di rivendita dei farmaci è preordinata ad assicurare e controllare l'accesso dei cittadini ai prodotti medicinali, *restando solo marginale, sotto questo profilo, sia il carattere professionale, sia la sostanziale natura commerciale dell'attività del farmacista.*

Nella predetta materia vige il **principio fondamentale della regola del concorso**, aperto alla partecipazione di tutti i soggetti iscritti all'albo dei farmacisti, il quale rappresenta lo strumento più idoneo ad assicurare che gli aspiranti vengano selezionati secondo criteri oggettivi di professionalità ed esperienza, a garanzia dell'efficace ed efficiente erogazione del servizio.

La Consulta evidenzia peraltro come lo stesso legislatore statale abbia ritenuto che il principio del concorso, da svolgersi, *nella sua forma propria, per titoli ed esami, sia suscettibile di deroga*, allorquando si sia in presenza di **situazioni eccezionali giustificate da motivi o finalità di interesse pubblico**. In tal senso vengono richiamate un pluralità di fonti statali:

- le disposizioni di **sanatoria di pregresse gestioni di fatto** di sedi farmaceutiche di cui all'art. 1 della l. 48/1990, in materia di gestione delle farmacie urbane, ed all'art. 14 della l. 362/1991, recante norme di riordino del settore farmaceutico;

- l'art. 11, comma 3, del d.l. 1/2012 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), ai sensi del quale le Regioni bandiscano un concorso straordinario *per soli titoli* per la **prima copertura** delle nuove sedi farmaceutiche, istituite in virtù della legge medesima, oltre che di quelle vacanti, non oggetto di procedure concorsuali già espletate o in via di svolgimento.

Si tratta dunque di verificare se spetti solo al legislatore statale, o anche a quello regionale, *il potere di conformare l'ampiezza applicativa* del principio del pubblico concorso rispetto alle specifiche e contingenti necessità locali, *attraverso deroghe al principio stesso.*

In funzione di tale verifica viene evocata la sentenza della Corte n. 87 del 2006, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 46 della l. 3/2003 - statuente un'ulteriore sanatoria del fenomeno della gestione provvisoria delle farmacie con assegnazione al gestore provvisorio della relativa titolarità - in ragione del contenuto di estremo dettaglio di tale disposizione, ritenuta inidonea a rivestire natura di normativa di principio.

Sotto altro profilo, la Corte rammentata che identica pronuncia di incostituzionalità (sentenza n. 448 del 2006) ha riguardato norme della Regione siciliana che attribuivano ai titolari delle farmacie rurali sussidiate delle isole minori il beneficio della riserva del 10 per cento delle sedi vacanti o di nuova istituzione, *in ragione del fatto che, in tal modo, esse determinavano un meccanismo di deroga permanente alla regola del concorso per titoli ed esami per l'assegnazione delle farmacie nel territorio della Sicilia a beneficio di una sola categoria di farmacisti.*

In coerenza con queste pronunce, la Corte ritiene che la problematica dedotta in giudizio **non debba necessariamente risolversi** -come richiesto nel ricorso- **con l'affermazione di una rigida ripartizione di competenze**, che porti alla negazione aprioristica della sussistenza di una *potestà legislativa regionale in ordine alla previsione di eventuali deroghe al principio del pubblico concorso.*

Non risulta nemmeno prospettabile, ad avviso della Consulta, un profilo di illegittimità per violazione dell'art. 97 Cost., giacché il fenomeno dell'assegnazione di farmacie **non costituisce conferimento di impiego nella pubblica amministrazione**, restando le farmacie **imprese private**, sia pure sottoposte a rigorosi controlli pubblicistici.

Ciò posto, la norma regionale impugnata non configura una deroga permanente al principio concorsuale ma si caratterizza per la sua **eccezionalità**, per la precisa delimitazione temporale dell'intervento di sanatoria e per l'individuazione del numero dei soggetti che ne possono beneficiare, *in rapporto alla espressa esistenza nel territorio regionale di esigenze di regolarizzazione e/o stabilizzazione di gestioni precarie o provvisorie di sedi farmaceutiche protrattesi nel tempo, evidentemente a scapito di una corretta tenuta del servizio farmaceutico finalizzata alla tutela del diritto fondamentale dei cittadini alla salute.*

La Corte sottolinea inoltre come il beneficio medesimo sia riconosciuto **soltanto** a coloro che per un congruo lasso di tempo hanno gestito in via provvisoria la sede farmaceutica (art. 1, comma 1), e come le sedi farmaceutiche in questione siano quelle attribuite in gestione provvisoria a seguito dello **scorrimento di graduatoria** del concorso regionale bandito nell'anno 1997 (art. 1, comma 3).

Anche sotto questo profilo la normativa censurata è compatibile con il generale principio di concorsualità, *poiché i soggetti assegnatari vengono scelti non già in maniera arbitraria, trattandosi comunque di farmacisti risultati idonei all'esito di precedente prova concorsuale regolarmente sostenuta, e tuttavia non collocati utilmente in graduatoria per l'assegnazione di sedi vacanti e successivamente beneficiati di assegnazione a titolo provvisorio.*

Per questi motivi la Corte costituzionale dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della l.r. Calabria 30/2011.

**Farmacia - Norme della Regione Calabria - Disposizioni transitorie in materia di assegnazioni di sedi farmaceutiche - Assegnazione, per una sola volta, della titolarità della farmacia ai farmacisti che, alla data di entrata in vigore della legge, gestiscono da almeno tre anni in via provvisoria una sede farmaceutica, attribuita ai sensi della legislazione vigente in materia - Ricorso del Governo - Asserita violazione del principio generale statale dell'assegnazione della titolarità di farmacie in base a un concorso - Insussistenza - Ammissibilità di deroga eccezionale e provvisoria, giustificata da motivi o finalità di interesse pubblico - Non fondatezza della questione. - Legge della Regione Calabria 10 agosto 2011, n. 30, art. 1. - Costituzione, artt. 97, ultimo comma, e 117, terzo comma; d.l.30 settembre 2003, n. 269 (convertito nella legge 24 novembre 2003, n. 326), art. 48, comma 29. (GU n. 41 del 17-10-2012 )**

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 1, della legge della Regione Calabria 10 agosto 2011, n. 30 (Disposizioni transitorie in materia di assegnazioni di sedi farmaceutiche) promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 10 - 13 ottobre 2011, depositato in cancelleria il 18 ottobre 2011 ed iscritto al n. 121 del registro ricorsi 2011.

*Visto* l'atto di costituzione della Regione Calabria;

*udito* nell'udienza pubblica del 18 settembre 2012 il Giudice relatore Paolo Grossi;

*uditi* l'avvocato dello Stato Diana Ranucci per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Teresina Macrì per la Regione Calabria.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1.1.— Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, per violazione degli articoli 97, ultimo comma, e 117, terzo comma, Cost., l'articolo 1, comma 1, della legge della Regione Calabria 10 agosto 2011, n. 30 (Disposizioni transitorie in materia di assegnazioni di sedi farmaceutiche), nonché i «commi successivi al comma 1, in quanto ad esso collegati e dipendenti», che costituiscono l'intero corpo normativo della legge de qua. In particolare, il comma 1 prevede che «I farmacisti che, alla data di entrata in vigore della presente legge, gestiscono da almeno tre anni in via provvisoria una sede farmaceutica, attribuita ai sensi della legislazione vigente in materia, hanno diritto di conseguire per una sola volta la titolarità della farmacia». Gli altri commi del medesimo articolo 1 prevedono che: « Il termine triennale di cui al comma 1 decorre dalla data di emanazione del provvedimento amministrativo di attribuzione della gestione»; (comma 2); che « Sono ammesse al beneficio di cui al comma 1, le sedi farmaceutiche attribuite in gestione provvisoria a seguito dello scorrimento di graduatoria del concorso regionale bandito nell'anno 1997» (comma 3); che « È escluso dal beneficio di cui al comma 1, il farmacista che, alla data di entrata in vigore della presente legge ha già ottenuto, da meno di dieci anni, altri benefici o sanatorie o che presenta altre incompatibilità previste dalla normativa vigente» (comma 4); che «Le domande finalizzate al conferimento della titolarità della sede farmaceutica di cui al comma 1 devono pervenire alla Regione Calabria entro e non oltre il sessantesimo giorno dalla data di pubblicazione della presente legge nel Bollettino Ufficiale della Regione Calabria» (comma 5); che «La Regione effettua la verifica dei requisiti di ammissibilità di cui ai commi 1, 2, 3 e 4 entro sessanta giorni dalla scadenza del termine di cui al comma 5» (comma 6); che «Ad esito della verifica di cui al comma 6, la Regione Calabria bandisce concorso unico regionale per l'assegnazione della titolarità delle sedi farmaceutiche» (comma 7); e che « La presente legge non comporta spese a carico del bilancio regionale» (comma 8).

1.2.— Il ricorrente denuncia il contrasto della normativa impugnata con dell'articolo 97, ultimo comma, della Costituzione, per violazione del principio del pubblico concorso, teso a «garantire in modo stabile ed efficace il servizio farmaceutico» sull'intero territorio nazionale, assicurando la parità di trattamento tra i farmacisti ai fini del conferimento delle sedi vacanti o di nuova istituzione, attraverso lo strumento più idoneo a garantire che gli aspiranti vengano selezionati secondo criteri oggettivi di professionalità ed esperienza, al fine dell'efficace ed efficiente erogazione del servizio (come affermato dalla sentenza n. 177 del 1988); e con l'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, data la natura di «principio fondamentale» della regola del concorso, aperto alla partecipazione di tutti i soggetti iscritti all'albo dei farmacisti, poiché (come più volte affermato da questa Corte, da ultimo nella sentenza n. 295 del 2009) la materia della organizzazione del servizio farmaceutico deve essere ricondotta al titolo di competenza concorrente «tutela della salute», in quanto «la complessa regolamentazione pubblicistica della attività economica di rivendita dei farmaci è preordinata al fine di assicurare e controllare l'accesso dei cittadini ai prodotti medicinali ed in tal senso a garantire la tutela del fondamentale diritto alla salute». Relativamente a questo secondo profilo, la censura si fonda sul presupposto che la disciplina transitoria impugnata ecceda la competenza regionale, contenendo una deroga al principio generale dell'assegnazione della titolarità delle farmacie in base ad un concorso pubblico, desunto dall'art. 48, comma 29, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2003, n. 326, il quale prevede che, «Salvo diversa disciplina regionale, a partire dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, il conferimento delle sedi farmaceutiche vacanti o di nuova istituzione ha luogo mediante l'utilizzazione di una graduatoria regionale dei farmacisti risultati idonei, risultante da un concorso unico regionale, per titoli ed esami, bandito ed espletato dalla Regione ogni quattro anni». E tale concorso (sempre secondo la prospettazione) consiste «in una selezione basata sulla valutazione di titoli professionali

e su una prova attitudinale espletata attraverso quiz, il superamento del 70% dei quali fa conseguire l' idoneità, in base al disposto del d.P.C.M. n. 268 del 30 marzo 1994».

2.1.— La questione non è fondata.

2.2.— Questa Corte ha ripetutamente affermato che, «ai fini del riparto delle competenze legislative previsto dall'articolo 117 della Costituzione, la “materia” della organizzazione del servizio farmaceutico, non diversamente (cfr. sentenza n. 61 del 1968) da quanto già avveniva sotto il regime anteriore alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), va ricondotta al titolo di competenza concorrente della tutela della salute» (sentenza n. 87 del 2006, resa proprio in tema di concorsi per l'assegnazione di sedi farmaceutiche); e ciò perché la complessa regolamentazione pubblicistica della attività economica di rivendita dei farmaci è preordinata al fine di assicurare e controllare l'accesso dei cittadini ai prodotti medicinali ed in tal senso a garantire la tutela del fondamentale diritto alla salute, restando solo marginale, sotto questo profilo, sia il carattere professionale, sia la sostanziale natura commerciale dell'attività del farmacista (sentenze n. 150 del 2011, n. 295 del 2009 e n. 430 del 2007).

Alla pacifica (e non contestata dalle parti) riconduzione della disciplina de qua a tale titolo di competenza concorrente Stato-Regione, si è costantemente accompagnata, da parte di questa Corte, l'affermazione della natura di «principio fondamentale» della regola del concorso, aperto alla partecipazione di tutti i soggetti iscritti all'albo dei farmacisti, che risponde all'esigenza di «garantire in modo stabile ed efficace il servizio farmaceutico» (anche sentenza n. 352 del 1992) sull'intero territorio nazionale costituendo lo strumento più idoneo ad assicurare che gli aspiranti vengano selezionati secondo criteri oggettivi di professionalità ed esperienza, a garanzia dell'efficace ed efficiente erogazione del servizio.

2.3.— Ciò premesso, va peraltro rilevato come lo stesso legislatore statale abbia ritenuto che il principio del concorso (da svolgersi, nella sua forma propria, per titoli ed esami) sia suscettibile di deroga, allorquando si sia in presenza di situazioni eccezionali giustificate da motivi o finalità di interesse pubblico: in tal senso, si possono ricordare le disposizioni di sanatoria di pregresse gestioni di fatto di sedi farmaceutiche di cui all'art. 1 della legge 16 marzo 1990, n. 48 (Norma transitoria in materia di gestione delle farmacie urbane), ed all'art. 14 della legge 8 novembre 1991, n. 362 (Norme di riordino del settore farmaceutico), nonché la normativa, sopravvenuta alla proposizione del presente giudizio in via principale – contenuta nell'art. 11, comma 3, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), come sostituito dalla legge di conversione 24 marzo 2012, n. 27 – che prevede che le regioni e le province autonome bandiscano un concorso straordinario «per soli titoli» per la prima copertura delle nuove sedi farmaceutiche (istituite in virtù della legge medesima) oltre che di quelle vacanti, non oggetto di procedure concorsuali già espletate o in via di svolgimento.

Avendo il ricorrente – in un contesto di competenza concorrente – evocato il principio fondamentale contenuto nel sopra citato art. 48, comma 29, del decreto-legge n. 269 del 2003, si tratta dunque, in questa sede, di verificare la spettanza (riservata al solo legislatore statale ovvero anche a quello regionale) del potere di conformare l'ampiezza applicativa di tale principio rispetto alle specifiche e contingenti giustificate necessità locali, attraverso deroghe al principio stesso.

3.1.— Sul punto, va sottolineato che questa Corte – chiamata a scrutinare una disposizione di legge statale (l'art. 46 della legge 16 gennaio 2003, n. 3, recante «Disposizioni ordinarie in materia di pubblica amministrazione»), che (in senso speculare a quello odierno) prevedeva una ulteriore sanatoria del fenomeno della gestione provvisoria delle farmacie con assegnazione al gestore provvisorio della relativa titolarità – ne ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, sul rilievo del contenuto di estremo dettaglio di tale normativa, ritenuta inidonea a rivestire natura di normativa di

principio, poiché concernente «statuizioni al più basso grado di astrattezza, che, per il loro carattere di estremo dettaglio, non solo sono insuscettibili di sviluppi o di svolgimenti ulteriori, ma richiedono, ai fini della loro concreta applicazione, soltanto un'attività di materiale esecuzione» (sentenza n. 87 del 2006).

E, sotto altro profilo, va ricordato che identica pronuncia di incostituzionalità ha riguardato norme della Regione siciliana che attribuivano ai titolari delle farmacie rurali sussidiate delle isole minori il beneficio della riserva del dieci per cento delle sedi vacanti o di nuova istituzione (commi 1 e 2 dell'art. 32 della legge reg. 16 aprile 2003, n. 4, recante «Disposizioni transitorie in materia di assegnazioni di sedi farmaceutiche»), in ragione del fatto che, in tal modo, esse determina(va)no un meccanismo di «deroga permanente» alla regola del concorso per titoli ed esami per l'assegnazione delle farmacie nel territorio della Sicilia a beneficio di una sola categoria di farmacisti, giacché la previsione della «graduatoria riservata per soli titoli» sottrae sempre e comunque al concorso un certo numero di sedi farmaceutiche vacanti o di nuova istituzione, a beneficio di soggetti cui viene consentito, in sostanza, di scegliere una sede farmaceutica fra quelle disponibili, senza partecipare, in condizioni di parità con gli altri farmacisti, ad una selezione concorsuale e, anzi, con preferenza rispetto ai farmacisti che partecipano agli ordinari concorsi (sentenza n. 448 del 2006). Tale seconda decisione, in particolare – pur ribadendo (come detto) che la regola del concorso pubblico risponde all'esigenza di «garantire in modo stabile ed efficace il servizio farmaceutico» sull'intero territorio nazionale ed assume quindi anche per la Regione siciliana natura di principio fondamentale –, risulta incentrata non già su una pregiudiziale affermazione della incompetenza del legislatore regionale a prevedere deroghe al predetto principio fondamentale, quanto piuttosto sull'assunto della illegittimità della norma censurata in quanto contenente una “deroga permanente” alla regola della assegnazione con le prescritte modalità concorsuali, dettata in via permanente, solo per una particolare categoria di farmacisti.

3.2.— In coerenza con quanto precedentemente detto, questa Corte ritiene che la problematica dedotta nell'odierno giudizio non debba necessariamente risolversi (come richiesto nel ricorso) con la affermazione di una rigida ripartizione di competenze, che porti alla negazione aprioristica della sussistenza di una potestà legislativa regionale in ordine alla previsione di eventuali deroghe al principio del pubblico concorso. Oltretutto, una soluzione in tale senso si porrebbe in insanabile contraddizione con l'inequivoco incipit dell'art. 48, comma 29, del decreto-legge n. 269 del 2003 (evocato dal ricorrente quale espressione del principio fondamentale di cui si assume la violazione da parte della normativa impugnata), che, facendo salva una «diversa disciplina regionale», evidentemente intende riconoscere e salvaguardare una competenza della regione in ordine alla regolamentazione del concorso. Segno che (fermo il principio fondamentale di “concorsualità” delle assegnazioni), nelle intenzioni dello stesso legislatore statale, detto principio (normalmente basato su una selezione per titoli ed esami) sia destinato a costituire la modalità ordinaria di assegnazione delle sedi vacanti, non essendo purtuttavia escluso che le regioni o le province autonome, in considerazione di specifiche e concrete necessità contingenti (quali, ad esempio, quelle di sanare pregresse situazioni di precariato), possano prevedere deroghe per casi determinati ed in via meramente transitoria.

Né, d'altronde – anche in ragione delle argomentazioni contenute nelle richiamate sentenze n. 87 e 448 del 2006 – risulta condivisibile la riduttiva lettura del menzionato incipit datane dal ricorrente (secondo cui, «fermo l'obbligo dell'assegnazione delle sedi farmaceutiche mediante procedura concorsuale, ciò che potrebbe al più ritenersi non vincolante sono le modalità esecutive ad essa connesse»), giacché è di tutta evidenza che, nelle materie di competenza concorrente, la produzione della normativa di dettaglio è attribuita alle Regioni per Costituzione, e quindi (ove si seguisse l'interpretazione auspicata) la clausola di salvezza sarebbe del tutto pleonastica.

Ed altrettanto inconfidente, ai fini del decidere, è il richiamo contenuto nel ricorso alle argomentazioni di cui alla sentenza n. 177 del 1988 – svolte a sostegno del rigetto dei dubbi di costituzionalità sollevati dalle Regioni allora ricorrenti (a causa del contenuto di dettaglio delle

norme statali impugnate, prive di qualsivoglia funzione di coordinamento) nei confronti della sanatoria prevista e disciplinata dagli artt. 1, 2 e 3 della legge n. 22 dicembre 1984, n. 892 (Norme concernenti la gestione in via provvisoria di farmacie rurali e modificazioni delle leggi 2 aprile 1968, n. 475 e 28 febbraio 1981, n. 34) – che risultano incentrate sulla affermazione della natura eccezionale e provvisoria della deroga statale al principio generale dell’assegnazione della titolarità di farmacie in base a un concorso, per cui i profili normativi lesivi delle competenze concorrenti regionali (o provinciali) trovavano giustificazione nella sussistenza dell’interesse nazionale, inteso quale fondamento di legittimazione del potere normativo statale esercitato. Infatti (come espressamente sottolineato nella sopra richiamata sentenza n. 87 del 2006) «nell’assetto costituzionale delineato dalla riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione deve escludersi che l’interesse nazionale possa legittimare uno spostamento del regime delle competenze normative regolato dal nuovo articolo 117 della Costituzione».

4.1.— Nemmeno risulta configurabile l’ulteriore sollevato profilo di incostituzionalità, riferito alla asserita violazione del principio stabilito nell’ultimo comma dell’art. 97 Cost.

Anche a prescindere dalla (pur dirimente) considerazione che tale principio appare quantomeno eccentrico rispetto al fenomeno della assegnazione di farmacie (che, comunque lo si voglia qualificare, non costituisce conferimento di impiego nella pubblica amministrazione, giacché le farmacie, nonostante il carattere pubblicistico della loro disciplina, determinato da esigenze inerenti alla tutela sanitaria, restano imprese private sia pure sottoposte a rigorosi controlli: sentenza n. 68 del 1961), quello che non è condivisibile è l’assunto (che appare evidentemente sotteso, nella prospettazione, alla evocazione del citato parametro) di una non spiegata coincidenza quanto a presupposti e ad ambiti di applicazione, del principio fondamentale di cui all’art. 48, comma 29, del decreto-legge n. 269 del 2003, dettato con riferimento alla materia in esame dal legislatore ordinario statale, con quello imposto (anch’esso peraltro «salvo i casi stabiliti dalla legge», e non in termini di inderogabile necessità) dalla norma costituzionale per l’accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni. La stessa giurisprudenza di questa Corte non esclude la facoltà di introdurre deroghe al pubblico concorso (anche al fine di consentire il consolidamento di pregresse esperienze lavorative maturate nella pubblica amministrazione), seppure con il limite che detta facoltà può essere considerata legittimamente utilizzata solo quando le deroghe siano funzionali esse stesse alle esigenze di buon andamento dell’amministrazione e quando ricorrano peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico idonee a giustificarle (da ultimo, sentenze n. 299 del 2011 e n. 30 del 2012).

Orbene – escluso che nella specie si possa configurare una deroga permanente al principio concorsuale (come tale sanzionata nella sentenza n. 448 del 2006) – la norma regionale impugnata si caratterizza (per stessa denominazione dell’atto legislativo, recante «Disposizioni transitorie in materia di assegnazioni di sedi farmaceutiche») per la eccezionalità e la precisa delimitazione temporale dell’intervento di sanatoria ed individuazione del numero dei soggetti che ne possono beneficiare, in rapporto alla espressa esistenza nel territorio regionale di esigenze di regolarizzazione e/o stabilizzazione di gestioni precarie o provvisorie di sedi farmaceutiche protrattesi nel tempo, evidentemente a scapito di una corretta tenuta del servizio farmaceutico finalizzata alla tutela del diritto fondamentale dei cittadini alla salute.

4.2.— D’altra parte, non può non assumere particolare significato che il beneficio medesimo non è riconosciuto dal legislatore calabrese indiscriminatamente a tutti i gestori provvisori di sedi farmaceutiche, ma solo a quelli che (per un congruo lasso di tempo) hanno gestito in via provvisoria la sede farmaceutica, loro attribuita ai sensi della legislazione vigente in materia (art. 1, comma 1); e che le sedi farmaceutiche in questione sono quelle «attribuite in gestione provvisoria a seguito dello scorrimento di graduatoria del concorso regionale bandito nell’anno 1997» (art. 1, comma 3). Sicché, anche sotto tale profilo, la normativa censurata appare compatibile con il generale principio di concorsualità, come espressione del più generale principio di imparzialità della pubblica

amministrazione, poiché i soggetti assegnatari vengono scelti non già in maniera arbitraria, trattandosi comunque di farmacisti risultati idonei all'esito di precedente prova concorsuale regolarmente sostenuta, e tuttavia non collocati utilmente in graduatoria per l'assegnazione di sedi vacanti e successivamente beneficiati di assegnazione a titolo provvisorio.

per questi motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1 della legge della Regione Calabria 10 agosto 2011, n. 30 (Disposizioni transitorie in materia di assegnazioni di sedi farmaceutiche), proposta – in riferimento agli articoli 97, ultimo comma, e 117, terzo comma, della Costituzione – dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 ottobre 2012.

Alfonso QUARANTA, Presidente

Paolo GROSSI, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 12 ottobre 2012.

## **Sentenza: 19 ottobre 2012, n. 234**

**Materia:** legislazione antimafia, ordine pubblico e sicurezza

**Limiti violati (dedotti dal ricorrente):** artt. 114, 116, 118, 119, 120 Cost.; art. 33, comma II, Statuto speciale per la Regione siciliana (R.D.Lgs. 15 maggio 1946, n. 455, convertito nella L. Cost. n. 2/1948); principio di leale collaborazione

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrenti:** Regione Siciliana

**Oggetto:** artt. 45, comma I, 47, 48, comma III, dlgs. 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136)

**Esito:** non fondatezza delle questioni sollevate

**Estensore nota:** Enrico Righi

La Regione Siciliana ha impugnato in via diretta la normativa in epigrafe, che disciplina la destinazione dei beni oggetto di confisca all'esito di procedimenti contro la criminalità organizzata. In estrema sintesi, secondo tale disciplina, i beni confiscati sono, con provvedimento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione dei beni sequestrati o confiscati alla criminalità mafiosa, mantenuti in proprietà allo Stato, ovvero assegnati al comune, provincia o regione territorialmente competenti.

L'ente territoriale può provvedere ad una gestione in proprio del bene, ovvero assegnarlo in concessione a terzi, ad esempio a cooperative sociali.

L'Agenzia nazionale mantiene un potere sostitutivo per il caso di inerzia dell'ente locale o regionale, qualora quest'ultimo, entro un anno dall'assegnazione, non provveda ad una destinazione idonea.

La Regione Siciliana ne deduce contrasto con il proprio statuto speciale, approvato con legge costituzionale, assumendo che qualora fra i beni confiscati si trovassero miniere, cave e torbiere o beni del patrimonio archeologico, artistico e storico rinvenuti nel sottosuolo, per statuto appunto riservati alla proprietà della Regione, l'eventuale destinazione ad altri enti territoriali degli stessi risulterebbe lesiva delle prerogative regionali.

La previsione di un potere sostitutivo in capo all'Agenzia nazionale, assolutamente non riconducibile al "paradigma" dell'art. 120 Cost., risulterebbe violativo dello stesso articolo 120. In fine, non contemplando le disposizioni impugnate alcun modulo o momento di concertazione con l'ente regione all'interno del procedimento di destinazione dei beni, si concreterebbe violazione del principio di leale collaborazione fra Stato e regione.

Costituitasi la Presidenza del Consiglio, a ministero dell'Avvocatura generale dello Stato, preliminarmente questa fa osservare come i beni del demanio necessario (regionale) non potendo appartenere ad altri che alla Regione, non possono costituire oggetto di confisca, neppure in via ipotetica. Si tratta dei beni archeologici e delle miniere.

Per quanto riguarda le cave e torbiere, appartenendo al demanio eventuale, nessuna norma ne imporrebbe la destinazione obbligatoria alla Regione, almeno nel caso in cui siano adeguatamente sfruttate (*rectius*: coltivate).

Secondo la difesa erariale, il potere sostitutivo dell'Agenzia nazionale, pur non rivestendo il carattere di eccezionalità di cui all'art. 120 Cost., ripeterebbe la logica della legge n. 131/2003 (cosiddetta Legge La Loggia, di attuazione a livello di legislazione primaria della L. Cost. n. 3/2001).

La leale collaborazione in fine non sarebbe esigibile, in quanto si verterebbe, sempre a detta dell'avvocatura erariale, in ambito di legislazione esclusiva dello Stato.

La Corte fa immediatamente osservare, con riguardo ai beni di interesse storico, artistico, archeologico o paleontologico da chiunque ritrovati nel sottosuolo, come questi ultimi si acquisiscano a titolo originario e definitivo alla proprietà della Regione. Si tratta di una previsione, quella statutaria, che disciplina appunto un eccezionale modo di acquisto della proprietà, cosa ben diversa dalle vicende inerenti la confisca, che realizza invece un trasferimento coattivo di beni già di proprietà di altri. È evidente che i beni di cui si discorre (archeologici, paleontologici, ecc.) non possono mai transitare dal dominio privato, perciò non possono neppure essere confiscati.

Ragionamento in parte analogo va condotto, ad avviso dei giudici costituzionali, per il caso delle miniere: la difesa della resistente faceva d'altra parte rilevare come si tratti di demanio necessario, quindi non suscettibile di confisca per definizione, neanche in via astratta.

Riguardo alle torbiere, la predisposizione, da parte del legislatore, ordinario o costituzionale, di categorie di beni inquadrabili nel demanio eventuale risponde ad una logica, fa notare ancora la Corte, di rispetto del principio di corrispondenza fra funzioni e risorse strumentali assegnate, finalizzate alle funzioni stesse. Vi possono essere, e nella fattispecie concreta ne ricorre il caso, ipotesi di assegnazioni di beni in relazione ad interessi differenti e del tutto estranei alle finalità statutarie regionali. Le norme impugnate, riferendosi con evidenza al campo della sicurezza pubblica e dell'ordine pubblico, fuoriescono dalle competenze della Regione, radicando la competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, II comma, Cost..

Corollario dell'assunto per il quale si versa in ambito di legislazione esclusiva è il venire meno dell'obbligo per il legislatore ordinario di prevedere meccanismi o clausole di tipo concertativo, espressione del principio di leale collaborazione. Tale necessità diventa ineludibile solo nel caso di concorrenza fra competenze legislative statali e regionali.

La Corte condivide l'argomentazione della difesa statale per la quale le disposizioni oggetto di ricorso non prevedono affatto, come invece affermato dalla Regione Siciliana, una opzione di favore per la destinazione dei beni confiscati allo Stato, piuttosto che agli enti territoriali.

In altre parole, non è vero che la destinazione alla Regione risulterebbe residuale, essendo semplicemente una delle modalità operative, tra le altre, predisposte dal legislatore onde realizzare la finalità precipua della legge: restituire alle comunità locali ingenti patrimoni in precedenza illecitamente sottratti alla fruizione socio-economica.

Non sussiste dunque alcuna violazione degli articoli 114, 116, 118 e 119 Cost..

Il ragionamento di chiusura della Corte riguarda l'art. 120 Cost., o meglio la non pertinenza del richiamo ad esso nel ricorso della Regione Siciliana.

Vero è che il caso di potere sostitutivo contestato dalla Regione non ricade nell'alveo delle particolari fattispecie previste dalla norma di rango costituzionale (mancato rispetto di trattati internazionali, tutela dell'unità giuridica dell'ordinamento, grave pericolo per la pubblica incolumità...), è anche vero tuttavia che la giurisprudenza della Corte ha più volte precisato che il novero di casi di cui all'art. 120 Cost. non esaurisce le possibili fattispecie astratte in cui l'intervento sostitutivo dello Stato (o di organismi di stretta derivazione statale, quale ad esempio l'Agenzia per gestione dei patrimoni confiscati alla criminalità) possa definirsi legittimo sul piano costituzionale.

La Corte non approfondisce oltre la trattazione, sul presupposto che risulta invocato un erroneo parametro costituzionale, limitandosi per altro a far rilevare come si tratti di potere strumentale alla garanzia di effettività dell'esercizio di una funzione amministrativa di competenza riservata allo Stato.

Conclusivamente, la Corte costituzionale dichiara non fondate le questioni sollevate, nella loro totalità.

**Sicurezza pubblica - Mafia e criminalità organizzata - Procedimento di assegnazione dei beni oggetto di confisca definitiva di prevenzione - Acquisizione al patrimonio dello Stato - Ricorso della Regione siciliana - Asserita violazione della previsione statutaria che riserva al patrimonio indisponibile regionale le miniere, le cave e le**

torbiere, nonché le cose d'interesse storico, archeologico, paleontologico, paleontologico ed artistico provenienti dal sottosuolo regionale - Insussistenza - Non fondatezza della questione. - D.lgs. 6 settembre 2011, n. 159, art. 45, comma 1. - Statuto della Regione siciliana, art. 33, secondo comma.

Sicurezza pubblica - Mafia e criminalità organizzata - Procedimento di assegnazione dei beni oggetto di confisca definitiva di prevenzione - Acquisizione dei beni confiscati al patrimonio dello Stato - Successivo eventuale trasferimento al patrimonio del Comune, della Provincia o della Regione, con provvedimento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata - Ricorso della Regione siciliana - Asserita violazione del principio di leale collaborazione per il mancato coinvolgimento della Regione - Insussistenza - Non fondatezza della questione. - D.lgs. 6 settembre 2011, n. 159, art. 47. –

Sicurezza pubblica - Mafia e criminalità organizzata - Procedimento di assegnazione dei beni oggetto di confisca definitiva di prevenzione - Acquisizione dei beni confiscati al patrimonio dello Stato - Successivo eventuale trasferimento al patrimonio del Comune, della Provincia o della Regione - Ricorso della Regione siciliana - Asserita violazione delle attribuzioni regionali e degli enti locali per la ritenuta preferenza circa il mantenimento allo Stato e la residualità dell'opzione di trasferimento - Insussistenza - Erroneità del presupposto interpretativo - Non fondatezza della questione. - D.lgs. 6 settembre 2011, n. 159, art. 48, comma 3. - Costituzione, artt. 114, 116, 118 e 119.

Sicurezza pubblica - Mafia e criminalità organizzata - Procedimento di assegnazione dei beni oggetto di confisca definitiva di prevenzione - Acquisizione dei beni confiscati al patrimonio dello Stato - Successivo eventuale trasferimento al patrimonio del Comune, della Provincia o della Regione - Previsione che l'Agenzia nazionale possa nominare un commissario con poteri sostitutivi nei confronti dell'ente locale che non conferisca al bene la destinazione prevista - Ricorso della Regione siciliana - Asserita esorbitanza del potere sostitutivo statale dai limiti costituzionalmente consentiti - Insussistenza - Non fondatezza della questione. - D.lgs. 6 settembre 2011, n. 159, art. 48, comma 3. - Costituzione, art. 120, secondo comma. (GU n. 42 del 24.10.2012 )

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 45, comma 1, 47 e 48, comma 3, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136), promosso dalla Regione siciliana con ricorso notificato il 28 novembre 2011, depositato in cancelleria il 1° dicembre 2011 ed iscritto al n. 166 del registro ricorsi 2011.

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

*udito* nell'udienza pubblica del 18 settembre 2012 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi;

*uditi* l'avvocato Beatrice Fiandaca per la Regione siciliana e l'avvocato dello Stato Roberta Tortora per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

Considerato in diritto

1.– La Regione siciliana ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli articoli 45, comma 1, 47 e 48, comma 3, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione

antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136), in riferimento agli articoli 114, 116, 118, 119 e 120 della Costituzione, all'articolo 33, secondo comma, dello statuto della Regione siciliana approvato con il regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito nella legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, e al principio di leale collaborazione.

Le disposizioni impugnate concernono il procedimento di assegnazione dei beni oggetto di confisca definitiva di prevenzione. Essi sono acquisiti al patrimonio dello Stato (art. 45, comma 1, del d.lgs. n. 159 del 2011) e ivi mantenuti, ovvero trasferiti al patrimonio del Comune, della Provincia o della Regione (art. 48, comma 3), con provvedimento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (art. 47).

La Regione ricorrente ritiene, anzitutto, che sia lesiva dell'art. 33, secondo comma, dello statuto la previsione contenuta nell'art. 45, comma 1, secondo la quale sono acquisiti al patrimonio dello Stato tutti i beni oggetto di confisca definitiva, e perciò anche le miniere, le cave e le torbiere, nonché le cose d'interesse storico, archeologico, paleontologico, paleontologico ed artistico da chiunque ed in qualunque modo ritrovate nel sottosuolo regionale. A parere della Regione siciliana, la previsione statutaria, nel riservare tali beni al patrimonio indisponibile regionale, osterebbe ad un simile effetto.

La questione non è fondata.

Con riguardo alle cose d'interesse storico, archeologico, paleontologico, paleontologico ed artistico, infatti, è agevole osservare che la disposizione statutaria e la norma impugnata hanno presupposti differenti, e non sono pertanto destinate a sovrapporsi: lo statuto disciplina un modo di acquisto della proprietà da parte del patrimonio pubblico in seguito al ritrovamento di beni culturali (artt. 10 e 91 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, recante il «Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137»), mentre l'art. 45, comma 1, del d.lgs. n. 159 del 2011 regola gli effetti della confisca, ove essa abbia colpito tali beni che siano di proprietà privata.

Neppure le miniere sono assoggettabili ad una confisca suscettibile, anche in linea astratta, di confliggere con la disciplina statutaria, poiché appartengono di diritto al patrimonio indisponibile della Regione. Non è perciò immaginabile che esse possano divenire oggetto di proprietà privata e siano pertanto confiscabili.

Diversa è invece la situazione normativa delle cave e delle torbiere, che lo statuto assegna in proprietà alla Regione quando ne è sottratta la disponibilità al proprietario del fondo.

Si tratta di una particolare vicenda traslativa che attiene all'impiego dei beni in questione in correlazione con la natura degli stessi e con l'esercizio delle attribuzioni proprie del sistema regionale. Questa Corte, infatti, ha già chiarito che l'assegnazione di una categoria di beni al patrimonio regionale viene compiuta «in relazione alle funzioni pubbliche attribuite dalle norme costituzionali alla Regione» (sentenza n. 31 del 1959), così da costituire un «legame beni-funzioni» (sentenza n. 179 del 2004; inoltre, sentenza n. 383 del 1991), che ponga i primi in rapporto di strumentalità con le seconde. Ne consegue che la formula statutaria non può spingersi fino ad includere fattispecie conformate da interessi cui la sfera regionale è del tutto estranea e in relazione alle quali non è perciò ipotizzabile alcuna competenza decentrata.

Su questo piano, la Corte ha già avuto modo di affermare che la normativa concernente gli effetti della confisca definitiva a titolo di misura di prevenzione attiene alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordine pubblico e sicurezza (sentenza n. 34 del 2012), anche con riferimento all'assegnazione dei beni e alle funzioni di vigilanza sulla corretta utilizzazione di essi da parte degli assegnatari.

La norma impugnata opera, perciò, entro un'area estranea alle attribuzioni della Regione siciliana, sicché l'art. 33, secondo comma, dello statuto non può governare la relativa vicenda acquisitiva, connessa a finalità, essenzialmente statali, di sottrazione del bene al "circuito

economico” di origine, per inserirlo in un altro, esente dai condizionamenti criminali che caratterizzavano il primo (sentenza n. 335 del 1996).

2.– La ricorrente ritiene inoltre che l’art. 47 del d.lgs. n. 159 del 2011, nel consentire che l’Agenzia assegni il bene confiscato senza coinvolgere la Regione nel relativo procedimento, violi il principio di leale collaborazione.

La questione non è fondata.

Una volta affermato infatti che la disposizione impugnata ricade in un ambito materiale riservato alla potestà legislativa esclusiva statale, viene meno l’obbligo di istituire meccanismi concertativi tra Stato e Regione, giacché essi vanno, in linea di principio, necessariamente previsti solo quando vi sia una concorrenza di competenze nazionali e regionali, ove non possa ravvisarsi la sicura prevalenza di un complesso normativo rispetto ad altri (sentenze n. 88 del 2009 e n. 219 del 2005).

3.– L’art. 48, comma 3, del d.lgs. n. 159 del 2011 individua nel Comune, nella Provincia o nella Regione i destinatari del provvedimento di assegnazione dei beni che non siano stati mantenuti al patrimonio dello Stato.

La Regione siciliana censura tale disposizione perché ritiene che esprima un’opzione di favore per il mantenimento al patrimonio statale dei beni confiscati, rendendone il trasferimento a se stessa e agli enti territoriali meramente residuale. In tal modo, si realizzerebbe un depauperamento dell’ambito locale con riguardo a beni che, invece, proprio in esso troverebbero adeguato impiego, in violazione degli artt. 114, 116, 118 e 119 Cost.

La questione non è fondata, giacché si basa su un erroneo presupposto interpretativo.

Come ha rilevato la stessa Avvocatura dello Stato, infatti, né la lettera, né lo spirito della disposizione impugnata depongono nel senso ritenuto dalla ricorrente, poiché da essa non si può trarre alcun criterio preferenziale circa il mantenimento allo Stato, ovvero il trasferimento alla Regione o agli enti locali, dei beni confiscati. Si tratta, infatti, di un profilo applicativo, impregiudicato sul piano normativo, sul quale dovrà cadere, caso per caso, l’apprezzamento dell’Agenzia nazionale. In particolare, quest’ultimo non potrà prescindere dal principio ispiratore sulla destinazione dei beni confiscati, ravvisato da questa Corte, secondo il quale «la restituzione alle collettività territoriali - le quali sopportano il costo più alto dell’“emergenza mafiosa” - delle risorse economiche acquisite illecitamente dalle organizzazioni criminali rappresenta (...) uno strumento fondamentale per contrastarne l’attività, mirando ad indebolire il radicamento sociale di tali organizzazioni e a favorire un più ampio e diffuso consenso dell’opinione pubblica all’intervento repressivo dello Stato per il ripristino della legalità» (sentenza n. 34 del 2012).

4.– Infine, la ricorrente ritiene che l’art. 48, comma 3, del d.lgs. n. 159 del 2011 leda l’art. 120 Cost., nella parte in cui consente all’Agenzia nazionale di nominare un commissario con poteri sostitutivi, nel caso in cui, entro un anno dall’assegnazione del bene confiscato, l’ente territoriale non abbia provveduto a conferirgli una delle destinazioni previste dalla legge. A parere della Regione siciliana, difetterebbero sia le condizioni cui l’art. 120, secondo comma, Cost. subordina l’esercizio del potere sostitutivo statale, sia i requisiti di legittimità della procedura, dato che tale potere viene conferito all’Agenzia nazionale, anziché al Governo, che ne è il titolare in base alla Costituzione.

La questione non è fondata, perché è stata formulata sulla base di un parametro costituzionale inapplicabile alla fattispecie.

Questa Corte ha ripetutamente chiarito che «l’articolo 120, secondo comma, [Cost.] non può essere inteso nel senso che esaurisca, concentrandole tutte in capo allo Stato, le possibilità di esercizio di poteri sostitutivi. In realtà esso prevede solo un potere sostitutivo straordinario, in capo al Governo, da esercitarsi sulla base dei presupposti e per la tutela degli interessi ivi esplicitamente indicati, mentre lascia impregiudicata l’ammissibilità e la disciplina di altri casi di interventi

sostitutivi, configurabili dalla legislazione di settore, statale o regionale, in capo ad organi dello Stato o delle Regioni o di altri enti territoriali, in correlazione con il riparto delle funzioni amministrative da essa realizzato e con le ipotesi specifiche che li possano rendere necessari» (sentenza n. 43 del 2004; in seguito, sentenze n. 69 del 2004; n. 236 del 2004; n. 167 del 2005; n. 250 del 2009).

Nel caso di specie, il potere sostitutivo delineato dalla disposizione impugnata, certamente estraneo all'ambito applicativo dell'art. 120, secondo comma, Cost., costituisce un corollario del processo di allocazione, da parte della legge dello Stato, che ne è competente, della funzione amministrativa rimessa all'ente territoriale reputato idoneo, al fine di evitare che l'esercizio di tale funzione possa venire paralizzato dall'inerzia di quest'ultimo, così compromettendo un interesse assegnato alla sfera di competenza statale.

L'erronea indicazione del parametro costituzionale comporta, pertanto, la non fondatezza della questione.

per questi motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 45, comma 1, 47 e 48, comma 3, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136), promosse, in riferimento agli articoli 114, 116, 118, 119 e 120 della Costituzione, all'articolo 33, secondo comma, dello statuto della Regione siciliana approvato con il regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito nella legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, e al principio di leale collaborazione, dalla Regione siciliana con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 ottobre 2012.

Alfonso QUARANTA, Presidente  
Giorgio LATTANZI, Redattore  
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 19 ottobre 2012.

## **Sentenza: 26 ottobre 2012, n. 236**

**Materia:** tutela della salute - prestazioni di riabilitazione in regime domiciliare

**Limiti violati:** artt. 3, 24, 32, 97, 113, 117, primo, secondo comma, lettera m), e terzo comma, Cost.; principio del legittimo affidamento

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via incidentale

**Rimettente:** TAR Puglia

**Oggetto:** art. 8 della legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 4 (Norme urgenti in materia di sanità e servizi sociali)

**Esito:** illegittimità costituzionale parziale della norma impugnata

**Estensore nota:** Cesare Belmonte

Il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia solleva con ordinanza questione di legittimità costituzionale dell'articolo 8 della legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 4 (Norme urgenti in materia di sanità e servizi sociali), nella parte in cui preclude la possibilità che enti ubicati **fuori dal territorio regionale** possano concludere accordi contrattuali con le Aziende sanitarie locali (ASL) della Regione Puglia, per prestazioni di riabilitazione in regime domiciliare.

Nello specifico, la disposizione censurata sostituisce l'art. 19 della legge regionale 9 agosto 2006, n. 26 (Interventi in materia sanitaria), prescrivendo (comma 3) che i direttori generali delle ASL stipulano gli accordi contrattuali con i presidi privati accreditati col servizio sanitario per l'erogazione di prestazioni di riabilitazione domiciliare, insistenti **nel territorio dell'ASL** di riferimento. Qualora ciò non sia sufficiente per soddisfare il fabbisogno, i direttori generali stipulano accordi contrattuali con strutture insistenti **in altri ambiti territoriali regionali**, in ragione dell'abbattimento delle liste di attesa (comma 4).

L'ordinanza premette che il giudizio a quo deriva da tre distinti ricorsi, promossi da tre diversi centri riabilitativi, operanti in **Basilicata**, volti ad ottenere l'annullamento di due note dell'ASL di Bari con le quali si invitavano le strutture riabilitative lucane a dismettere i trattamenti domiciliari nei confronti di pazienti residenti nell'ambito della ASL di Bari. Tali note facevano seguito ad altri atti di analogo contenuto già annullati in primo grado dal TAR e per i quali era al momento pendente il giudizio di secondo grado. Inoltre, nel giudizio *a quo* viene richiesto l'annullamento dell'art. 5 del regolamento del 4 novembre 2010, n. 16, che ha dato attuazione all'art. 8 della l.r. Puglia 4/2010.

Il giudice rimettente lamenta la violazione degli articoli 24 e 113 Cost., in quanto la norma censurata, che presenterebbe i tipici caratteri della legge-provvedimento, riproduce in un testo di legge il contenuto di atti amministrativi già annullati in primo grado dal medesimo TAR, vanificando il diritto alla tutela giurisdizionale delle ricorrenti.

Inoltre, risulterebbero violati sia il principio del buon andamento della pubblica amministrazione, sia il principio del legittimo affidamento, in quanto le strutture riabilitative ubicate in Regioni diverse dalla Puglia vedrebbero irragionevolmente frustrate le proprie aspettative per la conclusione di ulteriori accordi contrattuali con le ASL pugliesi.

Con riferimento alla materia della tutela della salute, sono altresì evocati gli artt. 32 e 117, terzo comma, Cost., che riconoscerebbero il diritto alla libera scelta della struttura sanitaria e del luogo di cura sull'intero territorio nazionale, sebbene non in termini assoluti.

Risulterebbe parimenti violato l'art. 117, terzo comma, Cost., in riferimento ai principi di coordinamento della finanza pubblica, a causa delle tariffe più convenienti praticate in Basilicata, rispetto a quelli vigenti in Puglia.

Infine, la normativa impugnata risulterebbe discriminatoria nei confronti delle persone disabili -in violazione del principio di eguaglianza e in violazione degli obblighi derivanti dalla Convenzione internazionale sui diritti delle persone con disabilità, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 13 dicembre 2006, come ratificata dall'Italia- perché la libertà di scelta della cura sarebbe compromessa solo per i pazienti che necessitano dell'erogazione di prestazioni riabilitative a domicilio, mentre coloro che sono in grado di ottenere le medesime prestazioni in ambulatorio non incorrerebbero nelle restrizioni stabilite dalla legge regionale.

La Regione Puglia si è costituita evidenziando anzitutto come compete alla Regione, nel rispetto del d.lgs. 502/1992, vuoi la definizione di requisiti ulteriori necessari per ottenere l'accreditamento istituzionale, vuoi la formulazione dei programmi di attività delle strutture sanitarie. La scelta del legislatore regionale di dare priorità alle strutture private regionali, qualora quelle pubbliche risultino insufficienti a coprire il fabbisogno, non sarebbe né arbitraria né irragionevole, poiché consentirebbe un controllo sui requisiti per l'assistenza, svolta da strutture private. Non vi è dunque -sempre secondo la difesa regionale- alcuna elusione di sentenze del giudice amministrativo, fra l'altro non passate in giudicato, poiché la norma non ha carattere provvedimentale, ma generale e programmatico.

Nel caso specifico è inoltre rispettato il bilanciamento fra la libera scelta delle cure e le esigenze di razionalizzazione della spesa sanitaria, giacché la tariffa regionale applicata nella Regione Puglia è più conveniente di quella praticata nella Regione Basilicata.

E' altresì incongruo il richiamo al principio di affidamento, per la mera circostanza che una normativa regionale possa frustrare le aspettative delle strutture erogatrici delle prestazioni. .

La Regione lamenta infine la mancanza di un rapporto di pregiudizialità tra le questioni rimesse alla Corte e la decisione dei ricorsi pendenti presso il giudice a quo, nonché l'insufficiente motivazione dell'ordinanza di rimessione in punto di rilevanza.

Le parti ricorrenti nel processo *a quo* si sono costituite in giudizio sostenendo l'illegittimità della normativa censurata, con argomentazioni analoghe a quelle del rimettente, fra l'altro affermando di praticare tariffe inferiori a quelle in vigore nella Regione Puglia.

Respinta l'eccezione di inammissibilità relativa al difetto di rilevanza sollevata dalla difesa regionale, nel merito la Corte costituzionale **giudica la questione fondata**.

La normativa regionale impugnata definisce un ordine di priorità, stabilendo che gli accordi contrattuali siano conclusi in prima battuta con presidi privati presenti nel territorio dell'ASL, e in seconda battuta, ove necessario per soddisfare il fabbisogno, con strutture insistenti in altri ambiti territoriali regionali, in ragione dell'abbattimento delle liste di attesa (art. 19, commi 3 e 4, della l.r. 26/2006, come sostituito dall'art. 8 della l.r. 4/2010).

Il riferimento ad *altri ambiti territoriali regionali* -innovativo rispetto alle precedenti disposizioni, che invece si riferivano ad altri ambiti territoriali, senza ulteriori specificazioni- introduce una **delimitazione su base territoriale costituzionalmente illegittima**.

La programmazione dei servizi, che impronta la normativa impugnata, corrisponde all'esigenza di razionalizzare il sistema sanitario. E' tuttavia **irragionevole, inutilmente restrittiva** della libertà di cura e **persino discriminatoria** la previsione in base alla quale i direttori generali delle ASL pugliesi sono abilitati a stipulare accordi con le sole strutture sanitarie ubicate in ambito territoriale regionale.

Tale limitazione, che impedisce la stipulazione di accordi con strutture extraregionali, incide irragionevolmente sulla libertà di scelta del luogo di cura giacché **non produce necessariamente** un risparmio di spesa, potendo tradursi persino in **una diseconomia**, nel caso in cui le tariffe praticate dai presidi sanitari di altre Regioni siano inferiori a quelle pugliesi. *Le ragioni di contenimento della spesa pubblica e di razionalizzazione del sistema sanitario che, in linea*

*astratta, sono idonee a giustificare una restrizione del diritto alla libertà di cura, in questo caso non sussistono.*

In particolare, il divieto introdotto per via legislativa **non consente** alle singole ASL di valutare caso per caso tutti gli elementi rilevanti ai fini della stipula di un accordo contrattuale con presidi privati, intraregionali o extraregionali; elementi che attengono alle caratteristiche dei pazienti, alla tipologia delle prestazioni riabilitative da erogare, alle condizioni economiche offerte dai singoli operatori, alla concreta prossimità territoriale.

La rigidità del divieto si pone in contrasto anche col **principio di uguaglianza**, *in quanto la normativa impugnata incide concretamente in peius sulle sole persone disabili, quali destinatarie di terapie riabilitative domiciliari*; mentre i pazienti che mantengono una capacità di mobilità e sono in grado di raggiungere le strutture riabilitative per prestazioni in ambulatorio conservano la facoltà di avvalersi di centri di cura esterni al territorio regionale.

Risulta al contempo violato l'art. 117, primo comma Cost., giacché il principio di uguaglianza trova ulteriore riconoscimento nella Convenzione internazionale delle Nazioni Unite sulle persone con disabilità., che costituisce **obbligo internazionale**.

Per questi motivi la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 19, comma 4, della l.r. Puglia 26/2006, come sostituito dall'articolo 8 della l.r. Puglia 4/2010, limitatamente alla parola *regionali*.

**Sanità Pubblica - Norme della Regione Puglia - Servizio sanitario regionale - Erogazione di prestazioni riabilitative domiciliari a favore di pazienti residenti in Puglia - Possibilità di stipulare accordi contrattuali tra le Aziende Sanitarie Locali (ASL) della Regione Puglia e strutture sanitarie private - Preferenza accordata alle strutture ubicate nel territorio regionale rispetto a quelle insistenti in altri ambiti territoriali regionali - Eccezione inammissibilità della questione per difetto di rilevanza e insufficienza della relativa motivazione - Reiezione. - Legge della Regione Puglia 9 agosto 2006, n. 26, art. 19, comma 4, come sostituito dall'art. 8 della legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 4. - Costituzione, artt. 3, 24, 32, 97, 113 e 117, commi primo e terzo.**

**Sanità Pubblica - Norme della Regione Puglia - Servizio sanitario regionale - Erogazione di prestazioni riabilitative domiciliari a favore di pazienti residenti in Puglia - Possibilità di stipulare accordi contrattuali tra le Aziende Sanitarie Locali (ASL) della Regione Puglia e strutture sanitarie private - Preferenza accordata alle strutture ubicate nel territorio regionale rispetto a quelle insistenti in altri ambiti territoriali regionali - Irragionevolezza - Restrizione della libertà di cura - Discriminazione in danno delle persone disabili destinatarie di terapie riabilitative domiciliari - Illegittimità costituzionale parziale - Assorbimento degli altri motivi di censura. - Legge della Regione Puglia 9 agosto 2006, n. 26, art. 19, comma 4, come sostituito dall'art. 8 della legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 4. - Costituzione, artt. 3, 32 e 117, comma primo (artt. 24, 97, 113 e 117, terzo comma); convenzione internazionale delle Nazioni Unite sulle persone con disabilità; decisione del Consiglio dell'Unione europea n. 2010/48/CE, del 26 novembre 2009. (GU n. 43 del 31.10.2012 )**

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 8 della legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 4 (Norme urgenti in materia di sanità e servizi sociali), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Puglia con ordinanza del 10 marzo 2011, iscritta al n. 100 del registro ordinanze 2011 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 25, prima serie speciale, dell'anno 2011.

Visti gli atti di costituzione del Centro Meridionale Riabilitativo S.r.l. ed altri e della Regione Puglia;

*udito* nell'udienza pubblica del 18 settembre 2012 il Giudice relatore Marta Cartabia;

*uditi* gli avvocati Massimo F. Ingravalle per il Centro Meridionale Riabilitativo S.r.l. ed altri e Lucrezia Girone per la Regione Puglia.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1.— Il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, con l'ordinanza indicata in epigrafe, solleva questione di legittimità costituzionale dell'articolo 8 della legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 4 (Norme urgenti in materia di sanità e servizi sociali), nella parte in cui preclude alle Aziende Sanitarie Locali (ASL) della Regione Puglia la possibilità di stipulare accordi contrattuali con strutture sanitarie private aventi sede legale fuori dal territorio regionale, relativamente all'erogazione di prestazioni riabilitative domiciliari a favore di pazienti residenti in Puglia.

2.— Il giudice rimettente lamenta la violazione degli articoli 24 e 113 della Costituzione, oltre che del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. e del principio del legittimo affidamento, in quanto la norma censurata presenterebbe i tipici caratteri della legge-provvedimento, poiché essa, riproducendo in un testo di legge il contenuto di atti amministrativi già annullati in primo grado dal medesimo TAR, vanificherebbe il diritto alla tutela giurisdizionale delle ricorrenti. Inoltre, risulterebbe violato l'art. 97 Cost., colto sotto il profilo del buon andamento della pubblica amministrazione, cui si aggiunge il principio del legittimo affidamento, in quanto le strutture riabilitative ubicate in Regioni diverse dalla Puglia vedrebbero irragionevolmente frustrate le proprie aspettative quanto alla conclusione di ulteriori accordi contrattuali con le ASL pugliesi, con le quali da molti anni è stata avviata una collaborazione. Viene altresì evocato l'art. 32 Cost., il quale imporrebbe di tenere in debita considerazione il diritto di ciascun paziente alla libera scelta della struttura sanitaria, pur nel necessario bilanciamento con altri interessi costituzionalmente protetti. Per analoghe ragioni, secondo il giudice a quo, sarebbe inciso anche l'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di «tutela della salute», nell'attuazione provvista dal legislatore statale, che riconoscerebbe il diritto di libera scelta del luogo di cura sull'intero territorio nazionale, sebbene non in termini assoluti. L'art. 117, terzo comma, Cost., in riferimento ai principi di «coordinamento della finanza pubblica», risulterebbe parimenti vulnerato dalla legislazione regionale impugnata, a causa delle tariffe più convenienti praticate in Basilicata, rispetto a quelle vigenti in Puglia. Infine, la normativa impugnata risulterebbe discriminatoria nei confronti delle persone disabili – in violazione del principio di eguaglianza garantito dall'art. 3 Cost. e dell'art. 117, primo comma Cost., nella parte in cui impone il rispetto degli obblighi internazionali, tra cui quelli derivanti dalla Convenzione internazionale sui diritti delle persone con disabilità, adottata a New York dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 13 dicembre 2006, ratificata dall'Italia il 30 marzo 2007 e resa esecutiva con legge 3 marzo 2009, n. 18 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, con Protocollo opzionale, fatta a New York il 13 dicembre 2006 e istituzione dell'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità), e in particolare dal suo art. 10 – perché la libertà di scelta della cura sarebbe compromessa solo per i pazienti che necessitano l'erogazione di prestazioni riabilitative a domicilio, laddove coloro che sono in grado di ottenere le medesime prestazioni in ambulatorio non incorrerebbero nelle restrizioni stabilite dalla legge regionale.

3.— Occorre preliminarmente esaminare l'eccezione di inammissibilità relativa al difetto di rilevanza, sollevata dalla difesa della Regione Puglia nella seconda memoria depositata il 13 agosto 2012.

La Regione lamenta la mancanza di un rapporto di pregiudizialità tra le questioni rimesse alla Corte e la decisione dei ricorsi pendenti presso il giudice a quo, nonché l'insufficiente motivazione dell'ordinanza di rimessione in punto di rilevanza.

L'eccezione non può essere accolta.

A fugare ogni dubbio quanto alla rilevanza della questione sollevata e all'adeguatezza della relativa motivazione, è sufficiente osservare che tra gli atti impugnati davanti al Tribunale amministrativo regionale remittente è annoverato anche il regolamento di esecuzione della legge regionale oggetto di censura davanti a questa Corte – regolamento della Regione Puglia del 4 novembre 2010, n. 16 (Regolamento regionale dell'Assistenza domiciliare per trattamenti riabilitativi ex art. 26 della legge n. 833 del 1978), art. 5. È evidente che la decisione del giudice a quo sulla legittimità del regolamento non può prescindere dall'applicazione della legge impugnata nel presente giudizio, la quale costituisce parametro per la valutazione della normativa regolamentare, come il Tribunale amministrativo regionale non manca di rilevare nella motivazione dell'ordinanza di rimessione.

La questione deve pertanto ritenersi rilevante.

4.— Nel merito, la questione è fondata, nei sensi di seguito precisati.

4.1.— L'art. 8 della legge regionale Puglia n. 4 del 2010 regola l'erogazione di prestazioni riabilitative in regime domiciliare, in sostituzione dell'art. 19 della legge regionale 9 agosto 2006, n. 26 (Interventi in materia sanitaria), già sostituito dall'art. 19 della legge regionale Puglia 3 agosto 2007, n. 25 (Assestamento e seconda variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2007).

La normativa previgente – art. 19 della legge regionale n. 26 del 2006, modificato dall'art. 19 legge regionale n. 25 del 2007 – consentiva esplicitamente ai direttori generali delle ASL di stipulare «contratti con i presidi accreditati per l'erogazione di prestazioni di riabilitazione in forma domiciliare, insistenti nel proprio territorio e/o in altri ambiti territoriali, rivolte alla presa in carico dei soggetti portatori di disabilità fisiche, psichiche e sensoriali», al fine di realizzare il diritto alla libera scelta da parte dell'utente, di facilitare l'accesso alle cure e ridurre i tempi di attesa.

La nuova normativa, impugnata nel presente giudizio, séguita a permettere alle ASL di stipulare accordi contrattuali con i presidi privati per l'erogazione di prestazioni di riabilitazione domiciliare (art. 8, comma 3), in base alla necessità che emergano dalla determinazione del fabbisogno e dalla valutazione della capacità produttiva delle risorse proprie (art. 8, comma 2). E, tuttavia, essa delimita la possibilità di stipulare detti accordi contrattuali con le sole strutture ubicate nel territorio regionale. Più precisamente, la normativa regionale impugnata definisce un ordine di priorità, stabilendo che gli accordi contrattuali siano conclusi di preferenza con presidi privati presenti nel territorio dell'ASL; mentre «[q]ualora il fabbisogno non possa essere soddisfatto attraverso gli accordi contrattuali con i soggetti insistenti nel territorio della ASL di riferimento, i direttori generali stipulano accordi contrattuali con strutture insistenti in altri ambiti territoriali regionali, in ragione dell'abbattimento delle liste di attesa» (art. 19, commi 3 e 4, della legge regionale n. 26 del 2006, come sostituito dall'art. 8 della legge regionale n. 4 del 2010).

Il richiamo ad «altri ambiti territoriali regionali» – una novità rispetto alle precedenti disposizioni, che, fino ad ora, si riferivano invece ad «altri ambiti territoriali», senza ulteriori specificazioni – circoscrive la possibilità di concludere accordi contrattuali con i soli operatori situati nel territorio regionale. Questa delimitazione su base territoriale, specifico oggetto di censura nell'attuale giudizio, è costituzionalmente illegittima.

4.2.— In via preliminare va osservato che, in linea di massima, le priorità stabilite dal legislatore regionale con la normativa censurata, privilegiando innanzitutto le strutture pubbliche e, di seguito, quelle private insistenti nel territorio dell'ASL, appaiono legittime e dotate di una base razionale. L'elevato e crescente deficit della sanità e le esigenze di bilancio e di contenimento della spesa

pubblica, nonché di razionalizzazione del sistema sanitario, infatti, esigono una programmazione. In particolare, appare ragionevolmente individuato, in linea con le direttrici stabilite dal legislatore statale, un assetto caratterizzato, tra l'altro, «dalla programmazione del numero e dell'attività dei soggetti erogatori, in modo da evitare il rischio di una sottoutilizzazione delle strutture pubbliche; dalla ripartizione preventiva della domanda tra un numero chiuso di soggetti erogatori e dalla facoltà di scelta dell'assistito solo all'interno del novero delle strutture accreditate» (sentenza n. 94 del 2009).

Ciò nondimeno, se è vero che tale programmazione corrisponde alle esigenze di razionalizzare il sistema sanitario (ex multis, sentenze n. 248 del 2011 e n. 200 del 2005), appare invece irragionevole, inutilmente restrittiva della libertà di cura garantita dall'art. 32 Cost. e, come si vedrà, persino discriminatoria la specificazione in base alla quale i direttori generali delle ASL pugliesi sono abilitati a stipulare accordi con le sole strutture sanitarie ubicate in ambito territoriale regionale.

Infatti, in primo luogo, delimitare la scelta dei soggetti erogatori di prestazioni nell'ambito dei confini del territorio regionale incide irragionevolmente sulla libertà di scelta del luogo di cura, senza perseguire obiettivi di contenimento della spesa pubblica.

Occorre rammentare e ribadire che, secondo una giurisprudenza costante, il diritto alla libertà di scelta del luogo della cura in tutto il territorio nazionale non ha carattere assoluto, dovendo essere temperato con altri interessi costituzionalmente protetti, anche in considerazione dei limiti oggettivi derivanti dalle risorse finanziarie disponibili (ex multis, sentenze n. 248 del 2011, n. 94 del 2009, n. 200 del 2005). Dunque, non è vietato al legislatore regionale sacrificare la libertà di scelta del paziente, a condizione che il sacrificio risulti necessitato dall'esigenza di preservare altri beni di rango costituzionale, quale ad esempio un'efficiente ed efficace organizzazione del sistema sanitario. Nel caso di specie, tuttavia, non emergono sufficienti ragioni di pregio costituzionale che giustifichino la restrizione del diritto protetto dall'art. 32 Cost.

Occorre, infatti, considerare che la limitazione introdotta dalla legislazione della Regione Puglia, impedendo la stipulazione di accordi con strutture extraregionali, non ottiene necessariamente un risparmio di spesa; anzi, potrebbe tradursi persino in una diseconomia, nel caso in cui le tariffe praticate dai presidi sanitari di altre Regioni siano inferiori a quelle pugliesi. Le ragioni di contenimento della spesa pubblica e di razionalizzazione del sistema sanitario che, in linea astratta, sono idonee a giustificare una restrizione del diritto alla libertà di cura, in questo caso non sussistono.

Anzi, la preclusione su base territoriale stabilita dal legislatore regionale non solo non perviene ad un ragionevole bilanciamento tra la libertà di cura e le esigenze della finanza pubblica, ma a ben vedere irragionevolmente impedisce all'amministrazione di effettuarlo: il divieto introdotto per via legislativa, infatti, non consente alle singole ASL di valutare caso per caso tutti gli elementi rilevanti ai fini della determinazione a stipulare un accordo contrattuale con presidi privati, intraregionali o extraregionali, tra cui, ad esempio, le caratteristiche dei pazienti, la tipologia delle prestazioni riabilitative da erogare, le condizioni economiche offerte dai singoli operatori sanitari, nonché la dislocazione territoriale effettiva (giacché può accadere che un presidio sanitario extraregionale si trovi nei fatti più vicino al domicilio del paziente, rispetto a strutture aventi sede legale nella Regione, specie nelle zone confinanti con altre Regioni).

La rigidità del divieto contenuto nella normativa impugnata si pone pertanto in contrasto, oltre che con l'art. 32 Cost., anche con l'art. 3 Cost., sotto il profilo della ragionevolezza.

4.3.— Ancora, occorre osservare che l'art. 3 Cost. risulta violato pure in relazione al principio di uguaglianza, in quanto la normativa impugnata incide concretamente in peius sulle sole persone disabili, quali destinatarie di terapie riabilitative domiciliari.

Il divieto posto dalla legge impugnata concerne, infatti, le sole prestazioni di riabilitazione da erogarsi a domicilio. Pertanto, gli effetti restrittivi della normativa impugnata ricadono principalmente sui soggetti più deboli, perché colpiscono prevalentemente i disabili gravi, che

necessitano di ricevere prestazioni a domicilio, a differenza dei pazienti che mantengono una capacità di mobilità e sono in grado di raggiungere le strutture riabilitative che prediligono, per ottenere prestazioni in ambulatorio: questi ultimi, a differenza dei primi, conservano intatta la facoltà di avvalersi di centri di cura esterni al territorio regionale. In tal modo, proprio le persone affette dalle più gravi disabilità subiscono una irragionevole restrizione della libertà di scelta della cura, con grave pregiudizio anche della continuità nelle cure e nell'assistenza – che costituisce un profilo del diritto alla salute ugualmente riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 19 del 2009 e n. 158 del 2007) – specie per i pazienti che da tempo sono presi in carico da strutture ubicate al di fuori della Regione Puglia, con le quali non risulta più possibile concludere accordi contrattuali.

Risulta così violato il principio di uguaglianza, garantito dall'art. 3 Cost., che trova, in riferimento alle persone disabili, ulteriore riconoscimento nella citata Convenzione internazionale delle Nazioni Unite sulle persone con disabilità, cui ha aderito anche l'Unione europea (Decisione del Consiglio n. 2010/48/CE, del 26 novembre 2009, relativa alla conclusione, da parte della Comunità europea, della convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità), e che pertanto vincola l'ordinamento italiano con le caratteristiche proprie del diritto dell'Unione europea, limitatamente agli ambiti di competenza dell'Unione medesima, mentre al di fuori di tali competenze costituisce un obbligo internazionale, ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost.

4.4.— Resta assorbito ogni altro motivo di censura.

per questi motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 19, comma 4, della legge della Regione Puglia 9 agosto 2006, n. 26 (Interventi in materia sanitaria), come sostituito dall'articolo 8 della legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 4 (Norme urgenti in materia di sanità e servizi sociali), limitatamente alla parola «regionali».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 ottobre 2012.

Alfonso QUARANTA, Presidente  
Marta CARTABIA, Redattore  
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 26 ottobre 2012.

## **Sentenza: 31 ottobre 2012, n. 241**

**Materia:** finanza regionale

**Limiti violati:** a) gli artt. 3, 117 e 119 della Costituzione ed il principio di leale collaborazione;  
b) gli artt. 48-bis e 50, comma quinto, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), in relazione all'art. 1 del decreto legislativo 22 aprile 1994, n. 320 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Valle d'Aosta), all'art. 8 della legge 26 novembre 1981, n. 690 (Revisione dell'ordinamento finanziario della regione Valle d'Aosta), 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);  
c) gli artt. 48, 49, 63, commi primo e quinto, 65 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), 4, comma primo, del d.P.R. 23 gennaio 1965, n. 114 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia in materia di finanza regionale), e 6, comma 2, del decreto legislativo 2 gennaio 1997, n. 8 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Friuli-Venezia Giulia recanti modifiche ed integrazioni al d.P.R. 23 gennaio 1965, n. 114, concernente la finanza regionale);  
d) gli artt. 36 e 37 del r.d.lgs. 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 del d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria);  
e) gli artt. 7 e 8 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna);

**Ricorrenti:** Valle d'Aosta, Friuli Venezia Giulia, Regione Siciliana, Sardegna

**Oggetto:** decreto legge 13 agosto 2011, n.138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo) convertito con modificazioni dalla legge 14 settembre 2011, n.148

**Esito:** illegittimità costituzionale dell'articolo 2 commi 5-bis e 5-ter, del d.l.138/2011, nella parte in cui dispone che la riserva allo Stato del gettito delle entrate derivanti da tali commi si applica alla Regione siciliana con riguardo a tributi spettanti alla Regione ai sensi del r.d.lgs. 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, e dal d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria)

- cessazione della materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 2, comma 36, primo e secondo periodo, e 1, comma 6, del d.l. 138/2011, promosse dalla Regione autonoma Sardegna, in riferimento agli artt. 3, 117 e 119 della Costituzione ed agli artt. 7 e 8 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna)

-inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 36, del d.l.138/2011 promosse dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste in riferimento all'art. 8 della legge 26 novembre 1981, n. 690 (Revisione dell'ordinamento finanziario della regione Valle d'Aosta) ed in riferimento al principio di leale collaborazione nonché agli artt. 48-bis e 50, comma quinto, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), in relazione all'art. 1 del decreto legislativo 22 aprile 1994, n. 320 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Valle d'Aosta)

-inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, del d.l. 138/2011 promosse dalla Regione siciliana in riferimento agli artt. 36 e 37 del r.d.lgs. n. 455 del 1946, convertito in legge costituzionale n. 2 del 1948, in relazione all'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965

-non fondatezza di tutte le altre questioni di legittimità costituzionale sollevate

**Estensore nota:** Ilaria Cirelli

La Regione autonoma Valle d'Aosta, la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, la Regione siciliana e la Regione autonoma Sardegna hanno promosso questioni principali di legittimità costituzionale di numerose disposizioni del d.l. 138/2011.

La sentenza esaminata si limita alle questioni relative agli artt. 1 e 2 del decreto in oggetto, restando riservata a separate pronunce la decisione di quelle riguardanti altre disposizioni del decreto.

Le Regioni ricorrenti impugnano disposizioni che prevedono, in un caso, una diminuzione di entrate erariali (art. 2, comma 6, nella parte impugnata dalla Regione siciliana) oppure, negli altri casi, riservano allo Stato (art. 2, comma 36) le maggiori entrate derivanti dalla diminuzione di agevolazioni (art. 1, comma 6), dall'introduzione di nuovi giochi e lotterie o dall'aumento dell'accisa sui tabacchi lavorati (art. 2, comma 3), da specifiche misure attinenti a prelievi tributari (art. 2, commi 1, 2, 2-bis, 2-ter, 2-quater, 3, 5-bis, 5-ter, 6 nella parte impugnata dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, 35-octies, 36-bis, 36-quater, 36-quinquies e 36-decies), nonché, in generale, dall'attività di contrasto all'evasione fiscale (art. 2, comma 36, terzo e quarto periodo).

La diminuzione di entrate erariali, comportando una riduzione del gettito spettante per statuto alla Regione siciliana, viene censurata per l'impovertimento arrecato alla finanza regionale. La riserva allo Stato delle suddette maggiori entrate è, a sua volta, ritenuta lesiva dell'autonomia finanziaria delle ricorrenti, le quali lamentano la violazione delle disposizioni statutarie e delle relative norme di attuazione che attribuiscono ai bilanci regionali quote delle entrate derivanti dal gettito di tributi erariali riscossi nei rispettivi territori; pongono condizioni per la riserva allo Stato dell'intero gettito di tali tributi; prevedono, comunque, peculiari procedure consensuali per le modifiche dell'ordinamento finanziario delle Regioni a statuto speciale.

Il presupposto interpretativo di tutte le censure, ivi comprese quelle in cui vengono evocati a parametro, oltre a norme di rango statutario, anche articoli della Costituzione, risiede nella ritenuta applicabilità delle norme impugnate alle Regioni ricorrenti.

L'Avvocatura generale dello Stato ha preliminarmente eccepito l'inammissibilità di tutte le questioni, affermando che le disposizioni censurate non sottraggono risorse alle Regioni e, quindi, non arrecano alcun lesioni dirette e concrete alla loro autonomia finanziaria.

L'eccezione dell'Avvocatura dello Stato, secondo la Corte, non è fondata. A tal fine essa in primo luogo interpreta l'art. 19-bis del d.l.138/2011 il quale, nel disciplinare, in via generale, il rapporto tra il decreto e gli enti ad autonomia differenziata, dispone che: *L'attuazione delle disposizioni del presente decreto nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e Bolzano avviene nel rispetto dei loro statuti e delle relative norme di attuazione e secondo quanto previsto dall'articolo 27 della 42/200*".

Al riguardo la Corte afferma che l'*attuazione* del decreto deve essere intesa nell'accezione di *applicazione* delle norme dello stesso. Inoltre la norma pone una clausola di salvaguardia degli enti ad autonomia speciale e opera un rinvio espresso all'art. 27 della l.42/2009 che prevede che le Regioni a statuto speciale concorrano 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 ed all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario, nel rispetto degli statuti speciale secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti, da definire, con le procedure previste dagli statuti medesimi.

Secondo la Consulta ne consegue che l'art. 19-bis, nel richiedere la necessità del rispetto degli statuti speciali ha la precisa funzione di rendere applicabile il decreto agli enti ad autonomia differenziata solo a condizione che siano "rispettati" gli statuti speciali e quindi, per quanto attiene alle maggiori entrate erariali derivanti dal decreto, soltanto se l'integrale riserva quinquennale allo Stato del gettito prevista in via generale dal comma 36 dell'art. 2 sia consentita da tali statuti. Pertanto, quando il contrasto non sussista o, pur sussistendo, opera la clausola di salvaguardia che determina l'inapplicabilità della norma denunciata alle Regioni a statuto speciale, la questione deve essere comunque dichiarata non fondata. E ciò perché, nel caso in cui il contrasto non sussista, non c'è, ovviamente, alcuna violazione della normativa statutaria e, nel caso in cui il contrasto sussista, la clausola di salvaguardia impedisce l'applicabilità alle ricorrenti della normativa impugnata.

Il richiamo all'art. 27 della l.42/2009 conferma, inoltre, che il d.l. 138/2011 si applica agli enti ad autonomia differenziata solo se conforme ai loro statuti ed alle relative norme di attuazione.

Ciò premesso la Corte passa a valutare se *le singole* norme impuginate *rispettano* gli statuti speciali e, quindi, se sono o meno applicabili alle Regioni autonome ricorrenti.

La Regione autonoma Valle d'Aosta impugna l'art. 2 del d.l. 138/2011, limitatamente ai commi 3, secondo e quarto periodo, e 36. Viene denunciata la violazione del principio di leale collaborazione, nonché degli artt. 48-bis e 50, comma quinto, dello statuto speciale (legge costituzionale n. 4 del 1948), dell'art. 1 delle norme di attuazione statutarie (d.lgs. n. 320/1994), dell'art. 8 della legge di revisione dell'ordinamento finanziario della Regione ricorrente (legge n. 690/1981) nonché dell'art. 27 della l.42/2009.

Il secondo e quarto periodo del comma 3 dell'art. 2 del d.l. 138/2011 sono impugnati nella parte in cui prevedono l'integrale attribuzione allo Stato delle maggiori entrate derivanti dall'aumento dell'aliquota di base dell'accisa sui tabacchi lavorati. La Regione autonoma lamenta che la norma censurata riservi allo Stato detta maggiore entrata, nonostante che non sussistano le condizioni previste dall'art. 8 della l. 690/1981 per tale riserva. Tale parametro prevede che "Il provento derivante alla regione Valle d'Aosta da maggiorazioni di aliquote e da altre modificazioni dei tributi ad essa devoluti ove sia destinato per legge, ai sensi dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, per la copertura di nuove o maggiori spese che sono da effettuare a carico del bilancio statale, è riversato allo Stato "nella misura determinata per ciascun esercizio finanziario con decreto dei Ministri delle finanze e del tesoro, d'intesa con il presidente della giunta regionale".

La questione non è ritenuta fondata dalla Consulta.

L'accisa sui tabacchi lavorati è infatti un tributo devoluto alla Regione autonoma ricorrente, ai sensi del primo comma dell'art. 8 della l. 690/1981. Infatti, l'art. 4, comma 2, lettera e), della medesima legge riserva espressamente alla Regione autonoma *l'intero gettito dell'accisa sui tabacchi*. Deve pertanto ritenersi devoluto alla Regione, ai sensi di tali parametri, anche il maggior gettito derivante dall'aumento dell'aliquota della suddetta accisa.

In base, poi, al secondo comma del medesimo art. 8 l. 690/1981, per poter legittimamente "riversare allo Stato", tale maggiore entrata tributaria, occorre anche una specifica determinazione ministeriale sulla misura del "riversamento", che deve essere adottata *d'intesa* con il Presidente della Giunta regionale. Inoltre tale intesa, nella specie, non è intervenuta. Vi è dunque un contrasto con i parametri statutari evocati.

Opera, pertanto, la menzionata clausola di salvaguardia di cui al ricordato art. 19-bis, con conseguente inapplicabilità alla ricorrente della norma impugnata e comporta, quindi, la non fondatezza della questione in riferimento a tutti i parametri evocati dalla Regione.

Per quanto concerne l'impugnazione del comma 36 dell'art. 2 del d.l. 138/2011 la Regione lamenta, anche in tale caso, la violazione dell'art. 8 della l. 690/1981, il quale indica le condizioni per riservare allo Stato i proventi derivanti dalle maggiorazioni di aliquote e da altre modificazioni dei tributi devoluti alla Regione stessa.

La questione è ritenuta inammissibile per l'indeterminatezza del suo oggetto.

Infatti, secondo la Corte, la ricorrente omette di precisare quali siano le specifiche maggiori entrate previste dal d.l. n. 138/2011 che costituiscono proventi di tributi ad essa devoluti ai sensi delle norme statutarie e dell'ordinamento finanziario della Regione.

La Regione autonoma Valle d'Aosta prospetta, infine, una censura generale che investe tutte le disposizioni da essa impugnate. Afferma infatti che tali disposizioni avrebbero apportato modifiche alla normativa statutaria o di attuazione statutaria in materia di ordinamento finanziario della Regione senza aver seguito le peculiari procedure consensuali necessarie a tale fine. La Corte, ai fini della decisione, distingue tra le questioni aventi ad oggetto il secondo ed il quarto periodo del comma 3 dell'art. 2 del d.l. 138/2011 e quella avente ad oggetto il comma 36 dell'art. 2 del medesimo decreto.

Le questioni riguardanti il comma 3 non sono fondate. Le disposizioni del decreto che derogano al regime statutario delle compartecipazioni regionali al gettito di tributi erariali non trovano applicazione nei confronti della Regione ricorrente e, conseguentemente, sono inidonee ad apportare modifiche al suo ordinamento finanziario.

Quanto alla questione riguardante il comma 36, la questione è inammissibile per l'indeterminatezza del suo oggetto. Anche in questo caso, infatti, la ricorrente omette di precisare quali siano le specifiche *maggiori entrate* previste dal d.l.138/2011 che costituiscono proventi di tributi ad essa devoluti ai sensi delle norme statutarie e dell'ordinamento finanziario della Regione. La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia impugna l'art. 2 del d.l. 138/2011, limitatamente ai commi 2, 2-bis, 2-ter, 2-quater, 6, 36, 36-bis, 36-quater, 36-quinquies e 36-decies. La ricorrente deduce che l'integrale riserva allo Stato delle maggiori entrate derivanti dalle disposizioni censurate si pone in contrasto con il principio di leale collaborazione e con gli artt. 48, 49, 63, commi primo e quinto, 65 dello statuto speciale, con l'art. 4, comma primo, delle norme di attuazione statutaria e con l'art. 6, comma 2, delle ulteriori norme di attuazione statutaria in materia di finanza regionale.

Secondo la Corte le questioni non sono fondate perché le norme impugnate non si applicano alla Regione ricorrente in conseguenza dell'operatività della clausola di salvaguardia di cui all'art. 19-bis del d.l.138.

Non si verifica, infatti, la condizione prevista da tale clausola cioè il rispetto della normativa statutaria per l'applicazione delle norme del decreto-legge agli enti ad autonomia differenziata.

In primo luogo, viene denunciato il comma 2 dell'art. 2 del d.l. 138, che prevede un temporaneo contributo di solidarietà in misura pari al 3 per cento sulla parte del reddito complessivo eccedente l'importo di 300.000 euro lordi annui.

La disposizione è impugnata in combinato disposto con il già citato comma 36 del medesimo art. 2 per violazione del combinato disposto dell'art. 49, primo comma, alinea e numero 1), dello statuto e dell'art. 4, comma primo, del d.P.R. n. 114/1965 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia in materia di finanza regionale).

La normativa impugnata è in contrasto con lo statuto e le sue norme di attuazione, il cui rispetto è invece richiesto dal più volte citato art. 19-bis del d.l.138/2011, al fine dell'applicabilità di detta normativa agli enti ad autonomia differenziata.

Va infatti rilevato, in proposito, che l'entrata in esame ha natura indiscutibilmente tributaria, in quanto presenta la struttura di una sovrimposta dell'IRPEF. Dalla natura di imposta sui redditi discende la spettanza allo Stato non dell'intero gettito del contributo di solidarietà riscosso nel territorio regionale, ma solo dei quattro decimi del medesimo gettito, come previsto dalla norma di attuazione statutaria.

Nella specie, poi, non risulta realizzata alcuna delle ipotesi statutarie di riserva integrale allo Stato delle entrate erariali. Con riferimento al citato primo comma dell'art. 4 del d.P.R. n. 114/1965, infatti, ricorrono solo i requisiti relativi alla delimitazione temporale del gettito ed alla sua quantificabilità e distinta contabilizzazione nel bilancio statale (prevista dal secondo periodo del comma 36), ma non ricorre anche il requisito consistente nella copertura di nuove specifiche spese di carattere non continuativo, richiesto anch'esso dal parametro.

Vengono poi impugnate dalla ricorrente i commi 2-bis, 2-ter e 2-quater dell'art. 2, in combinato disposto con il comma 36 del medesimo art. 2, il quale, come si è già visto, riserva integralmente all'Erario per cinque anni e con separata contabilizzazione le maggiori entrate derivanti dall'intero decreto-legge. In particolare, i commi 2-bis, 2-ter, 2-quater: a) prevedono l'aumento dal 20 al 21 per cento dell'aliquota dell'IVA e specifiche modalità di calcolo dell'imponibile per alcuni contribuenti b) disciplinano il regime temporale di applicazione di tali disposizioni attribuendo loro effetto dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge; c) precisano i casi ed i tempi in cui detta variazione dell'aliquota dell'IVA non si applica nei confronti dello Stato e di altri enti pubblici. La ricorrente afferma che non ricorrono le condizioni statutarie per tale integrale riserva allo Stato e, pertanto, denuncia il contrasto dei suddetti commi con il combinato disposto dell'art. 49, primo comma, numero 4), dello statuto ed il sopra citato art. 4, comma primo, del d.P.R. n. 114/1965.

Anche in questo caso la normativa impugnata non presenta quella conformità allo statuto ed alle relative norme di attuazione che è, invece, richiesta dall'art. 19-bis del d.l.138/2011.

L'aumento di gettito derivante dall'incremento dell'aliquota dell'IVA che, in base all'art. 49 dello statuto, spetterebbe per i 9,1 decimi alla Regione ricorrente è riservato interamente all'Erario dal comma 36 dell'art. 2 del d.l.138/2011. La normativa censurata non soddisfa, tuttavia, le sopra ricordate condizioni fissate dal primo comma dell'art. 4 del d.P.R. n. 114/1965 per una tale integrale riserva allo Stato, in quanto non ricorre il requisito della specificità della destinazione del gettito.

La Regione Friuli-Venezia Giulia impugna poi il comma 3 dell'art. 2, nella parte in cui, in combinato disposto con il più volte richiamato comma 36 dello stesso articolo, riserva per un quinquennio allo Stato la maggiore entrata, separatamente contabilizzata, derivante dall'aumento dell'aliquota di base dell'accisa sui tabacchi lavorati. Anche qui, la ricorrente deduce che non ricorrono le condizioni statutarie per l'integrale riserva del gettito allo Stato e, pertanto, denuncia la violazione del combinato disposto dell'art. 49, primo comma, numero 7), dello statuto e del primo comma dell'art. 4 del d.P.R. n. 114/1965.

La Corte osserva, citando la propria giurisprudenza in materia, che le accise, pur avendo la struttura delle imposte di produzione esigibili al momento dell'immissione al consumo, vanno annoverate, tra le imposte sul consumo intese in senso lato. L'accisa sui tabacchi lavorati connotandosi appunto tra quest'ultime, rientra nella sfera applicativa dell'evocato parametro statutario. Ne deriva che alla Regione ricorrente dovrebbero essere assegnati i nove decimi del gettito relativo, laddove il comma 36 dell'art. 2 riserva integralmente allo Stato anche tale maggiore entrata tributaria. Né ricorre, per le stesse considerazioni svolte nei due punti precedenti, la condizione della copertura di nuove specifiche spese richiesta per la riserva integrale allo Stato del gettito dall'evocato art. 4, comma primo, del d.P.R. n. 114/1965.

Non sussiste quindi il rispetto dei parametri statuari, richiesto dall'art. 19-bis del d.l. 138/2011 per rendere applicabile alla ricorrente la normativa impugnata.

La medesima ricorrente impugna poi il combinato disposto dei commi 6 e 36 dell'art. 2, in quanto riserva per un quinquennio allo Stato, con separata contabilizzazione, il maggior gettito complessivo derivante dalla fissazione nella misura unica del 20 per cento delle ritenute e delle imposte sostitutive sui redditi di capitale di cui all'art. 44 del d.P.R. n. 917/1986 e sui redditi diversi di cui all'art. 67, comma 1, lettere da c-bis) a c-quinquies), dello stesso decreto. La riconduzione del prelievo alla medesima percentuale del 20 per cento, eliminando la precedente varietà di aliquote sui predetti redditi, ha comportato in alcuni casi una riduzione della precedente aliquota in altri casi un aumento. La ricorrente impugna tali norme in quanto, introducendo una misura unica dell'aliquota stessa, essa comporta complessivamente una maggiore entrata tributaria, integralmente attribuita allo Stato. La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia afferma cioè che non ricorrono le condizioni previste dalle norme di attuazione statutaria per tale integrale riserva all'Erario e, pertanto, deduce il contrasto: a) con gli articoli 49 dello statuto e 25, comma 6, della l. 448/2001, n. (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2002), in base ai quali alla Regione spettano, ove le somme siano riscosse nel suo territorio, i sei

decimi dell'imposta sostitutiva su interessi, premi e altri frutti di talune obbligazioni e titoli similari per i soggetti residenti nonché i 4,965 decimi dell'imposta sostitutiva sui redditi da capitale da fonte estera; b) con l'art. 4, comma primo, del d.P.R. n. 114/1965 il quale, come già visto, specifica le condizioni per attribuire il gettito integralmente allo Stato.

Va rilevato, in proposito, che le maggiori entrate cui fa riferimento la disposizione denunciata hanno sicuramente natura tributaria e, precisamente, di imposte sui redditi. Da tale natura dei prelievi discende la spettanza allo Stato non dell'intero loro maggior gettito complessivo, ma solo della quota di esso che residua rispetto a quella attribuita alla Regione autonoma dai suddetti parametri statuari. Né ricorre il requisito di specificità richiesto per la riserva integrale allo Stato del gettito dall'evocato art. 4, comma primo, del d.P.R. n. 114/1965.

Anche in questo caso, dunque, l'applicabilità alla Regione ricorrente della denunciata normativa è impedita dal citato art. 19-bis del d.l.138/2011.

La Regione autonoma impugna anche i commi 36-bis, 36-quater, 36-quinquies e 36-decies dell'art. 2 del d.l. 138/2011. I commi 36-bis e 36-quater dispongono, rispettivamente, l'incremento, ai fini dell'IRES, della quota di utili netti annuali delle società cooperative destinati alla riserva obbligatoria che sono sottratti al regime di esenzione, nonché l'esclusione dal regime di esenzione anzidetto del 10 per cento di tali riserve. I commi 36-quinquies e 36-decies prevedono la maggiorazione dell'aliquota IRES, pari a 10,5 punti percentuali, a carico sia delle società (cosiddette "di comodo") di cui all'art. 30, comma 1, della l. 724/1994 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica) sia delle società che presentano per tre periodi di imposta consecutivi dichiarazioni in perdita fiscale. La ricorrente sostiene che la riserva quinquennale all'Erario dell'intero ammontare di tali maggiori entrate è illegittima, perché non sussistono le condizioni indicate dalle norme di attuazione statutaria per tale riserva. Lamenta, pertanto, la violazione del combinato disposto dell'art. 49, primo comma, numero 2), dello statuto e del più volte citato primo comma dell'art. 4 del d.P.R. n. 114/1965.

Le norme denunciate costituiscono maggiori entrate derivanti dall'IRES, cioè dall'imposta che ha sostituito l'abrogata IRPEG, menzionata dallo statuto. L'assimilabilità, a tali fini, tra l'IRES e l'IRPEG rende applicabile alla fattispecie l'art. 49, primo comma, numero 2), dello statuto, che, attribuendo alla Regione i quattro decimi e mezzo del gettito dell'«imposta sul reddito delle persone giuridiche», non consente l'integrale attribuzione allo Stato di tale gettito. Né tale attribuzione è consentita dalla normativa di attuazione statutaria, perché, come osservato nei quattro punti precedenti, non ricorre la condizione della specificità della destinazione del gettito, richiesta a tal fine dalla normativa.

La normativa impugnata contrasta, pertanto, con gli evocati parametri statuari e, dunque, ai sensi dell'art. 19-bis del d.l.138/2011, non è applicabile alla ricorrente.

Infine la ricorrente prospetta una censura generale che investe tutte le norme da essa impugunate. Essa assume che tali norme avrebbero apportato modifiche alla normativa statutaria o di attuazione statutaria in materia di ordinamento finanziario della Regione senza aver seguito le peculiari procedure consensuali necessarie a tale fine, previste, in particolare, dagli artt. 63, commi primo e quinto, e 65 dello Statuto.

La già rilevata inapplicabilità di tutte le disposizioni impugunate dalla Regione autonoma per l'operare della clausola di cui all'art. 19-bis del d.l. 138/2011 fa venire meno il presupposto su cui si fonda il vizio denunciato e ne comporta la non fondatezza.

La Regione siciliana impugna i commi 1, 2, 2-bis, 2-ter, 2-quater, 3, secondo e quarto periodo, 5-bis, 5-ter, 6, 35-octies, 36, terzo periodo, dell'art. 2 del d.l.138, per violazione degli artt. 36 e 37 del r.d.lgs. n. 455/1946, convertito in legge costituzionale n. 2 del 1948, in relazione all'art. 2 del d.P.R. n. 1074/1965.

La difesa dello Stato ha eccepito l'inammissibilità di tali censure, deducendone la genericità. La Corte considera l'eccezione non fondata.

La Regione siciliana impugna, in primo luogo, l'art. 2, comma 6, nella parte in cui prevede una "minore entrata" per effetto della fissazione della misura unica del 20 per cento delle ritenute e

delle imposte sostitutive sui redditi di capitale di cui all'art. 44 del d.P.R. n. 917/1986 e sui redditi diversi di cui all'art. 67, comma 1, lettere da c-bis) a c-quinquies) dello stesso decreto. Infatti la riconduzione del prelievo alla medesima percentuale del 20 per cento, elimina la precedente varietà di aliquote sui predetti redditi, e comporta in alcuni casi una riduzione ed in altri casi un aumento dell'aliquota preesistente. Sono evocati a parametri l'art. 36 dello statuto e l'art. 2 delle correlative norme di attuazione in materia finanziaria.

Secondo la Corte la questione non è fondata. Essa innanzitutto osserva che gli effetti della norma denunciata devono essere considerati nel loro complesso e, pertanto, è possibile che essi determinino un incremento netto di gettito e, quindi, una maggiore entrata, di natura indubbiamente tributaria. Tanto basta a inficiare la correttezza del diverso presupposto da cui muove la ricorrente, la quale, nella sua censura, ha omesso di considerare l'effetto globale dell'unitaria manovra fiscale introdotta con la disposizione impugnata. Di qui la non fondatezza della censura per l'erronea ricostruzione del quadro normativo.

In ogni caso, anche ammettendo che il comma 6 comporti, nell'insieme, una riduzione di gettito, non sarebbero violati, comunque, i parametri evocati, perché da questi non è desumibile alcun principio di invarianza di gettito per la Regione in caso di modifica di tributi erariali. Al riguardo la Corte ribadisce in conformità alla propria giurisprudenza che le norme statutarie e di attuazione non stabiliscono, a favore della Regione, la garanzia della disponibilità di entrate tributarie non inferiori a quelle ottenute in passato: onde nel caso di abolizione di tributi erariali il cui gettito era devoluto alla Regione, o di complesse operazioni di riforma e di sostituzione di tributi possono aversi, senza violazione costituzionale, anche riduzioni di risorse per la Regione, purché non tali da rendere impossibile lo svolgimento delle sue funzioni. Poiché la Regione, nella specie, non ha fornito la dimostrazione che la dedotta riduzione di gettito rende impossibile lo svolgimento delle funzioni regionali, deve ritenersi che la norma impugnata non comporta una violazione dello statuto e delle norme di attuazione e quindi soddisfa la più volte richiamata condizione prevista dall'art. 19-bis ai fini della diretta applicabilità della disposizione denunciata alla ricorrente.

La Regione siciliana impugna, in secondo luogo, le misure riguardanti le «maggiori entrate» previste dai commi 1, 2, 2-bis, 2-ter, 2-quater, 3, secondo e quarto periodo, 5-bis, 5-ter, 35-octies, 36, terzo periodo, dell'art. 2 del d.l. 138, deducendo di avere diritto all'attribuzione del gettito corrispondente, con conseguente illegittimità della sua devoluzione all'Erario.

Tutte queste maggiori entrate sono riservate al bilancio statale e la ricorrente deduce che la riserva allo Stato delle suddette maggiori entrate, riscosse nel territorio siciliano, viola i sopra ricordati artt. 36 dello statuto speciale e 2 del d.P.R. n. 1074/1965, perché mancherebbero le condizioni statutariamente previste per l'operatività della riserva.

L'art. 36, primo comma, dello statuto, in combinato disposto con l'art. 2, primo comma, del d.P.R. n. 1074/1965 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.

In proposito secondo la Corte, occorre constatare, innanzitutto, che il censurato comma 3 dell'art. 2 riguarda una delle entrate tributarie nominativamente riservate allo Stato dallo statuto d'autonomia. Gli impugnati secondo, terzo e quarto periodo del comma 3 dell'art. 2 stabiliscono l'aumento dell'aliquota di base dell'accisa sui tabacchi lavorati. Le maggiori entrate che ne derivano sono attribuite allo Stato.

La Corte giudica non fondata la questione sollevata dalla Regione siciliana in ordine alla spettanza ad essa del gettito derivante dall'aumento dell'aliquota di base di detta accisa. La riserva allo Stato del prelievo in esame, infatti, è conforme ai parametri evocati, in quanto espressamente prevista da due distinte disposizioni statutarie e di attuazione statutaria.

Tali disposizioni sono: in primo luogo, gli artt. 36, secondo comma, dello statuto siciliano e 2, secondo comma, lettera a), del d.P.R. n.1074/1965; in secondo luogo gli artt. 36, secondo

comma, del medesimo statuto e 2, secondo comma, lettera b), del d.P.R. n. 1074/1965, nonché la Tabella B) allegata a tale decreto del Presidente della Repubblica. Pertanto secondo la Corte la normativa denunciata, essendo conforme agli statuti, si applica legittimamente, ai sensi all'art. 19-bis del d.l.138/2011, alla Regione ricorrente. Di qui la non fondatezza della questione promossa, per difetto di contrasto con i parametri statutari e di attuazione statutaria.

Con riferimento alle questioni riguardanti le entrate erariali previste dai commi 5-bis e 5-ter, la Corte rileva che tali entrate sono accessorie ad altre entrate, e di natura diversa a seconda dell'entrata cui accedono, cioè, a seconda dell'oggetto dei singoli condoni, sanatorie o controlli. Ne consegue che, nel caso in cui il conono, la sanatoria o il controllo abbiano ad oggetto entrate tributarie interamente e nominativamente riservate all'Erario in base alla normativa statutaria come le accise, le questioni devono essere dichiarate non fondate, non sussistendo alcun contrasto con i parametri statutari ed essendo quindi le norme impugnate direttamente applicabili alle Regioni a statuto speciale ai sensi dell'art. 19-bis. Nel caso in cui, invece, il conono, la sanatoria o il controllo abbiano ad oggetto entrate non nominativamente riservate allo Stato dalla normativa di rango statutario, è necessario valutare, preliminarmente, se la riserva del relativo gettito allo Stato rispetti le tre condizioni che, in base allo statuto, debbono congiuntamente ricorrere per l'eccezionale e integrale riserva statale di tale gettito.

Va rilevato che per dette entrate ricorre indubbiamente la prima delle suddette tre condizioni, rappresentata dal carattere tributario dell'entrata erariale. Non ricorrono invece le altre due condizioni.

In particolare quanto alla seconda condizione, relativa alla novità dell'entrata tributaria, la Corte ricorda la propria giurisprudenza e alla stregua dei criteri da essa formulati sul punto, deve escludersi che l'entrata di cui al comma 5-bis (recupero di somme dichiarate e non versate dai contribuenti che si sono avvalsi del conono) costituisca una nuova entrata, riguardando essa somme già dovute in base alla precedente normativa fiscale. La riserva allo Stato delle entrate di cui ai commi 5-bis e 5-ter (per la parte relativa agli ulteriori controlli fiscali) non è, pertanto, consentita dallo statuto.

Quanto alla terza condizione, relativa alla specificità della destinazione del gettito della nuova entrata, la Corte ricorda che essa può considerarsi soddisfatta quando la legge statale stabilisce che il gettito sia utilizzato per la copertura di oneri diretti a perseguire "particolari finalità contingenti o continuative dello Stato" specificate nella legge stessa (sentenza n. 135/2012). Ne deriva che la destinazione del gettito di tali entrate *alle esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea* (comma 36, primo periodo) non può considerarsi specifica.

La mancanza delle tre condizioni di riserva allo Stato delle entrate in esame, ove queste accedano ad entrate non nominativamente riservate allo Stato dalla normativa di rango statutario, rende la devoluzione allo Stato del gettito non conforme allo statuto ed alle relative norme di attuazione. Da ciò deriverebbe, ove operasse anche in tale caso la clausola di salvaguardia di cui all'art. 19-bis, l'inapplicabilità alla ricorrente delle norme censurate. Invece, con riferimento a tali entrate, la suddetta clausola di salvaguardia non opera, perché il tenore letterale dei commi impugnati eccezionalmente dispone che essi siano immediatamente applicabili alla Regione siciliana.

I commi impugnati, dunque, nella parte in cui riguardano tutti i tributi riscossi nel territorio siciliano non nominativamente attribuiti all'Erario dallo statuto, violano direttamente i parametri evocati con conseguente loro illegittimità costituzionale.

La Regione siciliana denuncia l'illegittimità della riserva allo Stato anche delle entrate di cui ai commi 1, 2, 2-bis, 2-ter, 2-quater e 35-octies dell'art. 2 del d.l. 138/2011, nessuna delle quali risulta nominativamente riservata allo Stato dalla normativa statutaria e di attuazione statutaria. Anche con riguardo a tali norme, la Corte valuta se la riserva delle entrate all'Erario rispetti tutte le indicate tre condizioni poste dallo statuto per la devoluzione allo Stato del gettito.

Quanto alla prima condizione posta dallo statuto, relativa alla natura tributaria delle entrate, è indubbio che essa sussiste: il comma 2 dell'art. 2 del d.l.138/2011 attiene al temporaneo contributo di solidarietà sul reddito complessivo ed ha natura tributaria o; i commi 2-bis, 2-ter e 2-quater dello stesso articolo disciplinano l'aumento dell'aliquota dell'IVA, il comma 35-octies regola l'imposta di bollo sui trasferimenti all'estero e, quindi afferiscono ad una imposta tipica.

Anche la seconda condizione consistente nella novità dell'entrata tributaria appare soddisfatta perché le norme indicate introducono nuovi proventi.

Non è soddisfatta, invece, la condizione relativa alla specificità della destinazione del gettito della nuova entrata, perché il disposto del comma 36, primo periodo, dell'art. 2 del d.l.138/2011 prevede una destinazione solo generica di tale gettito.

Ne deriva che la devoluzione all'Erario di tali entrate viola la normativa statutaria, con la conseguenza che, in forza della clausola generale di salvaguardia di cui all'art. 19-bis del citato decreto-legge, le norme censurate non sono applicabili alla Regione siciliana. Di qui la non fondatezza delle questioni.

La ricorrente Regione impugna, infine, la normativa che riserva allo Stato le maggiori entrate derivanti dall'attività di contrasto all'evasione fiscale, ai sensi del comma 36, terzo periodo, dell'art. 2 del d.l.138/2011.

Nel caso di specie le entrate tributarie, derivanti dal contrasto all'evasione fiscale, fanno riferimento ad altre entrate tributarie. La tipologia di tali maggiori entrate è, perciò, diversa a seconda dell'entrata cui si riferiscono, cioè, a seconda dell'oggetto delle singole evasioni fiscali.

Ne segue che, ove l'evasione abbia ad oggetto entrate tributarie interamente e nominativamente riservate all'Erario in base alla normativa statutaria, la questione deve essere dichiarata non fondata, perché si verifica la condizione del rispetto delle norme statutarie richiesta dall'art. 19-bis del d.l.138/2011. Ove, invece, l'evasione abbia ad oggetto entrate non nominativamente riservate allo Stato dalla normativa di rango statutario, è necessario valutare se la riserva del gettito all'Erario sia conforme alla normativa statutaria siciliana.

Nel caso di specie si è in presenza di una entrata tributaria (in quanto effetto dell'attività di contrasto all'evasione fiscale), ma non «nuova» (perché il recupero delle somme sottratte al fisco non comporta alcuna modifica della legislazione fiscale vigente, né determina un “nuovo provento”) e, comunque, priva della destinazione specifica richiesta dal combinato disposto degli artt. 36 dello statuto e 2 delle correlative norme di attuazione in materia finanziaria ai fini della devoluzione del gettito all'Erario. Poiché la riserva allo Stato di tali somme non è consentita dalla normativa di rango statutario, il mancato rispetto dello statuto comporta, in forza della clausola di salvaguardia di cui all'art. 19-bis, l'inapplicabilità alla Regione ricorrente dell'impugnato terzo periodo del comma 36 e, quindi, la non fondatezza della questione.

La Regione autonoma Sardegna ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 36 primo e secondo periodo del d.l. 138/2011 in combinato disposto con gli artt. 1, comma 6, 2, commi 2, 2-bis, 2-ter, 2-quater, 3, 5-bis, 5-ter, 6, 9, 36, terzo e quarto periodo, dello stesso decreto-legge, per violazione degli artt. 3, 117 e 119 della Costituzione e degli artt. 7 e 8 dello statuto speciale. Le norme sono censurate in quanto, in contrasto con la normativa statutaria e di attuazione dello statuto, riservano integralmente allo Stato, per un periodo di cinque anni e con separata contabilizzazione, le maggiori entrate da esse previste.

La ricorrente impugna, in primo luogo, il combinato disposto degli artt. 2, comma 36, primo e secondo periodo, e 1, comma 6, del d.l. 138/2011 per violazione degli artt. 7 e 8 dello statuto speciale, nonché degli artt. 3, 117 e 119 Cost. In ordine a tale questione la Corte dichiara la cessazione della materia del contendere, tutte le altre questioni promosse e di seguito descritte sono giudicate dalla Corte non fondate per l'inapplicabilità alla Regione autonoma ricorrente delle norme impugate.

Per quanto attiene al combinato disposto dei commi 36, primo e secondo periodo, e 2 dell'art. 2 del d.l.138/2011, impugnati in quanto riservano all'Erario il gettito del temporaneo prelievo tributario introdotto dallo stesso comma 2, cioè del contributo di solidarietà, la ricorrente

deduce che la riserva allo Stato del gettito di tale contributo viola, in particolare, l'art. 8, primo comma, lettera a), del proprio statuto, che attribuisce alla Regione autonoma Sardegna i sette decimi del gettito delle imposte sul reddito delle persone fisiche riscosse nel territorio della regione.

Il prelievo in esame costituisce indubbiamente una sovrimposta dell'IRPEF, e va quindi, qualificato come una temporanea imposta sul reddito delle persone fisiche, il cui gettito riscosso nel territorio regionale va attribuito, per i sette decimi, alla Regione autonoma Sardegna, ai sensi dell'art. 8, primo comma, lettera a), dello statuto.

La normativa impugnata pertanto, nel riservare allo Stato l'intero gettito del prelievo, si pone in contrasto con tale parametro statutario. Da tale contrasto deriva l'operatività della clausola di salvaguardia dell'art. 19-bis del d.l.138/2011, così da escludere l'applicazione alla ricorrente della norma impugnata.

La Regione autonoma Sardegna promuove poi questioni aventi ad oggetto il primo e secondo periodo del comma 36 dell'art. 2 del d.l.138/2011, in combinato disposto con i commi 2-bis, 2-ter, 2-quater dello stesso art. 2, i quali hanno aumentato l'aliquota base dell'IVA escludendo, tuttavia, l'applicazione di tale variazione di aliquota alle operazioni effettuate nei confronti dello Stato e, in alcuni casi, di altri enti e istituti. La ricorrente deduce che tali commi, nel riservare allo Stato per il periodo di cinque anni il gettito derivante da tale maggiorazione dell'aliquota, violano, in particolare, l'art. 8, primo comma, lettera f), dello statuto speciale, che attribuisce alla Regione Sardegna i nove decimi del gettito dell'imposta sul valore aggiunto generata sul territorio regionale da determinare sulla base dei consumi regionali delle famiglie rilevati annualmente dall'ISTAT.

Ora, secondo la Corte la mancata attribuzione alla Regione autonoma Sardegna dei nove decimi del maggior gettito derivante dall'aumento dell'aliquota base dell'IVA generata sul territorio regionale è in contrasto con la citata previsione statutaria. Ne consegue, per effetto della clausola di salvaguardia, l'inapplicabilità alla ricorrente della norma impugnata e la non fondatezza della questione per le medesime ragioni indicate nel punto precedente.

Viene anche impugnato il combinato disposto del primo e secondo periodo del comma 36 dell'art. 2 del d.l.138/2011 e del primo e quarto periodo del comma 3 dello stesso art. 2, il quale riserva integralmente all'Erario per un periodo di cinque anni ed attraverso separata contabilizzazione le maggiori entrate derivanti dall'adozione, da parte del Ministero dell'economia e delle finanze-Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, di disposizioni in materia di giochi pubblici utili ad assicurare maggiori entrate. Secondo la ricorrente, tale riserva di gettito allo Stato viola l'art. 8, primo comma, lettera m), dello statuto speciale, che assegna alla Regione autonoma i sette decimi di tutte le entrate erariali, dirette o indirette, comunque denominate, ad eccezione di quelle di spettanza di altri enti pubblici.

La mancata attribuzione alla Regione autonoma Sardegna della quota fissa statutariamente prevista è giudicata dalla Corte in contrasto con lo statuto. Premesso infatti che è pacifica la natura di entrate erariali sia del prelievo erariale unico (PREU) sia dei proventi derivanti dai giochi pubblici, è evidente che l'impugnata normativa, sottraendo alla Regione autonoma Sardegna la quota ad essa spettante dei sette decimi delle entrate erariali riscosse nel territorio della Regione, viola l'evocato parametro statutario ove non operasse la clausola di inapplicabilità della norma alla Regione ricorrente. La questione non è dunque fondata.

Il combinato disposto del primo e secondo periodo del comma 36 dell'art. 2 del d.l.138/2011 e dei commi 5-bis, 5-ter dello stesso art. 2, riserva all'Erario, per un periodo di cinque anni ed attraverso separata contabilizzazione, le maggiori entrate derivanti dall'applicazione dei commi 5-bis e 5-ter dello stesso art. 2. La ricorrente deduce che anche in questo caso la suddetta riserva allo Stato delle maggiori entrate viola l'art. 8 dello statuto speciale, trattandosi di un gettito che, ove le somme dovute dai contribuenti fossero state tempestivamente riscosse nel territorio regionale, sarebbe spettato, in base a detto parametro statutario, alla Regione.

Anche in questo caso le maggiori entrate hanno entrambe natura tributaria: quelle che derivano dal comma 5-bis, perché sono relative alle somme dovute dai contribuenti sulla base dei condoni e delle sanatorie tributari introdotti dalla l. 289/2002; quelle derivanti dal comma 5-ter,

perché sono accessorie alle prime per effetto dell'applicazione di sanzioni amministrative pecuniarie tributarie previste per il caso di mancato pagamento di dette somme o, comunque, per effetto di accertamenti tributari. La denunciata mancata attribuzione a tale Regione degli importi corrispondenti all'applicazione delle quote fisse di compartecipazione previste dall'art. 8 dello statuto speciale in relazione ai diversi tributi oggetto del condono o della sanatoria, contrasta con l'evocato parametro statutario.

La sussistenza di tale contrasto comporta, in forza della clausola di salvaguardia di cui al sopra menzionato art. 19-bis del d.l.138 l'inapplicabilità alla ricorrente delle norme impugnate e la non fondatezza delle questioni.

La regione Sardegna impugna ancora il combinato disposto del primo e secondo periodo del comma 36 dell'art. 2 del d.l. 138/2011 e dei commi 6 e 9 dello stesso art. 2, il quale riserva all'Erario, per un quinquennio, le maggiori entrate derivanti dalla fissazione nella misura unica del 20 per cento delle ritenute e delle imposte sostitutive sui redditi di capitale di cui all'art. 44 del d.P.R. n. 917/1986 e sui redditi diversi di cui all'art. 67, comma 1, lettere da c-bis) a c-quinquies) del decreto. Ad avviso della ricorrente, tale combinato disposto viola, in particolare, l'art. 8, primo comma, lettera m), dello statuto speciale, che assegna alla Regione Sardegna i sette decimi di tutte le entrate erariali, dirette o indirette, comunque denominate, ad eccezione di quelle di spettanza di altri enti pubblici.

Anche tale normativa si pone in contrasto con lo statuto speciale, perché le complessive maggiori entrate derivanti dall'applicazione dei commi impugnati costituiscono entrate erariali, ai sensi dell'evocata lettera m) del primo comma dell'art. 8 dello statuto speciale e sottrae, pertanto, alla Regione Sardegna, in favore dell'Erario, i sette decimi di tali maggiori entrate, riscosse nel territorio regionale.

Di qui l'inapplicabilità alla Regione della norma e la non fondatezza della questione.

La Regione Sardegna infine impugna, con riferimento alle maggiori entrate derivanti dall'attività di contrasto all'evasione, il comma 36 dell'art. 2 del d.l.138/2011, il quale destina al Fondo per la riduzione strutturale della pressione fiscale le maggiori entrate derivanti da tale attività, al netto di quelle necessarie al mantenimento del pareggio di bilancio ed alla riduzione del debito. La Regione afferma che l'acquisizione allo Stato di tali maggiori entrate viola l'art. 8 dello statuto speciale, trattandosi di un gettito che, in assenza di condotte evasive degli obblighi tributari, sarebbe spettato pro quota, in base a detto parametro statutario, alla Regione.

La normativa impugnata non è dunque conforme allo statuto speciale. Infatti, le complessive maggiori entrate derivanti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale costituiscono entrate tributarie che l'art. 8 dello statuto speciale attribuisce alla Regione autonoma. Ne consegue, anche qui, l'inapplicabilità alla Regione autonoma Sardegna della normativa denunciata e la non fondatezza della questione.

**Finanza regionale - Riserva allo Stato di maggiori entrate derivanti da specifiche misure attinenti a prelievi tributari o dalla diminuzione di agevolazioni - Ricorsi della Regione siciliana, della Regione Sardegna, della Regione Valle d'Aosta, della Regione Friuli-Venezia Giulia - Eccezione inammissibilità sotto il profilo che le disposizioni censurate non sottraggono risorse alle Regioni e dunque non arrecano alcun vulnus diretto e concreto alla loro autonomia finanziaria - Reiezione. - D.l. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148), artt. 1 e 2. - Costituzione, artt. 3, 117 e 119; statuto della Regione siciliana, artt. 36 e 37; statuto della Regione Sardegna, artt. 7 e 8; statuto della Regione Valle d'Aosta, artt. 48-bis e 50, comma quinto; statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 48, 49, 63, commi primo e quinto, e 65.**

**Finanza regionale - Riserva integrale allo Stato delle maggiori entrate derivanti dall'introduzione dall'aumento dell'aliquota di base dell'accisa sui tabacchi lavorati - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Asserita lesione dell'autonomia finanziaria regionale - Asserita violazione del principio di leale collaborazione, per l'omessa attivazione della procedura consensuale necessaria per la modifica delle norme statutarie - Insussistenza - Operatività della clausola di salvaguardia che consente l'applicabilità del decreto impugnato agli enti ad autonomia differenziata solo se conforme ai loro statuti ed alle correlative norme di attuazione - Non fondatezza delle questioni. - D.l. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148), art. 2, comma 3, secondo e quarto periodo. - Statuto della Regione Valle d'Aosta, artt. 48-bis e 50, comma quinto; d.lgs. 22 aprile**

1994, n. 320, art. 1; legge 26 novembre 1981, n. 690, art. 8; legge 5 maggio 2009, n. 42, art. 27; d.l. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148), art. 19-bis.

Finanza regionale - Riserva allo Stato per un quinquennio delle maggiori entrate derivanti dal decreto legge, separatamente contabilizzate nel bilancio dello Stato, da destinarsi al raggiungimento di obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Asserita lesione dell'autonomia finanziaria regionale - Asserita violazione del principio di leale collaborazione, per l'omessa attivazione della procedura consensuale necessaria per la modifica delle norme statutarie - Omessa specificazione delle maggiori entrate illegittimamente riservate allo Stato - Indeterminatezza dell'oggetto delle questioni - Inammissibilità. - D.l. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148), art. 2, comma 36. - Statuto della Regione Valle d'Aosta, artt. 48-bis e 50, comma quinto; d.lgs. 22 aprile 1994, n. 320, art. 1; legge 26 novembre 1981, n. 690, art. 8; legge 5 maggio 2009, n. 42, art. 27.

Finanza regionale - IRPEF - Contributo temporaneo di solidarietà in misura pari al 3 per cento sulla parte del reddito complessivo eccedente l'importo di 300.000 euro lordi annui - Riserva integrale allo Stato, per un quinquennio, delle maggiori entrate separatamente contabilizzate nel bilancio dello Stato, al fine di raggiungere gli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Asserita lesione dell'autonomia finanziaria regionale - Insussistenza - Mancanza dei requisiti previsti dallo statuto per la riserva integrale allo Stato - Operatività della clausola di salvaguardia che consente l'applicabilità del decreto impugnato agli enti ad autonomia differenziata solo se conforme ai loro statuti ed alle correlative norme di attuazione - Non fondatezza della questione. - D.l. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148), art. 2, comma 2, in combinato disposto con il comma 36. - Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, art. 49, comma primo, alinea e n. 1); d.P.R. 23 gennaio 1965, n. 114, art. 4, comma primo; d.l. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148), art. 19-bis.

Finanza regionale - IVA - Aumento dell'aliquota dal 20 al 21 per cento, nonché specifiche modalità di calcolo dell'imponibile per alcuni contribuenti, relativo regime temporale ed esenzione per lo Stato ed enti pubblici - Riserva allo Stato delle relative entrate, per un quinquennio, al fine di raggiungere gli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea, con contabilizzazione separata nel bilancio dello Stato - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Asserita lesione dell'autonomia finanziaria regionale - Insussistenza - Mancanza dei requisiti previsti dallo statuto per la riserva integrale allo Stato - Operatività della clausola di salvaguardia che consente l'applicabilità del decreto impugnato agli enti ad autonomia differenziata solo se conforme ai loro statuti ed alle correlative norme di attuazione - Non fondatezza della questione. - D.l. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148), art. 2, commi 2-bis, 2-ter e 2-quater, in combinato disposto con il comma 36. - Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, art. 49, comma primo, n. 4); d.P.R. 23 gennaio 1965, n. 114, art. 4, comma primo; d.l. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148), art. 19-bis.

Finanza regionale - Aumento dell'aliquota di base dell'accisa sui tabacchi lavorati - Riserva integrale allo Stato, per un quinquennio, delle maggiori entrate, al fine di raggiungere gli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea, con contabilizzazione separata nel bilancio dello Stato - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Asserita lesione dell'autonomia finanziaria regionale - Insussistenza - Mancanza dei requisiti previsti dallo statuto per la riserva integrale allo Stato - Operatività della clausola di salvaguardia che consente l'applicabilità del decreto impugnato agli enti ad autonomia differenziata solo se conforme ai loro statuti ed alle correlative norme di attuazione - Non fondatezza della questione. - D.l. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148), art. 2, comma 3, in combinato disposto con il comma 36. - Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, art. 49, primo comma, n. 7); d.P.R. 23 gennaio 1965, n. 114, art. 4, comma primo; d.l. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148), art. 19-bis.

Finanza regionale - Imposte sostitutive sui redditi di capitale - Fissazione nella misura unica del 20 per cento - Riserva integrale allo Stato, per un quinquennio, delle maggiori entrate, al fine di raggiungere gli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea, con contabilizzazione separata nel bilancio dello Stato - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Asserita lesione dell'autonomia finanziaria regionale - Insussistenza - Mancanza dei requisiti previsti dallo statuto per la riserva integrale allo Stato - Operatività della clausola di salvaguardia che consente l'applicabilità del decreto impugnato agli enti ad autonomia differenziata solo se conforme ai loro statuti ed alle correlative norme di attuazione - Non fondatezza della questione. - D.l. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148), art. 2, comma 6, in combinato disposto con il comma 36. - Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, art. 49; legge 28 dicembre 2001, n. 448, art. 25, comma 6; d.P.R. 23 gennaio 1965, n. 114, art. 4, comma primo; d.l. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148), art. 19-bis.

Finanza regionale - IRES - Incremento della quota di utili netti annuali delle società cooperative destinati alla riserva obbligatoria nonché maggiorazione dell'aliquota a carico delle società - Riserva integrale allo Stato, per un quinquennio, delle maggiori entrate, al fine di raggiungere gli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea, con contabilizzazione separata nel bilancio dello Stato - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Asserita lesione dell'autonomia finanziaria regionale - Insussistenza - Mancanza dei requisiti previsti dallo statuto per la riserva integrale allo Stato - Operatività della clausola di salvaguardia che consente l'applicabilità del decreto impugnato agli enti ad autonomia differenziata solo se conforme ai loro statuti ed alle correlative

norme di attuazione - Non fondatezza della questione. - D.l. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148), art. 2, commi 36-bis, 36-quater, 36-quinquies e 36-decies. - Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, art. 49, primo comma, n. 2); d.P.R. 23 gennaio 1965, n. 114, art. 4, comma primo; d.l. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148), art. 19-bis.

Finanza regionale - Riserva allo Stato per un quinquennio delle maggiori entrate derivanti dal decreto legge, da destinarsi al raggiungimento di obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea e separatamente contabilizzate nel bilancio dello Stato - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Asserita lesione dell'autonomia finanziaria regionale - Asserita violazione del principio di leale collaborazione, per l'omessa attivazione della procedura consensuale necessaria per la modifica delle norme statutarie - Insussistenza - Operatività della clausola di salvaguardia che consente l'applicabilità del decreto impugnato agli enti ad autonomia differenziata solo se conforme ai loro statuti ed alle correlative norme di attuazione - Non fondatezza della questione. - D.l. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148), art. 2. - Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 63, commi primo e quinto, e 65; d.l. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148), art. 19-bis.

Finanza regionale - Riserva allo Stato di maggiori entrate derivanti da specifiche misure attinenti a prelievi tributari o dalla diminuzione di agevolazioni - Ricorso della Regione siciliana - Eccezione inammissibilità sotto il profilo della genericità delle censure - Reiezione. - D.l. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148), art. 2. - Statuto della Regione siciliana, artt. 36 e 37; d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, art. 2.

Finanza regionale - Imposte sostitutive sui redditi di capitale - Fissazione nella misura unica del 20 per cento - Ricorso della Regione siciliana - Asserita riduzione del gettito spettante alla Regione in base allo statuto di autonomia e alle relative norme di attuazione - Asserita lesione dell'autonomia finanziaria regionale per l'omessa introduzione di idonee misure compensative - Insussistenza - Erronea ricostruzione del quadro normativo - Operatività della clausola di salvaguardia che consente l'applicabilità del decreto impugnato agli enti ad autonomia differenziata solo se conforme ai loro statuti ed alle correlative norme di attuazione - Non fondatezza della questione. - D.l. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148), art. 2, comma 6. - Statuto della Regione siciliana, art. 36; d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, art. 2; d.l. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148), art. 19-bis.

Finanza regionale - Riserva integrale allo Stato delle maggiori entrate derivanti dall'introduzione dall'aumento dell'aliquota di base dell'accisa sui tabacchi lavorati - Ricorso della Regione siciliana - Asserita lesione dell'autonomia finanziaria regionale - Insussistenza - Operatività della clausola di salvaguardia che consente l'applicabilità del decreto impugnato agli enti ad autonomia differenziata solo se conforme ai loro statuti ed alle correlative norme di attuazione - Non fondatezza della questione. - D.l. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148), art. 2, comma 3, secondo, terzo e quarto periodo. - Statuto della Regione siciliana, art. 36, secondo comma; d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, art. 2 e tabella B); d.l. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148), art. 19-bis.

Finanza regionale - Riserva allo Stato del gettito delle entrate erariali connesse a condoni, sanatorie e controlli previsti dalla legge finanziaria del 2003 - Ricorso della Regione siciliana - Asserita lesione dell'autonomia finanziaria regionale - Insussistenza - Entrate interamente e nominativamente riservate all'Erario in base alla normativa statutaria - Non fondatezza della questione. - D.l. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148), art. 2, commi 5-bis e 5-ter. - Statuto della Regione siciliana, art. 36; d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074.

Finanza regionale - Riserva allo Stato del gettito delle entrate erariali connesse a condoni, sanatorie e controlli previsti dalla legge finanziaria del 2003 - Tributi riscossi nel territorio siciliano non nominativamente attribuiti all'Erario dallo statuto - Espressa applicabilità alla Regione siciliana - Riduzione del gettito spettante alla Regione in base allo statuto di autonomia e alle relative norme di attuazione - Lesione dell'autonomia finanziaria regionale - Illegittimità costituzionale in parte qua. - D.l. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148), art. 2, commi 5-bis e 5-ter. - Statuto della Regione siciliana, art. 36; d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, art. 2.

Finanza regionale - Riserva allo Stato del gettito delle entrate erariali derivante dalla riduzione dei trattamenti economici complessivi dei dipendenti pubblici di cui all'art. 9, comma 2 del d.l. n. 78 del 2010 - Ricorso della Regione siciliana - Sopravvenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione che costituisce presupposto per l'applicazione della norma impugnata - Inammissibilità della questione. - D.l. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148), art. 2, comma 1, prima parte. - Statuto della Regione siciliana, art. 36; d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, art. 2.

Finanza regionale - Riserva allo Stato del gettito delle entrate erariali derivante dal contributo di perequazione di cui all'art. 18, comma 22-bis, del d.l. n. 98 del 2011 - Ricorso della Regione siciliana - Erronea individuazione della disposizione ritenuta lesiva (aberratio ictus) - Inammissibilità della questione. - D.l. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148), art. 2, comma 1, restante parte. - Statuto della Regione siciliana, art. 36; d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, art. 2.

Finanza regionale - Riserva allo Stato del gettito derivante da entrate varie di natura tributaria (temporaneo contributo di solidarietà sul reddito complessivo, aumento dell'aliquota dell'IVA, imposta di bollo sui trasferimenti all'estero) - Ricorso della Regione siciliana - Asserita lesione dell'autonomia finanziaria regionale -

**Insussistenza - Operatività della clausola di salvaguardia che consente l'applicabilità del decreto impugnato agli enti ad autonomia differenziata solo se conforme ai loro statuti ed alle correlative norme di attuazione - Non fondatezza della questione. - D.l. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148), art. 2, commi 2, 2-bis, 2-ter, 2-quater e 35-octies. - Statuto della Regione siciliana, art. 36; d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, art. 2; d.l. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148), art. 19-bis.**

**Finanza regionale - Riserva allo Stato delle maggiori entrate derivanti dall'attività di contrasto all'evasione fiscale - Ricorso della Regione siciliana - Asserita lesione dell'autonomia finanziaria regionale - Insussistenza - Operatività della clausola di salvaguardia che consente l'applicabilità del decreto impugnato agli enti ad autonomia differenziata solo se conforme ai loro statuti ed alle correlative norme di attuazione - Non fondatezza della questione. - D.l. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148), art. 2, comma 36, terzo periodo. - Statuto della Regione siciliana, art. 36; d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, art. 2; d.l. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148), art. 19-bis.**

**Finanza regionale - Riserva allo Stato delle maggiori entrate derivanti dall'anticipazione di riduzione di agevolazioni - Ricorso della Regione Sardegna - Ius superveniens che abroga la norma denunciata, rimasta inattuata - Cessazione della materia del contendere. - D.l. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148), artt. 2, comma 36, primo e secondo periodo, e 1, comma 6, in combinato disposto. - Costituzione, artt. 3, 117 e 119; statuto della Regione Sardegna, artt. 7 e 8.**

**Finanza regionale - IRPEF - Riserva allo Stato del gettito derivante dal contributo di solidarietà temporaneo sul reddito complessivo imponibile eccedente i 300.000 euro annui - Ricorso della Regione Sardegna - Asserita lesione dell'autonomia finanziaria regionale - Insussistenza - Operatività della clausola di salvaguardia che consente l'applicabilità del decreto impugnato agli enti ad autonomia differenziata solo se conforme ai loro statuti ed alle correlative norme di attuazione - Non fondatezza della questione. - D.l. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148), art. 2, commi 36, primo e secondo periodo, e 2 in combinato disposto. - Statuto della Regione Sardegna, art. 8, primo comma, lett. a); d.l. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148), art. 19-bis.**

**Finanza regionale - IVA - Aumento dell'aliquota dal 20 al 21 per cento, nonché specifiche modalità di calcolo dell'imponibile per alcuni contribuenti, relativo regime temporale ed esenzione per lo Stato ed enti pubblici - Riserva allo Stato delle relative entrate, per un quinquennio, al fine di raggiungere gli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea, con contabilizzazione separata nel bilancio dello Stato - Ricorso della Regione Sardegna - Asserita lesione dell'autonomia finanziaria regionale - Insussistenza - Operatività della clausola di salvaguardia che consente l'applicabilità del decreto impugnato agli enti ad autonomia differenziata solo se conforme ai loro statuti ed alle correlative norme di attuazione - Non fondatezza della questione. - D.l. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148), art. 2, comma 36, primo e secondo periodo, in combinato disposto con i commi 2-bis, 2-ter e 2-quater. - Statuto della Regione Sardegna, art. 8, primo comma, lett. f); d.l. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148), art. 19-bis.**

**Finanza regionale - Riserva allo Stato, per un quinquennio, delle maggiori entrate derivanti dall'introduzione di nuovi giochi e lotterie, al fine di raggiungere gli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea, con contabilizzazione separata nel bilancio dello Stato - Ricorso della Regione Sardegna - Asserita lesione dell'autonomia finanziaria regionale - Insussistenza - Operatività della clausola di salvaguardia che consente l'applicabilità del decreto impugnato agli enti ad autonomia differenziata solo se conforme ai loro statuti ed alle correlative norme di attuazione - Non fondatezza della questione. - D.l. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148), art. 2, commi 36, primo e secondo periodo, e 3, primo e quarto periodo. - Statuto della Regione Sardegna, art. 8, primo comma, lett. m); d.l. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148), art. 19-bis.**

**Finanza regionale - Riserva allo Stato, per un quinquennio, del gettito delle entrate erariali connesse a condoni, sanatorie e controlli previsti dalla legge finanziaria del 2003, da destinarsi al raggiungimento di obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea, separatamente contabilizzate nel bilancio dello Stato - Ricorso della Regione Sardegna - Asserita lesione dell'autonomia finanziaria regionale - Insussistenza - Operatività della clausola di salvaguardia che consente l'applicabilità del decreto impugnato agli enti ad autonomia differenziata solo se conforme ai loro statuti ed alle correlative norme di attuazione - Non fondatezza della questione. - D.l. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148), art. 2, commi 36, primo e secondo periodo, 5-bis e 5-ter. - Statuto della Regione Sardegna, art. 8; d.l. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148), art. 19-bis.**

**Finanza regionale - Imposta sostitutiva sui redditi di capitale - Fissazione nella misura unica del 20 per cento - Riserva allo Stato, per un quinquennio, delle maggiori entrate, da destinarsi al raggiungimento di obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea, separatamente contabilizzate nel bilancio dello Stato - Ricorso della Regione Sardegna - Asserita lesione dell'autonomia finanziaria regionale - Insussistenza - Operatività della clausola di salvaguardia che consente l'applicabilità del decreto impugnato agli enti ad autonomia differenziata solo se conforme ai loro statuti ed alle correlative norme di attuazione - Non fondatezza della questione. - D.l. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148), art. 2, commi 36, primo e secondo periodo, 6 e 9, in combinato disposto. - Statuto della Regione Sardegna, art. 8, primo comma, lett. m); d.l. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148), art. 19-bis.**

Finanza regionale - Riserva allo Stato, per un quinquennio, delle maggiori entrate, derivanti dall'attività di contrasto all'evasione, da destinarsi al raggiungimento di obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea, separatamente contabilizzate nel bilancio dello Stato - Ricorso della Regione Sardegna - Asserita lesione dell'autonomia finanziaria regionale - Insussistenza - Operatività della clausola di salvaguardia che consente l'applicabilità del decreto impugnato agli enti ad autonomia differenziata solo se conforme ai loro statuti ed alle correlative norme di attuazione - Non fondatezza della questione. - D.l. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148), art. 2, comma 36. - Statuto della Regione Sardegna, art. 8; d.l. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148), art. 19-bis. (GU n.44 del 7-11-2012)

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 6, e dell'art. 2, commi 1, 2, 2-bis, 2-ter, 2-quater, 3, 5-bis, 5-ter, 6, 9, 35-octies, 36, 36-bis, 36-quater, 36-quinquies e 36-decies del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, promossi dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, dalla Regione siciliana e dalla Regione autonoma Sardegna con ricorsi notificati il 14-16, il 15 ed il 15 novembre 2011, depositati in cancelleria il 18, il 22, il 23 ed il 24 novembre 2011 e rispettivamente iscritti ai nn. 135, 139, 140 e 160 del registro ricorsi 2011.

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

udito nell'udienza pubblica del 3 luglio 2012 il Giudice relatore Franco Gallo;

uditi gli avvocati Ulisse Corea per la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, Giandomenico Falcon per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, Marina Valli per la Regione siciliana, Massimo Luciani per la Regione autonoma Sardegna e l'avvocato dello Stato Maria Letizia Guida per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1.- Quattro Regioni a statuto speciale, la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste (ricorso n. 135 del 2011), la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia (ricorso n. 139 del 2011), la Regione siciliana (ricorso n. 140 del 2011) e la Regione autonoma Sardegna (ricorso n. 160 del 2011) hanno promosso questioni principali di legittimità costituzionale di numerose disposizioni del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148.

L'esame di questa Corte è qui limitato alle questioni relative agli artt. 1 e 2 di detto decreto-legge, restando riservata a separate pronunce la decisione di quelle riguardanti altre disposizioni del citato decreto.

In particolare, l'art. 1 è impugnato, con riguardo al comma 6, dalla sola Regione Sardegna; l'art. 2 è impugnato: quanto al comma 1, dalla sola Regione siciliana; quanto al comma 2, dalle Regioni siciliana, Friuli-Venezia Giulia e Sardegna; quanto ai commi 2-bis, 2-ter, 2-quater, dalle Regioni siciliana, Friuli-Venezia Giulia e Sardegna; quanto al comma 3, da tutte le ricorrenti, tranne la Regione Sardegna; quanto ai commi 5-bis e 5-ter, dalle Regioni siciliana e Sardegna; quanto al comma 6, dalle Regioni siciliana, Friuli-Venezia Giulia e Sardegna; quanto al comma 9, dalla sola Regione Sardegna; quanto al comma 35-octies, dalla sola Regione siciliana; quanto al comma 36,

da tutte le ricorrenti (da solo o in combinato disposto con le altre disposizioni); quanto, infine, ai commi 36-bis, 36-quater, 36-quinquies e 36-decies, dalla sola Regione Friuli-Venezia Giulia.

Le questioni sono promosse evocando a parametro: a) gli artt. 3, 117 e 119 della Costituzione (con il ricorso della Regione autonoma Sardegna) ed il principio di leale collaborazione (con i ricorsi delle Regioni autonome Valle d'Aosta e Friuli-Venezia Giulia); b) gli artt. 48-bis e 50, comma quinto, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), in relazione all'art. 1 del decreto legislativo 22 aprile 1994, n. 320 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Valle d'Aosta), all'art. 8 della legge 26 novembre 1981, n. 690 (Revisione dell'ordinamento finanziario della regione Valle d'Aosta), 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), con il ricorso della Regione autonoma Valle d'Aosta; c) gli artt. 48, 49, 63, commi primo e quinto, 65 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), 4, comma primo, del d.P.R. 23 gennaio 1965, n. 114 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia in materia di finanza regionale), e 6, comma 2, del decreto legislativo 2 gennaio 1997, n. 8 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Friuli-Venezia Giulia recanti modifiche ed integrazioni al d.P.R. 23 gennaio 1965, n. 114, concernente la finanza regionale), con il ricorso della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia; d) gli artt. 36 e 37 del r.d.lgs. 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 del d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria), con il ricorso della Regione siciliana; e) gli artt. 7 e 8 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), con il ricorso della Regione autonoma Sardegna.

Le Regioni ricorrenti impugnano disposizioni che prevedono, in un caso, una diminuzione di entrate erariali (art. 2, comma 6, nella parte impugnata dalla Regione siciliana) oppure, negli altri casi, riservano allo Stato (art. 2, comma 36) le maggiori entrate derivanti dalla diminuzione di agevolazioni (art. 1, comma 6), dall'introduzione di nuovi giochi e lotterie o dall'aumento dell'accisa sui tabacchi lavorati (art. 2, comma 3), da specifiche misure attinenti a prelievi tributari (art. 2, commi 1, 2, 2-bis, 2-ter, 2-quater, 3, 5-bis, 5-ter, 6 – nella parte impugnata dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia –, 35-octies, 36-bis, 36-quater, 36-quinquies e 36-decies), nonché, in generale, dall'attività di contrasto all'evasione fiscale (art. 2, comma 36, terzo e quarto periodo). La diminuzione di entrate erariali, comportando una riduzione del gettito spettante per statuto alla Regione siciliana, viene censurata per l'asserito impoverimento arrecato alla finanza regionale. La riserva allo Stato delle suddette maggiori entrate è, a sua volta, ritenuta lesiva dell'autonomia finanziaria delle ricorrenti, le quali lamentano la violazione delle disposizioni statutarie e delle relative norme di attuazione che: a) attribuiscono ai bilanci regionali quote delle entrate derivanti dal gettito di tributi erariali riscossi nei rispettivi territori; b) pongono condizioni per la riserva allo Stato dell'intero gettito di tali tributi; c) prevedono, comunque, peculiari procedure consensuali per le modifiche dell'ordinamento finanziario delle Regioni a statuto speciale.

Il comune presupposto interpretativo di tutte tali censure – ivi comprese quelle in cui vengono evocati a parametro, oltre a norme di rango statutario, anche articoli della Costituzione – risiede nella ritenuta applicabilità delle norme impuginate alle Regioni autonome ricorrenti.

2.– In considerazione della parziale identità delle norme denunciate e delle censure proposte, i giudizi, come sopra separati e delimitati, devono essere riuniti per essere trattati congiuntamente e decisi con un'unica pronuncia.

3.– L'Avvocatura generale dello Stato ha preliminarmente eccepito l'inammissibilità di tutte le questioni, sotto il profilo che le disposizioni censurate non sottraggono risorse alle Regioni e, quindi, non arrecano alcun vulnus diretto e concreto alla loro autonomia finanziaria.

L'eccezione non è fondata per due diverse ragioni.

In primo luogo, perché in tutti i casi di maggiori entrate integralmente riservate all'Erario la dedotta mancata partecipazione al gettito di tributi che spetterebbero pro quota o in toto alle ricorrenti in base alle norme statutarie evocate come parametri, oltre a determinare evidenti effetti finanziari negativi in termini di minori introiti regionali, integra – secondo la prospettazione delle ricorrenti – una violazione diretta di norme di rango statutario e quindi, diversamente da quanto sostenuto dalla parte resistente, produce un vulnus alla loro autonomia finanziaria quale garantita da norme di rango costituzionale. In secondo luogo, perché, almeno nel caso di cui al censurato comma 6 dell'art. 2, per la parte impugnata dalla sola Regione siciliana, viene stabilita una riduzione delle aliquote di alcuni tributi, tale da comportare in relazione ad essi una "minore entrata" rispetto al gettito che sarebbe spettato alla Regione in assenza della riduzione; con la conseguenza che si verificherebbe una diminuzione delle risorse a disposizione della Regione e, quindi, una menomazione della sua autonomia finanziaria.

Tanto basta per giustificare l'interesse processuale al ricorso ed il rigetto dell'eccezione.

4.– Prima di procedere allo scrutinio nel merito delle suddette questioni è necessario vagliare la fondatezza del sopra ricordato presupposto interpretativo delle ricorrenti circa l'effettiva applicabilità alle Regioni autonome delle norme impuginate e, in caso positivo, accertare se si verifichino le prospettate lesioni degli statuti speciali.

A tal fine, occorre muovere dall'interpretazione dell'art. 19-bis del decreto-legge n. 138 del 2011 (articolo introdotto dalla legge di conversione e rubricato «Disposizioni finali concernenti le regioni a statuto speciale e le province autonome»), il quale, nel disciplinare, in via generale, il rapporto tra tale decreto e gli enti ad autonomia differenziata, dispone che: «L'attuazione delle disposizioni del presente decreto nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e 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».

4.1.– In proposito, va precisato che l'«attuazione» del decreto, menzionata nell'articolo, deve essere intesa non nella ristretta accezione di predisposizione di fonti normative secondarie dirette a regolamentare in dettaglio i principi o le norme espressi nel decreto, ma in quella, più ampia e generica, di applicazione delle norme del decreto. Diversamente, si verrebbe a creare una insanabile contraddizione con la successiva statuizione, contenuta nello stesso articolo, la quale pone la regola del rispetto degli statuti speciali e delle relative norme di attuazione. Infatti, ove le norme del decreto fossero in contrasto con tali statuti e con le loro norme di attuazione, sarebbe palesemente illogico limitare il divieto di violare la normativa statutaria con riguardo alle sole norme secondarie del decreto, che ne costituiscono «attuazione» in senso stretto, e non anche al decreto stesso, di cui tali norme secondarie costituiscono semplice applicazione.

4.2.– La parte residua dell'articolo in esame presenta un duplice contenuto normativo: da un lato, una clausola di salvaguardia degli enti ad autonomia speciale (l'applicazione deve avvenire «nel rispetto dei loro statuti e delle relative norme di attuazione»); dall'altro, un rinvio espresso all'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, recante «Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione» («secondo quanto previsto dall'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42»). Detto art. 27 prevede, in particolare, che le Regioni a statuto speciale e le Province autonome concorrano 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 ed all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario «nel rispetto degli statuti speciali» e «secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti, da definire, con le procedure previste dagli statuti medesimi».

Per quanto riguarda la clausola di salvaguardia, gli evocati parametri di rango statutario assumono, attraverso di essa, la funzione di generale limite per l'applicazione delle norme del decreto-legge n. 138 del 2011, nel senso che queste sono inapplicabili agli enti a statuto speciale

ove siano in contrasto con gli statuti e le relative norme di attuazione. Detta inapplicabilità esclude la fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale basate sulla violazione di tali parametri statutari (in tal senso, a proposito di disposizioni analoghe, le sentenze n. 64 del 2012 e n. 152 del 2011). Ovviamente, l'indicata clausola non opera nei particolari casi in cui singole norme del decreto-legge 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. Pertanto, solo in questi casi eccezionali – che ricorrono, per la Regione siciliana, con riguardo agli impugnati commi 5-bis e 5-ter dell'art. 2 (esaminati infra, al punto 7.3.5.) – si pone un problema di legittimità costituzionale della normativa introdotta dal decreto-legge.

Ne consegue che l'art. 19-bis, nel richiedere la necessità del «rispetto» degli statuti speciali, 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 e quindi, per quanto attiene alle «maggiori entrate» erariali derivanti dal decreto, soltanto se l'integrale riserva quinquennale allo Stato del gettito – prevista in via generale dal comma 36 dell'art. 2 – sia consentita da tali statuti. Pertanto, quando il contrasto non sussista o, pur sussistendo, operi la clausola di salvaguardia che determina l'inapplicabilità della norma denunciata alle Regioni a statuto speciale, la questione deve essere comunque dichiarata non fondata. E ciò perché, nel caso in cui il contrasto non sussista, non c'è, ovviamente, alcuna violazione della normativa statutaria e, nel caso in cui il contrasto sussista, la clausola di salvaguardia impedisce l'applicabilità alle ricorrenti della normativa censurata.

In questo contesto, l'ulteriore rinvio, contenuto nello stesso art. 19-bis, all'art. 27 della legge di delegazione sul federalismo fiscale n. 42 del 2009 assume solo il significato di prefigurare un percorso procedurale, dominato dal principio consensualistico, per la modificazione delle norme di attuazione degli statuti speciali, con riguardo all'eventualità in cui lo Stato voglia introdurre negli enti ad autonomia differenziata, quanto alle materie trattate nel decreto-legge, una disciplina non conforme alle norme di attuazione statutaria. L'art. 27, infatti, pone 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. Il suddetto richiamo all'art. 27 conferma, quindi, che il decreto-legge n. 138 del 2011 si applica agli enti ad autonomia differenziata solo se conforme ai loro statuti ed alle correlative norme di attuazione.

4.3.– Così interpretato l'art. 19-bis, si può ora passare ad accertare, come richiesto da tale articolo, se le singole norme impugnate «rispettino» gli statuti speciali e, quindi, se siano applicabili alle Regioni autonome ricorrenti.

È opportuno sottolineare che questa Corte, nel dichiarare la non fondatezza delle questioni, non può limitarsi a rilevare l'operatività della clausola di salvaguardia. È invece necessario, in considerazione delle opposte conseguenze in ordine alla spettanza delle «maggiori entrate», precisare le ragioni della non fondatezza, distinguendo – come sopra visto – i casi in cui la norma denunciata sia applicabile in quanto conforme alle norme statutarie (con conseguente spettanza dell'entrata allo Stato), da quelli in cui, proprio per effetto della predetta clausola, sia inapplicabile perché non conforme allo statuto (con conseguente spettanza del gettito alla Regione). In mancanza di una tale specificazione motivazionale, espressamente richiesta da tutte le parti in giudizio, il problema della spettanza delle «maggiori entrate» non verrebbe risolto e costringerebbe gli enti ad autonomia differenziata a riproporre le questioni di legittimità costituzionale sotto forma di conflitti di attribuzione aventi ad oggetto gli atti con i quali lo Stato provvederà ad acquisire dette «maggiori entrate».

5.– Con il ricorso n. 135 del 2011, la Regione autonoma Valle d'Aosta impugna l'art. 2 del decreto-legge n. 138 del 2011, limitatamente ai commi 3, secondo e quarto periodo, e 36. Viene denunciata

la violazione del principio di leale collaborazione, nonché degli artt. 48-bis e 50, comma quinto, dello statuto speciale (legge costituzionale n. 4 del 1948), dell'art. 1 delle norme di attuazione statutarie (d.lgs. n. 320 del 1994), dell'art. 8 della legge di revisione dell'ordinamento finanziario della Regione ricorrente (legge n. 690 del 1981) e dell'art. 27 della legge di delegazione in materia di federalismo fiscale (legge n. 42 del 2009).

5.1.– Il secondo e quarto periodo del comma 3 dell'art. 2 del decreto-legge n. 138 del 2011 sono impugnati nella parte in cui prevedono l'integrale attribuzione allo Stato delle maggiori entrate derivanti dall'aumento dell'aliquota di base dell'accisa sui tabacchi lavorati: «Il Direttore generale dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato può proporre al Ministro dell'economia e delle finanze di disporre con propri decreti, entro il 30 giugno 2012, [...] l'aumento dell'aliquota di base dell'accisa sui tabacchi lavorati prevista dall'allegato I al decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504» (secondo periodo); «Le maggiori entrate derivanti dal presente comma sono integralmente attribuite allo Stato» (quarto periodo).

La Regione autonoma lamenta che la norma censurata riservi allo Stato detta maggiore entrata, nonostante che non sussistano le condizioni previste dall'art. 8 della legge n. 690 del 1981 per tale riserva. Tale parametro prevede che «Il provento derivante alla regione Valle d'Aosta da maggiorazioni di aliquote e da altre modificazioni dei tributi ad essa devoluti [...], ove sia destinato per legge, ai sensi dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, per la copertura di nuove o maggiori spese che sono da effettuare a carico del bilancio statale, è riversato allo Stato» (comma primo), nella misura determinata «per ciascun esercizio finanziario con decreto dei Ministri delle finanze e del tesoro, d'intesa con il presidente della giunta regionale» (comma secondo).

La questione non è fondata.

L'accisa sui tabacchi lavorati è un tributo "devoluto" alla Regione autonoma ricorrente, ai sensi del primo comma dell'evocato art. 8 della legge n. 690 del 1981. Infatti, l'art. 4, comma 2, lettera e), della medesima legge n. 690 del 1981 riserva espressamente alla Regione autonoma «l'intero gettito dell'accisa sui tabacchi». Deve pertanto ritenersi devoluto alla Regione, ai sensi di tali parametri, anche il maggior gettito derivante dall'aumento dell'aliquota della suddetta accisa. In base, poi, al secondo comma del medesimo art. 8 della legge n. 690 del 1981, per poter legittimamente "riversare allo Stato", in tutto o in parte, tale maggiore entrata tributaria, occorre non solo la destinazione del gettito a «copertura di nuove o maggiori spese che sono da effettuare a carico del bilancio statale», ma anche una specifica determinazione ministeriale sulla misura del "riversamento", che deve essere adottata «d'intesa» con il Presidente della Giunta regionale. Tale intesa, nella specie, non è intervenuta. Ciò è sufficiente per determinare un contrasto con i parametri statuari evocati.

Opera, pertanto, la menzionata clausola di salvaguardia di cui al ricordato art. 19-bis, con conseguente inapplicabilità alla ricorrente della norma impugnata. Il che fa venir meno il presupposto interpretativo delle censure, costituito, appunto, dall'applicabilità della norma impugnata e comporta, quindi, la non fondatezza della questione in riferimento a tutti i parametri evocati dalla Regione autonoma.

5.2.– La medesima Regione impugna, altresì, il comma 36 dell'art. 2 del decreto-legge n. 138 del 2011, il quale prevede – per quanto qui interessa – che: a) le maggiori entrate derivanti dal decreto-legge «sono riservate all'Erario, per un periodo di cinque anni, per essere destinate alle esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea, anche alla luce della eccezionalità della situazione economica internazionale» (primo periodo); b) «con apposito decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, da emanare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, sono stabilite le modalità di individuazione del maggior gettito, attraverso separata contabilizzazione» (secondo periodo). La Regione lamenta, anche in tale caso, la violazione dell'art. 8 della legge n. 690 del 1981, il quale

indica le condizioni per riservare allo Stato i proventi derivanti dalle maggiorazioni di aliquote e da altre modificazioni dei tributi devoluti alla Regione stessa.

La questione è inammissibile per l'indeterminatezza del suo oggetto.

Infatti, la ricorrente omette di precisare quali siano le specifiche «maggiori entrate» previste dal decreto-legge n. 138 del 2011 che costituiscono «proventi» di tributi ad essa «devoluti» ai sensi delle norme statutarie e dell'ordinamento finanziario della Regione. Il ricorso, pertanto, per la sua generica formulazione, non consente di individuare quali, fra le maggiori entrate derivanti dalle numerose misure disposte dal suddetto decreto-legge, sarebbero state illegittimamente “riversate” allo Stato. La lacunosa formulazione della questione di legittimità costituzionale si risolve, perciò, nella carente individuazione delle «disposizioni ritenute viziate da illegittimità» e, quindi, nella mancanza di uno degli elementi richiesti dal combinato disposto degli artt. 34 e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, per la rituale proposizione del ricorso di legittimità costituzionale in via principale. Di qui l'inammissibilità della questione.

5.3.– La Regione autonoma Valle d'Aosta prospetta, infine, una censura generale che investe tutte le sopra indicate disposizioni da essa impugnate. La ricorrente assume che tali disposizioni avrebbero apportato modifiche alla normativa statutaria o di attuazione statutaria in materia di ordinamento finanziario delle Regioni senza aver seguito le peculiari procedure consensuali necessarie a tale fine, previste, in particolare, dagli artt. 48-bis e 50 dello statuto d'autonomia nonché dall'art. 1 del d.lgs. n. 320 del 1994, recante norme di attuazione statutaria. Ai fini della decisione, occorre distinguere tra le questioni aventi ad oggetto il secondo ed il quarto periodo del comma 3 dell'art. 2 del decreto-legge n. 138 del 2011 e quella avente ad oggetto il comma 36 dell'art. 2 del medesimo decreto-legge.

Le questioni riguardanti il comma 3 non sono fondate; quella riguardante il comma 36 è inammissibile.

5.3.1.– Come si è osservato al punto 5.1., il secondo ed il quarto periodo del comma 3 dell'art. 2 non sono applicabili alla Regione ricorrente, per effetto della clausola di cui all'art. 19-bis del citato decreto-legge. Una volta accertato che tale clausola preclude l'applicazione agli enti ad autonomia speciale delle norme del decreto-legge n. 138 del 2011 contrastanti con i rispettivi statuti speciali e le relative norme attuative e preso atto che, nella specie, non risultano impedimenti all'operatività di tale clausola, viene meno il presupposto da cui muovono le censure, cioè l'applicabilità alla ricorrente di norme contrastanti con lo statuto speciale o con le norme di attuazione statutaria. Come già osservato al punto 4.3., le disposizioni del decreto che derogano al regime statutario delle partecipazioni regionali al gettito di tributi erariali non trovano applicazione nei confronti della Regione ricorrente e, conseguentemente, sono inidonee ad apportare modifiche al suo ordinamento finanziario. Di qui la non fondatezza delle questioni.

5.3.2.– Quanto alla questione riguardante il comma 36, valgono le stesse osservazioni svolte al punto 5.2. e, pertanto, la questione è inammissibile per l'indeterminatezza del suo oggetto. Anche in questo caso, infatti, la ricorrente omette di precisare quali siano le specifiche «maggiori entrate» previste dal decreto-legge n. 138 del 2011 che costituiscono «proventi» di tributi ad essa «devoluti» ai sensi delle norme statutarie e dell'ordinamento finanziario della Regione. Il ricorso non consente, pertanto, l'individuazione delle norme che, ad avviso della Regione, hanno apportato unilaterali ed illegittime modifiche all'ordinamento finanziario.

6.– Con il ricorso n. 139 del 2011, la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia impugna l'art. 2 del decreto-legge n. 138 del 2011, limitatamente ai commi 2, 2-bis, 2-ter, 2-quater, 6, 36, 36-bis, 36-quater, 36-quinquies e 36-decies. La ricorrente deduce che l'integrale riserva allo Stato delle maggiori entrate derivanti dalle disposizioni censurate si pone in contrasto con il principio di leale collaborazione e con gli artt. 48, 49, 63, commi primo e quinto, 65 dello statuto speciale (legge

costituzionale n. 1 del 1963), con l'art. 4, comma primo, delle norme di attuazione statutaria (d.P.R. n. 114 del 1965) e con l'art. 6, comma 2, delle ulteriori norme di attuazione statutaria in materia di finanza regionale (d.lgs. n. 8 del 1997).

Le questioni non sono fondate perché le norme impugnate non si applicano alla Regione ricorrente in conseguenza dell'operatività della clausola di salvaguardia di cui all'art. 19-bis del decreto-legge n. 138 del 2011.

Come sarà evidenziato nei punti seguenti, non si verifica, infatti, la condizione prevista da tale clausola – il «rispetto» della normativa statutaria – per l'applicazione delle norme del decreto-legge agli enti ad autonomia differenziata.

6.1.– In primo luogo, viene denunciato (al pari della Regione siciliana e della Regione autonoma Sardegna, come sarà precisato ai punti 7.3.3. e 8.2.) il comma 2 dell'art. 2 del decreto-legge n. 138 del 2011, che prevede un temporaneo «contributo di solidarietà» (dal 1° gennaio 2011 al 31 dicembre 2013, ma suscettibile di essere prorogato «anche per gli anni successivi al 2013, fino al raggiungimento del pareggio di bilancio», con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze) in misura pari al 3 per cento sulla parte del reddito complessivo (determinato ai sensi dell'art. 8 del d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, recante «Testo unico delle imposte sui redditi») eccedente l'importo di 300.000 euro lordi annui.

La disposizione è impugnata in combinato disposto con il comma 36 del medesimo art. 2 – il quale, come visto, attribuisce per un quinquennio allo Stato le maggiori entrate derivanti dal decreto-legge, separatamente contabilizzate nel bilancio dello Stato – per violazione del combinato disposto dell'art. 49, primo comma, alinea e numero 1), dello statuto e dell'art. 4, comma primo, del d.P.R. 23 gennaio 1965, n. 114 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia in materia di finanza regionale). Gli evocati parametri stabiliscono, rispettivamente, che: a) «Spettano alla Regione le seguenti quote fisse delle sottoindicate entrate tributarie erariali riscosse nel territorio della Regione stessa: [...] 1) sei decimi del gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche» (art. 49, primo comma, alinea e numero 1, dello statuto); b) «Il gettito derivante da maggiorazioni di aliquote o da altre modificazioni in ordine ai tributi devoluti alla regione, se destinato per legge, ai sensi dell'art. 81 della Costituzione, per finalità diverse da quelle di cui al comma 2, lettera b) [cioè diverse dal finanziamento delle funzioni statali delegate alla Regione], alla copertura di nuove specifiche spese di carattere non continuativo, che non rientrano nelle materie di competenza della regione, ivi comprese quelle relative a calamità naturali, è riservato allo Stato, purché risulti temporalmente delimitato, nonché contabilizzato distintamente nel bilancio statale e quindi quantificabile» (art. 4, comma primo, del d.P.R. n. 114 del 1965).

La normativa impugnata è in contrasto con lo statuto e le sue norme di attuazione, il cui «rispetto» è invece richiesto dal più volte citato art. 19-bis del decreto-legge n. 138 del 2011, al fine dell'applicabilità di detta normativa agli enti ad autonomia differenziata.

Va rilevato, in proposito, che l'entrata in esame ha natura indiscutibilmente tributaria, come incidentalmente rilevato dalla sentenza di questa Corte n. 223 del 2012, ai punti 13.2.2. e 13.3.1. del «Considerato in diritto», in quanto presenta la struttura di una sovrimposta dell'IRPEF, tanto che per il suo accertamento, riscossione e contenzioso lo stesso comma 2 stabilisce che «si applicano le disposizioni vigenti per le imposte sui redditi» (quinto periodo del comma). Dalla natura di imposta sui redditi discende la spettanza allo Stato non dell'intero gettito del contributo di solidarietà riscosso nel territorio regionale, ma solo dei quattro decimi del medesimo gettito, come previsto dall'evocata norma di attuazione statutaria.

Nella specie, poi, non risulta realizzata alcuna delle ipotesi statutarie di riserva integrale allo Stato delle entrate erariali. Con riferimento al citato primo comma dell'art. 4 del d.P.R. n. 114 del 1965, infatti, ricorrono solo i requisiti relativi alla delimitazione temporale del gettito ed alla sua quantificabilità e distinta contabilizzazione nel bilancio statale (prevista dal secondo periodo del comma 36), ma non ricorre anche il requisito consistente nella «copertura di nuove specifiche spese di carattere non continuativo», richiesto anch'esso dall'evocato parametro. Infatti, gli obiettivi ai

quali è finalizzato il maggior gettito – le indicate «esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea» – sono privi della specificità richiesta dall'indicata norma di attuazione statutaria in materia di finanza regionale. Né può farsi riferimento, come invece fa l'Avvocatura generale dello Stato, agli obiettivi di finanza pubblica inizialmente definiti nel Documento di economia e finanza (DEF) e successivamente concordati in sede europea, consistenti nell'impegno di raggiungere il pareggio di bilancio entro il 2013. Anche detti obiettivi, in realtà, sono generici, perché il raggiungimento del pareggio di bilancio è alla base di qualsiasi misura finanziaria adottata dallo Stato e perché comunque, nella visione unitaria del bilancio statale, tutto concorre al pareggio; e ciò a maggior ragione dopo la revisione dell'art. 81 Cost. che, con effetto dal 2014, ha elevato a dignità costituzionale la regola dell'equilibrio fra le entrate e le spese del bilancio statale. Va inoltre considerato che, come questa Corte ha già osservato, il suddetto impegno di ridurre il pareggio di bilancio «ha natura meramente politica e non si è tradotto in norme giuridiche vincolanti» (sentenza n. 142 del 2012). L'assenza di un tale carattere di giuridica coerenza rende ancora più evidente che la destinazione del gettito derivante dal primo periodo del comma 36 non è specifica, come invece richiesto dall'evocata norma statutaria.

Anche per tale ragione, la maggiore entrata derivante dal «contributo di solidarietà» non può essere integralmente riservata allo Stato.

6.2.– In secondo luogo, vengono impugnate dalla ricorrente i commi 2-bis, 2-ter e 2-quater dell'art. 2, in combinato disposto con il comma 36 del medesimo art. 2, il quale, come si è visto, riserva integralmente «all'Erario» per cinque anni e con separata contabilizzazione le maggiori entrate derivanti dall'intero decreto-legge. In particolare, i commi 2-bis, 2-ter, 2-quater: a) prevedono l'aumento dal 20 al 21 per cento dell'aliquota dell'IVA e specifiche modalità di calcolo dell'imponibile per alcuni contribuenti (comma 2-bis); b) disciplinano il regime temporale di applicazione di tali disposizioni attribuendo loro effetto dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge (comma 2-ter); c) precisano i casi ed i tempi in cui detta variazione dell'aliquota dell'IVA non si applica nei confronti dello Stato e di altri enti pubblici (comma 2-quater). La ricorrente assume che non ricorrono le condizioni statutarie per tale integrale riserva allo Stato e, pertanto, denuncia il contrasto dei suddetti commi con il combinato disposto dell'art. 49, primo comma, numero 4), dello statuto (il quale riserva alla Regione i «9,1 decimi del gettito dell'imposta sul valore aggiunto, esclusa quella all'importazione [...]», riscossa nel territorio della Regione stessa) ed il sopra citato art. 4, comma primo, del d.P.R. n. 114 del 1965 (il quale, come precisato al punto precedente, indica le condizioni per la riserva allo Stato dell'intero gettito dell'imposta).

Anche in questo caso la normativa impugnata non presenta quella conformità allo statuto ed alle relative norme di attuazione che è, invece, richiesta dall'art. 19-bis del decreto-legge n. 138 del 2011 per l'applicabilità di detta normativa agli enti ad autonomia speciale.

L'aumento di gettito derivante dall'incremento dell'aliquota dell'IVA – che, in base all'evocato art. 49 dello statuto, spetterebbe per i 9,1 decimi alla Regione ricorrente – è riservato interamente «all'Erario» dal richiamato comma 36 dell'art. 2 del decreto-legge n. 138 del 2011. Come osservato al precedente punto 6.1., la censurata normativa non soddisfa, tuttavia, le sopra ricordate condizioni fissate dal primo comma dell'art. 4 del d.P.R. n. 114 del 1965 per una tale integrale riserva allo Stato, in quanto non ricorre il requisito della specificità della destinazione del gettito.

6.3.– In terzo luogo, la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia impugna il comma 3 dell'art. 2, nella parte in cui, in combinato disposto con il più volte richiamato comma 36 dello stesso articolo (oltre che con il quarto periodo del medesimo comma 3), riserva per un quinquennio allo Stato la maggiore entrata, separatamente contabilizzata, derivante dall'aumento dell'aliquota di base dell'accisa sui tabacchi lavorati (come ricordato supra, al punto 5.1.). Anche qui, la ricorrente deduce che non ricorrono le condizioni statutarie per l'integrale riserva del gettito allo Stato e,

pertanto, denuncia la violazione del combinato disposto dell'art. 49, primo comma, numero 7), dello statuto (il quale attribuisce alla Regione i «nove decimi del gettito della quota fiscale dell'imposta erariale di consumo relativa ai prodotti dei monopoli dei tabacchi consumati nella regione») e del primo comma dell'art. 4 del d.P.R. n. 114 del 1965 (riguardante – come visto nei due punti precedenti – le condizioni per l'integrale riserva allo Stato del gettito).

Va osservato, al riguardo, che le accise, pur avendo la struttura delle «imposte di produzione» esigibili al momento dell'immissione al consumo, vanno annoverate, secondo la terminologia attualmente utilizzata dal legislatore, tra le «imposte sul consumo» intese in senso lato (sentenze n. 185 del 2011 e n. 115 del 2010). L'accisa sui tabacchi lavorati di cui è questione, connotandosi come un'imposta erariale di consumo, rientra, dunque, nella sfera applicativa dell'evocato parametro statutario. Ne deriva che alla Regione ricorrente dovrebbero essere assegnati i nove decimi del gettito relativo, laddove il comma 36 dell'art. 2 riserva interamente allo Stato anche tale maggiore entrata tributaria. Né ricorre, per le stesse considerazioni svolte nei due punti precedenti, la condizione della «copertura di nuove specifiche spese» richiesta per la riserva integrale allo Stato del gettito dall'evocato art. 4, comma primo, del d.P.R. n. 114 del 1965.

Non sussiste, pertanto, il «rispetto» dei parametri statuari, richiesto dall'art. 19-bis del decreto-legge n. 138 del 2011 per rendere applicabile alla ricorrente la normativa impugnata.

6.4.– In quarto luogo, la medesima ricorrente impugna il combinato disposto dei commi 6 e 36 dell'art. 2, in quanto riserva per un quinquennio allo Stato, con separata contabilizzazione, il maggior gettito complessivo derivante dalla fissazione nella misura unica del 20 per cento delle ritenute e delle imposte sostitutive sui redditi di capitale di cui all'art. 44 del d.P.R. n. 917 del 1986 e sui redditi diversi di cui all'art. 67, comma 1, lettere da c-bis) a c-quinquies), dello stesso decreto. La riconduzione del prelievo alla medesima percentuale del 20 per cento, eliminando la precedente varietà di aliquote sui predetti redditi, ha comportato in alcuni casi una riduzione della precedente aliquota (ad esempio, rispetto al 27 per cento sui conti correnti bancari o postali), in altri casi un aumento (ad esempio, rispetto al 12,5 per cento sulle obbligazioni, azioni, exchange traded funds, operazioni pronti conto termine). La ricorrente, diversamente dalla Regione siciliana (infra, punto 7.2.), denuncia tali norme non nella parte in cui la nuova misura dell'aliquota comporta una riduzione di quella precedente, ma in quanto, introducendo una misura unica dell'aliquota stessa, comporta complessivamente una «maggiore entrata» tributaria, integralmente attribuita allo Stato. La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia afferma che non ricorrono le condizioni previste dalle norme di attuazione statutaria per tale integrale riserva all'Erario e, pertanto, deduce il contrasto: a) con gli articoli 49 dello statuto e 25, comma 6, della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2002), in base ai quali alla Regione spettano, ove le somme siano riscosse nel suo territorio, i sei decimi dell'imposta sostitutiva su interessi, premi e altri frutti di talune obbligazioni e titoli similari per i soggetti residenti (art. 2 del d.lgs. 1° aprile 1996, n. 239, recante «Modificazioni al regime fiscale degli interessi, premi ed altri frutti delle obbligazioni e titoli similari, pubblici e privati»), nonché i 4,965 decimi dell'imposta sostitutiva sui redditi da capitale da fonte estera (art. 18 del d.P.R. n. 917 del 1986); b) con l'art. 4, comma primo, del d.P.R. n. 114 del 1965 (il quale, come visto nei tre punti precedenti, specifica le condizioni per attribuire il gettito integralmente allo Stato).

Va rilevato, in proposito, che le maggiori entrate cui fa riferimento la disposizione denunciata hanno sicuramente natura tributaria e, precisamente, di imposte sui redditi. Da tale natura dei prelievi discende la spettanza allo Stato non dell'intero loro maggior gettito complessivo, ma solo della quota di esso che residua rispetto a quella attribuita alla Regione autonoma dai suddetti parametri statuari. Né – come osservato nei tre punti precedenti – ricorre il requisito di specificità richiesto per la riserva integrale allo Stato del gettito dall'evocato art. 4, comma primo, del d.P.R. n. 114 del 1965.

Anche in questo caso, dunque, l'applicabilità alla Regione autonoma ricorrente della denunciata normativa è impedita dal citato art. 19-bis del decreto-legge n. 138 del 2011, il quale richiede per tale applicabilità il «rispetto» dello statuto speciale e delle sue norme di attuazione.

6.5.– In quinto luogo, la Regione autonoma impugna i commi 36-bis, 36-quater, 36-quinquies e 36-decies dell'art. 2 del decreto-legge n. 138 del 2011. I commi 36-bis e 36-quater dispongono, rispettivamente, l'incremento, ai fini dell'IRES, della quota di utili netti annuali delle società cooperative destinati alla riserva obbligatoria che sono sottratti al regime di esenzione, nonché l'esclusione dal regime di esenzione anzidetto del 10 per cento di tali riserve. I commi 36-quinquies e 36-decies prevedono la maggiorazione dell'aliquota IRES, pari a 10,5 punti percentuali, a carico sia delle società (cosiddette “di comodo”) di cui all'art. 30, comma 1, della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica) sia delle società che presentano per tre periodi di imposta consecutivi dichiarazioni in perdita fiscale. La ricorrente sostiene che la riserva quinquennale all'Erario dell'intero ammontare di tali maggiori entrate è illegittima, perché non sussistono le condizioni indicate dalle norme di attuazione statutaria per una tale riserva. Lamenta, pertanto, la violazione del combinato disposto dell'art. 49, primo comma, numero 2), dello statuto (che attribuisce alla Regione i «quattro decimi e mezzo del gettito dell'imposta sul reddito delle persone giuridiche» riscossa sul suo territorio) e del più volte citato primo comma dell'art. 4 del d.P.R. n. 114 del 1965 (relativo alle condizioni per riservare il gettito interamente allo Stato: vedi i quattro punti precedenti).

Le norme denunciate costituiscono maggiori entrate derivanti dall'IRES, cioè dall'imposta che ha sostituito l'abrogata IRPEG, menzionata dallo statuto. L'assimilabilità, a tali fini, tra l'IRES e l'IRPEG (naturalmente, solo per quanto attiene ai soggetti passivi aventi personalità giuridica) rende applicabile alla fattispecie l'art. 49, primo comma, numero 2), dello statuto, che, attribuendo alla Regione i quattro decimi e mezzo del gettito dell'«imposta sul reddito delle persone giuridiche», non consente l'integrale attribuzione allo Stato di tale gettito. Né tale attribuzione è consentita dalla normativa di attuazione statutaria, perché, come osservato nei quattro punti precedenti, non ricorre la condizione della specificità della destinazione del gettito, richiesta a tal fine da detta normativa.

La normativa impugnata contrasta, pertanto, con gli evocati parametri statutari e, dunque, ai sensi dell'art. 19-bis del decreto-legge n. 138 del 2011, non è applicabile alla ricorrente.

6.6.– In sesto luogo, la ricorrente prospetta una censura generale – analoga a quella proposta dalla Regione autonoma Valle d'Aosta, già esaminata al punto 5.3. – che investe tutte le norme da essa impuginate. Essa assume che tali norme avrebbero apportato modifiche alla normativa statutaria o di attuazione statutaria in materia di ordinamento finanziario della Regione senza aver seguito le peculiari procedure consensuali necessarie a tale fine, previste, in particolare, dagli artt. 63, commi primo e quinto, e 65 dello statuto d'autonomia.

La già rilevata inapplicabilità di tutte le disposizioni impuginate dalla Regione autonoma per l'operare della clausola di cui all'art. 19-bis del decreto-legge n. 138 del 2011 fa venire meno il presupposto su cui si fonda il vizio denunciato e ne comporta la non fondatezza.

7.– Con il ricorso n. 140 del 2011, la Regione siciliana impugna i commi 1, 2, 2-bis, 2-ter, 2-quater, 3, secondo e quarto periodo, 5-bis, 5-ter, 6, 35-octies, 36, terzo periodo, dell'art. 2 del decreto-legge n. 138 del 2011, per violazione degli artt. 36 e 37 del r.d.lgs. n. 455 del 1946, convertito in legge costituzionale n. 2 del 1948, in relazione all'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965.

7.1.– La difesa dello Stato ha eccepito in via generale l'inammissibilità di tali censure, deducendone la genericità.

L'eccezione non è fondata.

Il ricorso – ancorché conciso – rende, infatti, ben identificabili i termini delle questioni proposte, individuando le disposizioni impugnate, i parametri evocati e le ragioni dei dubbi di legittimità costituzionale.

7.2.– La Regione siciliana impugna, in primo luogo, l'art. 2, comma 6, nella parte in cui prevede una "minore entrata" per effetto della fissazione della misura unica del 20 per cento delle ritenute e delle imposte sostitutive sui redditi di capitale di cui all'art. 44 del d.P.R. n. 917 del 1986 e sui redditi diversi di cui all'art. 67, comma 1, lettere da c-bis) a c-quinquies) dello stesso decreto. Come rilevato al punto 6.4., la riconduzione del prelievo alla medesima percentuale del 20 per cento, eliminando la precedente varietà di aliquote sui predetti redditi, ha comportato in alcuni casi una riduzione ed in altri casi un aumento dell'aliquota preesistente. Diversamente dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, la ricorrente censura la norma in relazione non al risultato complessivo («maggiore entrata») derivante dall'applicazione della nuova aliquota fissa a tutti i redditi suddetti, ma ai soli casi di diminuzione della precedente aliquota e per i quali – ad avviso della Regione siciliana – sarebbe stato necessario introdurre misure compensative idonee a conservare l'entità del gettito in precedenza spettante alla Regione. Sono evocati a parametri l'art. 36 dello statuto e l'art. 2 delle correlative norme di attuazione in materia finanziaria.

La questione non è fondata.

Occorre innanzitutto osservare che gli effetti della norma denunciata devono essere considerati nel loro complesso e, pertanto, è ben possibile che essi determinino un incremento netto di gettito e, quindi, una «maggiore entrata», nella specie di natura indubbiamente tributaria. Si è già sottolineato, del resto, che la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha impugnato la medesima norma (vedi supra, al punto 6.4.) proprio sul plausibile presupposto che essa determini complessivamente una «maggiore entrata». Tanto basta a inficiare la correttezza del diverso presupposto da cui muove la ricorrente, la quale, nella sua censura, ha ommesso di considerare l'effetto globale dell'unitaria manovra fiscale introdotta con la disposizione impugnata, limitando artificiosamente la propria doglianza a un solo segmento di essa. Di qui la non fondatezza della censura per l'erronea ricostruzione del quadro normativo.

In ogni caso, anche ad ammettere l'ipotesi che l'impugnato comma 6 comporti, nell'insieme, una riduzione di gettito, detto comma non violerebbe, comunque, i parametri evocati, perché da questi non è desumibile alcun principio di invarianza di gettito per la Regione in caso di modifica di tributi erariali. In particolare, il primo comma dell'art. 36 dello statuto si limita a stabilire che «Al fabbisogno finanziario della regione si provvede con i redditi patrimoniali della Regione a mezzo di tributi, deliberati dalla medesima». L'art. 2 delle norme di attuazione in materia finanziaria, poi, prevede soltanto che spettano alla Regione tutte le entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del suo territorio, ad eccezione sia «delle nuove entrate tributarie il cui gettito sia destinato con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nelle leggi medesime», sia di alcune specifiche entrate, nominativamente indicate e parimenti riservate allo Stato. Al riguardo va qui ribadito – in conformità alla giurisprudenza di questa Corte – che «le norme statutarie e di attuazione non stabiliscono, a favore della Regione, una rigida garanzia "quantitativa", cioè la garanzia della disponibilità di entrate tributarie non inferiori a quelle ottenute in passato: onde nel caso di abolizione di tributi erariali il cui gettito era devoluto alla Regione, o di complesse operazioni di riforma e di sostituzione di tributi [...] possono aversi, senza violazione costituzionale, anche riduzioni di risorse per la Regione, purché non tali da rendere impossibile lo svolgimento delle sue funzioni» (sentenza n. 138 del 1999). Poiché la Regione, nella specie, non ha fornito la dimostrazione che la dedotta riduzione di gettito rende impossibile lo svolgimento delle funzioni regionali, deve ritenersi che la norma impugnata non comporta una violazione dello statuto e delle norme di attuazione e quindi soddisfa la più volte richiamata condizione prevista dall'art. 19-bis ai fini della diretta applicabilità della disposizione denunciata alla ricorrente.

7.3.– La Regione siciliana impugna, in secondo luogo, le misure riguardanti le «maggiori entrate» previste dai commi 1, 2, 2-bis, 2-ter, 2-quater, 3, secondo e quarto periodo, 5-bis, 5-ter, 35-octies, 36, terzo periodo, dell'art. 2 del decreto-legge n. 138 del 2011, deducendo di avere diritto all'attribuzione del gettito corrispondente, con conseguente illegittimità della sua devoluzione all'Erario.

Piú in dettaglio, con riguardo a tali disposizioni: a) il comma 1 – attraverso il richiamo sia dell'art. 9, comma 2, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, sia dell'art. 18, comma 22-bis, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111 – prevede: a.1.) la riduzione del 5 per cento del trattamento economico complessivo dei dipendenti pubblici superiore a 90.000 euro e la riduzione del 10 per cento per la parte di tale trattamento eccedente i 150.000 euro (art. 9, comma 2, del decreto-legge n. 78 del 2010); a.2.) il contributo di perequazione per trattamenti pensionistici i cui importi complessivamente superino 90.000 euro lordi annui, pari al 5 per cento della parte eccedente il predetto importo fino a 150.000 euro, al 10 per cento per la parte eccedente 150.000 euro ed al 15 per cento per la parte eccedente 200.000 euro (art. 18, comma 22-bis, del decreto-legge n. 98 del 2011); b) il comma 2 introduce un temporaneo (ma suscettibile di proroga) «contributo di solidarietà» – sopra descritto al punto 6.1. – pari al 3 per cento sulla parte del reddito complessivo eccedente l'importo di 300.000 euro lordi annui; c) i commi 2-bis, 2-ter, 2-quater disciplinano l'aumento al 21 per cento dell'aliquota dell'IVA e stabiliscono specifiche modalità di calcolo dell'imponibile per alcuni contribuenti (come illustrato al punto 6.2.); d) il secondo periodo del comma 3 dispone l'aumento dell'aliquota di base dell'accisa sui tabacchi lavorati (come ricordato ai punti 5.1. e 6.3.); e) il comma 5-bis prevede il recupero al bilancio dello Stato di somme dichiarate e non versate dai contribuenti che si sono avvalsi dei condoni e delle sanatorie previsti dalla legge finanziaria del 2003; f) il comma 5-ter prevede, in caso di omesso tempestivo pagamento delle somme richieste ai sensi dell'indicato comma 5-bis, l'applicazione di una sanzione e la sottoposizione a controllo della posizione del contribuente relativa agli anni successivi a quelli condonati e per i quali sia ancora in corso il termine per l'accertamento; prevede altresí una proroga annuale dei termini di accertamento dell'IVA ancora pendenti al 31 dicembre 2011; g) il comma 35-octies istituisce l'imposta di bollo sui trasferimenti di denaro all'estero attraverso gli istituti bancari, le agenzie «money transfer» ed altri agenti in attività finanziaria, determinandola in misura pari al 2 per cento dell'importo trasferito con ogni singola operazione, con un minimo di prelievo pari a 3 euro; h) il terzo periodo del comma 36 prevede «maggiori entrate» derivanti «dall'attività di contrasto all'evasione».

Tutte queste «maggiori entrate» (come ricordato, in particolare, ai punti 5.2. e 6.1.) sono acquisite, con separata contabilizzazione, al bilancio dello Stato per un periodo di cinque anni, ai sensi del primo periodo del comma 36 dell'art. 2, per essere «destinate alle esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea, anche alla luce della eccezionalità della situazione economica internazionale». In particolare, per le maggiori entrate derivanti dall'applicazione del comma 3 (ivi comprese, perciò, quelle conseguenti alla maggiorazione dell'accisa sui tabacchi lavorati, oggetto del ricorso della Regione siciliana), il quarto periodo del medesimo comma 3 ne ribadisce l'integrale attribuzione allo Stato. Anche i commi 5-bis e 5-ter – attraverso l'indicazione della finalità «di recuperare all'entrata del bilancio dello Stato» sia le somme dichiarate e non versate dai contribuenti che si sono avvalsi delle agevolazioni di cui alla legge n. 289 del 2002, sia gli ammontari delle nuove sanzioni previste per l'omesso versamento delle somme dovute ed iscritte a ruolo – confermano il disposto del primo periodo del comma 36, riservando al bilancio statale le maggiori entrate da essi previste. Analogamente, il terzo ed il quarto periodo del comma 36 riservano espressamente allo Stato le maggiori entrate derivanti «dall'attività di contrasto all'evasione», precisando che esse sono destinate al Fondo per la riduzione strutturale della pressione fiscale «al netto di quelle necessarie al mantenimento del pareggio di bilancio ed alla riduzione del debito».

Va osservato che, benché il comma 35-octies sia stato abrogato, dopo la proposizione del ricorso, dall'art. 3, comma 15, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento), convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 2012, n. 44, non può ritenersi che tale abrogazione abbia comportato la cessazione della materia del contendere relativa alla questione avente ad oggetto detto comma 35-octies. Infatti, non risulta provato in giudizio che la norma abrogata non abbia mai avuto applicazione.

La ricorrente deduce che la riserva allo Stato delle suddette maggiori entrate riscosse nel territorio siciliano viola i sopra ricordati artt. 36 dello statuto speciale e 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965, perché mancherebbero le condizioni statutariamente previste per l'operatività della riserva. 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».

Occorre però precisare che vi sono anche altre disposizioni dello statuto e delle sue norme di attuazione che riservano allo Stato altre entrate erariali (tutte testualmente definite «tributarie») nominativamente indicate. In particolare, per quel che qui interessa, il secondo comma dell'art. 36 dello statuto stabilisce che «Sono [...] riservate allo Stato le imposte di produzione e le entrate dei monopoli dei tabacchi e del lotto». In attuazione di tale disposizione, il secondo ed il terzo comma dell'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965 prevedono che «competono allo Stato le entrate derivanti: a) dalle imposte di produzione; b) dal monopolio dei tabacchi; c) dal lotto e dalle lotterie a carattere nazionale» (secondo comma) e che «Le entrate previste nelle lettere precedenti sono indicate nelle annesse tabelle A), B) e C), che fanno parte integrante del presente decreto» (terzo comma). Tra le «Entrate tributarie riservate allo Stato in base all'art. 36 secondo comma dello Statuto della Regione siciliana», la tabella A) indica, al numero 16), «Entrate eventuali diverse concernenti le imposte di fabbricazione e i residui attivi» e, al numero 17), «Indennità di mora per ritardato versamento imposte di produzione»; la tabella B) indica «Proventi del monopolio dei tabacchi»; la tabella C) indica «Proventi del lotto».

Ai fini dello scrutinio delle promosse questioni, è perciò necessario esaminare ciascuna norma impugnata per valutare se la riserva allo Stato della maggiore entrata da essa prevista sia conforme alla normativa statutaria ed alle relative norme di attuazione.

7.3.1.– In proposito, occorre constatare, innanzitutto, che il censurato comma 3 dell'art. 2 riguarda una delle entrate tributarie nominativamente riservate allo Stato dallo statuto d'autonomia. Gli impugnati secondo, terzo e quarto periodo del comma 3 dell'art. 2 stabiliscono – come visto nel punto precedente – l'aumento dell'aliquota di base dell'accisa sui tabacchi lavorati, prevedendo che: «Il Direttore generale dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato può proporre al Ministro dell'economia e delle finanze di disporre con propri decreti, entro il 30 giugno 2012, tenuto anche conto dei provvedimenti di variazione delle tariffe dei prezzi di vendita al pubblico dei tabacchi lavorati eventualmente intervenuti, l'aumento dell'aliquota di base dell'accisa sui tabacchi lavorati prevista dall'allegato I al decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504 e successive modificazioni. L'attuazione delle disposizioni del presente comma assicura maggiori entrate in misura non inferiore a 1.500 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2012. Le maggiori entrate derivanti dal presente comma sono integralmente attribuite allo Stato».

La questione sollevata dalla Regione siciliana in ordine alla spettanza ad essa del gettito derivante dall'aumento dell'aliquota di base di detta accisa non è fondata. La riserva allo Stato del prelievo in esame, infatti, è conforme ai parametri evocati, in quanto espressamente prevista da due distinte disposizioni statutarie e di attuazione statutaria.

Tali disposizioni sono: in primo luogo, gli artt. 36, secondo comma, dello statuto siciliano e 2, secondo comma, lettera a), del d.P.R. n. 1074 del 1965; in secondo luogo gli artt. 36, secondo

comma, del medesimo statuto e 2, secondo comma, lettera b), del d.P.R. n. 1074 del 1965, nonché la Tabella B) allegata a tale decreto del Presidente della Repubblica. Il primo gruppo di disposizioni attribuisce allo Stato, con norma speciale, le entrate derivanti dalle «imposte di produzione», tra le quali vanno annoverate, secondo la terminologia all'epoca utilizzata dal legislatore statutario, anche le accise (comprendenti di quelle sui tabacchi lavorati), che attualmente sono invece denominate dal legislatore «imposte sul consumo», in senso lato (sentenza n. 115 del 2010). Il secondo gruppo di disposizioni, unitamente alla Tabella B), riserva espressamente allo Stato, sempre con norma speciale, le entrate derivanti dal monopolio dei tabacchi e, in particolare, tutti i proventi di tale monopolio, tra cui l'«imposta sul consumo dei tabacchi», da intendersi in senso lato, ivi compresa, quindi, anche l'accisa sui tabacchi lavorati. In ogni caso, dunque, l'entrata tributaria in esame è nominativamente destinata all'Erario.

Ne consegue che la normativa denunciata, essendo conforme agli statuti, si applica legittimamente, ai sensi all'art. 19-bis del decreto-legge n. 138 del 2011, alla Regione ricorrente. Di qui la non fondatezza della questione promossa, per difetto di contrasto con i parametri statuari e di attuazione statutaria.

7.3.2.– Venendo ora alle questioni riguardanti le entrate erariali previste dai commi 5-bis e 5-ter, va rilevato che tali entrate sono accessorie ad altre entrate, in quanto attengono (come sopra ricordato al punto 7.3.): a) alle somme dichiarate e non versate dai contribuenti che si sono avvalsi dei condoni e delle sanatorie previsti dalla legge finanziaria del 2003 (comma 5-bis); b) alle sanzioni per l'omesso tempestivo pagamento delle somme suddette (comma 5-ter); c) alle somme incassate per effetto degli ulteriori controlli effettuati a carico dei predetti contribuenti (medesimo comma 5-ter). La tipologia di tali maggiori entrate tributarie è perciò diversa a seconda dell'entrata cui accedono, cioè, a seconda dell'oggetto dei singoli condoni, sanatorie o controlli.

7.3.2.1.– Ne segue che, nel caso in cui il condono, la sanatoria o il controllo abbiano ad oggetto entrate tributarie interamente e nominativamente riservate all'Erario in base alla normativa statutaria (ad esempio, le accise), le questioni devono essere dichiarate non fondate, non sussistendo alcun contrasto con i parametri statuari ed essendo quindi le norme impugnate direttamente applicabili alle Regioni a statuto speciale ai sensi dell'art. 19-bis. In particolare, occorre sottolineare che costituiscono entrata tributaria – nonostante i dubbi prospettati dalla difesa dello Stato – anche le sanzioni previste dal comma 5-ter: si tratta, infatti, di entrata che spetta alla Regione, ove acceda ad entrate tributarie spettanti alla Regione medesima, come stabilito dall'art. 3 delle citate norme di attuazione statutaria in materia finanziaria, secondo cui «Le entrate spettanti alla Regione comprendono anche quelle accessorie [...] derivanti dall'applicazione di sanzioni pecuniarie amministrative [...]».

7.3.2.2. – Nel caso in cui, invece, il condono, la sanatoria o il controllo abbiano ad oggetto entrate non nominativamente riservate allo Stato dalla normativa di rango statutario, è necessario valutare, preliminarmente, se la riserva del relativo gettito all'Erario rispetti le tre condizioni ricordate supra, al punto 7.3. che, in base allo statuto, debbono congiuntamente ricorrere per l'eccezionale e integrale riserva statale di tale gettito.

Va rilevato che per dette entrate ricorre indubbiamente la prima delle suddette tre condizioni, rappresentata dal carattere tributario dell'entrata erariale. Non ricorrono invece le altre due condizioni.

Quanto alla seconda condizione, relativa alla novità dell'entrata tributaria, va ricordato che, secondo la giurisprudenza di questa Corte: a) per la sua sussistenza «deve verificarsi 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. 135 del 2012; le sentenze n. 47 del 1968 e n. 49 del 1972, che hanno ritenuto "nuova" l'entrata derivante da un'addizionale); b) può considerarsi "nuova" «anche la maggiore entrata» complessiva «derivante da disposizioni legislative che

introducono nuovi tributi o aumentano le aliquote di tributi preesistenti e contestualmente dispongono la soppressione di tributi esistenti o la riduzione delle loro aliquote» (sentenza n. 143 del 2012; sentenza n. 348 del 2000); c) costituisce nuova entrata tributaria «una entrata aggiuntiva che non venga anticipatamente a sostituire quelle già in precedenza previste siccome spettanti alla Regione» (sentenza n. 342 del 2010). Alla stregua di tali criteri, deve escludersi che l'entrata di cui al comma 5-bis (recupero di somme dichiarate e non versate dai contribuenti che si sono avvalsi del condono) costituisca una «nuova entrata», riguardando essa somme già dovute in base alla precedente normativa fiscale. Detto comma, infatti, non incide sulla legislazione fiscale previgente, non introduce alcun nuovo tributo né determina modificazione di aliquote. Pertanto, non si verifica alcuna «novità del provento». Analoghe osservazioni valgono con riguardo alle «maggiori entrate» derivanti dagli ulteriori controlli sui contribuenti, previste dal citato comma 5-ter. Infatti, l'attività di ulteriore accertamento fiscale non comporta alcuna modifica della legislazione fiscale vigente, né determina un «nuovo provento». La riserva allo Stato delle entrate di cui ai commi 5-bis e 5-ter (per la parte relativa agli ulteriori controlli fiscali) non è, pertanto, consentita dallo statuto.

Quanto alla terza condizione, relativa alla «specificità della destinazione del gettito della nuova entrata», va ricordato che essa «è soddisfatta quando la legge statale stabilisce che il gettito sia utilizzato per la copertura di oneri diretti a perseguire «particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate»» nella legge stessa (sentenza n. 135 del 2012). Ne deriva che la destinazione del gettito di tali entrate «alle esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea, anche alla luce della eccezionalità della situazione economica internazionale» (comma 36, primo periodo) non può considerarsi specifica, per le medesime ragioni già esposte al punto 6.1., a proposito del ricorso del Friuli-Venezia Giulia.

In definitiva, la mancanza delle tre condizioni di riserva allo Stato delle entrate in esame, ove queste accedano ad entrate non nominativamente riservate allo Stato dalla normativa di rango statutario, rende la devoluzione all'Erario del gettito non conforme allo statuto ed alle relative norme di attuazione. Da ciò deriverebbe, ove operasse anche in tale caso la clausola di salvaguardia di cui all'art. 19-bis, l'inapplicabilità alla ricorrente delle norme censurate. Invece, con riferimento a tali entrate, la suddetta clausola di salvaguardia non opera, perché il tenore letterale dei commi impugnati eccezionalmente dispone che essi siano immediatamente applicabili alla Regione siciliana.

In particolare, il suddetto comma 5-bis stabilisce che: «L'Agenzia delle entrate e le società del gruppo Equitalia e di Riscossione Sicilia, al fine di recuperare all'entrata del bilancio dello Stato le somme dichiarate e non versate dai contribuenti che si sono avvalsi dei condoni e delle sanatorie di cui alla legge 27 dicembre 2002, n. 289, anche dopo l'iscrizione a ruolo e la notifica delle relative cartelle di pagamento, provvedono all'avvio, entro e non oltre trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, di una ricognizione di tali contribuenti. Nei successivi trenta giorni, le società del gruppo Equitalia e quelle di Riscossione Sicilia provvedono, altresì, ad avviare nei confronti di ciascuno dei contribuenti di cui al periodo precedente ogni azione coattiva necessaria al fine dell'integrale recupero delle somme dovute e non corrisposte, maggiorate degli interessi maturati, anche mediante l'invio di un'intimazione a pagare quanto concordato e non versato alla prevista scadenza, inderogabilmente entro il termine ultimo del 31 dicembre 2011». L'art. 5-ter prevede, a sua volta, che: «In caso di omesso pagamento delle somme dovute e iscritte a ruolo entro il termine di cui al comma 5-bis, si applica una sanzione pari al 50 per cento delle predette somme e la posizione del contribuente relativa a tutti i periodi di imposta successivi a quelli condonati, per i quali è ancora in corso il termine per l'accertamento, è sottoposta a controllo da parte dell'Agenzia delle entrate e della Guardia di finanza entro il 31 dicembre 2013, anche con riguardo alle attività svolte dal contribuente medesimo con identificativo fiscale diverso da quello indicato nelle dichiarazioni relative al condono. Per i soggetti che hanno aderito al condono di cui alla legge 27 dicembre 2002, n. 289, i termini per l'accertamento ai fini dell'imposta sul valore aggiunto pendenti al 31 dicembre 2011 sono prorogati di un anno». Tali commi, pertanto, fanno espresso riferimento alle attività di ricognizione e di accertamento fiscale svolte dall'agente della

riscossione competente per la Sicilia (denominato «Riscossione Sicilia»), esercitate con la specifica finalità di «recuperare all'entrata del bilancio dello Stato» il gettito correlato a tale attività. Detta finalità implica, perciò, la volontà di acquisire al bilancio dello Stato l'intero ammontare sia delle somme dichiarate e non versate dai contribuenti che si sono avvalsi dei condoni e delle sanatorie di cui alla legge 27 dicembre 2002, n. 289, sia delle nuove sanzioni previste per il ritardo di tali pagamenti, sia di quanto accertato per effetto dei nuovi controlli e della proroga del termine di accertamento dell'IVA. E ciò anche se tali somme, in quanto riscosse nel territorio della Regione siciliana, sarebbero spettate alla Regione per il più volte richiamato combinato disposto dell'art. 36 dello statuto siciliano e dell'art. 2 delle norme di attuazione in materia finanziaria.

I commi impugnati, dunque, nella parte in cui riguardano tutti i tributi riscossi nel territorio siciliano non nominativamente attribuiti all'Erario dallo statuto, violano direttamente i parametri evocati con conseguente loro illegittimità costituzionale.

7.3.3.– La Regione siciliana, come sopra ricordato, denuncia l'illegittimità della riserva allo Stato anche delle entrate di cui ai commi 1, 2, 2-bis, 2-ter, 2-quater e 35-octies dell'art. 2 del decreto-legge n. 138 del 2011, nessuna delle quali risulta nominativamente riservata allo Stato dalla normativa statutaria e di attuazione statutaria.

In proposito valgono considerazioni in parte analoghe a quelle di cui al precedente punto

7.3.2.2. È necessario valutare, pertanto, anche con riguardo a tali norme, se la riserva delle entrate all'Erario rispetti tutte le indicate tre condizioni poste dallo statuto per la devoluzione allo Stato del gettito.

7.3.3.1.– Occorre prendere atto in limine che, con sentenza n. 223 del 2012, questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 2, del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010, nella parte in cui prevede la «riduzione» dei trattamenti economici complessivi dei dipendenti pubblici. Poiché la norma dichiarata illegittima costituisce l'indefettibile presupposto per l'applicazione della denunciata prima parte del comma 1 dell'art. 2 del decreto-legge n. 138 del 2011 (che non è autonoma, in quanto si limita ad affermare la vigenza dell'art. 9, comma 2, del decreto-legge n. 78 del 2010), la questione deve essere dichiarata inammissibile per il sopraggiunto venir meno di detto presupposto, e cioè dell'entrata, rivendicata dalla ricorrente, corrispondente all'indicata «riduzione».

7.3.3.2.– Ad analoga conclusione di inammissibilità si deve giungere con riguardo alla questione relativa all'ulteriore entrata espressamente richiamata dall'impugnato comma 1 dell'art. 2 del decreto-legge n. 138 del 2011; cioè il contributo di perequazione di cui all'art. 18, comma 22-bis, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge n. 111 del 2011. L'inammissibilità, in questo caso, deve essere pronunciata non per effetto di una precedente dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma che prevede il prelievo (dichiarazione, nella specie, non intervenuta), ma in forza di un diverso percorso argomentativo, fondato sull'erronea individuazione della disposizione ritenuta lesiva.

Il contributo oggetto di censura è previsto a carico dei trattamenti pensionistici corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatorie ed ha natura certamente tributaria, in quanto costituisce un prelievo analogo a quello effettuato sul trattamento economico complessivo dei dipendenti pubblici (sopra descritto al punto 7.3.) previsto dallo stesso comma 1 nella parte dichiarata illegittima da questa Corte con la suddetta sentenza n. 223 del 2012 e la cui natura tributaria è stata espressamente riconosciuta dalla medesima sentenza. La norma impugnata, infatti, integra una decurtazione patrimoniale definitiva del trattamento pensionistico, con acquisizione al bilancio statale del relativo ammontare, che presenta tutti i requisiti richiesti dalla giurisprudenza di

questa Corte per caratterizzare il prelievo come tributario (ex plurimis, sentenze n. 223 del 2012; n. 141 del 2009; n. 335, n. 102 e n. 64 del 2008; n. 334 del 2006; n. 73 del 2005).

Tuttavia, da quanto precede emerge anche che il contributo e la sua attribuzione al bilancio dello Stato sono previsti non dall'impugnato decreto-legge n. 138 del 2011, ma dal non impugnato e tuttora vigente decreto-legge n. 98 del 2011, il quale – come si è visto – aveva già riservato allo Stato il prelievo gravante sul trattamento pensionistico e la cui vigenza è stata ribadita, senza nulla innovare, dalla normativa denunciata. In particolare, la legge 14 settembre 2011, n. 148, nel non convertire in legge l'originaria formulazione del comma 1 dell'art. 2 del decreto-legge n. 138 del 2011 (che aveva abrogato il comma 22-bis dell'art. 18 del decreto-legge n. 98 del 2011), ha sostituito il comma non convertito con una disposizione che si è limitata a riaffermare la perdurante efficacia del comma 22-bis dell'art. 18 del decreto-legge n. 98 del 2011 («le disposizioni di cui agli articoli [...] 18, comma 22-bis, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, continuano ad applicarsi nei termini ivi previsti rispettivamente dal 1° gennaio 2011 al 31 dicembre 2013 e dal 1° agosto 2011 al 31 dicembre 2014»). Non può obiettarsi, al riguardo, che il comma 22-bis dell'art. 18 del decreto-legge n. 98 del 2011 è stato abrogato, con effetto irreversibile, ad opera del comma 1 dell'art. 2 del decreto-legge n. 138 del 2011, ancorché il decreto non sia stato convertito in legge sul punto. In realtà, con la mancata conversione, la stessa abrogazione è venuta meno, con effetto retroattivo, così da determinare la reviviscenza del comma 22-bis abrogato dal decreto non convertito (art. 77, terzo comma, Cost.: «I decreti perdono efficacia sin dall'inizio, se non sono convertiti in legge [...]»)). Ne deriva che l'impugnazione, in parte qua, del comma 1 dell'art. 2 del decreto-legge n. 138 del 2011 è incorsa in una aberratio ictus, che comporta, secondo la giurisprudenza di questa Corte, una pronuncia di inammissibilità della questione (ex plurimis, in tema di aberratio ictus, ordinanze n. 180 e 120 del 2011, n. 335 e n. 248 del 2010; n. 92 del 2009).

7.3.3.3.– Una volta escluso l'esame nel merito delle questioni dichiarate inammissibili, è ora necessario valutare se sussistano le sopra indicate tre condizioni statutariamente richieste per riservare allo Stato le altre entrate non nominativamente attribuite all'Erario e rivendicate dalla Regione (precisate al punto 7.3.3.).

Quanto alla prima condizione posta dallo statuto, relativa alla natura tributaria delle entrate, è indubbio che essa sussiste: a) il censurato comma 2 dell'art. 2 del decreto-legge n. 138 del 2011 attiene al temporaneo contributo di solidarietà sul reddito complessivo ed ha natura tributaria – come già rilevato al punto 6.1., a proposito del ricorso proposto dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia –, perché si risolve in un prelievo corrispondente ad una aliquota aggiuntiva rispetto al reddito imponibile dell'IRPEF e, quindi, in una temporanea sovrimposta di tale tributo; b) i commi 2-bis, 2-ter e 2-quater dello stesso articolo disciplinano l'aumento dell'aliquota dell'IVA, cioè di una imposta tipica; c) il comma 35-octies regola l'imposta di bollo sui trasferimenti all'estero e, quindi, afferisce anch'esso ad una imposta tipica.

Anche la seconda condizione – consistente nella novità dell'entrata tributaria – appare soddisfatta, perché le norme indicate introducono nuovi proventi (anche se non nuovi tributi).

Non è soddisfatta, invece, la condizione relativa alla «specificità della destinazione del gettito della nuova entrata», perché, come già osservato ai punti 6.1. e 7.3.2.2., il disposto del comma 36, primo periodo, dell'art. 2 del decreto-legge n. 138 del 2011 prevede una destinazione solo generica di tale gettito.

Ne deriva che la devoluzione all'Erario di tali entrate viola la normativa di rango statutario, con la conseguenza che, in forza della clausola generale di salvaguardia di cui all'art. 19-bis del citato decreto-legge, le norme censurate (a differenza di quelle di cui ai commi 5-bis e 5-ter) non sono applicabili alla Regione siciliana. Di qui la non fondatezza delle questioni.

7.4.– La ricorrente Regione impugna, infine, la normativa che riserva allo Stato le «maggiori entrate» derivanti dall'attività di contrasto all'evasione fiscale, ai sensi del comma 36, terzo periodo, dell'art. 2 del decreto-legge n. 138 del 2011.

Come nell'ipotesi esaminata al punto 7.3.2., le entrate tributarie in esame (derivanti dal contrasto all'evasione fiscale) fanno riferimento ad altre entrate tributarie. La tipologia di tali maggiori entrate è, perciò, diversa a seconda dell'entrata cui si riferiscono, cioè, a seconda dell'oggetto delle singole evasioni fiscali.

Ne segue che, ove l'evasione abbia ad oggetto entrate tributarie interamente e nominativamente riservate all'Erario in base alla normativa statutaria, la questione deve essere dichiarata non fondata, perché si verifica la condizione del «rispetto» delle norme statutarie richiesta dal menzionato art. 19-bis del decreto-legge n. 138 del 2011 ai fini della diretta applicabilità alle Regioni speciali della normativa impugnata, con esclusione, dunque, di qualsiasi violazione di tali parametri. Ove, invece, l'evasione abbia ad oggetto entrate non nominativamente riservate allo Stato dalla normativa di rango statutario, è necessario valutare – come nelle ipotesi esaminate al punto 7.3.2.2. – se la riserva del gettito all'Erario sia conforme alla normativa statutaria siciliana.

Nella specie, si è in presenza di una entrata tributaria (in quanto effetto dell'attività di contrasto all'evasione fiscale), ma non «nuova» (perché il recupero delle somme sottratte al fisco non comporta alcuna modifica della legislazione fiscale vigente, né determina un “nuovo provento”) e, comunque, priva (per le stesse considerazioni svolte ai punti 6.1., 7.3.2.2. e 7.3.3.) della destinazione specifica richiesta dal combinato disposto degli artt. 36 dello statuto e 2 delle correlative norme di attuazione in materia finanziaria ai fini della devoluzione del gettito all'Erario. Poiché la riserva allo Stato di tali somme (non nominativamente destinate allo Stato dallo statuto speciale) non è consentita dalla normativa di rango statutario, il mancato «rispetto» dello statuto comporta, in forza della clausola di salvaguardia di cui all'art. 19-bis, l'inapplicabilità alla Regione ricorrente dell'impugnato terzo periodo del comma 36 e, quindi, la non fondatezza della questione.

7.5.– In estrema sintesi, dunque, le questioni sollevate dalla Regione siciliana sono fondate con riferimento ai commi 5-bis e 5-ter dell'art. 2, nella parte in cui riguardano tributi riscossi in Sicilia non nominativamente riservati allo Stato dalla normativa statutaria e, perciò, dalla stessa attribuiti alla Regione. Non sono, invece, fondate né con riferimento al comma 1 dell'art. 2, sia per la parte relativa alla «riduzione» del trattamento economico complessivo, sia per la parte relativa al contributo perequativo gravante sui trattamenti pensionistici; né con riferimento ai commi 5-bis, 5-ter e 36, terzo periodo, dello stesso art. 2, nella parte in cui tali commi riguardano tributi riscossi in Sicilia nominativamente riservati allo Stato dalla normativa statutaria; né con riferimento al comma 6 dello stesso articolo, impugnato nella sola parte in cui prevede una “minore entrata”; né con riferimento, infine, al comma 36, terzo periodo, dello stesso art. 2 per la parte riguardante entrate non nominativamente riservate allo Stato e riscosse in Sicilia.

8.– Con il ricorso n. 160 del 2011, la Regione autonoma Sardegna ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 36 (rectius: comma 36, primo e secondo periodo), del decreto-legge n. 138 del 2011, in combinato disposto con gli artt. 1, comma 6, 2, commi 2, 2-bis, 2-ter, 2-quater, 3, 5-bis, 5-ter, 6, 9, 36, terzo e quarto periodo, dello stesso decreto-legge, per violazione degli artt. 3, 117 e 119 della Costituzione e degli artt. 7 e 8 dello statuto speciale (legge costituzionale n. 3 del 1948). Le norme sono censurate in quanto, in contrasto con la normativa statutaria e di attuazione dello statuto, riservano integralmente allo Stato, per un periodo di cinque anni e con separata contabilizzazione, le maggiori entrate da esse previste.

A parte la questione di cui si dirà al successivo punto 8.1., per la quale va dichiarata la cessazione della materia del contendere, tutte le questioni promosse dalla ricorrente non sono fondate per l'inapplicabilità alla Regione autonoma ricorrente delle norme oggetto di impugnazione.

8.1.– La ricorrente impugna, in primo luogo, il combinato disposto degli artt. 2, comma 36, primo e secondo periodo, e 1, comma 6, del decreto-legge n. 138 del 2011 per violazione degli artt. 7 e 8 dello statuto speciale, nonché degli artt. 3, 117 e 119 Cost.

In ordine a tale questione deve essere dichiarata la cessazione della materia del contendere.

L'impugnato comma 6 dell'art. 1 del suddetto decreto-legge ha modificato i commi 1-ter e 1-quater dell'art. 40 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, nel senso di anticipare all'anno 2012 la riduzione del 5 per cento delle agevolazioni tributarie («regimi di esenzione, esclusione e favore fiscale»), di cui all'Allegato C-bis al medesimo decreto, già prevista per l'anno 2013, nonché di anticipare al 2013 la riduzione del 20 per cento delle medesime agevolazioni già prevista a decorrere dall'anno 2014. Più precisamente, l'art. 1, comma 6, alinea e lettera a), del decreto-legge n. 138 del 2011 dispone che: «All'art. 40 del [...] decreto-legge n. 98 del 2011 convertito con legge n. 111 del 2011, sono apportate le seguenti modificazioni: a) al comma 1-ter, le parole: “del 5 per cento per l'anno 2013 e del 20 per cento a decorrere dall'anno 2014”, sono sostituite dalle seguenti: “del cinque per cento per l'anno 2012 e del 20 per cento a decorrere dall'anno 2013” [...]». Successivamente alla proposizione del ricorso, il comma 1-ter dell'art. 40 del decreto-legge n. 98 del 2011, come modificato dall'impugnato art. 1, comma 6, del decreto-legge n. 138 del 2011, è stato sostituito – con effetto dal 6 dicembre 2011 – dall'art. 18, comma 1, lettera a), del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 (che prevede l'incremento di alcune aliquote dell'IVA). Il comma 1-quater dello stesso art. 40 è stato modificato dalla lettera b) del medesimo comma 1 dell'art. 18 (che disciplina una ipotesi di possibile non applicazione del novellato comma 1-ter). Tale *ius superveniens*, pertanto, ha abrogato la riduzione delle agevolazioni che il denunciato art. 1, comma 6, del decreto-legge n. 138 del 2011 aveva anticipato. Poiché detta abrogazione ha avuto effetto prima ancora che le agevolazioni – previste, al più presto, a far data dal 1° gennaio 2012 – trovassero applicazione, la sopravvenuta modifica normativa è pienamente soddisfattiva delle pretese della ricorrente, tanto che, venute meno le ragioni della controversia, si è determinata la cessazione della materia del contendere in ordine alla questione in esame.

8.2.– La ricorrente impugna, in secondo luogo, il combinato disposto dei commi 36, primo e secondo periodo, e 2 dell'art. 2 del decreto-legge n. 138 del 2011, in quanto riservano all'Erario il gettito del temporaneo prelievo tributario introdotto dallo stesso comma 2, denominato «contributo di solidarietà», pari al tre per cento sulla parte del reddito complessivo imponibile ai fini dell'IRPEF eccedente l'importo di 300.000,00 euro annui. La ricorrente deduce che la riserva allo Stato del gettito di tale contributo di solidarietà viola, in particolare, l'art. 8, primo comma, lettera a), del proprio statuto, che attribuisce alla Regione autonoma Sardegna i «sette decimi del gettito delle imposte sul reddito delle persone fisiche [...] riscosse nel territorio della regione».

Il prelievo in esame – come si è già osservato supra, ai punti 6.1. e 7.3.3. con riguardo alle questioni promosse dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e dalla Regione siciliana – costituisce indubbiamente una sovrimposta dell'IRPEF, in quanto si risolve nell'applicazione di una aliquota aggiuntiva rispetto al reddito imponibile di tale tributo. Il «contributo di solidarietà» va, quindi, qualificato come una temporanea imposta sul reddito delle persone fisiche, il cui gettito – ove riscosso nel territorio regionale – va attribuito, per i sette decimi, alla Regione autonoma Sardegna, ai sensi dell'evocato art. 8, primo comma, lettera a), dello statuto d'autonomia (come indicato al punto precedente). Non risultano, infatti, eccezioni poste da norme di rango statutario a tale attribuzione di gettito alla Regione autonoma.

La normativa impugnata pertanto, nel riservare allo Stato l'intero gettito del prelievo, si pone in contrasto con l'evocato parametro statutario. Da tale contrasto deriva l'operatività della clausola di salvaguardia di cui al più volte citato art. 19-bis del decreto-legge n. 138 del 2011, così da escludere l'applicazione alla ricorrente della norma impugnata (come precisato supra ai punti

4.1. e 4.3.). Viene meno, pertanto, la premessa interpretativa sottesa alla sollevata questione, la quale va conseguentemente dichiarata non fondata.

8.3.– La Regione autonoma Sardegna promuove, in terzo luogo, questioni aventi ad oggetto il primo e secondo periodo del comma 36 dell'art. 2 del decreto-legge n. 138 del 2011, in combinato disposto con i commi 2-bis, 2-ter, 2-quater dello stesso art. 2, i quali – come visto al punto 6.2. – hanno aumentato l'aliquota base dell'IVA (comma 2-bis) con effetto dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge (comma 2-ter), escludendo, tuttavia, l'applicazione di tale variazione di aliquota alle operazioni effettuate nei confronti dello Stato e, in alcuni casi, di altri enti e istituti (comma 2-quater). La ricorrente deduce che tali commi, nel riservare allo Stato per il periodo di cinque anni il gettito derivante da tale maggiorazione dell'aliquota, violano, in particolare, l'art. 8, primo comma, lettera f), dello statuto speciale, che attribuisce alla Regione Sardegna i «nove decimi del gettito dell'imposta sul valore aggiunto generata sul territorio regionale da determinare sulla base dei consumi regionali delle famiglie rilevati annualmente dall'ISTAT».

Appare evidente che la mancata attribuzione alla Regione autonoma Sardegna dei nove decimi del maggior gettito derivante dall'aumento dell'aliquota base dell'IVA generata sul territorio regionale si pone in contrasto con l'invocata previsione statutaria, non risultando previste integrali riserve statutarie di gettito in favore dello Stato. Ne consegue, per effetto della clausola di salvaguardia, l'inapplicabilità alla ricorrente della norma impugnata e la non fondatezza della questione per le medesime ragioni indicate nel punto precedente.

8.4.– La Regione autonoma impugna, in quarto luogo, il combinato disposto del primo e secondo periodo del comma 36 dell'art. 2 del decreto-legge n. 138 del 2011 e del primo e quarto periodo del comma 3 dello stesso art. 2, il quale riserva integralmente all'Erario (comma 3, quarto periodo), «per un periodo di cinque anni» (comma 36, primo periodo) ed «attraverso separata contabilizzazione» (comma 36, secondo periodo), le maggiori entrate derivanti dall'adozione, da parte del «Ministero dell'economia e delle finanze-Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato» (comma 3, primo periodo), di disposizioni in materia di giochi pubblici utili ad assicurare maggiori entrate (introduzione di nuovi giochi; indizione di nuove lotterie adozione di nuove modalità di gioco del Lotto e dei giochi numerici a totalizzazione nazionale; variazione dell'assegnazione della percentuale della posta di gioco a montepremi ovvero a vincite di denaro, della misura del prelievo erariale unico e della percentuale del compenso per le attività di gestione ovvero per quella dei punti vendita). Secondo la ricorrente, tale riserva di gettito allo Stato viola l'art. 8, primo comma, lettera m), dello statuto speciale, che assegna alla Regione autonoma i «sette decimi di tutte le entrate erariali, dirette o indirette, comunque denominate, ad eccezione di quelle di spettanza di altri enti pubblici» (salve le specifiche assegnazioni previste dalle precedenti lettere da a ad l del primo comma dello stesso art. 8, in relazione alle entrate derivanti dall'IRPEF, dall'IRPEG, dalle imposte di bollo, registro, ipotecarie, sul consumo dell'energia elettrica, dalle tasse sulle concessioni governative, dalle imposte sulle successioni e donazioni, dalle imposte di fabbricazione, dall'imposta erariale di consumo sui prodotti dei monopoli dei tabacchi, dall'IVA, dai canoni per le concessioni idroelettriche, dai tributi propri e sul turismo, dai redditi patrimoniali e demaniali, dai contributi statali straordinari per particolari piani di opere pubbliche e di trasformazione fondiaria).

Come nei due casi precedenti, la mancata attribuzione alla Regione autonoma Sardegna della quota fissa statutariamente prevista (nella specie, i sette decimi del maggior provento derivante dalle suddette misure relative ai giochi pubblici) si pone in contrasto con lo statuto, non risultando disposte integrali riserve statutarie di gettito in favore dello Stato. Infatti – premesso che è pacifica la natura di «entrate erariali» (ai sensi dell'evocata lettera m del primo comma dell'art. 8 dello statuto speciale sardo) sia del prelievo erariale unico (PREU) sia dei proventi derivanti dai giochi pubblici –, è evidente che l'impugnata normativa, sottraendo alla Regione autonoma

Sardegna la quota ad essa spettante dei sette decimi delle entrate erariali riscosse o percepite nel territorio della Regione, violerebbe l'evocato parametro statutario ove non operasse la clausola di inapplicabilità della norma alla Regione ricorrente.

Da qui la non fondatezza della questione.

8.5.– La Regione autonoma impugna, in quinto luogo, il combinato disposto del primo e secondo periodo del comma 36 dell'art. 2 del decreto-legge n. 138 del 2011 e dei commi 5-bis, 5-ter dello stesso art. 2, il quale, riserva all'Erario, «per un periodo di cinque anni» ed «attraverso separata contabilizzazione», le maggiori entrate derivanti dall'applicazione dei commi 5-bis e 5-ter dello stesso art. 2. Questi ultimi due commi (come visto ai punti 7.3. e 7.3.4.) prevedono, rispettivamente, il recupero «all'entrata del bilancio dello Stato» delle somme dichiarate e non versate dai contribuenti che si sono avvalsi dei condoni e delle sanatorie di cui alla legge n. 289 del 2002 (comma 5-bis); l'applicazione, in caso di omesso pagamento delle somme dovute e iscritte a ruolo entro il termine del 31 dicembre 2011, di una sanzione pari al 50 per cento delle somme medesime; la sottoposizione a controllo della posizione del contribuente relativa agli anni successivi a quelli condonati e per i quali sia ancora in corso il termine per l'accertamento; la proroga di un anno dei termini di accertamento dell'IVA ancora pendenti al 31 dicembre 2011 (comma 5-ter). La ricorrente deduce che anche in questo caso la suddetta riserva allo Stato delle maggiori entrate viola l'art. 8 dello statuto speciale, trattandosi di un gettito che, ove le somme dovute dai contribuenti fossero state tempestivamente riscosse nel territorio regionale, sarebbe spettato, in base a detto parametro statutario, alla Regione.

Come si è già visto in precedenza, le maggiori entrate in esame hanno entrambe natura tributaria: quelle che derivano dal comma 5-bis, perché sono relative alle somme dovute dai contribuenti sulla base dei condoni e delle sanatorie tributarie introdotti dalla legge n. 289 del 2002; quelle derivanti dal comma 5-ter, perché sono accessorie alle prime per effetto dell'applicazione di sanzioni amministrative pecuniarie tributarie previste per il caso di mancato pagamento di dette somme o, comunque, per effetto di accertamenti tributari. Diversamente dallo statuto della Regione siciliana (sul quale vedi supra il punto 7.3.), non risultano riserve integrali allo Stato previste dallo statuto della Regione autonoma Sardegna. Pertanto, la denunciata mancata attribuzione a tale Regione degli importi corrispondenti all'applicazione delle quote fisse di compartecipazione previste dall'art. 8 dello statuto speciale in relazione ai diversi tributi oggetto del condono o della sanatoria, contrasta con l'evocato parametro statutario.

Analogamente a quanto osservato nei tre punti precedenti, la sussistenza di tale contrasto comporta, in forza della clausola di salvaguardia di cui al sopra menzionato art. 19-bis del decreto-legge n. 138 del 2011, l'inapplicabilità alla ricorrente delle norme impugnate e la non fondatezza delle questioni.

8.6.– La medesima ricorrente impugna, in sesto luogo, il combinato disposto del primo e secondo periodo del comma 36 dell'art. 2 del decreto-legge n. 138 del 2011 e dei commi 6 e 9 dello stesso art. 2, il quale (come visto ai punti 6.4. e 7.2.) riserva all'Erario, per un quinquennio, le maggiori entrate derivanti dalla fissazione nella misura unica del 20 per cento delle ritenute e delle imposte sostitutive sui redditi di capitale di cui all'art. 44 del d.P.R. n. 917 del 1986 e sui redditi diversi di cui all'art. 67, comma 1, lettere da c-bis) a c-quinquies) del medesimo decreto (comma 6), rispettivamente, divenuti esigibili e realizzati a decorrere dal 1° gennaio 2012 (comma 9). Ad avviso della ricorrente, tale combinato disposto viola, in particolare, l'art. 8, primo comma, lettera m), dello statuto speciale, che – come già osservato nel punto 8.4. – assegna alla Regione Sardegna i «sette decimi di tutte le entrate erariali, dirette o indirette, comunque denominate, ad eccezione di quelle di spettanza di altri enti pubblici».

Anche tale denunciata normativa si pone in contrasto con lo statuto speciale, perché: 1) le complessive maggiori entrate derivanti dall'applicazione dei commi impugnati costituiscono «entrate erariali», ai sensi dell'evocata lettera m) del primo comma dell'art. 8 dello statuto speciale;

2) sottrae, pertanto, alla Regione autonoma Sardegna, in favore dell'Erario, i sette decimi di tali maggiori entrate, riscosse nel territorio regionale.

Di qui l'inapplicabilità alla Regione della norma e la non fondatezza della questione per le stesse ragioni esposte nei quattro punti precedenti.

8.7.– Con la settima ed ultima questione, la Regione autonoma Sardegna impugna, con riferimento alle maggiori entrate derivanti dall'«attività di contrasto all'evasione», il comma 36 dell'art. 2 del decreto-legge n. 138 del 2011, il quale destina al Fondo per la riduzione strutturale della pressione fiscale le maggiori entrate derivanti da tale attività, «al netto di quelle necessarie al mantenimento del pareggio di bilancio ed alla riduzione del debito» (vedi supra, il punto 7.3.). La Regione deduce che l'acquisizione in capo allo Stato di tali maggiori entrate viola l'art. 8 dello statuto speciale, trattandosi di un gettito che, in assenza di condotte evasive degli obblighi tributari, sarebbe spettato pro quota, in base a detto parametro statutario, alla Regione.

In mancanza di riserve statutarie in favore dello Stato, deve osservarsi che la normativa impugnata non è conforme allo statuto speciale. Infatti, le complessive maggiori entrate derivanti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale costituiscono «entrate tributarie» che l'evocato art. 8 dello statuto speciale attribuisce alla Regione autonoma (se riscosse o percepite nel suo territorio), secondo le quote fisse indicate nello stesso articolo con riguardo ai diversi tributi oggetto di tale attività. Ne consegue anche qui l'inapplicabilità alla Regione autonoma Sardegna della normativa denunciata e la non fondatezza della questione per le medesime ragioni esposte nei punti precedenti.

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, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, promosse dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, dalla Regione siciliana e dalla Regione autonoma Sardegna con i ricorsi indicati in epigrafe;

riuniti i giudizi,

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 5-bis e 5-ter, del decreto-legge n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, nella parte in cui dispone che la riserva allo Stato del gettito delle entrate derivanti da tali commi si applica alla Regione siciliana con riguardo a tributi spettanti alla Regione ai sensi del r.d.lgs. 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, e dal d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria);

2) *dichiara* cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 2, comma 36, primo e secondo periodo, e 1, comma 6, del decreto-legge n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, promosse dalla Regione autonoma Sardegna, in riferimento agli artt. 3, 117 e 119 della Costituzione ed agli artt. 7 e 8 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), con il ricorso n. 160 del 2011;

3) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 36, del decreto-legge n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, promosse dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste in riferimento all'art. 8 della legge 26

novembre 1981, n. 690 (Revisione dell'ordinamento finanziario della regione Valle d'Aosta) ed in riferimento al principio di leale collaborazione nonché agli artt. 48-bis e 50, comma quinto, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), in relazione all'art. 1 del decreto legislativo 22 aprile 1994, n. 320 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Valle d'Aosta), con il ricorso n. 135 del 2011;

4) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, del decreto-legge n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, promosse dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste in riferimento all'art. 8 della legge n. 690 del 1981 nonché al principio di leale collaborazione ed agli artt. 48-bis e 50, comma quinto, della legge costituzionale n. 4 del 1948, in relazione all'art. 1 del decreto legislativo n. 320 del 1994, con il ricorso n. 135 del 2011;

5) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 2-bis, 2-ter, 2-quater, 36-bis, 36-quater, 36-quinquies, 36-decies del decreto-legge n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, promosse dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia in riferimento all'art. 49, comma primo, numero 4), della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), ed all'art. 4, comma primo, del d.P.R. 23 gennaio 1965, n. 114 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia in materia di finanza regionale), con il ricorso n. 139 del 2011;

6) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, del decreto-legge n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, promosse dalla Regione siciliana in riferimento agli artt. 36 e 37 del r.d.lgs. n. 455 del 1946, convertito in legge costituzionale n. 2 del 1948, in relazione all'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965, con il ricorso n. 140 del 2011;

7) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 2-bis, 2-ter, 2-quater, 3, secondo e quarto periodo, 35-octies del decreto-legge n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, promosse dalla Regione siciliana in riferimento agli artt. 36 e 37 del r.d.lgs. n. 455 del 1946, convertito in legge costituzionale n. 2 del 1948, in relazione all'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965, con il ricorso n. 140 del 2011;

8) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 6, del decreto-legge n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, promossa dalla Regione siciliana in riferimento agli artt. 36 e 37 del r.d.lgs. n. 455 del 1946, convertito in legge costituzionale n. 2 del 1948, in relazione all'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965, con il ricorso n. 140 del 2011;

9) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 36, terzo periodo, del decreto-legge n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, promossa dalla Regione siciliana in riferimento agli artt. 36 e 37 del suddetto regio decreto legislativo, in relazione all'art. 2 del parimenti menzionato d.P.R. n. 1074 del 1965, con il ricorso n. 140 del 2011;

10) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dei combinati disposti dell'art. 2, comma 36, primo e secondo periodo, del decreto-legge n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, e dei commi 2, 2-bis, 2-ter e 2-quater, 3, primo periodo, 5-bis, 5-ter, 6, 9, 36, terzo e quarto periodo, dell'art. 2 dello stesso decreto-legge, promosse dalla Regione autonoma Sardegna, in riferimento agli artt. 3, 117 e 119 della Costituzione ed agli artt. 7 e 8 della legge costituzionale n. 3 del 1948, con il ricorso n. 160 del 2011.

Cosí deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 ottobre 2012.

Alfonso QUARANTA, Presidente

Franco GALLO, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 21 ottobre 2012

## **Sentenza: 31 ottobre 2012, n. 244**

**Materia:** acque minerali e termali

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** articoli 117, primo e terzo comma, 118, della Costituzione

**Ricorrente:** Regione Toscana

**Oggetto:** articoli 6, 7, comma 1, 16, 17, 22, 23, comma 1, 29 e 30 del decreto legislativo 8 ottobre 2011, n. 176 (Attuazione della direttiva 2009/54/CE, sull'utilizzazione e la commercializzazione delle acque minerali)

**Esito:** infondatezza del ricorso

**Estensore nota:** Caterina Orione

La ricorrente lamenta che le disposizioni impugnate del Dlgs 176/2011 pongano in essere una palese lesione delle attribuzioni costituzionalmente riconosciute alle Regioni nelle materie concorrenti tutela della salute e alimentazione, nelle quali lo Stato può solo dettare principi fondamentali e non una disciplina di dettaglio, quale si configura la normativa citata, attuativa di una direttiva comunitaria.

La previsione statale (artt. 6, 7, comma 1, 22, 23, comma 1), secondo la quale l'utilizzazione di una sorgente d'acqua minerale naturale e l'immissione in commercio di un'acqua di sorgente debbano essere subordinate ad autorizzazione regionale, previo accertamento dei requisiti previsti dallo stesso decreto legislativo impugnato, comporta l'introduzione di una puntuale ed arretrata disciplina del procedimento in materie già disciplinate, da legge regionale (l.r.38/2004) la quale, in conformità della normativa comunitaria e statale pregressa all'entrata in vigore del decreto legislativo in questione, dispone per iniziare la suddetta attività la DIA (ora SCIA).in osservanza dei principi di semplificazione amministrativa e di liberalizzazione delle attività economiche.

La violazione delle prerogative regionali, sussisterebbe anche per la prescrizione (artt. 7, comma 1, lettera a) e 23, comma 1, lettera a), che richiede quale condizione/criterio per il rilascio dell'autorizzazione, l'accertamento che la sorgente o il punto di emergenza siano protetti contro ogni pericolo e che siano applicate, ai fini della tutela dei corpi idrici, le disposizioni di cui alla terza parte del d.lgs. n. 152/2006 (Norme in materia ambientale), qualora i richiamati limiti dovessero considerarsi inderogabili dalle Regioni e non come livello minimo di protezione a favore di misure più rigorose.

La puntuale disciplina (artt. 16, 17, 29 e 30) delle funzioni di vigilanza sull'utilizzazione di una sorgente d'acqua minerale naturale e l'immissione in commercio di un'acqua di sorgente, sarebbero lesive delle stesse funzioni già attribuite alle Regioni, sempre attinenti alle materie della salute e dell'alimentazione, nonché in contrasto con la normativa comunitaria in tema.

La Corte dichiara l'infondatezza delle censure di illegittimità costituzionale sollevate.

Il dlgs 176/2011, come reca il suo titolo, è meramente attuativo della direttiva 2009/54/CE in tema di utilizzazione e commercializzazione delle acque minerali, di cui riproduce pressoché del tutto i contenuti e deve pertanto considerarsi *quale disciplina di principio della materia comunque non modificabile dalla fonte regionale*, pena la mancata o incompleta attuazione dell'atto comunitario.

Il legislatore comunitario ha ritenuto che per meglio perseguire *la finalità di assicurare la tutela della salute dei consumatori delle acque minerali*, occorresse, preliminarmente all'utilizzazione di una sorgente d'acqua minerale naturale e l'immissione in commercio di un'acqua

di sorgente, procedere all'accertamento dei requisiti necessari per il riconoscimento di acqua minerale, conseguentemente imponendo al legislatore nazionale una "scelta obbligata" in favore della tutela della salute a discapito della semplificazione amministrativa. Peraltro, la Corte afferma che la finalità cardine perseguita dal legislatore comunitario, tutela della salute, è un interesse generale costituzionalmente protetto dall'articolo 32 della Costituzione e che la normativa nazionale in tema di liberalizzazioni delle attività economiche, articolo 34 *Liberalizzazione delle attività economiche ed eliminazione dei controlli ex-ante* del D.L. 201/2010, espressamente prevede:

..... 2. *La disciplina delle attività economiche è improntata al principio di libertà di accesso, di organizzazione e di svolgimento, fatte salve le esigenze imperative di interesse generale, costituzionalmente rilevanti e compatibili con l'ordinamento comunitario, che possono giustificare l'introduzione di previ atti amministrativi di assenso o autorizzazione o di controllo, nel rispetto del principio di proporzionalità...*

4.° *L'introduzione di un regime amministrativo volto a sottoporre a previa autorizzazione l'esercizio di un'attività economica deve essere giustificato sulla base dell'esistenza di un interesse generale, costituzionalmente rilevante e compatibile con l'ordinamento comunitario, nel rispetto del principio di proporzionalità.*

Parimenti infondato viene giudicato il rilievo di illegittimità, formulato cautelativamente, relativo al rinvio all'applicazione delle disposizioni della parte terza del Dlgs 152/2006 da osservarsi nell'esame delle condizioni per il rilascio dell'autorizzazione, in quanto tali condizioni attinenti al bene giuridico ambiente, devono essere considerate, per costante giurisprudenza costituzionale, quale limite minimo di protezione, limite che può essere elevato dalla Regione nell'esercizio della proprie rivendicate competenze in materia di tutela della salute e dell'alimentazione.

Anche le disposizioni impugnate relative alla vigilanza e al controllo, volte a garantire nel tempo le caratteristiche che hanno consentito il riconoscimento dell'acqua minerale, la Corte ritiene che non siano lesive delle attribuzioni regionali per il loro eccessivo dettaglio, in quanto esse si sostanziano nella reiterazione di principi già esplicitati dalla normativa comunitaria di settore (periodicità, estemporaneità, generalità dei controlli), da osservarsi da parte degli organi competenti all'esercizio delle funzioni sopraindicate.

**Acque - Utilizzazione e commercio di una sorgente d'acqua minerale naturale ovvero di un'acqua di sorgente - Subordinazione ad autorizzazione regionale da rilasciarsi previo accertamento dei requisiti previsti dal decreto legislativo impugnato - Ricorso della Regione Toscana - Asserita adozione di una disciplina statale di dettaglio, lesiva delle prerogative regionali con riferimento alle materie concorrenti della tutela della salute e dell'alimentazione - Insussistenza - Normativa riproduttiva della disciplina comunitaria - Non fondatezza della questione. - D.lgs. 8 ottobre 2011, n. 176, artt. 6, 7, comma 1, 22 e 23, comma 1. - Costituzione, art. 117, terzo comma, e 118; direttiva 2009/54/CE.**

**Acque - Utilizzazione di una sorgente d'acqua minerale naturale ovvero di un'acqua di sorgente - Subordinazione ad autorizzazione regionale da rilasciarsi previo accertamento che la sorgente o il punto di emergenza siano protetti contro ogni pericolo di inquinamento e che siano applicate, ai fini della tutela dei corpi idrici, le disposizioni di cui alla parte terza del codice dell'ambiente - Ricorso della Regione Toscana - Asserita lesione delle prerogative regionali con riferimento alle materie concorrenti della tutela della salute e dell'alimentazione, ove la norma censurata sia intesa come preclusiva dell'adozione da parte delle Regioni di misure di tutela più rigorose - Insussistenza - Non fondatezza della questione. - D.lgs. 8 ottobre 2011, n. 176, artt. 7, comma 1, lett. a), e 23, comma 1, lett. a). - Costituzione, art. 117, terzo comma, e 118; d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, parte terza.**

**Acque - Utilizzazione e commercio di una sorgente d'acqua minerale naturale ovvero di un'acqua di sorgente - Disciplina della vigilanza - Ricorso della Regione Toscana - Difetto di motivazione in ordine all'art. 117, primo comma, Cost., con particolare riferimento alla ridondanza in una limitazione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni - Inammissibilità della questione. - D.lgs. 8 ottobre 2011, n. 176, artt. 16, 17, 29 e 30. - Costituzione, art. 117, primo comma. Acque - Utilizzazione di una sorgente d'acqua minerale naturale ovvero di un'acqua di sorgente - Disciplina della vigilanza - Ricorso della Regione Toscana - Asserita adozione di una disciplina statale di dettaglio, lesiva delle prerogative regionali con riferimento alle materie concorrenti della tutela della salute e dell'alimentazione - Insussistenza - Enucleazione dei principi entro i quali devono essere esercitate le competenze degli enti territoriali - Non fondatezza delle questioni. - D.lgs. 8 ottobre 2011, n. 176, artt. 16, 17, 29 e 30. - Costituzione, art. 117, terzo comma, 118; direttiva 2009/54/CE. (GU n. 44 del 07.11.2012 )**

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 6, 7, comma 1, 16, 17, 22, 23, comma 1, 29 e 30 del decreto legislativo 8 ottobre 2011, n. 176 (Attuazione della direttiva 2009/54/CE, sull'utilizzazione e commercializzazione delle acque minerali naturali), promosso dalla Regione Toscana con ricorso notificato il 2 – 4 gennaio 2012, depositato in cancelleria il 10 gennaio 2012 ed iscritto al n. 2 del registro ricorsi 2012.

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

*udito* nell'udienza pubblica del 9 ottobre 2012 il Giudice relatore Aldo Carosi;

*uditi* l'avvocato Marcello Cecchetti per la Regione Toscana e l'avvocato dello Stato Paolo Marchini per il Presidente del Consiglio dei ministri.

#### *Ritenuto in fatto*

(omissis)

#### *Considerato in diritto*

1. — Con ricorso n. 2 del 2012 la Regione Toscana ha promosso questione di legittimità costituzionale degli articoli 6, 7, comma 1, 16, 17, 22, 23 comma 1, 29 e 30 del decreto legislativo 8 ottobre 2011, n. 176 (Attuazione della direttiva 2009/54/CE, sull'utilizzazione e la commercializzazione delle acque minerali naturali) per contrasto con gli artt. 117, primo e terzo comma, e 118 della Costituzione.

Le censure proposte sono tre.

Anzitutto la Regione lamenta che gli artt. 6 e 7, comma 1, 22 e 23, comma 1, del d.lgs. n. 176 del 2011, nella parte in cui disciplinano rispettivamente l'utilizzazione di una sorgente d'acqua minerale naturale e l'immissione in commercio di un'acqua di sorgente e stabiliscono che detta utilizzazione ovvero immissione siano subordinate all'autorizzazione regionale (rilasciata previo accertamento dei requisiti previsti dallo stesso decreto), contrastino con gli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., poiché pongono una disciplina puntuale nelle materie della tutela della salute e dell'alimentazione, in tal modo ledendo la competenza legislativa e amministrativa delle Regioni, loro spettanti in forza dei richiamati articoli della Costituzione.

In secondo luogo la ricorrente ritiene che gli artt. 7, comma 1, lettera a), e 23, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 176 del 2011 – nella parte in cui annoverano, tra i criteri per il rilascio dell'autorizzazione all'utilizzazione di una sorgente d'acqua minerale naturale ovvero all'immissione in commercio di un'acqua di sorgente, l'accertamento che la sorgente o il punto di emergenza siano protetti contro ogni pericolo di inquinamento e prevedono che siano applicate, ai fini della tutela dei corpi idrici, le disposizioni di cui alla parte terza del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) – contrastino con gli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., qualora il riferimento alla parte terza del d.lgs. n. 152 del 2006 sia interpretato non come livello minimo di protezione, bensì come preclusione per le Regioni di applicare misure di protezione più rigorose.

Infine, la Regione assume che gli artt. 16 e 17, nonché gli artt. 29 e 30 del d.lgs. n. 176 del 2011 – nella parte in cui disciplinano puntualmente l'attività di vigilanza sull'utilizzazione di una sorgente d'acqua minerale naturale ovvero sull'immissione in commercio di un'acqua di sorgente – violino gli artt. 117, primo e terzo comma, e 118 Cost., in quanto contrastanti con le prescrizioni comunitarie e disciplinanti con disposizioni di dettaglio le funzioni di vigilanza attribuite alle Regioni nelle materie concorrenti dell'alimentazione e della tutela della salute.

2. — La censura rivolta agli artt. 6 e 7, comma 1, e agli artt. 22 e 23, comma 1, del d.lgs. n. 176 del 2011 in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., non è fondata.

La ricorrente sostiene che gli artt. 6 e 7, comma 1, nonché gli artt. 22 e 23, comma 1, – nella parte in cui disciplinano l'utilizzazione di una sorgente d'acqua minerale naturale ovvero di un'acqua di sorgente, stabilendo che detta utilizzazione sia subordinata all'autorizzazione regionale, la quale è rilasciata previo accertamento dei requisiti previsti dallo stesso decreto – porrebbero in essere una lesione delle prerogative regionali costituzionalmente garantite, dal momento che disciplinerebbero in maniera puntuale il procedimento autorizzatorio con riferimento a materie, quali la tutela della salute e l'alimentazione, di competenza concorrente, in relazione alle quali il legislatore statale può dettare esclusivamente i principi fondamentali in conformità agli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost. Peraltro la Regione Toscana avrebbe già provveduto con legge regionale 27 luglio 2004, n. 38 (Norme per la disciplina della ricerca, della coltivazione e dell'utilizzazione delle acque minerali, di sorgente e termali) e relativo decreto del Presidente della Giunta regionale 24 marzo 2009, n. 11/R (Regolamento di attuazione della legge regionale 27 luglio 2004, n. 38 - Norme per la disciplina della ricerca, della coltivazione e dell'utilizzazione delle acque minerali, di sorgente e termali), a disciplinare il procedimento necessario per l'avvio dell'attività di utilizzazione dell'acqua minerale e/o di sorgente attraverso lo strumento della dichiarazione di inizio di attività (DIA), previsto all'art. 41 di detta legge.

L'Allegato II 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), nella parte in cui viene precisato che «1. L'utilizzazione di una sorgente d'acqua minerale naturale è subordinata all'autorizzazione dell'autorità responsabile del paese in cui l'acqua è stata estratta, previo accertamento della sua conformità ai criteri di cui all'allegato I parte I», dovrebbe essere inteso – ad avviso della Regione – in senso lato, in modo da ricomprendere tutti gli strumenti autorizzatori compresi quelli succedanei come la DIA e/o la segnalazione certificata di inizio attività (SCIA). Inoltre, secondo la ricorrente, la previsione contenuta nella parte I dell'Allegato II della direttiva 2009/54/CE, in ordine alla necessità che siano previamente accertati i «criteri di cui all'allegato I, parte I», sarebbe riferita al procedimento di riconoscimento di acqua minerale naturale, senza comportare per l'Autorità sanitaria locale specifici oneri di accertamento tecnico. La disciplina comunitaria sarebbe quindi compatibile con gli strumenti della DIA e della SCIA consentiti da quella regionale.

L'assunto della Regione non può essere condiviso.

L'art. 41, comma 1, della legge reg. Toscana n. 38 del 2004 prescrive che «l'avvio di un'attività di utilizzazione dell'acqua minerale e naturale di sorgente è assoggettato ad una dichiarazione di inizio di attività, presentata al comune e attestante il possesso dei requisiti previsti dall'articolo 42 e dal regolamento (CE) 852/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 sull'igiene dei prodotti alimentari. L'attività può essere avviata dalla data di ricevimento della dichiarazione».

Non rileva ai fini del presente giudizio la sostituzione dell'istituto della DIA (prescritta dall'art. 41 della legge regionale n. 38 del 2004) con quello della SCIA introdotto dall'art. 49 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), che ha modificato 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), prevedendo al comma 4-bis, in luogo della dichiarazione di inizio di attività, la

segnalazione certificata di inizio di attività. Il comma 4-ter del citato art. 49 prevede che le espressioni «segnalazione certificata di inizio attività» e «SCIA» sostituiscano rispettivamente «dichiarazione di inizio di attività» e «DIA», ovunque ricorrano, anche come parte di un'espressione più ampia e stabilisce che la normativa in materia di SCIA sostituisca direttamente quella della dichiarazione di inizio di attività recata da ogni normativa statale e regionale.

Quel che rileva in questa sede è che la procedura semplificata prevista dalla disciplina regionale non rispetta il principio, indicato dalla direttiva 2009/54/CE, del previo accertamento del rispetto dei criteri prescritti ai fini del rilascio dell'autorizzazione.

Peraltro, il vigente regime di liberalizzazione delle attività economiche, introdotto con l'art. 3 («Abrogazione delle indebite restrizioni all'accesso e all'esercizio delle professioni e delle attività economiche») del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e lo sviluppo), convertito dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, e completato dal decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, oltre a riaffermare la competenza statale in tema di disciplina ed utilizzazione di dette procedure semplificate, contiene una disposizione pienamente conforme alle scelte operate dal legislatore nel caso in esame. L'art. 34 del citato d.l. n. 201 del 2011 dispone infatti che «la disciplina delle attività economiche è improntata al principio di libertà di accesso, di organizzazione e di svolgimento, fatte salve le esigenze imperative di interesse generale, costituzionalmente rilevanti e compatibili con l'ordinamento comunitario, che possono giustificare l'introduzione di previ atti amministrativi di assenso o autorizzazione o di controllo, nel rispetto del principio di proporzionalità» (comma 2) e che «l'introduzione di un regime amministrativo volto a sottoporre a previa autorizzazione l'esercizio di un'attività economica deve essere giustificato sulla base dell'esistenza di un interesse generale, costituzionalmente rilevante e compatibile con l'ordinamento comunitario, nel rispetto del principio di proporzionalità» (comma 4).

A ben vedere si tratta di una fattispecie astratta pienamente comprensiva di quella venuta all'esame in questa sede. 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.

Peraltro, l'accertamento ai fini del riconoscimento dell'acqua minerale naturale - secondo la formulazione contenuta nella direttiva comunitaria - risulta procedimento distinto e propedeutico a quello richiesto ai fini dell'utilizzazione. Non può infatti ritenersi pleonastico l'inciso «previo accertamento della sua conformità ai criteri di cui all'Allegato I, parte I» contenuto nell'Allegato II (Condizioni di utilizzazione e di commercializzazione delle acque minerali naturali) della direttiva 2009/54/CE.

In senso conforme alle richiamate disposizioni comunitarie, il d.lgs. n. 176 del 2011, agli artt. 6 e 7, comma 1, e agli artt. 22 e 23, comma 1, prevede 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, riprodotte di quelle contenute nella direttiva 2009/54/CE.

Sotto quest'ultimo profilo occorre ricordare che, come noto, ai sensi dell'art. 288 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) la direttiva vincola di regola lo Stato membro cui è rivolta per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma ed ai mezzi. Dunque, è l'atto di diritto europeo secondario che determina gli obiettivi da perseguire da parte degli Stati membri al fine di realizzare un'armonizzazione della disciplina. La normativa nazionale di recepimento, contenuta nel d.lgs. n. 176 del 2011 e censurata dalla Regione Toscana, proprio perché in larga misura pedissequamente

riproduttiva 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.

Poiché tale normativa si pone quale disciplina di principio – senza peraltro modificare il riparto delle funzioni amministrative tra Stato, Regioni ed enti locali in materia, come delineato sia dalle disposizioni 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) e 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), che da quelle contenute nella legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), in particolare all'art. 118 Cost. – essa non appare in contrasto né con l'art. 117, terzo comma, né con l'art. 118 Cost.

3. — Parimenti, non è fondata la censura inerente alla pretesa illegittima applicazione – disposta dagli artt. 7, comma 1, lettera a), e 23, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 176 del 2011 – delle disposizioni contenute nella parte terza del d.lgs. n. 152 del 2006, in tema di protezione da pericoli di inquinamento dei corpi idrici interessati.

La Regione Toscana deduce l'eventuale illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., delle disposizioni impugnate, nella parte in cui prevedono, tra i criteri per il rilascio dell'autorizzazione, l'accertamento che la sorgente o il punto di emergenza siano protetti contro ogni pericolo di inquinamento e siano applicate, ai fini della tutela dei corpi idrici, le disposizioni di cui alla parte terza del Codice dell'ambiente (d.lgs. n. 152 del 2006). Ad avviso della ricorrente l'incostituzionalità sussisterebbe ove dette disposizioni dovessero essere intese non come livello minimo di protezione, bensì come preclusive dell'adozione – da parte delle Regioni – di misure di tutela più rigorose.

Sul punto è costante la giurisprudenza di questa Corte, secondo cui sul medesimo bene giuridico unitariamente inteso (ambiente) coesistono la tutela (o conservazione), di competenza esclusiva dello Stato, e la fruizione (in particolare il governo del territorio), di competenza concorrente regionale. In tale prospettiva è stato affermato che le Regioni possono prevedere, nell'ambito dell'esercizio delle loro competenze, misure di tutela ulteriori e/o maggiori rispetto agli standards unitari così definiti per disciplinare il diverso oggetto delle loro competenze (sentenze n. 30 e n. 12 del 2009; n. 105 e n. 104 del 2008).

Ne consegue che le disposizioni di cui agli artt. 7, comma 1, lettera a), e 23, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 176 del 2011 devono essere intese, nella parte in cui rinviano alla parte terza del d.lgs. n. 152 del 2006, come prescrittive del limite minimo di protezione rispetto al quale le Regioni possono prevedere l'applicazione di misure più rigorose nell'ambito dell'esercizio delle loro competenze in materia di tutela della salute e dell'alimentazione. Le censure della ricorrente vanno dunque rigettate.

4. — Le questioni proposte nei confronti degli artt. 16 e 17 e degli artt. 29 e 30 del d.lgs. n. 176 del 2011 per violazione degli artt. 117, primo e terzo comma, e 118 Cost. sono in parte inammissibili ed in parte infondate.

4.1. — È inammissibile la censura delle richiamate norme posta in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., per carenza nella definizione del percorso logico seguito per ricondurre le norme impugnate al parametro costituzionale invocato.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, l'esigenza di un'adeguata motivazione a sostegno dell'impugnativa si pone «in termini perfino più pregnanti nei giudizi diretti che non in quelli incidentali» (sentenza n. 450 del 2005) e la questione di legittimità costituzionale sollevata in

rapporto all'art. 117, primo comma, Cost. è ammissibile solo se «ridonda in una limitazione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni» (sentenza n. 225 del 2009).

Nel caso di specie il ricorso introduttivo della Regione Toscana risulta carente di argomentazioni a sostegno di tale ridondanza.

4.2. — Non sono fondate le questioni proposte nei confronti degli artt. 16 e 17 e degli artt. 29 e 30 del d.lgs. n. 176 del 2011 in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost. Secondo la Regione dette disposizioni disciplinerebbero le funzioni di vigilanza nelle materie dell'alimentazione e della tutela della salute, di propria competenza concorrente, in modo dettagliato.

Al contrario, le norme impugnate ribadiscono principi già contenuti nella normativa comunitaria di settore (regolamento CE 29 aprile 2004, n. 882/2004 – Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai controlli ufficiali intesi a verificare la conformità alla normativa in materia di mangimi e di alimenti e alle norme sulla salute e sul benessere degli animali), quali la periodicità, l'estemporaneità e la generalità dei controlli. Va in proposito osservato che in più disposizioni della direttiva 2009/54/CE emerge l'esigenza di assicurare che le caratteristiche richieste ai fini del riconoscimento quale acqua minerale naturale persistano nel tempo (considerando n. 7: «è necessario vigilare affinché le acque minerali naturali conservino nella fase di commercializzazione, le caratteristiche in base a cui sono state riconosciute come tali»; art. 1, paragrafo 2: «il periodo di validità dell'accertamento di cui al secondo comma non può superare il periodo di cinque anni. Qualora l'accertamento sia rinnovato prima della fine di tale periodo non è necessario un nuovo riconoscimento ai sensi del primo comma»; Allegato II dove si prevedono controlli periodici da parte dell'autorità competente del Paese di origine della conformità dell'acqua minerale, di cui sia autorizzata l'utilizzazione della sorgente, alle disposizioni di cui all'allegato I, parte I, e dell'osservanza degli obblighi posti a carico dell'imprenditore al fine di preservare le caratteristiche microbiologiche delle acque stesse) e che tale circostanza sia acclarata con appositi controlli. Peraltro l'impugnato art. 29 fa esplicito riferimento, in ordine alla vigilanza sull'utilizzazione e sul commercio, alle competenze degli organi delle Regioni e degli altri enti locali in ossequio ai rispettivi ordinamenti. Non è quindi ipotizzabile alcuno straripamento della normativa statale dal proprio alveo costituzionale, limitandosi la stessa ad enucleare i principi entro i quali dovranno essere esercitate le competenze degli enti territoriali.

5. — Dalle considerazioni fin qui esposte deriva che le questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Regione Toscana con il ricorso indicato in epigrafe devono essere dichiarate, nei termini di cui sopra, in parte non fondate e in parte inammissibili con riferimento ai parametri evocati.

per questi motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli articoli 16, 17, 29 e 30 del decreto legislativo 8 ottobre 2011, n. 176 (Attuazione della direttiva 2009/54/CE, sull'utilizzazione e la commercializzazione delle acque minerali naturali), sollevata dalla Regione Toscana in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione con il ricorso in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 6, 7, comma 1, 16, 17, 22 e 23, comma 1, 29 e 30 del medesimo d.lgs. n. 176 del 2011, sollevate dalla Regione Toscana in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118 della Costituzione con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 ottobre 2012.

Alfonso QUARANTA, Presidente  
Aldo CAROSI, Redattore  
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 31 ottobre 2012.

## **Sentenza: 31 ottobre 2012, n. 245**

**Materia:** pubblico impiego

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** Costituzione, art. 136

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** art. 1 della Legge della Regione Puglia 2 novembre 2011, n. 28

**Esito:** illegittimità costituzionale

**Estensore nota:** Panfilia di Giovine

E' illegittimo l'art. 1, della legge della Regione Puglia n. 28 del 2011, recante "Misure urgenti per assicurare la funzionalità dell'amministrazione regionale" nella parte in cui prevede che" in via eccezionale e all'esclusivo fine di garantire la continuità dell'attività amministrativa e la funzionalità degli uffici regionali, nelle more dell'esperimento delle procedure concorsuali per la copertura dei posti resisi vacanti per effetto della sentenza della Corte costituzionale n.354 del 2010, i dipendenti della Regione Puglia interessati dagli effetti di tale sentenza, sono adibiti alle mansioni proprie della categoria in cui erano inquadrati alla data di pubblicazione della stessa in Gazzetta ufficiale".

Così ha stabilito la Corte costituzionale, accogliendo, con la sentenza in esame, il ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri.

Secondo la Corte, infatti le censure dell'avvocatura dello Stato sono fondate. L'art. 1 della Legge Regione Puglia n.28/2011, prevedendo che dipendenti regionali interessati dagli effetti delle sentenze della Corte n. 354 del 2010 e n. 373 del 2002 continuino ad esercitare le mansioni superiori già dichiarate incostituzionali con le sentenze citate, viola l'art. 136 della Costituzione, poiché prolunga nel tempo gli effetti di disposizioni dichiarate incostituzionali. Né rileva la circostanza che la disposizione impugnata avrebbe dovuto avere applicazione "in via eccezionale" e nelle" more dell'esperimento delle procedure concorsuali per la copertura dei posti resisi vacanti", atteso che, non essendo previsto alcun termine per lo svolgimento di dette procedure concorsuali, la norma censurata assume solo nominalmente carattere provvisorio.

La Consulta sottolinea che il giudicato costituzionale è violato non solo quando il legislatore riproduce una norma dichiarata illegittima, ma anche laddove la nuova disciplina miri a perseguire e raggiungere, "anche se indirettamente esisti corrispondenti, mentre Regione Puglia continua ad "approvare disposizioni legislative contrastanti con gli artt. 3 e 97 della Costituzione senza ottemperare a ben due giudicati costituzionali".

**Impiego pubblico - Norme della Regione Puglia - Mansioni superiori - Dipendenti regionali interessati dagli effetti delle sentenze n. 373 del 2002 e n. 354 del 2010 - Conferma delle mansioni proprie della categoria in cui erano inquadrati alla pubblicazione della pronuncia n. 354 del 2010, fino all'esperimento delle procedure concorsuali - Ricorso del Governo - Ius superveniens che abroga la disposizione impugnata - Norma applicata medio tempore - Sussistenza dell'interesse al ricorso. - Legge della Regione Puglia 2 novembre 2011, n. 28, art. 1. - Costituzione, artt. 3, 97 e 136.**

**Impiego pubblico - Norme della Regione Puglia - Mansioni superiori - Ricorso del Governo - Intervento ad adiuvandum di un soggetto privato - Inammissibilità. - Legge della Regione Puglia 2 novembre 2011, n. 28, art. 1. - Costituzione, artt. 3, 97 e 136.**

**Impiego pubblico - Norme della Regione Puglia - Mansioni superiori - Dipendenti regionali interessati dagli effetti delle sentenze n. 373 del 2002 e n. 354 del 2010 - Conferma delle mansioni proprie della categoria in cui erano inquadrati alla pubblicazione della pronuncia n. 354 del 2010, fino all'esperimento delle procedure**

concorsuali - Elusione di giudicato costituzionale - Violazione dei principi di eguaglianza e di buon andamento della pubblica amministrazione - Illegittimità costituzionale - Assorbimento delle ulteriori censure. - Legge della Regione Puglia 2 novembre 2011, n. 28, art. 1. - Costituzione, artt. 3, 97 e 136 (artt. 24 e 113).  
Impiego pubblico - Norme della Regione Puglia - Mansioni superiori - Ricorso del Governo - Inottemperanza a giudicato costituzionale - Monito. - Legge della Regione Puglia 2 novembre 2011, n. 28, art. 1. - - Costituzione, artt. 3, 97 e 136. (GU n. 44 del 07.11.2012 )

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 1 della legge della Regione Puglia 2 novembre 2011, n. 28 (Misure urgenti per assicurare la funzionalità dell'amministrazione regionale), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 3-9 gennaio 2012, depositato in cancelleria il 12 gennaio 2012 ed iscritto al n. 3 del registro ricorsi 2012.

*Visti* l'atto di costituzione della Regione Puglia, nonché l'atto di intervento di D. F.;

*udito* nell'udienza pubblica del 9 ottobre 2012 il Giudice relatore Sabino Cassese;

*uditi* l'avvocato dello Stato Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Luigi Volpe per la Regione Puglia e Giuseppe Gallo per D. F.

#### *Ritenuto in fatto*

(omissis)

#### *Considerato in diritto*

1.— Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'articolo 1 della legge della Regione Puglia 2 novembre 2011, n. 28 (Misure urgenti per assicurare la funzionalità dell'amministrazione regionale), per violazione degli articoli 3, 24, 97, 113 e 136 della Costituzione.

Ad avviso della difesa dello Stato, la disposizione censurata, nell'adibire i dipendenti della Regione interessati dagli effetti della sentenza di questa Corte n. 354 del 2010 alle mansioni proprie della categoria in cui erano inquadrati alla data di pubblicazione di tale pronuncia, violerebbe l'art. 136 Cost., in quanto «sostanzialmente ottiene il risultato di annullare gli effetti» del giudicato costituzionale e sarebbe in contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost., «dal momento che, in concreto, continua ad essere adibita alle mansioni superiori, ottenute senza pubblico concorso, la quasi totalità dei funzionari regionali». Inoltre, la disposizione impugnata, interferendo con la funzione giurisdizionale, violerebbe gli artt. 24 e 113 Cost.

2.— Successivamente alla presentazione del ricorso, con l'art. 25 della legge 3 luglio 2012, n. 18 (Assestamento e prima variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2012), la Regione Puglia ha abrogato l'articolo 1 della legge regionale n. 28 del 2011. A séguito di tale modifica, la Regione, con istanza depositata nella cancelleria di questa Corte il 18 settembre 2012, ha chiesto che sia dichiarata la cessazione della materia del contendere.

Lo *ius superveniens* potrebbe consentire alla Corte di dichiarare cessata la materia del contendere qualora la normativa impugnata non avesse trovato medio tempore applicazione (*ex plurimis*, sentenze n. 235, n. 153 e n. 89 del 2011). Tuttavia, la disposizione censurata, nel

prevedere che i dipendenti della Regione Puglia interessati dagli effetti della sentenza n. 354 del 2010 siano adibiti alle mansioni superiori fino all'esperienza delle procedure concorsuali, ha introdotto una misura di efficacia immediata, rimasta in vigore fino alla sua abrogazione. La documentazione prodotta dalla Regione conferma che i dipendenti regionali in questione «hanno mantenuto e continuano a mantenere le qualifiche loro attribuite a seguito dei procedimenti concorsuali espletati negli anni 1998-1999» (nota prot. 0019466 del 13 settembre 2012, allegata alla memoria depositata il 18 settembre 2012). Ne consegue che l'intervenuta abrogazione della disposizione censurata non consente alla Corte di dichiarare cessata la materia del contendere.

3.— Con ordinanza letta nella pubblica udienza del 9 ottobre 2012 e allegata alla presente sentenza, è stato dichiarato inammissibile l'intervento di D. F., in quanto il giudizio di costituzionalità delle leggi promosso in via di azione «si svolge esclusivamente tra soggetti titolari di potestà legislativa, fermi restando, per i soggetti privi di tale potestà, i mezzi di tutela delle loro posizioni soggettive, anche costituzionali, di fronte ad altre istanze giurisdizionali ed eventualmente anche di fronte a questa Corte in via incidentale» (da ultimo, sentenza n. 33 del 2011).

4.— La questione è fondata con riferimento agli artt. 136, 3 e 97 Cost.

4.1. — Deve essere trattata per prima la censura relativa all'art. 136 Cost. Essa, infatti, «riveste carattere di priorità logica rispetto alle altre», perché «attiene all'esercizio stesso del potere legislativo, che sarebbe inibito dal precetto costituzionale di cui si assume la violazione» (sentenza n. 350 del 2010).

La censura è fondata.

La disposizione impugnata stabilisce che i dipendenti della Regione Puglia continuino ad essere adibiti alle mansioni che svolgevano alla data di pubblicazione della sentenza n. 354 del 2010 di questa Corte. Si tratta delle mansioni proprie delle qualifiche superiori, ottenute a seguito delle procedure concorsuali del 1998-99. Tali procedure avevano dato applicazione a disposizioni normative dichiarate illegittime da questa Corte con la sentenza n. 373 del 2002 e successivamente annullate dal Tar Puglia. L'invalidità di dette procedure, quindi, discende dalla declaratoria di incostituzionalità e dal conseguente annullamento da parte del Tar. Gli esiti delle medesime procedure erano stati fatti salvi dall'articolo 59, comma 3, della legge della Regione Puglia 4 agosto 2004, n. 14 (Assestamento e prima variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2004), anch'esso dichiarato illegittimo da questa Corte con la sentenza n. 354 del 2010.

Questa Corte ha affermato, in più occasioni, che il giudicato costituzionale è violato non solo quando il legislatore emana una norma che costituisce una mera riproduzione di quella già ritenuta lesiva della Costituzione, ma anche laddove la nuova disciplina miri a «perseguire e raggiungere, “anche se indirettamente”, esiti corrispondenti» (sentenze n. 223 del 1983, n. 88 del 1966 e n. 73 del 1963). L'articolo 1 della legge della Regione Puglia n. 28 del 2011, prevedendo che i dipendenti regionali continuino ad esercitare le mansioni superiori, prolunga nel tempo gli effetti delle disposizioni già dichiarate incostituzionali con le sentenze n. 354 del 2010 e n. 373 del 2002, con conseguente lesione dell'art. 136 Cost.

Né è rilevante la circostanza che la disposizione impugnata avrebbe dovuto avere applicazione «in via eccezionale» e «nelle more dell'esperienza delle procedure concorsuali per la copertura dei posti resisi vacanti». Infatti, non è previsto alcun termine per lo svolgimento di dette procedure (sentenza n. 223 del 1983), talché la norma censurata assume solo nominalmente carattere provvisorio.

4.2.— Secondo il ricorrente, la disciplina impugnata violerebbe «ancora una volta» gli artt. 3 e 97 Cost., dato che i funzionari regionali continuano «in concreto» ad essere adibiti alle mansioni superiori «ottenute senza pubblico concorso».

Anche tale censura è fondata.

L'art. 1 della legge della Regione Puglia n. 28 del 2011 consente ai dipendenti regionali di esercitare le mansioni proprie delle qualifiche cui hanno avuto accesso a séguito di procedure interamente riservate a personale interno, in forza di disposizioni che sono in contrasto con l'art. 97 Cost., come già accertato da questa Corte con le sentenze n. 354 del 2010 e n. 373 del 2002.

4.3.— Va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1 della legge della Regione Puglia n. 28 del 2011, per violazione degli artt. 136, 3 e 97 Cost.  
Restano assorbite le ulteriori censure.

5.— La Corte rileva con preoccupazione che la Regione Puglia continua ad approvare disposizioni legislative contrastanti con gli artt. 3 e 97 Cost., senza ottemperare a ben due giudicati costituzionali. Come sottolineato da lungo tempo dalla giurisprudenza di questa Corte, sull'art. 136 Cost. «poggia il contenuto pratico di tutto il sistema delle garanzie costituzionali» (sentenza n. 73 del 1963). Questo comporta per il legislatore, statale e regionale, l'obbligo «di “accettare la immediata cessazione dell'efficacia giuridica della norma illegittima”, anziché “prolungarne la vita”» (sentenza n. 223 del 1983).

per questi motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1 della legge della Regione Puglia 2 novembre 2011, n. 28 (Misure urgenti per assicurare la funzionalità dell'amministrazione regionale).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 ottobre 2012.

Alfonso QUARANTA, Presidente  
Sabino CASSESE, Redattore  
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 31 ottobre 2012.

Allegato:  
ordinanza letta all'udienza del 9 ottobre 2012

#### ORDINANZA

*Visto* l'atto di costituzione in giudizio per intervento della Signora Donata Ficco.

*Considerato* che il presente giudizio di costituzionalità delle leggi, promosso in via di azione, è configurato come svolgentesi esclusivamente tra soggetti titolari di potestà legislativa, in quanto avente ad oggetto questioni di competenza normativa, fermi restando, per i soggetti privi di tale potestà, i mezzi di tutela delle loro posizioni soggettive, anche costituzionali, di fronte ad altre istanze giurisdizionali ed eventualmente anche di fronte a questa Corte in via incidentale (sentenze nn. 246, 251 e 254 del 2009).

*Ritenuto*, quindi, che l'atto di intervento spiegato deve essere considerato inammissibile.  
per questi motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile l'intervento di Donata Ficco.

F.to: Alfonso QUARANTA, Presidente

## **Sentenza: 19 novembre 2012, n. 256**

**Materia:** appalti pubblici - impiego pubblico - porti

**Limiti violati:** secondo il ricorrente:

- in relazione all'art. 22 (comma 1) la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere e) e i) (recte: l), della Costituzione;
- in relazione all'art. 26, comma 4, della medesima legge regionale, la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., nella materia a legislazione concorrente del «coordinamento della finanza pubblica»;
- in relazione all'art. 27 della legge regionale impugnata, la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.;
- in relazione all'art. 31, comma 1, lettera d), della medesima legge regionale, la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., nella materia di legislazione concorrente relativa ai «porti».

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** legge della Regione Marche 31 ottobre 2011, n. 20 (Assestamento del bilancio 2011) in relazione agli articoli 22, 26, comma 4, 27, 31, comma 1, lettera d)

**Esito:** - la questione è stata dichiarata inammissibile per l'articolo 22,  
- per l'articolo 26, comma 4, la Corte ha dichiarato l'estinzione del giudizio  
- per l'articolo 27 è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale,  
- per l'articolo 31, comma 1, lettera d), la questione non fondata

**Estensore nota:** Carla Paradiso

Il ricorso del Presidente del Consiglio avverso la legge della Regione Marche 31 ottobre 2011, n. 20 (Assestamento del bilancio 2011) riguarda gli articoli 22, 26, comma 4, 27, 31, comma 1, lettera d) che riguardano materie tra loro diverse.

La Corte si pronuncia, in primo luogo, sulle questioni poste in relazione all'articolo 22 della l.r. 20/2011 che modifica l'articolo 2 della l.r. 4/20114 (Criteri di premialità connessi alla tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro nelle procedure di aggiudicazione di lavori od opere pubblici di interesse regionale), dichiarandone l'inammissibilità. La Corte precisa che si è già pronunciata sull'articolo 2 della l.r. 4/2011, nel testo vigente prima delle modifiche apportate dall'art. 22 della l.r. 20/2011, con la sentenza n. 52 del 2012 e ne ha dichiarato l'illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in materia di tutela della concorrenza. La Corte ritiene che le argomentazioni esposte nella sentenza citata possano applicarsi anche allo *jus superveniens*, da ciò deriva che la questione di legittimità costituzionale promossa dal ricorrente con riferimento a tale norma, diventa priva di oggetto e deve essere dichiarata inammissibile.

L'articolo 26, comma 4, della legge della Regione Marche n. 20 del 2011, è stato censurato dal ricorrente poiché con la disposizione introdotta sarebbe stato eluso il principio fondamentale di riduzione della spesa pubblica dettato dallo Stato in materia di coordinamento della finanza pubblica. Successivamente, la Regione Marche, con la legge del 16 gennaio 2012, n. 1 (Regolamento per l'acquisizione in economia di beni e servizi), ha modificato la disposizione

censurata in senso ritenuto idoneo a far considerare rimossi i rilievi d'illegittimità costituzionale. A seguito della modifica il Governo ha rinunciato all'impugnazione proposta nei confronti dell'articolo 26, comma 4, della legge regionale n. 20 del 2011. Di conseguenza la Corte costituzionale, dichiara l'estinzione del giudizio relativo al citato art. 26, comma 4, della legge della Regione Marche n. 20 del 2011.

L'articolo 27 della legge regionale delle Marche è stato impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri per violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione. Secondo il ricorrente la disposizione censurata, aggiungendo un comma 5 bis nell'articolo 10 della legge regionale 32/2011 (Sistema regionale di protezione civile), introduce l'obbligo per il personale della protezione civile che svolge anche funzioni di supporto tecnico-amministrativo, di effettuare prestazioni lavorative anche in regime di turnazioni diurne e notturne, in deroga ai vigenti contratti collettivi nazionali. In tal modo la disposizione impugnata derogherebbe ai vigenti contratti collettivi nazionali che non prevedono *“siffatto obbligo generalizzato e avulso da specifiche e insopprimibili esigenze”*, ed, in tal modo, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., nella materia dell'«ordinamento civile», di competenza legislativa esclusiva dello Stato (ex multis: sentenze n. 150, n. 108 e n. 7 del 2011).

La Corte accoglie le tesi del ricorrente e sostiene che le disposizioni sulla turnazione del personale riguardano aspetti del rapporto di lavoro rientranti nella contrattazione collettiva e quindi inquadrabili nella materia dell'ordinamento civile: *“questa Corte ha più volte affermato che l'identificazione della materia in cui è da collocare la disposizione impugnata va effettuata con riguardo all'oggetto o alla disciplina da essa stabilita, sulla base della sua ratio, senza tenere conto degli aspetti marginali e riflessi (sentenze n. 300 del 2011, n. 235 del 2010, n. 368 del 2008 e n. 165 del 2007). L'art. 27 della legge della Regione Marche n. 20 del 2011, come si è visto, attribuisce al dirigente della struttura regionale di protezione civile il potere di disporre particolari regimi di turnazioni diurne e notturne per il personale della medesima struttura, anche in deroga alle previsioni dei contratti collettivi nazionali di lavoro, sia pure «previa intesa con le organizzazioni sindacali»*. Pertanto, prosegue la Corte, essa va ad incidere in via diretta sull'orario di lavoro, e quindi sulla materia dell'ordinamento civile, rientrante nella competenza legislativa esclusiva dello Stato, anche se possono sussistere riflessi sulle materie di competenza concorrente o residuale, sopra indicate. In definitiva, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 27 della legge della Regione Marche n. 20 del 2011, che, dopo il comma 5 dell'art. 10 della legge della stessa Regione n. 32 del 2001, ha aggiunto il comma 5-bis.

Infine il Governo ha impugnato l'articolo 31 della legge regionale 20/2011 31, comma 1, lettera d), della legge regionale n. 20 del 2011, poiché ritiene che la norma che promuove le azioni necessarie a favorire l'utilizzo dell'interporto di Jesi, con funzioni sia di centro di raccolta e di smistamento delle merci sia di retro porto, liberando spazi nell'area portuale di Ancona. Secondo il ricorrente la disposizione oggetto di censura inciderebbe sulle competenze spettanti all'autorità portuale di Ancona, alla quale – ai sensi dell'art. 5 della legge dello Stato 28 gennaio 1994, n. 84 (Riordino della legislazione in materia portuale) – spetta l'assunzione del piano regolatore regionale, che individua la destinazione funzionale delle aree portuali.

La disposizione regionale, perciò, violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., perché verrebbe a ledere i principi fondamentali sulle competenze delle autorità portuali fissati dallo Stato con la citata legge nella materia dei porti, a legislazione concorrente.

Secondo la Corte la censura non è fondata, perché la norma impugnata ha un contenuto meramente programmatico («La Regione promuove, anche in collaborazione con gli enti locali e con gli altri soggetti pubblici e privati interessati, le azioni necessarie a[...]»), senza introdurre alcuna disciplina sostanziale in ordine alle misure concrete per effettuare il previsto miglioramento dell'utilizzo dell'interporto di Jesi. Essa, dunque, risulta inidonea ad invadere ambiti costituzionalmente riservati allo Stato (ex plurimis: sentenze n. 94, n. 43 e n. 8 del 2011; n. 308 del 2009).

Appalti pubblici - Norme della Regione Marche - Procedure di aggiudicazione di lavori od opere pubblici di interesse regionale - Criteri di premialità connessi alla tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro - Ricorso del Governo - Censure formulate soltanto contro una parte della disposizione censurata - Delimitazione dell'oggetto della questione. - Legge della Regione Marche 31 ottobre 2011, n. 20, art. 22. - Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e) ed l)

Appalti pubblici - Norme della Regione Marche - Procedure di aggiudicazione di lavori od opere pubblici di interesse regionale - Criteri di premialità connessi alla tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro - Ricorso del Governo - Censura di disposizione già dichiarata incostituzionale in via consequenziale - Questione divenuta priva di oggetto - Inammissibilità. - Legge della Regione Marche 31 ottobre 2011, n. 20, art. 22. - Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e) ed l)

Impiego pubblico - Norme della Regione Marche - Personale addetto all'Assemblea legislativa - Riduzioni disposte dalla manovra di finanza pubblica del 2010 - Aumento ex post delle retribuzioni, con asserito effetto di elusione del principio fondamentale di riduzione della spesa pubblica dettato dallo Stato in materia di coordinamento della finanza pubblica - Ricorso del Governo - Ius superveniens satisfattivo delle pretese della parte ricorrente - Rinuncia all'impugnazione accettata dalla controparte - Estinzione del giudizio. - Legge della Regione Marche 31 ottobre 2011, n. 20, art. 26, comma 4. - Costituzione, art. 117, terzo comma; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 25.

Calamità pubbliche e protezione civile - Norme della Regione Marche - Sistema regionale di protezione civile - Personale della SOUP (Sala operativa unificata permanente), del CAPI (Centro assistenziale di pronto intervento) e del Centro funzionale multi rischi - Obbligo di prestazioni lavorative anche in regime di turnazioni diurne e, se necessari, notturne, anche in deroga alle previsioni dei contratti collettivi nazionali di lavoro previa intesa con le organizzazioni sindacali - Contrasto con i vigenti contratti collettivi nazionali che non prevedono tale obbligo generalizzato e non collegato a specifiche e insopprimibili esigenze - Incidenza su aspetti del rapporto di lavoro, quali l'orario di lavoro e le turnazioni del personale contrattualizzato, riservati alla contrattazione collettiva - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile - Illegittimità costituzionale. - Legge della Regione Marche 31 ottobre 2011, n. 20, art. 27. - Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. l).

Porti e aeroporti - Norme della Regione Marche - Promozione da parte della Regione delle azioni necessarie a "favorire l'utilizzo dell'interporto di Jesi, con funzioni sia di centro di raccolta e smistamento delle merci sia di retroporto, liberando spazi nell'area portuale di Ancona" - Ricorso del Governo - Asserita incidenza sulle competenze spettanti all'autorità portuale di Ancona, definite con legislazione statale di principio nella materia concorrente dei porti - Insussistenza - Censura di norma a contenuto meramente programmatico, inidonea ad invadere ambiti costituzionalmente riservati allo Stato - Non fondatezza della questione. - Legge della Regione Marche 31 ottobre 2011, n. 20, art. 31, comma 1, lett. d). - Costituzione, art. 117, terzo comma. (GU n.47 del 28-11-2012)

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 22, 26, comma 4, 27, 31, comma 1, lettera d), della legge della Regione Marche 31 ottobre 2011, n. 20 (Assestamento del bilancio 2011), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 5-10 gennaio 2012, depositato in cancelleria il 12 gennaio 2012 ed iscritto al n. 5 del registro ricorsi 2012.

*Visto* l'atto di costituzione della Regione Marche;

*udito* nell'udienza pubblica del 9 ottobre 2012 il Giudice relatore Alessandro Criscuolo;

*uditi* l'avvocato dello Stato Paolo Marchini per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Stefano Grassi per la Regione Marche.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1.— Con ricorso notificato il 5 gennaio 2012 il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli articoli 22; 26, comma 4; 27 e 31, comma 1, lettera d), della legge della Regione Marche 31 ottobre 2011, n. 20 (Assestamento del bilancio 2011).

2.— L'art. 22 della citata legge regionale, sotto la rubrica «Modifiche alla legge regionale 4/2011» si compone in realtà di due commi. Il primo dispone quanto segue: «1. Il comma 4 dell'articolo 2 della legge regionale 4 aprile 2011 n. 4 (Criteri di premialità connessi alla tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro nelle procedure di aggiudicazione di lavori od opere pubblici di interesse regionale) è sostituito dal seguente:

“4. Negli atti posti a base delle procedure di aggiudicazione le stazioni appaltanti considerano in via prioritaria la possibilità di prevedere una soglia minima di ammissibilità delle offerte relativamente all'elemento o agli elementi di valutazione connessi con la tutela della salute e della sicurezza nel cantiere”».

Il secondo comma così stabilisce: «2. Il comma 5 dell'articolo 2 della legge regionale 4/2011 è abrogato».

Orbene, benché l'impugnazione risulti diretta contro il citato art. 22 (senza ulteriori specificazioni), le censure addotte, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere e) e i) (recte: l), risultano formulate soltanto contro il primo comma di detta norma, cioè nei confronti della disposizione che sostituisce il comma 4 dell'art. 2 della legge regionale n. 4 del 2011. Si deve ritenere, dunque, che a tale comma sia circoscritta la questione promossa dal ricorrente in parte qua.

Ciò posto, va rilevato che questa Corte, con sentenza n. 52 del 2012, dopo aver dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 4 e 5, della legge della Regione Marche n. 4 del 2011, nel testo vigente prima delle modifiche apportate dall'art. 22 della legge regionale n. 20 del 2011, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in materia di tutela della concorrenza, ha osservato che le argomentazioni esposte potevano applicarsi anche allo *ius superveniens*.

Invero, la nuova formulazione dell'art. 2, comma 4, della legge regionale n. 4 del 2011, come sostituito dall'art. 22 della legge regionale n. 20 del 2011, era sostanzialmente coincidente con quella della disposizione impugnata, perché sia il testo originario, sia il testo vigente dell'art. 2, comma 4, individuavano negli «elementi di valutazione connessi con la tutela della salute e della sicurezza nel cantiere» un criterio di ammissibilità delle offerte, prevedendo – il primo come obbligo, il secondo come facoltà per la stazione appaltante – l'inserimento di tale soglia negli atti posti a base della procedura di aggiudicazione.

Pertanto questa Corte, in via consequenziale ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 4, della legge della Regione Marche n. 4 del 2011, nel testo sostituito dall'art. 22 della legge regionale n. 20 del 2011.

Ne deriva che la questione di legittimità costituzionale promossa dal ricorrente con riferimento a tale norma, essendo divenuta priva di oggetto, deve essere dichiarata inammissibile.

3.— L'art. 26, comma 4, della legge della Regione Marche n. 20 del 2011, è stato censurato dal Presidente del Consiglio dei ministri in quanto il legislatore regionale avrebbe neutralizzato gli effetti delle riduzioni disposte dalla manovra di finanza pubblica del 2010, aumentando *ex post* le retribuzioni spettanti al personale addetto all'Assemblea legislativa, così violando l'art. 117, terzo comma, Cost.

Infatti, sarebbe stato eluso il principio fondamentale di riduzione della spesa pubblica dettato dallo Stato in materia di coordinamento della finanza pubblica.

La Regione Marche, con legge del 16 gennaio 2012, n. 1 (Regolamento per l'acquisizione in economia di beni e servizi), ha modificato la disposizione censurata in senso ritenuto idoneo a far considerare rimossi i rilievi d'illegittimità costituzionale. Pertanto, il Presidente del Consiglio dei ministri, con atto depositato il 18 aprile 2012, ha rinunciato all'impugnazione proposta nei confronti dell'art. 26, comma 4, della legge regionale n. 20 del 2011, e la rinuncia è stata accettata dalla Regione con atto depositato il 24 luglio 2012.

Ne segue che, ai sensi dell'art. 25 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, deve essere dichiarata l'estinzione del giudizio relativo al citato art. 26, comma 4, della legge della Regione Marche n. 20 del 2011.

4.— Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato anche l'art. 27 della legge della Regione Marche n. 20 del 2011, che così dispone: «Dopo il comma 5 dell'articolo 10 della legge regionale 11 dicembre 2001, n. 32 (Sistema regionale di protezione civile), è aggiunto il seguente: “5-bis. Per garantire l'operatività continua della SOUP, del CAPI e del Centro funzionale multi rischi, compreso lo svolgimento delle funzioni di supporto tecnico-amministrativo, il personale della struttura di cui all'articolo 9 della presente legge è tenuto ad effettuare prestazioni lavorative anche in regime di turnazioni diurne e, se necessario, notturne, disposte dal relativo dirigente, ai sensi dell'articolo 2, comma 2, del decreto legislativo 8 aprile 2003, n. 66 (Attuazione della direttiva 93/104/CE concernenti taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro), anche in deroga alle previsioni dei contratti collettivi nazionali di lavoro previa intesa con le organizzazioni sindacali”».

Il ricorrente deduce che la disposizione deroga ai vigenti contratti collettivi nazionali che non prevedono tale obbligo generalizzato e avulso da specifiche e insopprimibili esigenze, così violando l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che attribuisce alla legislazione esclusiva dello Stato la materia dell'ordinamento civile, sub specie di rapporti di diritto privato regolati contrattualmente.

La censura è fondata.

L'art. 9 della legge della Regione Marche n. 32 del 2001 disciplina la struttura regionale di protezione civile, posta alle dirette dipendenze del Presidente della Giunta regionale ed «organizzata in modo da garantire un adeguato raccordo con gli analoghi organismi costituiti a livello internazionale, comunitario, nazionale e locale, nonché la piena operatività del personale, dei mezzi e delle attrezzature senza soluzione di continuità» (comma 1). Inoltre la Regione, per le finalità di protezione civile, si dota di un Centro assistenziale di pronto intervento (C.A.P.I.), ai sensi del comma 6 della medesima norma.

Il successivo art. 10, poi, prevede (tra l'altro) una Sala operativa unificata permanente (S.O.U.P.), a servizio della struttura di cui al citato art. 9; essa è presidiata in forma continuativa da personale della Regione o di altri enti pubblici, o delle organizzazioni di volontariato, anche mediante forme di collaborazione o convenzionamento.

L'art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 66 del 2003 (come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera a, del decreto legislativo 19 luglio 2004, n. 213 recante: «Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 8 aprile 2003, n. 66, in materia di apparato sanzionatorio dell'orario di lavoro»), a sua volta, dispone che «Nei riguardi dei servizi di protezione civile, ivi compresi quelli del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco, nonché nell'ambito delle strutture giudiziarie, penitenziarie e di quelle destinate per finalità istituzionali alle attività degli organi con compiti in materia di ordine e sicurezza pubblica, delle biblioteche, dei musei e delle aree archeologiche dello Stato le disposizioni contenute nel presente decreto non trovano applicazione in presenza di particolari esigenze inerenti al servizio espletato o di ragioni connesse ai servizi di protezione civile, nonché degli altri servizi espletati dal Corpo nazionale dei vigili del fuoco, così come individuate con decreto del Ministro competente, di concerto con i Ministri del lavoro e delle politiche sociali, della salute, dell'economia e delle finanze e per la funzione pubblica, da adottare entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto».

In questo contesto normativo si colloca la norma impugnata. In essa, diversamente da quanto la Regione ritiene, non convivono affatto due norme distinte, la prima volta ad abilitare il dirigente della struttura regionale di protezione civile a disporre particolari regimi di turnazioni con la precisazione che tale potere dirigenziale può essere esercitato esclusivamente «ai sensi dell'articolo 2, comma 2, del decreto legislativo 8 aprile 2003, n. 66», la seconda limitata alla previsione di mera «possibilità-eventualità» di deroga rispetto alla disciplina dei contratti collettivi nazionali di lavoro, previa intesa con le organizzazioni sindacali.

In realtà, la norma in questione ha un unico contenuto precettivo, diretto ad attribuire al dirigente della struttura di cui al menzionato art. 9 il potere di disporre, nei confronti del personale della struttura medesima, prestazioni lavorative anche in regime di turnazioni diurne e, se necessario, notturne, in presenza delle particolari esigenze e delle ragioni di cui all'art. 2, comma 2, del decreto legislativo 8 aprile 2003, n. 66 (Attuazione delle direttive 93/104/CE e 2000/34/CE concernenti taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro), così come individuate con decreto del Ministro competente, di concerto con gli altri Ministri dalla norma medesima indicati, il tutto anche in deroga alle previsioni dei contratti collettivi nazionali di lavoro, previa intesa con le organizzazioni sindacali.

Orbene, a parte ogni rilievo sull'operatività del rinvio all'art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 66 del 2003 (a quanto consta, il decreto o i decreti ministeriali, di cui alla norma ora citata, non risultano a tutt'oggi adottati, né le parti hanno dedotto alcunché al riguardo), non si può porre in dubbio che la disposizione censurata, incidendo sull'orario di lavoro e sulle turnazioni del personale contrattualizzato, cioè su aspetti del rapporto di lavoro riservati alla contrattazione collettiva, violi l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto i profili suddetti rientrano nella materia dell'ordinamento civile, appartenente alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (ex multis: sentenze n. 150, n. 108 e n. 7 del 2011).

La tesi della difesa regionale, secondo cui la Regione avrebbe agito nell'esercizio delle sue competenze legislative, facendo uso della propria potestà concorrente nella materia della protezione civile e della potestà legislativa residuale nella materia dell'organizzazione interna della Regione medesima, non può essere condivisa.

Invero, questa Corte ha più volte affermato che l'identificazione della materia in cui è da collocare la disposizione impugnata va effettuata con riguardo all'oggetto o alla disciplina da essa stabilita, sulla base della sua ratio, senza tenere conto degli aspetti marginali e riflessi (sentenze n. 300 del 2011, n. 235 del 2010, n. 368 del 2008 e n. 165 del 2007). L'art. 27 della legge della Regione Marche n. 20 del 2011, come si è visto, attribuisce al dirigente della struttura regionale di protezione civile il potere di disporre particolari regimi di turnazioni diurne e notturne per il personale della medesima struttura, anche in deroga alle previsioni dei contratti collettivi nazionali di lavoro, sia pure «previa intesa con le organizzazioni sindacali».

Pertanto, essa va ad incidere in via diretta sull'orario di lavoro, e quindi sulla materia dell'ordinamento civile, rientrante nella competenza legislativa esclusiva dello Stato, anche se possono sussistere riflessi sulle materie di competenza concorrente o residuale, sopra indicate. Né vale addurre che è prevista l'intesa con le organizzazioni sindacali, perché tale previsione non è idonea ad escludere la violazione della menzionata competenza esclusiva statale che non tollera forme obbligatorie di collaborazione con l'ente regionale.

In definitiva, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 27 della legge della Regione Marche n. 20 del 2011, che, dopo il comma 5 dell'art. 10 della legge della stessa Regione n. 32 del 2001, ha aggiunto il comma 5-bis.

5.— Il Presidente del Consiglio dei ministri, infine, ha impugnato anche l'art. 31, comma 1, lettera d), della legge regionale n. 20 del 2011, che così stabilisce: «Per conseguire gli obiettivi di miglioramento delle condizioni ambientali e di sviluppo dell'intermodalità delle merci nel territorio regionale, la Regione promuove, anche in collaborazione con gli enti locali e con gli altri soggetti pubblici e privati interessati, le azioni necessarie a: (omissis)

d) favorire l'utilizzo dell'interporto di Jesi, con funzioni sia di centro di raccolta e smistamento delle merci sia di retroporto, liberando spazi nell'area portuale di Ancona».

Ad avviso del ricorrente la disposizione, pur primariamente finalizzata a incentivare l'interporto di Jesi, incide sulla destinazione e organizzazione del porto di Ancona, imponendo la liberazione di taluni spazi adibiti a centro di raccolta e smistamento delle merci e a retroporto, per «sviarli» verso l'interporto di Jesi.

Essa attribuirebbe alla Regione le azioni, anche amministrative, per conseguire detto «sviamento» e, di conseguenza, per incidere sulle competenze spettanti all'autorità portuale di Ancona, alla quale – ai sensi dell'art. 5 della legge dello Stato 28 gennaio 1994, n. 84 (Riordino della legislazione in materia portuale) – spetta l'assunzione del piano regolatore regionale, che individua la destinazione funzionale delle aree portuali.

La disposizione regionale violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., perché verrebbe a ledere i principi fondamentali sulle competenze delle autorità portuali fissati dallo Stato con la citata legge nella materia dei porti, a legislazione concorrente.

La censura non è fondata.

Come risulta dal suo testuale significato, la norma impugnata ha un contenuto meramente programmatico («La Regione promuove, anche in collaborazione con gli enti locali e con gli altri soggetti pubblici e privati interessati, le azioni necessarie a[...]»), senza introdurre alcuna disciplina sostanziale in ordine alle misure concrete per effettuare il previsto miglioramento dell'utilizzo dell'interporto di Jesi, da cui dovrebbe derivare, come conseguenza di fatto, la liberazione di spazi nell'area portuale di Ancona. Essa, dunque, risulta inidonea ad invadere ambiti costituzionalmente riservati allo Stato (ex plurimis: sentenze n. 94, n. 43 e n. 8 del 2011; n. 308 del 2009).

per questi motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 27 della legge della Regione Marche, 31 ottobre 2011, n. 20 (Assestamento del bilancio 2011);

2) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 31, comma 1, lettera d), della legge della Regione Marche n. 20 del 2011, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 22 della legge della Regione Marche n. 20 del 2011, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettere e) e i) (recte: l), Cost., con il ricorso indicato in epigrafe;

4) *dichiara* estinto per rinuncia il giudizio relativo alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 26, comma 4, della legge della Regione Marche n. 20 del 2011, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., con il ricorso indicato in epigrafe.

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

Alfonso QUARANTA, Presidente  
Alessandro CRISCUOLO, Redattore  
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 22 novembre 2012.

## **Sentenza: 22 novembre 2012, n. 259**

**Materia:** impiego pubblico – assunzioni a tempo determinato

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** articolo 117 comma 3 Cost.

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** articolo 7 della legge Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Sudtirolo 17 maggio 2011, n. 4 (Modifiche dell'ordinamento e delle norme in materia di personale della Regione e delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Trento e Bolzano)

**Esito:** infondatezza della questione

**Estensore nota:** Alessandra Cecconi

L'articolo 7 della legge in epigrafe indicata, stabilisce che la Regione e le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura delle province di Trento e Bolzano possono stipulare contratti di lavoro a tempo determinato nei casi e secondo le procedure stabilite dal regolamento previsto dalla l.r. n. 3/2000 (recante norme urgenti in materia di personale) e nel rispetto del d. lgs. n. 368/2001.

La norma viene impugnata dal Governo perché ritenuta lesiva dell'articolo 117 comma 3 Cost. attraverso il parametro interposto costituito dall'articolo 9 del d.l. n.78/2010 (convertito in legge n. 11272010): tale ultima disposizione impone, infatti, alle amministrazioni, a partire dal 2011, un limite di spesa per le assunzioni a termine, con convenzioni e co.co.co (pari al 50% della spesa sostenuta nel 2009 per le stesse finalità) e costituisce espressione di un principio fondamentale nella materia del coordinamento della finanza pubblica.

La Corte respinge le censure e, conformemente a quanto sostenuto dalla difesa regionale, ritiene la disposizione legittima e non lesiva dei parametri indicati.

Rileva la Corte che la norma disciplina, con rinvio a disposizione regolamentare, le ipotesi in cui è legittimo il ricorso ai contratti a termine ma non incide sul limite massimo di spesa consentito per questa tipologia di rapporti. Quest'ultimo aspetto è infatti regolato da diversa disposizione (articolo 2 comma 7 lett. d) della legge regionale 14 dicembre 2010, n. 4) che - adottata nell'ambito dell'autonomia della regione ed a suo tempo non impugnata dallo Stato - pone quale limite per le assunzioni a tempo determinato il 30% dei posti vacanti alla data del 1 gennaio di ogni anno.

Quindi, secondo la lettura coordinata delle due disposizioni, è quest'ultima norma a determinare la percentuale dei contratti a termine stipulabili, mentre la disposizione oggetto di impugnazione e di giudizio da parte della Corte "si limita a disciplinare esclusivamente le ipotesi in cui è possibile assumere personale con tale tipologia contrattuale".

Tale essendo la corretta interpretazione della norma, secondo la Corte, la stessa non elude il limite percentuale dei contratti a termine stipulabili dalla Regione e dalle CCIAA ma disciplina soltanto le ipotesi in cui si può fare ricorso al personale a termine cosicché non contrasta col principio di coordinamento della finanza pubblica espresso dall'articolo 28 d.l. n. 78/2010.

Da qui l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale.

**Impiego pubblico - Norme della Regione autonoma Trentino-Alto Adige - Disciplina delle ipotesi in cui si può fare ricorso all'assunzione del personale a tempo determinato - Ricorso del Governo - Asserito contrasto con il principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica, che impone, a partire dal 2011, alle pubbliche amministrazioni di ricorrere alle assunzioni a tempo determinato, o con convenzioni, ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, fissando il limite di spesa del 50 per cento della spesa**

sostenuta per le stesse finalità nel 2009 - Ius superveniens che modifica la norma assunta quale parametro interposto - Modifica che non incide sui termini della questione. - Legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige 17 maggio 2011, n. 4, art. 7. - Costituzione, art. 117, terzo comma; d.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito in legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 9, comma 28.

Impiego pubblico - Norme della Regione autonoma Trentino-Alto Adige - Disciplina delle ipotesi in cui si può fare ricorso all'assunzione del personale a tempo determinato - Ricorso del Governo - Asserito contrasto con il principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica, che impone, a partire dal 2011, alle pubbliche amministrazioni di ricorrere alle assunzioni a tempo determinato, o con convenzioni, ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, fissando il limite di spesa del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nel 2009 - Insussistenza - Erronea interpretazione della norma censurata - Non fondatezza della questione. - Legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige 17 maggio 2011, n. 4, art. 7. - Costituzione, art. 117, terzo comma; d.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito in legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 9, comma 28. (GU n.47 del 28-11-2012)

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 7 della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol 17 maggio 2011, n. 4 (Modifiche dell'ordinamento e delle norme in materia di personale della Regione e delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Trento e Bolzano), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 29 luglio-3 agosto 2011, depositato in cancelleria il 5 agosto 2011 ed iscritto al n. 77 del registro ricorsi 2011.

*Visto* l'atto di costituzione della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol;

*udito* nell'udienza pubblica del 9 ottobre 2012 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

*uditi* l'avvocato dello Stato Sergio Fiorentino per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Daria De Petris e Luigi Manzi per la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1.— Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato, in riferimento all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, l'articolo 7 della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol 17 maggio 2011, n. 4 (Modifiche dell'ordinamento e delle norme in materia di personale della Regione e delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Trento e Bolzano), nella parte in cui introduce l'art. 7-quater, comma 1, nella legge regionale del Trentino-Alto Adige/Südtirol 21 luglio 2000, n. 3 (Norme urgenti in materia di personale), in quanto esso si pone in contrasto con l'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.

2.— L'art. 7-quater, comma 1, della legge regionale n. 3 del 2000, introdotto dalla disposizione regionale impugnata, stabilisce che: «La Regione e le Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura di Trento e di Bolzano possono stipulare contratti di lavoro a tempo determinato nei

casi e secondo le procedure stabilite dal regolamento previsto dall'articolo 5, comma 5 della legge regionale 21 luglio 2000, n. 3 e nel rispetto delle disposizioni previste dal decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368».

2.1.— Ad avviso del ricorrente, la norma regionale denunciata violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., poiché essa si porrebbe in contrasto con i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica dettati dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, là dove questo impone, a partire dal 2011, alle pubbliche amministrazioni di ricorrere alle assunzioni a tempo determinato, o con convenzioni, ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, fissando il limite di spesa del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nel 2009.

Più in particolare, la disposizione assunta quale parametro interposto che si ritiene violato, nel testo in vigore al momento della proposizione del ricorso e per la parte che qui interessa, stabilisce che: «A decorrere dall'anno 2011, le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le agenzie, incluse le Agenzie fiscali di cui agli articoli 62, 63 e 64 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e successive modificazioni, gli enti pubblici non economici, le università e gli enti pubblici di cui all'articolo 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni e integrazioni, fermo quanto previsto dagli articoli 7, comma 6, e 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, 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».

Tale norma, secondo la resistente, disciplinerebbe, invece, esclusivamente le ipotesi in cui è consentito alla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e alle Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura di Trento e di Bolzano, di ricorrere all'assunzione del personale a tempo determinato, la cui individuazione – in parziale difformità da quanto disposto dal decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), il quale, dopo le modifiche introdotte dal decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, recante «Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni» (la c.d. “riforma Brunetta”), delega questo potere regolativo alla contrattazione collettiva – è rinviata ad un regolamento, previsto dalla medesima legge regionale n. 3 del 2000 (precisamente all'art. 5, comma 5) nonché nel rispetto delle disposizioni previste dal decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368 (Attuazione della direttiva 1999/70/CE relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso dall'UNICEF, dal CEEP e dal CES).

Dopo la proposizione del presente ricorso, il comma 28 dell'art. 9 del d.l. n. 78 del 2010 è stato modificato dall'art. 4, comma 102, della legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2012), con cui il legislatore statale ha integrato l'elenco delle amministrazioni soggette al limite previsto dalla norma impugnata, inserendovi espressamente le Camere di commercio e gli enti locali.

Tale modifica – operativa dal 1° gennaio 2012, secondo quanto fissato dall'art. 36 della legge n. 183 del 2011 – non incide sui termini della presente questione come risultano dal ricorso in esame, in quanto non tocca la sostanza precettiva della norma oggetto delle censure del ricorrente.

3.— La questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 7 della legge regionale del Trentino-Alto Adige/Südtirol n. 4 del 2011 non è fondata, in quanto il ricorrente ha erroneamente interpretato la disposizione regionale oggetto di impugnativa.

4.— Questa, infatti – nell'introdurre l'art. 7-quater nella legge regionale n. 3 del 2000, censurato perchè non riprodurrebbe per i contratti a tempo determinato il limite del 50 per cento della spesa sostenuta per lo stesso scopo nell'anno 2009, secondo quanto stabilito dal comma 28 dell'art. 9 del d.l. n. 78 del 2010 – viene a disciplinare le ipotesi in cui è legittimo il ricorso all'assunzione, da parte della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e delle Camere di Commercio,

Industria, Artigianato e Agricoltura di Trento e di Bolzano, di personale a tempo determinato e non viene ad individuare il limite massimo di spesa relativo ai contratti a termine di cui sarebbe possibile la stipulazione.

Invero, questo ultimo aspetto – come anche evidenziato dalla difesa regionale sia nel suo atto di costituzione che nella successiva memoria – è disciplinato da altra norma regionale (non impugnata a suo tempo dal Governo) e, precisamente, dall'art. 2, comma 7, lettera d), della legge regionale Trentino-Alto Adige/Südtirol 14 dicembre 2010, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Trentino-Alto Adige – legge finanziaria 2011), il quale prevede che: «Ai fini del concorso agli obiettivi di finanza pubblica, ai sensi dell'articolo 79 dello Statuto di autonomia, la Giunta definisce con proprie deliberazioni le azioni di contenimento della spesa». Ed in particolare, alla lettera a) dove prevede che «le assunzioni a tempo determinato sono disposte nel limite massimo del 30 per cento dei posti vacanti alla data del 1° gennaio di ogni anno. Da tale limite sono escluse le assunzioni a tempo determinato per far fronte agli impegni assunti con l'accordo di programma con il Ministero della giustizia, per il funzionamento degli organi politici di cui agli articoli 18 e 19 della legge regionale 9 novembre 1983, n. 15 e successive modificazioni “Ordinamento degli uffici regionali e norme sullo stato giuridico e trattamento economico del personale” e per la sostituzione del personale assente».

4.1.— Come emerge dalla lettura coordinata della disposizione sopra trascritta e della norma regionale censurata, si può agevolmente constatare che l'art. 2, comma 7, lettera d), della legge regionale Trentino-Alto Adige/Südtirol n. 4 del 2010, viene a determinare la percentuale dei contratti a termine stipulabili (nella misura del 30 per cento dei posti vacanti disponibili alla data del 1° gennaio di ogni anno), mentre la disposizione impugnata – stabilendo di affidare ad un regolamento il compito di individuare i casi in cui è legittimo ricorrere all'assunzione di personale a tempo determinato – si limita a disciplinare esclusivamente le ipotesi in cui è possibile assumere personale con tale tipologia contrattuale.

Alla luce di tali dati, desunti dall'analisi testuale delle due norme sopra riportate, si rivela fallace l'interpretazione del ricorrente relativamente a quanto il legislatore regionale ha inteso stabilire con la disposizione che viene qui censurata, con conseguente errata individuazione della norma statale interposta presa a riferimento della violazione del parametro costituzionale, e, quindi, dello stesso presupposto normativo del ricorso.

5.— Pertanto, poiché la normativa regionale impugnata, se correttamente interpretata, non è volta ad eludere il limite percentuale dei contratti a tempo determinato stipulabili dalla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e dalle Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura di Trento e di Bolzano, così come fissato dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, ma disciplina le ipotesi in cui si può fare ricorso all'assunzione del personale a tempo determinato, essa non contrasta con il principio di coordinamento della finanza pubblica espresso dal citato comma 28. Difatti, la disposizione regionale impugnata, assunta nel suo corretto significato, è inconferente rispetto al vizio denunciato con riferimento alla citata normativa interposta.

Secondo la giurisprudenza consolidata di questa Corte (ex multis: sentenze n. 226, n. 189 e n. 71 del 2012; n. 182 e n. 122 del 2011), l'erroneità della premessa interpretativa da cui muove il ricorrente circa la ratio e la portata normativa della disposizione censurata, rende privi di fondamento sia il lamentato contrasto con l'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010 sia, conseguentemente, la violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, comportando la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge regionale del Trentino-Alto Adige/Südtirol n. 4 del 2011.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 7 della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol 17 maggio 2011, n. 4 (Modifiche dell'ordinamento e delle norme in materia di personale della Regione e delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Trento e Bolzano), promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

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

Alfonso QUARANTA, Presidente  
Paolo Maria NAPOLITANO, Redattore  
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 22 novembre 2012.

## **Sentenza: 22 novembre 2012, n. 260**

**Materia:** tutela della salute

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** articoli 117, terzo comma, e 120, secondo comma, della Costituzione

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** articolo 1, comma 1, lettere a) e b), della legge della Regione Abruzzo 13 gennaio 2012, n. 3 (Modifiche all'art. 35 della legge regionale 30 aprile 2009, n. 6, concernente disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2009 e pluriennale 2009-2011 della Regione Abruzzo – Legge finanziaria regionale 2009 – e altre disposizioni di adeguamento normativo)

**Esito:** infondatezza del ricorso

**Estensore nota:** Caterina Orione

La disposizione impugnata ha carattere manutentivo dell'art. 35, comma 1, della legge finanziaria regionale 2009 della Regione Abruzzo. Il testo della disciplina originaria recita: *“le strutture pubbliche e private che alla data del 1° gennaio 2009 erogano prestazioni socio-sanitarie a seguito di “Progetti obiettivi” sono provvisoriamente autorizzate, ai sensi dell’art. 8-ter del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell’articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421) fino alla data del 31 dicembre 2011, a continuare ad erogare le stesse prestazioni in attesa della ridefinizione della normativa regionale che consente di accedere all’accreditamento istituzionale, fermo restando il possesso dei requisiti strutturali, organizzativi e di personale”*. L'articolo 1, comma 1, lettera a), disposizione impugnata, prevede che: *«dopo le parole “provvisoriamente autorizzate”, sono inserite le seguenti: “ed accreditate”»*; l'articolo 1, comma 1, lettera b), disposizione impugnata, prevede che: *«le parole “31 dicembre 2011”, sono sostituite dalle seguenti: “31 dicembre 2012”»*.

Il ricorrente ravvisa in primis nell'assetto normativo delineato un accreditamento ope legis fino al 31 dicembre 2012, delle strutture socio-sanitarie già autorizzate ai sensi dell'art. 8-ter del decreto legislativo n. 502 del 1992, prescindendo dall'accertamento degli ulteriori requisiti di qualificazione delle strutture, richiesto dalla normativa statale per il passaggio dall'accreditamento provvisorio all'accreditamento istituzionale, per cui lamenta la violazione dell'art. 117, terzo comma, Costituzione, in quanto in contrasto con i principi generali stabiliti in materia di tutela della salute dall'art. 8-quater del citato decreto legislativo. La Corte, richiamata la propria giurisprudenza sulla competenza regionale in materia di autorizzazione e vigilanza sulle istituzioni sanitarie private rientrante nella potestà legislativa concorrente in materia di tutela della salute, quindi con l'obbligo per le Regioni del rispetto dei principi fondamentali fissati dalle norme statali, delinea il quadro sistematico in materia. E' opportuno operare un distinguo, in ragione del riordino del sistema sanitario, tra gli aspetti che attengono all'*autorizzazione*, necessaria per l'esercizio di tutte le attività sanitarie, da quelli che riguardano l'*accreditamento* delle strutture autorizzate.

Per ciò che attiene all'*autorizzazione*, gli articoli 8, comma 4 e 8-ter, del d.lgs. n. 502 del 1992 stabiliscono livelli essenziali di sicurezza e qualità che tutte le strutture che intendono effettuare prestazioni sanitarie debbono possedere; queste disposizioni costituiscono principi fondamentali per le Regioni, indipendentemente dal fatto che la struttura intenda o meno chiedere l'accreditamento.

L'*accreditamento* necessita *requisiti ulteriori*, rispetto a quelli necessari all'*autorizzazione*: e l'accettazione del sistema di pagamento a prestazione (articolo 8 quater). Ed anche questi sono

principi fondamentali per le Regioni, non potendosi attribuire l'accreditamento ope legis a strutture di cui viene riconosciuta in via presuntiva la regolarità, a prescindere dal possesso effettivo di tali requisiti. Il legislatore nazionale ha stabilito un percorso graduale dal pregresso sistema convenzionale a quello basato sul pagamento delle prestazioni, previo accreditamento delle strutture. E' previsto un *accreditamento temporaneo* (art. 6, comma 6, della legge n. 724/1994) per le strutture precedentemente convenzionate che avessero accettato il sistema di pagamento a prestazione, nonché un *accreditamento provvisorio* per le strutture nuove, nelle more di un controllo del volume di attività e della qualità delle prestazioni (art. 8-quater, comma 7, della legge n. 502 del 1992),

E' altresì disposto che l'accreditamento definitivo o istituzionale per le strutture già temporaneamente accreditate (art. 8-quater, comma 6, del d.lgs. n. 502 del 1992) debba essere previsto entro un termine stabilito dalla legge statale. Il rispetto di tale termine è stato ritenuto anch'esso principio fondamentale. Le Regioni sono tenute a rispettarlo, potendo solo porre in essere, per casi eccezionali, discipline di proroga da considerarsi *“un mezzo per consentire e promuovere la regolarizzazione delle posizioni dei soggetti privati ancora aperte, senza dover procedere alla revoca dell'autorizzazione”*.

Il termine ultimo per il passaggio dall'accreditamento provvisorio a quello definitivo, più volte prorogato, per le strutture non ospedaliere e non ambulatoriali, è il 1° gennaio 2013 (articolo 1 della legge 10/2011 legge di conversione del decreto legge 225/2010).

Le disposizioni impugnate si limitano a prorogare fino al 31 dicembre 2012 il temporaneo accreditamento già concesso solo a particolari strutture sanitarie autorizzate, inserite in approvati Progetti obiettivo. Il termine è identico a quello previsto dalla legislazione statale per il passaggio dall'accreditamento provvisorio al definitivo per le strutture non ospedaliere e non ambulatoriali.

Inoltre vi è la particolarità della posizione delle strutture inserite in “Progetti obiettivo”, specifici progetti destinati ad essere finanziati con appositi fondi statali (art. 1, commi 34 e 34-bis, della legge n. 662 del 1996). A seguito di una espressa procedura, anche attraverso un accordo con le Regioni, viene stabilito il riparto dei fondi tra le varie Regioni sulla base dei progetti presentati, sancito in un'intesa.

La Corte pertanto valuta che le disposizioni impugnate non sanciscano un accreditamento definitivo ope legis, fatto questo in contrasto con la previsione dell'articolo 8-quater della legge 502/1992, perché “sottratto” al necessario controllo della presenza dei *requisiti ulteriori* previsti, ma che esse siano inerenti, invece e solo, a prestazioni erogate da strutture dei Progetti obiettivo, per i quali lo stesso Stato ha ritenuto di riconoscere loro una valenza prioritaria e di indispensabilità, così da consentire una speciale ed eccezionale procedura per l'assegnazione di risorse finanziarie e di verifica valutativa dei risultati. Sulla scorta della documentazione prodotta dalla resistente, i servizi sono erogati da strutture non ospedaliere e non ambulatoriali, per cui il termine finale, per passare dall'accreditamento provvisorio a quello definitivo, posto dal legislatore regionale è lo stesso di quello posto dal legislatore statale e cioè 1° gennaio 2013.

Da quanto sopra esposto deriva l'infondatezza dei rilievi di illegittimità costituzionale sollevati, non avendo la legge regionale violato i principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale in materia di accreditamento.

La Corte respinge altresì le censure avanzate dal ricorrente in merito all'illegittimità costituzionale delle disposizioni per contrasto con l'articolo 120, secondo comma della Costituzione, per interferire con i poteri conferiti al Commissario per il risanamento del disavanzo sanitario. Un esame comparato delle disposizioni impugnate e dei contenuti del mandato commissariale, esclude tale “interferenza”, poiché le disposizioni afferiscono solo ed esclusivamente all'*accreditamento provvisorio* e non all'*accreditamento istituzionale*, quest'ultimo oggetto della vigilanza del Commissario. Inoltre le disposizioni impugnate sostanziano una proroga di accreditamenti già concessi e quindi non hanno il carattere di “nuove” iniziative regionali, verso le quali il Commissario ha il compito di provvedere alla sospensione fino all'avvenuta adozione del Piano di riassetto.

Il ricorrente lamenta altresì la violazione dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, in quanto le disposizioni impugnate, non rispetterebbero i vincoli posti dall'Accordo per il Piano di rientro dal deficit sanitario della Regione Abruzzo Per costante giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 91 del 2012), il contrasto con il Piano di rientro dal disavanzo sanitario determina una violazione dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, (articolo 1, comma 796, lettera b), della legge n. 296/2006 e articolo 2, commi 80 e 95, della legge n. 191/2009, ma nella fattispecie sottoposta a giudizio la particolarità delle prestazioni sanitarie rientranti nei c.d. Progetti obiettivo, oggetto delle disposizioni impugnate, riveste caratteristiche prioritarie per cui lo Stato ha individuato per esse un autonomo percorso di individuazione (Conferenza Stato-Regioni) e di ripartizione del finanziamento ad esse dedicato, *non incidenti sul disavanzo regionale e non inclusi nel piano di rientro dal disavanzo stesso*. Tale peculiarità consente di escludere la lamentata violazione dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione.

**Sanità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Autorizzazioni e accreditamento di strutture socio-sanitarie private - Proroga fino al 31 dicembre 2012 del temporaneo accreditamento già concesso a particolari strutture sanitarie autorizzate, inserite in "Progetti obiettivo" già approvati - Ricorso del Governo - Asserita violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente della tutela della salute, per contrasto con i principi generali sul passaggio dall'accreditamento provvisorio all'accreditamento istituzionale - Asserita interferenza con il mandato del 12 dicembre 2009 al Commissario per il risanamento del disavanzo sanitario - Asserita violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica, per inosservanza dei vincoli posti dall'Accordo per il Piano di rientro dal deficit sanitario del 6 marzo 2007 e dall' "Azione 4 del Programma operativo 2010" - Insussistenza - Non fondatezza delle questioni. - Legge della Regione Abruzzo 13 gennaio 2012, n. 3, art. 1, comma 1, lett. a) e b). - Costituzione, artt. 117, terzo comma, e 120, secondo comma; d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, artt. 8-ter e 8-quater. (GU n. 47 del 28.11.2012 )**

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 1, lettere a) e b), della legge della Regione Abruzzo 13 gennaio 2012, n. 3 (Modifiche all'art. 35 della legge regionale 30 aprile 2009, n. 6, concernente disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2009 e pluriennale 2009-2011 della Regione Abruzzo – Legge finanziaria regionale 2009 – e altre disposizioni di adeguamento normativo), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 23-27 marzo 2012, depositato in cancelleria il 30 marzo 2012 ed iscritto al n. 63 del registro ricorsi 2012.

*Visto* l'atto di costituzione della Regione Abruzzo;

*udito* nell'udienza pubblica del 9 ottobre 2012 il Giudice relatore Marta Cartabia;

*uditi* l'avvocato dello Stato Rosario Di Maggio per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Federico Tedeschini per la Regione Abruzzo.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1.— Con ricorso notificato il 23 marzo 2012 e depositato il successivo 30 marzo, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'articolo 1, comma 1, lettere a) e b), della legge della Regione Abruzzo, 13 gennaio 2012, n. 3 (Modifiche all'art. 35 della legge regionale 30 aprile 2009, n. 6, concernente disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2009 e pluriennale 2009-2011 della Regione Abruzzo – Legge finanziaria regionale 2009 – e altre disposizioni di adeguamento normativo).

La disposizione impugnata ha modificato l'art. 35, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 30 aprile 2009, n. 6 (Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2009 e pluriennale 2009-2011 della Regione Abruzzo – Legge finanziaria regionale 2009), il cui testo originario prevedeva che «le strutture pubbliche e private che alla data del 1° gennaio 2009 erogano prestazioni socio-sanitarie a seguito di “Progetti obiettivo” sono provvisoriamente autorizzate, ai sensi dell'art. 8-ter del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421) fino alla data del 31 dicembre 2011, a continuare ad erogare le stesse prestazioni in attesa della ridefinizione della normativa regionale che consente di accedere all'accreditamento istituzionale, fermo restando il possesso dei requisiti strutturali, organizzativi e di personale». In particolare, l'art. 1, comma 1, lettera a), della legge regionale impugnata dispone che: «dopo le parole “provvisoriamente autorizzate”, sono inserite le seguenti: “ed accreditate”»; l'art. 1, comma 1, lettera b), della medesima legge regionale dispone, inoltre, che: «le parole “31 dicembre 2011”, sono sostituite dalle seguenti: “31 dicembre 2012”».

Le censure della Presidenza del Consiglio muovono tutte dal comune assunto che le disposizioni impugnate stabiliscano un accreditamento ex lege, fino al 31 dicembre 2012, delle strutture socio-sanitarie indicate nel menzionato art. 35 della legge della Regione Abruzzo, 30 aprile 2009, n. 6, che siano già state autorizzate ai sensi dell'art. 8-ter del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502.

Simile accreditamento ex lege violerebbe l'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, perché si porrebbe in conflitto con i principi generali stabiliti in materia di tutela della salute dall'art. 8-quater del d.lgs. n. 502 del 1992, in quanto le disposizioni regionali impugnate prescinderebbero dall'accertamento degli ulteriori requisiti di qualificazione delle strutture, richiesto dalla citata legislazione statale per il passaggio dall'accreditamento provvisorio all'accreditamento istituzionale.

In secondo luogo, il ricorrente ritiene che la legislazione regionale impugnata interferisca con il mandato del Commissario per il risanamento del disavanzo sanitario del 12 dicembre 2009 per la Regione Abruzzo e che, conseguentemente, risulterebbe violato l'art. 120, secondo comma, della Costituzione.

Infine, il ricorrente lamenta, ex art. 117, terzo comma, della Costituzione, la violazione, dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, considerato che l'accreditamento di strutture socio-sanitarie sino al 31 dicembre 2012, previsto dalla legge regionale impugnata, non rispetterebbe i vincoli posti dall'Accordo per il Piano di rientro dal deficit sanitario della Regione Abruzzo del 6 marzo 2007 e dall'“Azione 4 del Programma operativo 2010”.

2.— Le questioni di legittimità costituzionale proposte dal Presidente del Consiglio dei ministri non sono fondate.

3.— Per valutare la disposizione regionale impugnata, occorre preliminarmente inquadrare la legge della Regione Abruzzo n. 3 del 2012 nell'ambito dei principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale in materia di autorizzazioni e accreditamento delle strutture sanitarie private. Infatti, in base alla giurisprudenza di questa Corte, la competenza regionale in materia di autorizzazione e vigilanza sulle istituzioni sanitarie private è ricompresa nella più generale potestà legislativa concorrente in materia di tutela della salute, che vincola le Regioni al rispetto dei principi

fondamentali fissati dalle norme statali (su tale inquadramento generale, dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, ex plurimis sentenze n. 200 del 2005 e n. 134 del 2006).

3.1.— Per verificare l'osservanza da parte della legislazione regionale di tali principi fondamentali, occorre peraltro distinguere, dopo il riordino del sistema sanitario, gli aspetti che attengono all'"autorizzazione", prevista per l'esercizio di tutte le attività sanitarie, da quelli che riguardano l'"accreditamento" delle strutture autorizzate.

Quanto all'"autorizzazione", gli artt. 8, comma 4 e 8-ter, del d.lgs. n. 502 del 1992 stabiliscono livelli essenziali di sicurezza e qualità che debbono essere soddisfatti da tutte le strutture che intendono effettuare prestazioni sanitarie e questa Corte ha riconosciuto che tali disposizioni rappresentano principi fondamentali che le Regioni devono rispettare indipendentemente dal fatto che la struttura intenda o meno chiedere l'accreditamento (ex plurimis sentenze n. 245 del 2010 e n. 150 del 2010).

Per l'"accreditamento" occorrono, invece, "requisiti ulteriori" (rispetto a quelli necessari all'autorizzazione) e l'accettazione del sistema di pagamento a prestazione, ai sensi dell'art. 8-quater del d.lgs. n. 502 del 1992. Come già riconosciuto da questa Corte (ex plurimis sentenza n. 361 del 2008), i "requisiti ulteriori", di cui all'art. 8-quater del d.lgs. n. 502 del 1992, necessari per l'accreditamento, hanno natura di principi fondamentali che le Regioni sono tenute a rispettare, non potendosi attribuire l'accreditamento ope legis a strutture di cui viene presunta la regolarità, indipendentemente dal possesso effettivo di tali requisiti.

Tuttavia, è stata la medesima legislazione statale a stabilire un passaggio graduale dal sistema precedente (convenzionale, basato sul pagamento dei fattori produttivi) a quello nuovo (basato sul pagamento delle prestazioni, previo accreditamento delle strutture). Si è così previsto un "accreditamento temporaneo" (art. 6, comma 6, della legge n. 724 del 1994) per le strutture precedentemente convenzionate che avessero accettato il sistema di pagamento a prestazione, nonché un "accreditamento provvisorio" per le strutture nuove, o per attività nuove in strutture accreditate per altre attività, in attesa della verifica del volume di attività e della qualità delle prestazioni (art. 8-quater, comma 7, della legge n. 502 del 1992), disciplina questa già ritenuta legittima dalla Corte costituzionale (sin dalla sentenza n. 416 del 1995).

Inoltre, il legislatore statale ha previsto che il passaggio all'accreditamento definitivo o istituzionale per le strutture già temporaneamente accreditate (art. 8-quater, comma 6, del d.lgs. n. 502 del 1992) debba perfezionarsi entro un termine stabilito dalla legge dello Stato. Il rispetto di tale termine è stato considerato principio fondamentale che le Regioni sono tenute a rispettare, dovendosi fare salve solo quelle discipline regionali di proroga che costituiscano «un mezzo per consentire e promuovere la regolarizzazione delle posizioni dei soggetti privati ancora aperte, senza dover procedere alla revoca dell'autorizzazione», in presenza di casi eccezionali che differenzino la situazione presa in esame da quella generale alla quale soltanto il legislatore statale poteva aver fatto riferimento quando ha fissato il termine finale di adeguamento (sentenza n. 93 del 1996).

In ordine al termine finale per il passaggio dall'accreditamento provvisorio a quello definitivo, più volte prorogato dal legislatore statale, deve rilevarsi come, da ultimo, l'art. 1, comma 796, lettera t), della legge n. 296 del 2006, abbia stabilito la data del 1° gennaio 2010, successivamente postposta al 1° gennaio 2011 dalla legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge finanziaria 2010) e ulteriormente procrastinata sino al 1° gennaio 2013 dall'art. 1 della legge 26 febbraio 2011, n. 10 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 29 dicembre 2010, n. 225, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie). Quest'ultima proroga vale, però, per le sole strutture non ospedaliere e non ambulatoriali, fermo restando per le strutture ospedaliere e ambulatoriali il termine del 1° gennaio 2011.

3.2.— Con riferimento alla legislazione della Regione Abruzzo, deve rilevarsi che i procedimenti per il rilascio delle autorizzazioni e degli accreditamenti istituzionali ai fini del passaggio dall'accREDITAMENTO provvisorio a quello definitivo sono stati regolamentati dalla legge n. 37 del 2007, cui è seguita la delibera della Giunta regionale di approvazione dei manuali di autorizzazione e accREDITAMENTO delle strutture sanitarie.

Su un piano distinto, invece, devono essere collocate le disposizioni impugnate (art. 1, comma 1, lettere a e b, della legge della Regione n. 3 del 2012 di modifica all'art. 35 della legge della Regione n. 6 del 2009), con le quali la Regione Abruzzo si è limitata a prorogare fino al 31 dicembre 2012 – termine che coincide con quello previsto dalla legislazione statale per il passaggio dall'accREDITAMENTO provvisorio al definitivo per le strutture non ospedaliere e non ambulatoriali – il temporaneo accREDITAMENTO già concesso con precedenti delibere della Giunta regionale, a particolari strutture sanitarie autorizzate, cioè a quelle inserite in “Progetti obiettivo” già approvati.

3.3.— Ancora è necessario sottolineare che la posizione delle strutture inserite in “Progetti obiettivo” è del tutto peculiare. A quest'ultimo riguardo, infatti, deve rimarcarsi che, ai sensi dell'art. 1, commi 34 e 34-bis, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), il Ministero della salute sottopone annualmente all'approvazione della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, una proposta di Accordo che individua gli indirizzi cui le Regioni dovranno attenersi nell'elaborare specifici progetti (cd. “Progetti obiettivo”), destinati ad essere finanziati con appositi fondi dello Stato. Acquisito l'assenso e formalizzato l'Accordo, viene stabilito il riparto dei fondi tra le varie Regioni sulla base dei progetti presentati, destinato ad essere recepito in apposita intesa. A partire dal 2009, per effetto della modifica operata sull'art. 1, comma 34-bis, della legge n. 662 del 1996, dall'art. 79, comma 1-quater, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), aggiunto dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133, il Ministero dell'economia e delle finanze eroga, a titolo di acconto, il 70% dell'importo complessivo annuo spettante a ciascuna Regione, mentre il restante 30% è subordinato all'approvazione da parte della Conferenza permanente Stato-Regioni di una relazione illustrativa dei risultati raggiunti.

3.4.— Le disposizioni regionali impugnate non configurano, pertanto, una ipotesi di accREDITAMENTO definitivo ope legis, incompatibile con l'art. 8-quater della legge n. 502 del 1992, in quanto elusivo della necessaria verifica della sussistenza dei “requisiti ulteriori” ivi previsti. Le norme oggetto del presente giudizio si riferiscono, invece, a prestazioni inserite in “Progetti obiettivo”, per i quali lo stesso Stato ha espresso una valutazione di priorità e di indispensabilità tali da giustificare un autonomo ed eccezionale procedimento di erogazione di fondi e di controllo e valutazione dei risultati raggiunti.

È solo in riferimento a strutture che erogano tale tipo di prestazioni che le disposizioni regionali sono intervenute a consentire una proroga al 31 dicembre 2012 dell'accREDITAMENTO provvisorio già concesso. Simile proroga, pertanto, pone solo un problema di rispetto del termine finale stabilito dalla legislazione statale: 1° gennaio 2011 per le strutture ospedaliere e ambulatoriali e 1° gennaio 2013 per le altre, come previsto dall'art. 1, comma 796, lettera t), della legge n. 296 del 2006, poi prorogato dalle leggi successive.

La proroga disposta dalla legge regionale impugnata riguarda le sole strutture che erogano servizi inseriti in “Progetti obiettivo” approvati dalla Giunta regionale e, in base alle delibere dedotte dalla Regione (senza che la Presidenza del Consiglio ricorrente abbia dedotto risultanze contrarie), tali servizi risultano essere non ospedaliere e non ambulatoriali. Per esse, pertanto, il termine di riferimento posto dal legislatore statale è quello del 1° gennaio 2013 e non è quindi scaduto.

Ne consegue che la legge regionale non ha violato i principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale in materia di accreditamento.

4.— In ordine alla lamentata violazione dell'art. 120, secondo comma, della Costituzione, va osservato che il mandato commissariale per la Regione Abruzzo alla lettera a), n. 5, prevede, tra gli interventi prioritari, «l'attuazione della normativa statale in materia di autorizzazioni e accreditamenti istituzionali, mediante adeguamento della vigente normativa regionale». Inoltre, il medesimo mandato, alla lettera b), incarica altresì il Commissario «di sospendere eventuali nuove iniziative regionali in corso per la realizzazione o l'apertura di nuove strutture sanitarie pubbliche ovvero per l'autorizzazione e l'accreditamento di strutture sanitarie private fino all'avvenuta adozione del Piano di riassetto della rete ospedaliera, della rete laboratoristica e della rete di assistenza specialistica ambulatoriale tranne quelle necessarie alla attuazione del Piano di rientro».

Tale essendo il contenuto del mandato, non sussiste alcuna interferenza da parte dell'impugnata legislazione regionale, in quanto: la lettera a), n. 5, del mandato riguarda gli accreditamenti istituzionali e non gli accreditamenti provvisori come quello oggetto della disposizione impugnata; la lettera b) del mandato concerne le “nuove” iniziative regionali, mentre nel caso in esame manca il requisito della novità, trattandosi di proroga di accreditamenti già concessi e, in quanto inseriti in “Progetti obiettivo”, già oggetto di positiva valutazione da parte dello Stato medesimo in sede di Conferenza Stato-Regioni.

La questione di legittimità costituzionale deve perciò ritenersi non fondata.

5.— In riferimento alla dedotta violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione per contrasto con i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, va osservato come la giurisprudenza costituzionale sia ferma nel ritenere che il contrasto con il Piano di rientro dal disavanzo sanitario determini una violazione dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, di cui all'art. 1, comma 796, lettera b), della legge n. 296 del 2006 e all'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009 (ex plurimis, sentenza n. 91 del 2012).

A prescindere da ogni considerazione sulla sufficienza e sull'adeguatezza delle motivazioni del ricorso in relazione al contrasto tra la disposizione impugnata e il Piano di rientro, deve ribadirsi che le prestazioni rientranti in “Progetti obiettivo” sono oggetto di una valutazione di priorità in sede di Conferenza Stato-Regioni e seguono un autonomo percorso anche in ordine alla ripartizione dei fondi specificamente ad esse destinati. Né risulta che le prestazioni legate a “Progetti obiettivo” siano state prese in considerazione dal Piano di rientro dal disavanzo sanitario per la Regione Abruzzo.

Anche quest'ultima questione di legittimità costituzionale quindi non è fondata, in quanto la legge regionale impugnata riguarda prestazioni, inserite in “Progetti obiettivo” finanziati dallo Stato separatamente e con fondi autonomi, non incidenti perciò sul disavanzo regionale e non inclusi nel piano di rientro dal disavanzo stesso che, pertanto, non può ritenersi essere stato violato.

per questi motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 1, lettere a) e b), della legge della Regione Abruzzo 13 gennaio 2012, n. 3 (Modifiche all'art. 35 della legge regionale 30 aprile 2009, n. 6, concernente disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2009 e pluriennale 2009-2011 della Regione Abruzzo – Legge finanziaria regionale 2009 – e altre disposizioni di adeguamento normativo) promosse, in riferimento agli articoli 117, terzo comma, e 120, secondo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

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

Alfonso QUARANTA, Presidente  
Marta CARTABIA, Redattore  
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 22 novembre 2012.

## **Sentenza: 28 novembre 2012, n. 262**

**Materia:** coordinamento finanza pubblica

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** Costituzione, art. 117 terzo comma

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri;

**Oggetto:** artt. 9, comma 1, secondo periodo, 10, comma 1, secondo periodo, 11, comma 1, secondo periodo della Legge della Regione Puglia 4 gennaio 2011, n. 1

**Esito:** illegittimità costituzionale

**Estensore nota:** Panfilia di Giovine

Sono illegittimi, per violazione dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica di cui al comma 3 dell'art.117 della Costituzione, gli artt. 9, comma 1, 10, comma 1, 11, comma 1 della legge della Regione Puglia 4 gennaio 2011, n.1 recante "Norme in materia di ottimizzazione e valutazione della produttività del lavoro pubblico e di contenimento dei costi degli apparati amministrativi nella Regione Puglia".

Così ha stabilito la Corte costituzionale, accogliendo, con la sentenza in esame, il ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Secondo la Corte, l'art.9, comma 1, della Legge Regione Puglia n.1/2011, è illegittimo in quanto la disposizione regionale pur riproducendo il contenuto dell'art. 6, comma 7, del decreto legge n.78 del 2010 ("Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica") stabilendo che il limite del 20% della spese sostenute dalla Regione per incarichi di studio e di consulenza non trova applicazione per gli incarichi che gravano su risorse del Bilancio vincolato e per gli incarichi istituzionali di consigliere del Presidente della Regione Puglia", si pone in contrasto con la vigente normativa di contenimento della spesa della P.A. e lede pertanto i principi stabiliti dall'art. 117, comma 3, della Costituzione, che inquadra la materia della finanza pubblica fra quelle di legislazione concorrente. Infatti per la Corte la norma statale, pur non imponendo alle Regioni di adottare i puntuali tagli alle singole voci di spesa da essa considerate, richiede che queste, anche attraverso una diversa modulazione delle percentuali di riduzione, conseguano comunque, nel complesso un risparmio pari a quello che deriverebbe dall'applicazione di quelle percentuali. Ritiene dunque la Corte che spetta alla Regione indicare le ulteriori misure contenute nella legge Regione Puglia n. 1 del 2011 dirette ad operare tagli da altre uscite, compensativi delle minori riduzioni di spesa derivanti dall'esclusione, dal novero delle spese da contrarre, di quelle corrispondenti agli incarichi gravanti sulle risorse del bilancio vincolato e agli incarichi istituzionali di consigliere del Presidente della Regione Puglia, in modo tale da assicurare il rispetto del saldo complessivo risultante dall'applicazione dell'art. 6 del decreto legge n.78 del 2010.

Sono altresì censurabili per le stesse motivazioni le disposizioni di cui l'art.10, comma 1, 11, comma 1, in quanto viene stabilito che tali disposizioni non si applicano" alle spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre e pubblicità e rappresentanze, a valere sulle risorse del bilancio vincolato" e l'art. 13, comma 1, poichè esclude dall'applicabilità del limite di spesa i contratti di lavoro di lavoro flessibili e quelli di collaborazione coordinata e continuativa.

Impiego pubblico - Norme della Regione Puglia - Personale distaccato in via continuativa presso le segreterie particolari degli organi regionali - Rimborso forfettario giornaliero - Ricorso del Governo - Asserito contrasto con la normativa statale, espressione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, che riserva alla contrattazione collettiva la definizione del trattamento economico fondamentale e dei criteri di erogazione - Rinuncia all'impugnazione accettata dalla controparte - Estinzione del giudizio. - Legge della Regione Puglia 4 gennaio 2011, n. 1, art. 11, commi 2, 3, 4 e 5. - Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. l); d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, titolo III; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 23.

Amministrazione pubblica - Norme della Regione Puglia - Incarichi di studio e consulenza conferiti dal 1° gennaio 2011 - Limite di spesa pari al 20 per cento di quella sostenuta nel 2009 - Inapplicabilità del limite per gli incarichi gravanti su risorse del bilancio vincolato e per gli incarichi istituzionali di consigliere del Presidente della Regione Puglia - Contrasto con la corrispondente norma statale di contenimento della spesa pubblica, che pur non imponendo alle Regioni di adottare i puntuali tagli alle singole voci di spesa da essa considerate, richiede che queste indichino misure compensative, si' da conseguire nel complesso un risparmio equivalente - Violazione di principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale. - Legge della Regione Puglia 4 gennaio 2011, n. 1, art. 9, comma 1, secondo periodo. - Costituzione, art. 117, terzo comma; d.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 6, comma 7.

Amministrazione pubblica - Norme della Regione Puglia - Relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza, da svolgersi a decorrere dal 1° gennaio 2011 - Riduzione della spesa al 20 per cento di quelle sostenute nel 2009 - Inapplicabilità del limite alle spese a valere su risorse del bilancio vincolato - Contrasto con la corrispondente norma statale di contenimento della spesa pubblica, che pur non imponendo alle Regioni di adottare i puntuali tagli alle singole voci di spesa da essa considerate, richiede che queste indichino misure compensative, si' da conseguire nel complesso un risparmio equivalente - Violazione di principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale. - Legge della Regione Puglia 4 gennaio 2011, n. 1, art. 10, comma 1, secondo periodo. - Costituzione, art. 117, terzo comma; d.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 6.

Amministrazione pubblica - Norme della Regione Puglia - Missioni, da autorizzarsi a decorrere dal 1° gennaio 2011 - Limite di spesa pari al 50 per cento di quella sostenuta nel 2009 - Superabilità, con specifica procedura, del limite per le missioni a valere su risorse del bilancio vincolato, per le missioni effettuate per lo svolgimento di compiti ispettivi e di attività della protezione civile, per le missioni connesse alla partecipazione a riunioni presso organismi interistituzionali - Contrasto con la corrispondente norma statale di contenimento della spesa pubblica, che pur non imponendo alle Regioni di adottare i puntuali tagli alle singole voci di spesa da essa considerate, richiede che queste indichino misure compensative, si' da conseguire nel complesso un risparmio equivalente - Violazione di principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale in parte qua. - Legge della Regione Puglia 4 gennaio 2011, n. 1, art. 11, comma 1, secondo periodo. - Costituzione, art. 117, terzo comma; d.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 6.

Impiego pubblico - Norme della Regione Puglia - Personale assunto con forme contrattuali flessibili, e collaborazioni coordinate e continuative - Limite di spesa pari al 50 per cento di quella sostenuta nel 2009 - Inapplicabilità del limite per i contratti e le collaborazioni con oneri a valere sul bilancio vincolato - Contrasto con la corrispondente norma statale di contenimento della spesa pubblica, che non consente deroghe al predetto limite di spesa - Violazione di principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale. - Legge della Regione Puglia 4 gennaio 2011, n. 1, art. 13, comma 1, secondo periodo. - Costituzione, art. 117, terzo comma; d.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 9, comma 28. (GU n. 48 del 05.12.2012 )

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 9, comma 1, 10, comma 1, 11, commi 1, 2, 3, 4 e 5, e 13, ultimo periodo, della legge della Regione Puglia 4 gennaio 2011, n. 1 (Norme in materia di ottimizzazione e valutazione della produttività del lavoro pubblico e di contenimento dei costi degli apparati amministrativi nella Regione Puglia), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato l'8-16 marzo 2011, depositato in cancelleria il 14 marzo 2011, ed iscritto al n. 22 del registro ricorsi 2011.

Visto l'atto di costituzione della Regione Puglia;

*udito* nell'udienza pubblica del 9 ottobre 2012 il Giudice relatore Luigi Mazzella;

*uditi* l'avvocato dello Stato Federico Basilica per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Marcello Cecchetti per la Regione Puglia.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli articoli 9, comma 1, 10, comma 1, 11, commi 1, 2, 3, 4 e 5, e 13 della legge della Regione Puglia 4 gennaio 2011, n. 1 (Norme in materia di ottimizzazione e valutazione della produttività del lavoro pubblico e di contenimento dei costi degli apparati amministrativi nella Regione Puglia).

1.1.– Ad avviso del ricorrente, l'art. 9, comma 1, della legge reg. Puglia n. 1 del 2011, nella parte in cui stabilisce che la disposizione secondo la quale, a partire dal 1° gennaio 2011, la spesa per incarichi di studio e di consulenza non deve essere superiore al 20 per cento di quella sostenuta nel 2009 non si applica agli incarichi gravanti su risorse del bilancio vincolato e agli incarichi istituzionali di consigliere del Presidente della Regione Puglia, viola l'art. 117, terzo comma, Cost., poiché contrasta con il principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica espresso dall'art. 6, comma 7, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 30 luglio 2010, n. 122, secondo il quale sono escluse dalla predetta riduzione della spesa per incarichi di studio e consulenza solamente le «attività sanitarie connesse con il reclutamento, l'avanzamento e l'impiego del personale delle Forze armate, delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco».

1.2.– La difesa dello Stato aggiunge che ledono l'art. 117, terzo comma, Cost., poiché contrastano con la vigente normativa in materia di contenimento della spesa delle pubbliche amministrazioni, anche altre due disposizioni contenute nella legge reg. Puglia n. 1 del 2011: l'art. 10, comma 1, nella parte in cui stabilisce che la disposizione in esso contenuta e secondo la quale, a partire dal 1° gennaio 2011, le spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza sono ridotte al 20 per cento di quelle sostenute nel 2009, non si applica alle spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza a valere su risorse del bilancio vincolato; l'art. 11, comma 1, nella parte in cui prevede che sono escluse dal limite da esso stabilito (e secondo il quale, a decorrere dal 1° gennaio 2011, non si possono effettuare spese per missioni, anche all'estero, per un importo superiore al 50 per cento di quelle sostenute nel 2009) le missioni a valere su risorse del bilancio vincolato, quelle effettuate per lo svolgimento di compiti ispettivi e di attività della protezione civile nonché le missioni connesse ad accordi internazionali ovvero indispensabili per assicurare la partecipazione a riunioni presso organismi internazionali, comunitari e interistituzionali e che il predetto limite di spesa può essere superato in casi eccezionali, previa adozione di un motivato provvedimento della Giunta regionale ovvero dell'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale.

1.3.– Il Presidente del Consiglio dei ministri sostiene, poi, che l'art. 11, commi 2, 3, 4 e 5, della legge reg. Puglia n. 1 del 2011, stabilendo che a decorrere dal 1° gennaio 2011, al personale in distacco in via continuativa presso le segreterie particolari del Presidente della Giunta, degli Assessori regionali, del Presidente, dei vice Presidenti e dei Consiglieri segretari del Consiglio regionale e dei Presidenti di commissioni consiliari permanenti, nonché al personale distaccato

presso i gruppi consiliari sia corrisposto un rimborso forfettario giornaliero, per ogni giornata di effettiva presenza in servizio e per un massimo di 210 giorni in un anno, pari a 25 centesimi di euro a chilometro, assumendo a base di calcolo la distanza chilometrica tra il Comune sede dell'ufficio di appartenenza e quello sede di lavoro, nonché un rimborso forfettario giornaliero sostitutivo del buono pasto, viola l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che riserva alla competenza esclusiva statale la materia dell'ordinamento civile, ponendosi in contrasto con le disposizioni contenute nel titolo III del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), in base alle quali il trattamento economico fondamentale ed i criteri utilizzati per la sua erogazione debbono essere definiti in sede di contrattazione collettiva.

1.4.– Infine, è censurato anche l'art. 13 della legge reg. Puglia n. 1 del 2011, il quale esclude dal limite di spesa stabilito per il personale assunto con forme contrattuali flessibili e per le collaborazioni coordinate e continuative (pari al 50 per cento della spesa sostenuta per le medesime finalità nel 2009) i contratti flessibili e le collaborazioni coordinate e continuative con oneri a valere sul bilancio vincolato. Ad avviso del ricorrente, tale disposizione lede l'art. 117, terzo comma, Cost., poiché contrasta con il principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica espresso dall'art. 9, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010, il quale non consente deroghe al predetto limite di spesa.

2.– Occorre preliminarmente dichiarare, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte, l'estinzione del giudizio relativamente alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, commi 2, 3, 4 e 5, della legge reg. Puglia n. 1 del 2011.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato rinuncia all'impugnazione di tali disposizioni e la Regione Puglia ha accettato la rinuncia.

3.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, della legge reg. Puglia n. 1 del 2011, promossa in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. è fondata.

La predetta disposizione regionale, pur riproducendo il contenuto dell'art. 6, comma 7, del decreto-legge n. 78 del 2010 quanto a percentuale di riduzione della spesa per incarichi di studio e consulenza, si differenzia da questa per il fatto che, nel suo secondo periodo, esclude dal computo della spesa da tagliare quella corrispondente agli incarichi gravanti su risorse del «bilancio vincolato» e agli «incarichi istituzionali di consigliere del Presidente della Regione Puglia», in tal modo violando il principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica espresso dal citato art. 6 del decreto-legge n. 78 del 2010.

Come già affermato da questa Corte (sentenze n. 182 del 2011 e n. 139 del 2012), infatti, la predetta norma statale, pur non imponendo alle Regioni di adottare i puntuali tagli alle singole voci di spesa da essa considerate, richiede che esse, anche attraverso una diversa modulazione delle percentuali di riduzione, conseguano comunque, nel complesso, un risparmio pari a quello che deriverebbe dall'applicazione di quelle percentuali.

L'art. 9, comma 1, della legge reg. Puglia n. 1 del 2011, si pone quindi in contrasto con la vigente disciplina in materia di contenimento della spesa delle pubbliche amministrazioni proprio per effetto della violazione dell'art. 6 del decreto-legge n. 78 del 2010 considerato nel suo complesso.

Spettava infatti alla Regione indicare le ulteriori misure contenute nella legge reg. Puglia n. 1 del 2011 dirette ad operare tagli ad altre uscite, compensativi delle minori riduzioni di spesa derivanti dall'esclusione, dal novero delle spese da contrarre, di quelle corrispondenti agli incarichi gravanti sulle risorse del «bilancio vincolato» e agli «incarichi istituzionali di consigliere del Presidente della regione Puglia», in maniera tale da assicurare il rispetto del saldo complessivo risultante dall'applicazione dell'art. 6 del decreto-legge n. 78 del 2010. La Regione nulla ha dedotto al riguardo. La questione sollevata dal ricorrente è dunque fondata, perché la norma impugnata non rispetta il principio generale enunciato dal predetto art. 6.

Va quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, secondo periodo, della legge reg. Puglia n. 1 del 2011.

4.– Anche l'analogia questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 1, della medesima legge pugliese, promossa in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., è fondata.

La norma oggetto della presente questione stabilisce la riduzione delle spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza in misura identica a quella imposta dall'art. 6 del decreto-legge n. 78 del 2010 (nel suo comma 8) e tuttavia, nel secondo periodo, esclude dall'ambito della sua applicabilità le spese gravanti su risorse del bilancio vincolato.

Il ricorrente lamenta la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., rinviando ai motivi esposti a proposito della questione precedente, denunciando in tal modo il contrasto con il principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica espresso dal citato art. 6.

Effettivamente la genericità dell'esclusione delle spese gravanti sulle risorse del bilancio vincolato, unita alla mancata indicazione, da parte della Regione, dell'adozione di misure compensative, impongono di dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 1, secondo periodo, della legge reg. Puglia n. 1 del 2011.

5.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 1, della medesima legge regionale è fondata nei limiti di seguito precisati.

La norma oggetto della presente questione stabilisce la riduzione delle spese per missioni in misura identica a quella imposta dall'art. 6 del decreto-legge n. 78 del 2010 (al comma 12). Anche rispetto ad essa il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta che la Regione ha illegittimamente escluso dall'ambito di applicabilità le spese per le missioni gravanti su risorse del bilancio vincolato e, inoltre, quelle effettuate per lo svolgimento di compiti ispettivi e di attività della protezione civile nonché le missioni connesse ad accordi internazionali ovvero indispensabili per assicurare la partecipazione a riunioni presso organismi internazionali, comunitari e interistituzionali. Il ricorrente si duole anche della previsione secondo la quale il predetto limite di spesa può essere superato in casi eccezionali, previa adozione di un motivato provvedimento della Giunta regionale ovvero dell'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale.

Occorre preliminarmente precisare che alcune delle predette esclusioni sono contemplate anche dalla normativa statale. Si tratta, precisamente, delle spese per missioni connesse ad accordi internazionali ovvero indispensabili per assicurare la partecipazione a riunioni presso organismi internazionali e comunitari. Inoltre, anche la norma statale consente che il limite di spesa per le missioni possa essere superato in casi eccezionali, previa adozione di un motivato provvedimento adottato dall'organo di vertice dell'amministrazione.

Le eccezioni previste dalla norma pugliese che non trovano corrispondenza nell'art. 6 del decreto-legge n. 78 del 2010 sono, quindi, solamente quelle relative: a) alle missioni le cui spese gravano su risorse del bilancio vincolato; b) alle missioni per lo svolgimento di compiti ispettivi; c) alle missioni per l'assolvimento di compiti di protezione civile; d) alle missioni necessarie per assicurare la partecipazione a riunioni presso organismi interistituzionali.

Entro questi limiti la questione deve essere accolta per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., per effetto del contrasto con il principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica espresso dall'art. 6 del decreto-legge n. 78 del 2010. Infatti, la Regione non ha indicato le ulteriori misure di risparmio contenute nella legge reg. Puglia n. 1 del 2011 che possano consentire di ritenere rispettato il saldo complessivo risultante dall'applicazione delle percentuali di riduzione così come previste dalla citata norma statale.

Va quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 1, secondo periodo, della legge reg. Puglia n. 1 del 2011, nella parte in cui esclude dal limite di spesa stabilito nel primo periodo le missioni a valere sulle risorse del bilancio vincolato, quelle effettuate per lo svolgimento di compiti ispettivi e di attività della protezione civile, quelle indispensabili per assicurare la partecipazione a riunioni presso organismi interistituzionali.

6.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 1, della legge reg. Puglia n. 1 del 2011 promossa in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., è fondata.

La norma oggetto della presente questione applica alla Regione Puglia la medesima riduzione della spesa per i contratti di lavoro flessibili e per quelli di collaborazione coordinata e continuativa stabilita dall'art. 9, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010. Tuttavia anche questa norma pugliese (al secondo periodo) esclude dall'applicabilità del limite di spesa così introdotto i contratti flessibili e le collaborazioni coordinate e continuative con oneri a valere sul bilancio vincolato.

Come già affermato da questa Corte (sentenza n. 173 del 2012), l'art. 9, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010 detta un principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica e la norma pugliese impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri, nell'escludere dalla riduzione della spesa per i contratti di lavoro flessibili e per quelli di collaborazione coordinata e continuativa alcune categorie di quei contratti, si pone in diretto contrasto con esso.

Va quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 1, secondo periodo, della legge reg. Puglia n. 1 del 2011.

per questi motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 9, comma 1, secondo periodo, della legge della Regione Puglia 4 gennaio 2011, n. 1 (Norme in materia di ottimizzazione e valutazione della produttività del lavoro pubblico e di contenimento dei costi degli apparati amministrativi nella Regione Puglia);

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 1, secondo periodo, della legge della Regione Puglia n. 1 del 2011;

3) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 1, secondo periodo, della legge della Regione Puglia n. 1 del 2011, nella parte in cui esclude dal limite di spesa stabilito nel primo periodo le missioni a valere sulle risorse del bilancio vincolato, quelle effettuate per lo svolgimento di compiti ispettivi e di attività della protezione civile, quelle indispensabili per assicurare la partecipazione a riunioni presso organismi interistituzionali;

4) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 1, secondo periodo, della legge reg. Puglia n. 1 del 2011;

5) *dichiara* estinto il giudizio relativamente alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, commi 2, 3, 4 e 5, della legge della Regione Puglia n. 1 del 2011, promosso, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

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

Alfonso QUARANTA, Presidente  
Luigi MAZZELLA, Redattore  
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 28 novembre 2012

## **Sentenza: 28 novembre 2012, n. 265**

**Materia:** finanze, tributi

**Limiti violati** (dedotti dal ricorrente): art. 36 Regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 convertito nella L. cost. n. 2/1948 (Statuto speciale per la Regione siciliana); art. 2 DPR 26 luglio 1965, n. 1074 (norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana); principio di leale collaborazione

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Regione siciliana

**Oggetto:** art. 28, comma 2, l. 12 novembre 2011, n. 183

**Esito:** non fondatezza delle questioni

**Estensore nota:** Enrico Righi

Sentenza, quella in esame, che si può considerare omologa della n. 143/2012.

In sintesi, la Regione siciliana impugna l'art. 28, comma 2, della l. 183/2011, in quanto tale normativa riserverebbe allo Stato il gettito derivante dall'ulteriore (rispetto a quello stabilito con l. 111/2011, di cui alla sentenza C.Cost. n. 143/2012) aumento del contributo unificato, esatto in Sicilia per le iscrizioni a ruolo delle cause, principalmente di impugnazione.

L'articolato violerebbe lo Statuto speciale della Sicilia, che riserva alla Regione le quote di tributi erariali riscossi sull'isola, ad eccezione dei tributi di nuova istituzione, quando questi ultimi siano destinati da specifica clausola a coprire "particolari necessità contingenti o continuative dello Stato".

A giudizio della difesa regionale mancherebbe il requisito della novità del tributo, richiesto dalle norme di attuazione dello statuto speciale affinché sia possibile derogare al principio di devoluzione alle casse regionali.

Consegue, secondo la Regione, che il maggior gettito del contributo unificato deve essere attribuito alla amministrazione regionale.

Inoltre, la Regione siciliana si duole del fatto che essa amministrazione non verrebbe coinvolta nel procedimento di ripartizione di quello che vorrebbe qualificarsi come nuovo tributo (in quanto in parte già di sua spettanza, per la quota corrispondente alla soppressa imposta di bollo giudiziario). In presenza di una clausola statutaria come quella descritta, anche a voler ammettere la ricorrenza dei presupposti per l'applicazione della deroga al principio devolutivo, risulterebbe lesivo del principio di leale collaborazione l'escludere completamente la Regione dalla possibilità quanto meno di fare constare le proprie posizioni.

L'Avvocatura dello Stato fa notare come la corretta interpretazione delle norme di attuazione statutaria determini che debba qualificarsi come "nuovo" tributo ogni imposizione diversa dalle preesistenti, anche quando si sostanzia in una semplice maggiore aliquota fondata sui medesimi presupposti.

La Corte, rilevata come esatta la deduzione dell'avvocatura erariale circa la qualificazione come nuovo tributo di ogni imposizione fiscale che si sostanzia in aumenti delle aliquote delle imposte già esistenti, fa notare come con la norma in questione si riservi allo Stato niente più che il "maggior gettito" derivante dal nuovo aumento del contributo unificato.

Rileva ancora la Corte che debbono ritenersi sussistenti quelle esigenze definite come particolari finalità contingenti o continuative di cui all'art. 2, DPR n.1074/1965, venendo le nuove entrate destinate al funzionamento degli uffici giudiziari.

Riguardo la pretesa violazione del principio di leale collaborazione con riferimento al maggior gettito derivante dall'esazione del nuovo contributo unificato per le impugnazioni, è utile per la Corte richiamare la giurisprudenza per la quale una previa escussione delle posizioni dell'ente regione, onde dare a detto ente la possibilità di interloquire con lo Stato, è richiesta a pena di illegittimità costituzionale solo nel caso di imposizioni fiscali che richiedano calcoli ed elaborazioni molto complessi. Non è il caso del nuovo contributo unificato, di agevole definizione, in pratica fondata su una semplice operazione aritmetica (aumento della metà per l'appello ed il raddoppio per il ricorso in Cassazione).

Ancora una volta, la Corte rileva come, nel caso in cui l'amministrazione statale errasse nell'eseguire il riparto, la Regione avrebbe aperta la strada del conflitto di attribuzione. In questo senso, anche la seconda questione di legittimità non risulta fondata.

**Imposte e tasse - Contributo unificato per l'iscrizione a ruolo dei processi - Nuove disposizioni comportanti un maggior gettito - Destinazione all'entrata del bilancio dello Stato e, nei rapporti finanziari con le autonomie speciali, riserva all'erario per un periodo di cinque anni - Ricorso della Regione siciliana - Asserita lesione dell'autonomia finanziaria garantita dallo statuto speciale - Asserita lesione del principio di leale collaborazione - Insussistenza - Non fondatezza delle questioni. - Legge 12 novembre 2011, n. 183, art. 28, comma 2. - Statuto della Regione siciliana, art. 36; d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, art. 2. (GU n. 48 del 05.12.2012 )**

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 28, comma 2, della legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2012), promosso dalla Regione siciliana con ricorso notificato il 13 gennaio 2012, depositato in cancelleria il 19 gennaio 2012 ed iscritto al n. 15 del registro ricorsi 2012.

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

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

*uditi* l'avvocato Marina Valli per la Regione siciliana e l'avvocato dello Stato Giuseppe Albenzio per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1.— Con il ricorso indicato in epigrafe, la Regione Siciliana ha impugnato l'articolo 28, comma 2, della legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2012), secondo cui il maggior gettito derivante dalle nuove disposizioni sul contributo unificato per l'iscrizione a ruolo dei processi (art. 28, commi 1 e 3, della medesima legge n. 183 del 2011) è versato all'entrata del bilancio dello Stato e, nei rapporti

finanziari con le autonomie speciali, costituisce riserva all'erario per un periodo di cinque anni.

In primo luogo la ricorrente ha lamentato la violazione dell'art. 36 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, nonché dell'art. 2 del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello statuto della Regione siciliana in materia finanziaria), in quanto la disposizione impugnata non individua particolari finalità a cui sarebbe destinato il maggior gettito derivante all'erario, così da poter rendere operante la deroga prevista dalle norme di attuazione sopra richiamate, senza far salva (neppure nei processi celebrati in Sicilia) la spettanza alla Regione della quota sostitutiva dell'imposta di bollo.

La medesima Regione ricorrente ritiene altresì che l'impugnato art. 28, comma 2, della legge n. 183 del 2011, violi il principio di leale collaborazione, in quanto non prevede la partecipazione della Regione siciliana al procedimento di ripartizione tra Stato e Regione dei proventi del maggior gettito garantito dall'aumento del contributo unificato per l'iscrizione a ruolo dei processi neppure sulla spettanza alla Regione della quota sostitutiva dell'imposta di bollo.

2.— Le questioni non sono fondate.

Invero, analoghe doglianze della Regione siciliana in merito alla violazione dell'art. 36 dello statuto di autonomia e dell'art. 2 delle disposizioni di attuazione, nonché in merito al principio di leale collaborazione, sono già state ritenute non fondate da questa Corte con la recente sentenza n. 143 del 2012, in riferimento ad una precedente disposizione statale (art. 37, comma 10, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 recante «Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria» convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111), che aveva già previsto la destinazione all'erario di un primo aumento del gettito derivante dal contributo unificato di iscrizione a ruolo dei processi.

Le medesime ragioni che hanno indotto questa Corte a una pronuncia di non fondatezza nella sentenza n. 143 del 2012 valgono anche in riferimento all'odierna impugnazione, che riguarda la destinazione erariale di un ulteriore incremento del gettito del medesimo contributo unificato, quello derivante dall'aumento della metà del contributo già previsto per i giudizi di impugnazione e dal suo raddoppio per i processi dinanzi alla Corte di cassazione, nonché dal contributo per la modifica della domanda, la proposizione di domanda riconvenzionale, la chiamata in causa o l'intervento autonomo (art. 28, comma 1, lettere a e b, della legge n. 183 del 2011).

2.1.— Deve, anzitutto, rilevarsi come non risulti contestata dalla stessa ricorrente la “novità” dell'entrata tributaria. Del resto, in conformità alla consolidata giurisprudenza di questa Corte, «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).

Parimenti, devono ritenersi sussistenti le «particolari finalità contingenti o continuative» di cui all'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965, in quanto la disposizione impugnata precisa la destinazione del maggior gettito derivante dall'incremento del contributo unificato, specificando che le nuove entrate saranno volte ad «assicurare il funzionamento degli uffici giudiziari, con particolare riferimento ai servizi informatici e con esclusione delle spese di personale».

Devono, quindi, ritenersi integrate le condizioni previste dall'art. 2 del d.P.R. n.1074 del 1965 per derogare al principio di integrale devoluzione alla Regione dei tributi riscossi in Sicilia.

L'aumento del gettito del contributo unificato riservato all'erario dalla disposizione impugnata, contrariamente a quanto dedotto dalla ricorrente, riguarda non la quota sostitutiva dell'imposta di bollo, ma esclusivamente la parte eccedente detta quota, di tal che anche tale

questione non è fondata.

2.2.— Quanto poi al principio di leale collaborazione, come detto l'aumento riservato all'erario non riguarda la quota sostitutiva dell'imposta di bollo e, per il resto, non può che essere ribadita la giurisprudenza di questa Corte, secondo la quale «quando il legislatore riserva all'erario “nuove entrate tributarie”, il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni impone la previsione di un procedimento che contempli la partecipazione della Regione siciliana (la quale deve essere posta in grado di interloquire sulle scelte tecniche e sulle stime da effettuare e di rappresentare il proprio punto di vista), solamente se la determinazione in concreto del gettito derivante dalle nuove norme sia complessa» (sentenze n. 152 del 2011, n. 288 del 2001, n. 348, n. 347 e n. 98 del 2000). Tale condizione non è stata, peraltro, ritenuta ravvisabile proprio «rispetto alle operazioni dirette a distinguere, dopo l'aumento del contributo unificato [...], la quota del gettito conseguito in Sicilia corrispondente ai precedenti importi del contributo unificato da quella derivante dall'incremento di tali importi», in quanto «la determinazione di tale ammontare nei singoli casi concreti dipende da elementi di agevole individuazione » (sentenza n. 143 del 2012).

Anche nella specie l'ammontare dell'aumento del gettito dipende da elementi di facile individuazione, in quanto derivanti da una semplice operazione aritmetica (quali l'aumento della metà per i giudizi di impugnazione e il raddoppio per i processi dinanzi alla Corte di cassazione), o dal valore della domanda proposta (per il caso di modifica della domanda, proposizione di domanda riconvenzionale, chiamata in causa o intervento autonomo).

Se, poi, in sede di applicazione della norma, lo Stato dovesse erroneamente determinare la quota di aumento, la Regione, come già precisato in precedenti decisioni di questa Corte (sentenza n. 143 del 2012), potrà sempre tutelarsi con le opportune iniziative, incluso il conflitto di attribuzioni.

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 28, comma 2, della legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2012) promosse, in riferimento all'art. 36 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, all'art. 2 del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello statuto della Regione siciliana in materia finanziaria) e al principio di leale collaborazione, dalla Regione siciliana con il ricorso indicato in epigrafe.

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

Franco GALLO, Presidente  
Marta CARTABIA, Redattore  
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 28 novembre 2012.

## **Sentenza: 30 novembre 2012 , n. 271**

**Materia:** bilancio e contabilità pubblica, finanza regionale

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** Costituzione art. 119 comma primo

**Ricorrente:** Regione Toscana

**Oggetto:** art. 13, c. 3°, del decreto legislativo 27/10/2011, n. 186 (Disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni del regolamento CE n. 1272/2008 relativo alla classificazione, all'etichettatura e all'imballaggio di sostanze e miscele, che modifica ed abroga le direttive 67/548/CEE e 1999/45/CE e che reca modifica al regolamento CE n. 1907/2006)

**Esito:** parziale fondatezza del ricorso

**Estensore nota:** Anna Traniello Gradassi

La Regione Toscana ha promosso questione di legittimità costituzionale in via principale dell'articolo 13, comma 3, del decreto legislativo 27 ottobre 2011, n. 186 (Disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni del regolamento CE n. 1272/2008 relativo alla classificazione, all'etichettatura e all'imballaggio di sostanze e miscele, che modifica ed abroga le direttive 67/548/CEE e 1999/45/CE e che reca modifica al regolamento CE n. 1907/2006) per violazione degli articoli 117, terzo comma, 118 e 119 della Costituzione.

La disposizione impugnata prescrive che i proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie previste per le violazioni di detto decreto siano devoluti all'entrata del bilancio statale, per essere successivamente riassegnati allo stato di previsione del Ministero della salute.

Il d.lgs. n. 186 del 2011 verte, oltre che in materia di tutela della salute, di legislazione concorrente, anche nelle materie riservate alla competenza esclusiva statale della tutela della concorrenza (art. 117, secondo comma, lettera m, Cost.) e dell'ambiente (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.).

Nell'ambito delle proprie competenze (determinazione dei principi fondamentali nella materia della tutela della salute di competenza statale secondo l'art. 117, terzo comma, Cost.; ambiente e tutela della concorrenza, riservate allo Stato dall'art. 117, secondo comma, Cost.) lo Stato ha regolato le sanzioni amministrative in questione ed ha corrispondentemente allocato le funzioni amministrative secondo i criteri indicati nell'art. 118 Cost.

Tuttavia, nel prevedere che i proventi di dette sanzioni amministrative spettino indiscriminatamente al bilancio dello Stato, ha violato l'art. 119, primo comma, Cost., con riferimento al principio di autonomia finanziaria di spesa.

La disposizione impugnata, infatti, va letta alla stregua del dettato del successivo art. 14, comma 3, in base al quale "Le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano provvedono, nell'ambito delle proprie competenze, alla irrogazione delle relative sanzioni".

Da ciò deriva che, provvedendo la Regione alla irrogazione delle sanzioni nell'ambito delle proprie competenze, i relativi proventi devono afferire al rispettivo bilancio, in applicazione del principio generale affermato dall'art. 29 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), in base al quale nelle materie di competenza regionale i proventi spettano alle Regioni.

Si tratta dell'applicazione del principio in base al quale l'importo della sanzione afferisce al soggetto competente all'irrogazione. Il che nella specie non è stato disposto; in particolare non si è espressamente previsto che solo i proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie di competenza statale siano versati all'entrata del bilancio dello Stato.

La Corte dichiara pertanto l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 3, del d.lgs. n. 186 del 2011, nella parte in cui non prevede che i proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie da versare all'entrata del bilancio dello Stato siano solo quelli di competenza statale.

Finanza regionale - Disciplina sanzionatoria delle violazioni delle disposizioni comunitarie relative alla classificazione, all'etichettatura e all'imballaggio delle sostanze e delle miscele - Devoluzione al bilancio dello Stato di tutti i proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie - Ricorso della Regione Toscana - Eccezione di inammissibilità - Reiezione. - D.lgs. 27 ottobre 2011, n. 186, art. 13, comma 3. - Costituzione, artt. 117, terzo comma, 118 e 119.

Finanza regionale - Disciplina sanzionatoria delle violazioni delle disposizioni comunitarie relative alla classificazione, all'etichettatura e all'imballaggio delle sostanze e delle miscele - Devoluzione al bilancio dello Stato di tutti i proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie - Mancata previsione che i proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie da versare all'entrata del bilancio dello Stato sono quelli di competenza statale - Violazione del principio di autonomia finanziaria di spesa delle Regioni - Illegittimità costituzionale in parte qua. - D.lgs. 27 ottobre 2011, n. 186, art. 13, comma 3. - Costituzione, art. 119, primo comma. (GU n.48 del 5-12-2012)

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 13, comma 3, del decreto legislativo 27 ottobre 2011, n. 186 (Disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni del regolamento CE n. 1272/2008 relativo alla classificazione, all'etichettatura e all'imballaggio di sostanze e miscele, che modifica ed abroga le direttive 67/548/CEE e 1999/45/CE e che reca modifica al regolamento CE n. 1907/2006), promosso dalla Regione Toscana con ricorso notificato il 13-18 gennaio 2012, depositato in cancelleria il 20 gennaio 2012, ed iscritto al n. 16 del registro ricorsi 2012.

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

*udito* nell'udienza pubblica del 7 novembre 2012 il Giudice relatore Giuseppe Frigo;

*uditi* l'avvocato Marcello Cecchetti per la Regione Toscana e l'avvocato dello Stato Marina Russo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1.- La Regione Toscana ha promosso questione di legittimità costituzionale in via principale dell'articolo 13, comma 3, del decreto legislativo 27 ottobre 2011, n. 186 (Disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni del regolamento CE n. 1272/2008 relativo alla classificazione, all'etichettatura e all'imballaggio di sostanze e miscele, che modifica ed abroga le direttive 67/548/CEE e 1999/45/CE e che reca modifica al regolamento CE n. 1907/2006) deducendo la violazione degli articoli 117, terzo comma, 118 e 119 della Costituzione.

La disposizione impugnata prescrive che i proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie previste per le violazioni di detto decreto sono devoluti all'entrata del bilancio statale, per essere successivamente riassegnati allo stato di previsione del Ministero della salute.

La Regione ritiene che detto decreto devolva al bilancio statale anche i proventi delle sanzioni di «competenza regionale», delle quali la Regione gestisce l'iter procedurale di irrogazione.

Sul presupposto in base al quale la disciplina delle sanzioni amministrative non costituisce una materia a sé, ma rientra nell'ambito materiale cui le sanzioni stesse si riferiscono (da ultimo, sentenza n. 206 del 2009), la disposizione impugnata violerebbe, innanzitutto, l'articolo 117, terzo comma, della Costituzione che attribuisce alla competenza concorrente la materia della tutela della salute e della correlata potestà sanzionatoria amministrativa.

Essa violerebbe, inoltre, l'art. 118 Cost., perché l'allocazione delle funzioni amministrative spetterebbe alla Regione, titolare della potestà legislativa concorrente in materia di tutela della salute.

Infine, l'attribuzione di competenze, senza corrispondente specifica copertura della spesa, aggravando il bilancio regionale, lederebbe conseguentemente l'art. 119 Cost.

2.– Preliminarmente, l'eccezione di inammissibilità sollevata dall'Avvocatura dello Stato non è fondata.

A differenza di quanto sostenuto dalla difesa del Presidente del Consiglio dei ministri, la Regione Toscana censura non il merito della scelta compiuta dal legislatore statale con la disposizione impugnata, bensì la lesione, da parte di quest'ultima, del criterio di riparto di competenze, come individuato dall'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di tutela della salute, nonché degli artt. 118 e 119 Cost.

3.– Nel merito, la questione è fondata.

Il decreto legislativo in esame è stato adottato in attuazione della previsione dell'art. 3 della legge 7 luglio 2009, n. 88 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee – Legge comunitaria 2008), che delega il Governo ad adottare decreti legislativi relativi alla disciplina sanzionatoria da applicare in caso di violazione delle disposizioni di regolamenti comunitari per i quali non sono già previste sanzioni penali o amministrative. Esso è, infatti, finalizzato a dettare la disciplina sanzionatoria, di nuova istituzione, delle violazioni delle disposizioni del Regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, n. 1272, relativo alla classificazione, all'etichettatura e all'imballaggio delle sostanze e delle miscele.

Il d.lgs. n. 186 del 2011 verte, oltre che in materia di tutela della salute, di legislazione concorrente, anche nelle materie riservate alla competenza esclusiva statale della tutela della concorrenza (art. 117, secondo comma, lettera m, Cost.) e dell'ambiente (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.).

Come posto in evidenza dai lavori preparatori, con il d.lgs. richiamato, infatti, si realizza «una concorrenza leale a livello aziendale e si incrementa la competitività del paese a livello europeo nella commercializzazione delle sostanze chimiche e delle miscele. In altri termini, si persegue l'obiettivo prioritario di proteggere la salute pubblica e l'ambiente e assicurare la lealtà delle operazioni commerciali».

Nell'ambito delle proprie competenze (determinazione dei principi fondamentali nella materia della tutela della salute di competenza statale secondo l'art. 117, terzo comma, Cost.; ambiente e tutela della concorrenza, riservate allo Stato dall'art. 117, secondo comma, Cost.) lo Stato ha regolato le sanzioni amministrative in questione ed ha corrispondentemente allocato le funzioni amministrative secondo i criteri indicati nell'art. 118 Cost.

Tuttavia, nel prevedere che i proventi di dette sanzioni amministrative spettino indiscriminatamente al bilancio dello Stato, ha violato l'art. 119, primo comma, Cost., con riferimento al principio di autonomia finanziaria di spesa.

La disposizione impugnata, infatti, va letta alla stregua del dettato del successivo art. 14, comma 3, in base al quale «Le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano provvedono, nell'ambito delle proprie competenze, alla irrogazione delle relative sanzioni».

Da ciò deriva che, provvedendo la Regione alla irrogazione delle sanzioni nell'ambito delle proprie competenze, i relativi proventi devono afferire al rispettivo bilancio, in applicazione del principio generale affermato dall'art. 29 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), in base al quale nelle materie di competenza regionale i proventi spettano alle Regioni.

Si tratta niente più che dell'applicazione del comune principio in base al quale l'importo della sanzione afferisce al soggetto competente all'irrogazione. Il che nella specie non è stato disposto; in particolare non si è espressamente previsto che solo i proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie di competenza statale siano versati all'entrata del bilancio dello Stato.

Dunque, dev'essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 3, del d.lgs. n. 186 del 2011, nella parte in cui non prevede che i proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie da versare all'entrata del bilancio dello Stato siano solo quelli di competenza statale.

per questi motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 13, comma 3, del decreto legislativo 27 ottobre 2011, n. 186 (Disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni del regolamento CE n. 1272/2008 relativo alla classificazione, all'etichettatura e all'imballaggio di sostanze e miscele, che modifica ed abroga le direttive 67/548/CEE e 1999/45/CE e che reca modifica al regolamento CE n. 1907/2006), nella parte in cui non prevede che i proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie da versare all'entrata del bilancio dello Stato siano quelli di competenza statale.

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

Franco GALLO, Presidente  
Giuseppe FRIGO, Redattore  
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 30 novembre 2012.

## **Sentenza: 6 dicembre 2012, n. 273**

**Materia:** consorzi di bonifica

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via incidentale

**Limiti violati:** art. 117, secondo comma, lettera l) Cost.

**Ricorrente:** Consiglio di Stato

**Oggetto:** articolo 1 della legge della Regione Puglia 10 ottobre 2003, n. 23 (Disposizioni urgenti in materia di Consorzi di bonifica e di personale forestale)

**Esito:** illegittimità costituzionale dell'articolo 1 della legge della Regione Puglia 10 ottobre 2003, n. 23 (Disposizioni urgenti in materia di Consorzi di bonifica e di personale forestale).

**Estensore nota :** Beatrice Pieraccioni

Il Consiglio di Stato ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, primo comma, 24, primo e secondo comma, 41, 97, primo e secondo comma, e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1 della legge della Regione Puglia 10 ottobre 2003, n. 23 (Disposizioni urgenti in materia di Consorzi di bonifica e di personale forestale).

La disposizione impugnata stabilisce: «1. A decorrere dall'esercizio finanziario 2003, le assegnazioni di fondi in favore dei Consorzi di bonifica ai sensi dell'articolo 16 della legge regionale 31 maggio 1980, n. 54 e successive modificazioni e integrazioni non sono soggette a esecuzione forzata, a pena di nullità rilevabile anche d'ufficio dal giudice, purché vengano specificatamente destinate a: a) pagamento delle retribuzioni al personale dipendente e dei conseguenti oneri previdenziali per i tre mesi successivi; b) pagamento delle rate di mutui e di prestiti obbligazionari scadenti nel semestre in corso; c) espletamento di attività indispensabili a garantire il funzionamento tecnico degli impianti gestiti dai Consorzi. 2. A tal fine, la dichiarazione di impignorabilità deve essere formalizzata con deliberazione da adottarsi da parte degli organi di amministrazione del Consorzio a cadenza trimestrale, da notificarsi alla Ragioneria della Regione, al Tesoriere regionale e al Tesoriere dei Consorzi di bonifica. 3. Le disposizioni su richiamate trovano applicazione anche in presenza di procedure di esecuzione e di espropriazione forzata non definite alla data di entrata in vigore della presente legge.

Secondo il rimettente, detta norma violerebbe anzitutto l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto: limita la responsabilità patrimoniale dei consorzi di bonifica, nonostante che, in virtù dell'art. 2740 del codice civile, il debitore risponde dell'adempimento delle obbligazioni con tutti i suoi beni presenti e futuri e che le limitazioni della responsabilità sono ammesse nei soli casi stabiliti dalla legge, dovendo per questa intendersi esclusivamente la legge dello Stato; sottrae alcune somme alla garanzia patrimoniale per obbligazioni che nascono da altri titoli, seppure la legge dello Stato nulla preveda al riguardo, prevedendo per l'ente in questione, in violazione della competenza esclusiva dello Stato, un'innominata specie di debiti (tutti quelli che hanno un tipo di titolo diverso dai tre enunciati) non assistiti da garanzia patrimoniale. La disposizione opererebbe dunque in una materia riservata allo Stato ed inciderebbe in maniera determinante ed ostativa circa la tutelabilità dei diritti, poiché introduce: a) una nuova ipotesi di impignorabilità *ex lege* di talune tipologie di fondi; b) una rilevante deroga ai generali principi in tema di esecuzione forzata anche nei confronti delle amministrazioni pubbliche; c) un'innovativa ipotesi di nullità testuale attenendo la previsione dell'impignorabilità e dell'insequestrabilità alla materia dell'ordinamento processuale.

Detta norma si porrebbe, altresì, in contrasto con gli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera *l*) Cost., in quanto seleziona – intervenendo nella capacità d’agire dell’ente e contrastando il principio di eguaglianza in capo ai creditori – tra i rapporti debitori dell’ente imponendo per alcuni di questi (quelli testualmente indicati dalla disposizione) privilegi non previsti dalla legge dello Stato.

Ad avviso del giudice *a quo*, il citato art. 1 si porrebbe in contrasto con l’art. 41 Cost., poiché inciderebbe sull’affidamento del contraente e rimetterebbe l’adempimento dell’obbligazione alla sola volontà del debitore. Inoltre, esso recherebbe *vulnus* sia all’art. 24, primo e secondo comma, Cost., in quanto priverebbe i creditori del diritto all’azione esecutiva e del diritto alla difesa, sia all’art. 3 Cost., dato che introduce nell’ordinamento regionale pugliese, l’eccezionale figura di enti pubblici a responsabilità patrimoniale “protetta”, in violazione del principio di eguaglianza, rispetto agli altri enti pubblici infraregionali e rispetto agli omologhi enti di altre Regioni, nonché ai creditori, perché prevede alcuni crediti che sono “totalmente protetti”, benché questi non riguardino spese di particolare rilievo sociale o pubblico, come quelli della lett. b).

La norma censurata, secondo il rimettente, si porrebbe, infine, in contrasto con gli artt. 3 e 97, primo e secondo comma, Cost., poiché limita la capacità d’agire dell’ente e la responsabilità dei suoi amministratori, privandoli della capacità di identificare secondo diligenza i debiti cui adempiere con le risorse a disposizione», in violazione del principio di ragionevolezza e del canone di buon andamento ed imparzialità dell’amministrazione.

La questione sollevata in riferimento all’art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost. viene esaminata per prima, in quanto le censure dirette a contestare il potere della Regione di emanare la norma in esame, avendo riguardo alle regole che disciplinano il riparto delle competenze legislative, hanno carattere preliminare, sotto il profilo logico-giuridico, rispetto a quelle che denunciano la violazione di ulteriori parametri costituzionali (sentenza n. 368 del 2008).

La Corte ritiene fondata la censura. A tal proposito richiama una sua recente sentenza (n. 123/2010) in cui ha dichiarato costituzionalmente illegittima una norma regionale di contenuto sostanzialmente analogo a quella in esame (art. 25, comma 2, della legge della Regione Campania 19 gennaio 2009, n. 1), la quale stabiliva che gli enti nella stessa indicati non possono essere sottoposti a pignoramenti. Tale sentenza, confermando un principio costantemente affermato dalla giurisprudenza costituzionale, ha ribadito che l’ordinamento del diritto privato si pone quale limite alla legislazione regionale in quanto fondato sull’esigenza, sottesa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire nel territorio nazionale l’uniformità della disciplina dettata per i rapporti tra privati. Il limite dell’ordinamento privato, quindi, identifica un’area riservata alla competenza esclusiva della legislazione statale e comprende i rapporti tradizionalmente oggetto di codificazione (*ex plurimis*, sentenze n. 295 del 2009, 50 del 2009 e 352 del 2001). La norma scrutinata – ha precisato la pronuncia – nel disporre la suddetta impignorabilità, introduce una limitazione al soddisfacimento patrimoniale delle ragioni dei creditori non prevista dalla normativa statale riguardante la materia, assegnando “alle situazioni soggettive di coloro che hanno avuto rapporti patrimoniali con quegli enti un regime, sostanziale e processuale, peculiare rispetto a quello (ordinario, previsto dal codice civile e da quello di procedura civile) altrimenti applicabile” (sentenza 25 del 2007), incidendo in tal modo su di una materia riservata dall’art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost. alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Alla luce di detti principi, risulta palese che il citato art. 1 – estendendo, nei termini sopra indicati, l’istituto dell’impignorabilità (commi 1 e 2) e prevedendo tempi e modi della rilevabilità della stessa da parte del giudice (commi 1 e 3) – ha introdotto una limitazione al soddisfacimento patrimoniale delle ragioni dei creditori dei consorzi di bonifica ed ha stabilito per gli stessi un regime peculiare, operando, quindi, nell’ambito di una materia attribuita dall’art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., alla potestà legislativa esclusiva dello Stato e, conseguentemente, ne va dichiarata l’illegittimità costituzionale, restando assorbita ogni altra censura.

**Responsabilità civile - Norme della Regione Puglia - Consorzi di bonifica - Fondi specificamente destinati al pagamento di retribuzioni e oneri previdenziali per i dipendenti, al pagamento di rate di mutui e prestiti obbligazionari, al funzionamento tecnico indispensabile degli impianti - Impignorabilità ed esclusione**

dell'esecuzione forzata, a pena di nullità rilevabile anche d'ufficio - Indebita limitazione della responsabilità patrimoniale in danno dei creditori dei consorzi di bonifica - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento civile - Illegittimità costituzionale - Assorbimento delle ulteriori censure. - Legge della Regione Puglia 10 ottobre 2003, n. 23, art. 1. - Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. l) (artt. 3, 24, primo e secondo comma, 41 e 97, primo e secondo comma, Cost.). (GU n. 49 del 12.12.2012 )

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 1 della legge della Regione Puglia 10 ottobre 2003, n. 23 (Disposizioni urgenti in materia di Consorzi di bonifica e di personale forestale), promosso dal Consiglio di Stato, sezione VI, nel procedimento vertente tra il Consorzio di Bonifica Terre d'Apulia e l'Impresa Lalli s.r.l., con ordinanza del 26 settembre 2011, iscritta al n. 136 del registro ordinanze 2012 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 28, prima serie speciale, dell'anno 2012.

*Udito* nella camera di consiglio del 24 ottobre 2012 il Giudice relatore Giuseppe Tesaurò.

### *Ritenuto in fatto*

(omissis)

### *Considerato in diritto*

1.— Il Consiglio di Stato, sezione VI, con ordinanza del 26 settembre 2011, ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, primo comma, 24, primo e secondo comma, 41, 98, primo e secondo comma, (recte: 97, primo e secondo comma) e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1 della legge della Regione Puglia 10 ottobre 2003, n. 23 (Disposizioni urgenti in materia di Consorzi di bonifica e di personale forestale).

2.— Il citato art. 1 stabilisce: «1. A decorrere dall'esercizio finanziario 2003, le assegnazioni di fondi in favore dei Consorzi di bonifica ai sensi dell'articolo 16 della legge regionale 31 maggio 1980, n. 54 e successive modificazioni e integrazioni non sono soggette a esecuzione forzata, a pena di nullità rilevabile anche d'ufficio dal giudice, purché vengano specificatamente destinate a: a) pagamento delle retribuzioni al personale dipendente e dei conseguenti oneri previdenziali per i tre mesi successivi; b) pagamento delle rate di mutui e di prestiti obbligazionari scadenti nel semestre in corso; c) espletamento di attività indispensabili a garantire il funzionamento tecnico degli impianti gestiti dai Consorzi. 2. A tal fine, la dichiarazione di impignorabilità deve essere formalizzata con deliberazione da adottarsi da parte degli organi di amministrazione del Consorzio a cadenza trimestrale, da notificarsi alla Ragioneria della Regione, al Tesoriere regionale e al Tesoriere dei Consorzi di bonifica. 3. Le disposizioni su richiamate trovano applicazione anche in presenza di procedure di esecuzione e di espropriazione forzata non definite alla data di entrata in vigore della presente legge».

Secondo il rimettente, detta norma violerebbe anzitutto l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto: limita la responsabilità patrimoniale dei consorzi di bonifica, nonostante che, in virtù dell'art. 2740 del codice civile, «il debitore risponde dell'adempimento delle obbligazioni con tutti i suoi beni presenti e futuri» e che le limitazioni della responsabilità sono ammesse nei soli «casi stabiliti dalla legge», dovendo per questa intendersi esclusivamente la legge dello Stato;

sottrae alcune «somme alla garanzia patrimoniale per obbligazioni che nascono da altri titoli, seppure la legge dello Stato nulla preveda al riguardo», prevedendo «per l'ente in questione, in violazione della competenza esclusiva dello Stato», «un'innominata specie di debiti (tutti quelli che hanno un tipo di titolo diverso dai tre enunciati)» non assistiti da garanzia patrimoniale. La disposizione, a suo avviso, opera in una «materia riservata allo Stato ed incide in maniera determinante ed ostativa circa la tutelabilità dei diritti», poiché introduce: «a) una nuova ipotesi di impignorabilità ex lege di talune tipologie di fondi; b) una rilevante deroga ai generali principi in tema di esecuzione forzata anche nei confronti delle amministrazioni pubbliche; c) un'innovativa ipotesi di nullità testuale (“rilevabile anche d'ufficio dal giudice”)), attenendo la previsione dell'impignorabilità e dell'insequestrabilità alla materia dell'ordinamento processuale. Detta norma si porrebbe, altresì, in contrasto con gli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera l) Cost., in quanto «seleziona – intervenendo nella capacità d'agire dell'ente e contrastando il principio di eguaglianza in capo ai creditori – tra i rapporti debitori dell'ente imponendo per alcuni di questi (quelli testualmente indicati dalla disposizione) privilegi non previsti dalla legge dello Stato».

2.1.— Ad avviso del giudice a quo, il citato art. 1 si porrebbe in contrasto con l'art. 41 Cost., poiché inciderebbe sull'affidamento del contraente e rimetterebbe l'adempimento dell'obbligazione alla sola volontà del debitore. Inoltre, esso recherebbe vulnus sia all'art. 24, primo e secondo comma, Cost., in quanto priverebbe i creditori del diritto all'azione esecutiva e del diritto alla difesa, sia all'art. 3 Cost., dato che introduce «nell'ordinamento regionale pugliese, l'eccezionale figura di enti pubblici a responsabilità patrimoniale “protetta”», in violazione del «principio di eguaglianza, rispetto agli altri enti pubblici infraregionali e rispetto agli omologhi enti di altre Regioni», nonché ai creditori, perché prevede alcuni crediti che sono «totalmente protetti», benché questi non riguardino «spese di particolare rilievo sociale o pubblico, come quelli della lett. b)».

La norma censurata, secondo il rimettente, si porrebbe, infine, in contrasto con gli artt. 3 e 97, primo e secondo comma, Cost., poiché limita la capacità d'agire dell'ente e la responsabilità dei suoi amministratori, privandoli della «capacità di identificare secondo diligenza i debiti cui adempiere con le risorse a disposizione», in violazione del principio di ragionevolezza e del canone di buon andamento ed imparzialità dell'amministrazione.

3.— Preliminarmente, va osservato che il Consiglio di Stato ha diffusamente esposto gli argomenti che, a suo avviso, rendono la norma censurata applicabile, anche *ratione temporis*, alla fattispecie oggetto del processo principale. Il rimettente ha, inoltre, espressamente indicato di avere riscontrato che il Consorzio di Bonifica Terre d'Apulia non dispone «di altre entrate per far fronte alle spese correnti» e, con accertamento di fatto sottratto al controllo di questa Corte, ha individuato esclusivamente nella stessa (non anche in altre, eventuali disposizioni regionali), e nelle deliberazioni degli organi consortili adottate ai sensi della medesima, l'ostacolo all'adozione dei provvedimenti necessari per garantire l'adempimento degli obblighi oggetto delle sentenze pronunciate dal Tribunale ordinario di Bari, passate in giudicato.

L'approfondito ed ampio esame di detti profili svolto nell'ordinanza di rimessione rende, quindi, applicabile il principio, costantemente enunciato dalla giurisprudenza costituzionale, secondo il quale sussiste la rilevanza della questione di legittimità costituzionale quando, come accaduto nella specie, essa sia stata adeguatamente motivata dal giudice a quo (tra le più recenti, sentenza n. 172 del 2012; ordinanza n. 25 del 2012) e questi abbia non implausibilmente argomentato in ordine alle ragioni assunte a conforto della premessa interpretativa posta a base della medesima (per tutte, sentenza n. 15 del 2012). La sopravvenuta abrogazione della legge della Regione Puglia 31 maggio 1980, n. 54 (Norme in materia di determinazione dei comprensori e costituzione dei consorzi di bonifica integrale) – il cui art. 16 è richiamato dal comma 1 della norma censurata, per identificare le assegnazioni di fondi sottratte all'esecuzione forzata ai sensi della stessa – da parte dell'art. 40, comma 1, lettera a), della legge della Regione Puglia 13 marzo 2012, n. 4 (Nuove norme in materia di bonifica integrale e di riordino dei consorzi di bonifica), anche in

quanto disposta a far data dall'entrata in vigore di quest'ultima legge, appare, infine, inidonea ad incidere sulla perdurante rilevanza della questione (occorrendo, altresì, considerare che l'art. 8, comma 4, della legge della stessa Regione 21 giugno 2011, n. 12, recante «Norme straordinarie per i Consorzi di bonifica», ha disposto che «sono da considerarsi erogate (...) ai sensi di quanto previsto» da detto art. 16 una cospicua serie di anticipazioni dallo stesso indicate).

4.— La questione sollevata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. deve essere esaminata per prima, in quanto le censure dirette a contestare il potere della Regione di emanare la norma in esame, avendo riguardo alle regole che disciplinano il riparto delle competenze legislative, hanno carattere preliminare, sotto il profilo logico-giuridico, rispetto a quelle che denunciano la violazione di ulteriori parametri costituzionali (sentenza n. 368 del 2008).

La censura è fondata.

4.1.— Questa Corte, di recente, ha dichiarato costituzionalmente illegittima una norma regionale di contenuto sostanzialmente omologo a quella in esame (art. 25, comma 2, della legge della Regione Campania 19 gennaio 2009, n. 1), la quale stabiliva che gli enti nella stessa indicati «non possono essere sottoposti a pignoramenti» (sentenza n. 123 del 2010). Siffatta sentenza, confermando un principio costantemente affermato dalla giurisprudenza costituzionale, ha ribadito che «l'ordinamento del diritto privato si pone quale limite alla legislazione regionale in quanto fondato sull'esigenza, sottesa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire nel territorio nazionale l'uniformità della disciplina dettata per i rapporti tra privati. Il limite dell'ordinamento privato, quindi, identifica un'area riservata alla competenza esclusiva della legislazione statale e comprende i rapporti tradizionalmente oggetto di codificazione (ex plurimis, sentenze n. 295 del 2009 e n. 352 del 2001; analogamente, sentenza n. 50 del 2005)». La norma scrutinata – ha precisato la pronuncia – «nel disporre la suddetta impignorabilità, introduce una limitazione al soddisfacimento patrimoniale delle ragioni dei creditori non prevista dalla normativa statale riguardante la materia, assegnando “alle situazioni soggettive di coloro che hanno avuto rapporti patrimoniali con quegli enti un regime, sostanziale e processuale, peculiare rispetto a quello (ordinario, previsto dal codice civile e da quello di procedura civile) altrimenti applicabile” (sentenza n. 25 del 2007)», incidendo in tal modo su di una materia riservata dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

In precedenza, questa Corte aveva, altresì, scrutinato le censure proposte da una Regione nei confronti della norma di una legge dello Stato (art. 27, comma 13, della legge 28 dicembre 2001, n. 448) che stabiliva «un regime di impignorabilità e insequestrabilità delle somme di competenza degli enti locali, giacenti nelle contabilità speciali del Ministero dell'interno», dichiarandole non fondate, sul rilievo che concerneva una materia oggetto del parametro costituzionale da ultimo citato, poiché con essa erano stati «estesi degli istituti, l'impignorabilità e l'insequestrabilità, già conosciuti dal codice di rito (...) di cui non può disconoscersi la natura processuale» (sentenza n. 18 del 2004).

Alla luce di detti principi, risulta palese che il citato art. 1 – estendendo, nei termini sopra indicati, l'istituto dell'impignorabilità (commi 1 e 2) e prevedendo tempi e modi della rilevanza della stessa da parte del giudice (commi 1 e 3) – ha introdotto una limitazione al soddisfacimento patrimoniale delle ragioni dei creditori dei consorzi di bonifica ed ha stabilito per gli stessi un regime peculiare, operando, quindi, nell'ambito di una materia attribuita dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., alla potestà legislativa esclusiva dello Stato e, conseguentemente, ne va dichiarata l'illegittimità costituzionale, restando assorbita ogni altra censura.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1 della legge della Regione Puglia 10 ottobre 2003, n. 23 (Disposizioni urgenti in materia di Consorzi di bonifica e di personale forestale).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 dicembre 2012.

Alfonso QUARANTA, Presidente  
Giuseppe TESAURO, Redattore  
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 6 dicembre 2012.

## **Sentenza: 6 dicembre 2012, n. 274**

**Materia:** concorrenza - tutela della salute e dei servizi pubblici locali

**Limiti violati:** violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** legge della Regione Veneto 11 novembre 2011, n. 21 (Integrazione della legge regionale 4 marzo 2010, n. 18 "Norme in materia funeraria", in materia di deroghe per i comuni montani) articoli 1 e 2

**Esito:** questioni non fondate

**Estensore nota:** Carla Paradiso

La Corte costituzionale si pronuncia sulla questione di legittimità costituzionale sollevata dal Governo nei confronti degli articoli 1 e 2, della legge della Regione Veneto 11 novembre 2011, n. 21 (Integrazione della legge regionale 4 marzo 2010, n. 18 "Norme in materia funeraria", in materia di deroghe per i comuni montani), per violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera e) (tutela della concorrenza), della Costituzione.

Entrambe le norme prevedono, per i Comuni ricompresi nei territori classificati montani, o per le loro associazioni, con meno di cinquemila abitanti, la possibilità di derogare al regime di incompatibilità tra la gestione dei servizi cimiteriale ed obitoriale e l'attività di onoranze funebri nonché tra la gestione cimiteriale e le attività funebre e commerciale marmorea e lapidea, incompatibilità prevista dalla legge regionale del Veneto n. 18 del 2010.

Secondo il ricorrente le disposizioni impugnate contrastano con i principi espressi dal Garante della concorrenza e del mercato perché, consentendo la commistione in questione per un rilevante numero di Comuni, esse si risolverebbero in una lesione della competenza legislativa in materia di tutela della concorrenza, assicurata allo Stato in via esclusiva dall'articolo 117, secondo comma, lettera e), Cost.

La Corte ritiene infondate le questioni sollevate, in quanto le norme regionali censurate sono ascrivibili alla potestà legislativa della Regione in materia di tutela della salute e dei servizi pubblici locali e solo in via marginale ed indiretta interferiscono con il tema della concorrenza. Le deroghe introdotte con le disposizioni impugnate non costituiscono infatti un privilegio per gli operatori che agiscono nei territori esonerati dalle incompatibilità, bensì un intervento legislativo finalizzato a disciplinare in modo non irragionevole situazioni diverse da quelle dei Comuni caratterizzati dall'esistenza di più operatori commerciali qualificati.

Tale tipo di intervento normativo, come la Corte ha già avuto modo di affermare, «*deve ritenersi ammissibile, al fine di non vanificare le competenze regionali, sempre che tali effetti siano marginali o indiretti e non siano in contrasto con gli obiettivi delle norme statali che disciplinano il mercato, tutelano e promuovono la concorrenza*» (sentenza n. 430 del 2007).

La Consulta conclude dicendo che la normativa, lungi dal collidere con i principi dell'Unione Europea in tema di concorrenza, è conforme anzi ad alcuni precetti e raccomandazioni che l'ordinamento comunitario già riconosce con riguardo a territori svantaggiati come quelli montani. Le norme regionali impugnate non si pongono dunque in contrasto con alcuna specifica disposizione statale, non ledono i principi della concorrenza e non violano l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Enti locali - Norme della Regione Veneto - Disposizioni in materia funeraria - Comuni ricompresi nei territori classificati montani o loro associazioni, con popolazione complessiva inferiore a 5.000 abitanti - Possibilità di deroga al regime di incompatibilità, già stabilito con legge regionale, della gestione del servizio cimiteriale e del servizio obitoriale con lo svolgimento dell'attività funebre - Ricorso del Governo - Asserita violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza - Insussistenza - Ascrivibilità delle norme censurate alla potestà legislativa regionale in materia di tutela della salute e dei servizi pubblici locali - Non fondatezza delle questioni. - Legge della Regione Veneto 11 novembre 2011, n. 21, artt. 1 e 2. - Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e). (GU n.49 del 12-12-2012)

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 1 e 2 della legge della Regione Veneto 11 novembre 2011, n. 21 (Integrazione della legge regionale 4 marzo 2010, n. 18 “Norme in materia funeraria”, in materia di deroghe per i comuni montani), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 13-18 gennaio 2012, depositato in cancelleria il 23 gennaio 2012 ed iscritto al n. 17 del registro ricorsi 2012.

*Visto* l'atto di costituzione della Regione Veneto;

*udito* nell'udienza pubblica del 23 ottobre 2012 il Giudice relatore Aldo Carosi;

*uditi* l'avvocato dello Stato Vincenzo Rago 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 promosso questione di legittimità costituzionale degli articoli 1 e 2 della legge della Regione Veneto 11 novembre 2011, n. 21 (Integrazione della legge regionale 4 marzo 2010, n. 18 “Norme in materia funeraria”, in materia di deroghe per i comuni montani). In particolare, l'impugnazione ha per oggetto l'art. 1, che inserisce l'art. 5-bis nella legge regionale 4 marzo 2010, n. 18 (Norme in materia funeraria), e l'art. 2, che sostituisce il comma 2 dell'art. 28 della medesima legge. La prima disposizione prevede che per i Comuni ricompresi nei territori classificati montani o per le loro associazioni, con popolazione complessiva inferiore a 5000 abitanti, sia ammessa la deroga al regime d'incompatibilità – stabilito dall'art. 5, comma 4, della menzionata legge regionale n. 18 del 2010 – della gestione del servizio cimiteriale e del servizio obitoriale con lo svolgimento dell'attività funebre; la seconda stabilisce per i medesimi Comuni montani o per le loro associazioni, con popolazione complessiva inferiore a 5000 abitanti, la possibilità di deroga al regime d'incompatibilità della gestione cimiteriale sia con l'attività funebre che con quelle marmorea e lapidea interna ed esterna al cimitero, anch'esso fissato con criteri assoluti dalla norma sostituita.

Secondo il ricorrente tali disposizioni esorbiterebbero dalla competenza legislativa regionale, incidendo su quella esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione. L'abolizione – per una consistente parte dei Comuni della Regione Veneto – delle incompatibilità stabilite dalla precedente legge regionale tra

l'esercizio dell'attività funebre, da un lato, e la gestione del servizio obitoriale e cimiteriale, dall'altro, consentirebbe una commistione tra queste attività lesiva della concorrenza, ponendo in essere un'invasione della competenza statale esclusiva in materia, sancita dalla disposizione costituzionale invocata quale parametro.

Richiamandosi alla segnalazione AS392 del 23 maggio 2007 dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, il ricorrente ritiene che la presenza di una società di onoranze funebri all'interno di strutture ospedaliere sia suscettibile di determinare, a favore della stessa, una situazione di indebito vantaggio, consentendole un accesso privilegiato alla clientela costituita dai parenti dei defunti. Tale circostanza, oltre a ridurre il confronto competitivo tra gli operatori funerari attivi nei mercati locali, si ripercuoterebbe negativamente sui clienti dei servizi, limitandone le possibilità di scelta e, come diretta conseguenza, determinando un aumento del prezzo dei servizi stessi.

Analoghe considerazioni varrebbero per le imprese di onoranze funebri o esercenti attività commerciale marmorea e lapidea che nel contempo fossero affidatarie della gestione delle aree cimiteriali. Tale gestione, sulla base delle regole introdotte, determinerebbe un vantaggio – lesivo delle regole di libero mercato – per l'operatore che offre tale servizio, posto nella condizione di sfruttare la presenza nelle aree cimiteriali come volano promozionale per la sua attività imprenditoriale funeraria e per l'attività commerciale marmorea e lapidea.

2. — La Regione Veneto si è costituita in giudizio, sottolineando in via preliminare che non esiste alcuna norma statale in materia di concorrenza nel settore funerario e che le deroghe riguardano una precedente legge regionale da essa stessa adottata proprio per disciplinare in modo ottimale la gestione di servizi inerenti alla materia della salute e dell'igiene. Le deroghe consentite dalle disposizioni impugnate riguarderebbero particolari situazioni locali, nelle quali caratteristiche demografiche e territoriali porrebbero esigenze diverse da quelle tutelate con la precedente legge regionale. In queste aree l'assenza di operatori o la difficoltà di questi ultimi a svolgere un'attività remunerativa avrebbero consigliato, al fine di consentire lo svolgimento ottimale dei servizi obitoriale e cimiteriale, l'applicazione di una regola più flessibile, la cui attuazione nei contesti locali sarebbe rimessa all'ente territoriale più vicino alle collettività interessate.

3. — Le questioni proposte dal Presidente del Consiglio dei ministri non sono fondate.

La peculiarità della vicenda venuta all'esame di questa Corte consiste nel fatto che le norme ritenute dal ricorrente pro-concorrenziali e sulle quali incidono quelle impugnate, sono state emanate dalla stessa Regione, la quale successivamente le ha in parte modificate attraverso l'introduzione di una possibilità di deroga per i piccoli Comuni classificati montani. La legge regionale n. 18 del 2010 – secondo l'assunto implicito del ricorso – sarebbe in linea con i principi della concorrenza a differenza delle disposizioni che l'hanno modificata.

In realtà, le norme regionali in questione sono ascrivibili alla potestà legislativa della Regione in materia di tutela della salute e dei servizi pubblici locali. Solo in via marginale ed indiretta interferiscono con il tema della concorrenza. Tale tipo di intervento, come questa Corte ha già avuto modo di affermare, «deve ritenersi ammissibile, al fine di non vanificare le competenze regionali, sempre che tali effetti siano marginali o indiretti e non siano in contrasto con gli obiettivi delle norme statali che disciplinano il mercato, tutelano e promuovono la concorrenza» (sentenza n. 430 del 2007).

Le deroghe introdotte con le impugnate disposizioni non costituiscono infatti un privilegio per gli operatori che agiscono nei territori esonerati dalle incompatibilità, bensì un intervento legislativo finalizzato a disciplinare in modo non irragionevole situazioni diverse da quelle dei Comuni caratterizzati dall'esistenza di più operatori commerciali qualificati. Questi ultimi solo in contesti di mercato così articolati possono competere, in modo da rendere i servizi obitoriali, cimiteriali e funebri più economici e di migliore qualità. Questa competizione può non essere realizzabile negli ambiti demografici e montani individuati dal legislatore regionale, nei quali

sostanzialmente può mancare un mercato di tali attività con potenziale compromissione del diritto alla salute e di un servizio sociale indefettibile.

Il legislatore regionale, rendendo più flessibile la regola generale originariamente adottata, lascia alle amministrazioni comunali la facoltà e l'onere di valutare se dette regole siano concretamente applicabili anche nei loro territori, oppure se non convenga consentire la deroga per favorire il consolidamento integrato di tali attività in contesti caratterizzati dalla loro marginalità in termini strettamente commerciali.

La circostanza, dedotta dal ricorrente, del notevole numero di Comuni coinvolti nella facoltà di deroga evidenzia non una finalità di aggiramento delle regole di mercato, ma l'incidenza quantitativa delle situazioni in cui detto mercato può non esistere od essere limitato ad un numero di operatori di esigue dimensioni, non in grado di assicurare separatamente le attività oggetto del presente giudizio.

Pertanto, è da escludere che le norme impugnate ostacolino la concorrenza, introducendo limiti o barriere all'accesso al mercato e alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale o determinando gravi distorsioni sulle attività delle onoranze funebri.

La normativa, lungi dal collidere con i principi dell'Unione Europea in tema di concorrenza, è conforme anzi ad alcuni precetti e raccomandazioni che l'ordinamento comunitario già conosce con riguardo a territori svantaggiati come quelli montani. Infatti, in relazione ad alcuni particolari tipi di servizi ed ai luoghi ove questi devono essere assicurati, l'Unione Europea riconosce che non sempre essi possono essere gestiti secondo una logica meramente commerciale. Pertinenti in tal senso appaiono i richiami formulati dalla Regione resistente all'art. 174 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea ed alla «Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato delle regioni e al Comitato economico e sociale europeo – Libro verde sulla coesione territoriale – Fare della diversità territoriale un punto di forza» (COM-2008 616 definitivo), nei quali viene auspicato il rafforzamento della coesione economica sociale e territoriale, riducendo – anche attraverso regole specifiche – il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni, tenendo conto a tal fine della diversità delle situazioni da regolare. Ciò ovviamente a condizione che le disposizioni specifiche non alterino le regole fondamentali della concorrenza.

4. — Le norme regionali impugnate non si pongono dunque in contrasto con alcuna specifica disposizione statale, non ledono i principi della concorrenza e non violano l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

per questi motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 1 e 2 della legge della Regione Veneto 11 novembre 2011, n. 21 (Integrazione della legge regionale 4 marzo 2010, n. 18 “Norme in materia funeraria”, in materia di deroghe per i comuni montani), promosse, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 dicembre 2012.

Alfonso QUARANTA, Presidente  
Aldo CAROSI, Redattore  
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 6 dicembre 2012.

## **Sentenza: 6 dicembre 2012, n. 275**

**Materia:** energia – impianti di produzione da fonti rinnovabili

**Limiti violati:** numerosi articoli del d.p.r. 31/8/1972, n. 670, d.p.r. 20/1/1973, n. 115, d.p.r. 1/11/1973, n. 690, d.p.r. 22/3/1974, n. 381, d.p.r. 26/3/1977, n. 235, d.p.r. 19/11/1987, n. 526, art. 2 d.lgs. 28/2011, art. 117, terzo e quinto comma della Costituzione

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Provincia autonoma di Trento

**Oggetto:** articoli 5, comma 1, 6, commi 9 e 11, articoli 5 e 6, art. 15, commi 3 e 4, 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)

**Esito:** insussistenza e non fondatezza delle questioni sollevate

**Estensore:** Domenico Ferraro

La Provincia autonoma di Trento ha promosso questioni di legittimità costituzionale di numerosi articoli dei diversi d.p.r. riportati in oggetto in violazione dell'articolo 117, terzo e quinto comma della Costituzione.

La ricorrente contesta l'applicabilità, nel proprio territorio, degli articoli 5, comma 1, e 6, commi 9 e 11, del d.lgs. n. 28 del 2011, che disciplinano le procedure autorizzative per la costruzione e l'esercizio di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, ritenendo che le materie toccate da tali disposizioni appartengano alla competenza primaria statutaria.

La provincia autonoma richiama alcuni articoli dello statuto speciale di autonomia, che le attribuiscono la potestà legislativa primaria nelle materie dell'urbanistica e piani regolatori e della tutela del paesaggio. Ritiene inoltre lese le proprie prerogative, con riferimento alla produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia elettrica.

Contesta, infine, l'applicabilità nei suoi confronti del decreto 10 settembre 2010 del Ministero dello sviluppo economico recante "*Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili*".

Ritiene anche lese le sue prerogative in materia di formazione professionale.

La Corte, nel merito del giudizio, dichiara le questioni sollevate in riferimento all'articolo 117, terzo e quinto comma, Costituzione, non fondate.

Infatti, le disposizioni impugnate sono state emanate in attuazione della direttiva 2009/28/CE (Direttiva 23 aprile 2009 del Parlamento europeo e del Consiglio sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE), in materia di promozione dell'uso di energia da fonti rinnovabili. In particolare, le disposizioni in oggetto disciplinano le procedure relative all'autorizzazione per la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, in attuazione dell'art. 13 della direttiva 2009/28/CE, che prevede procedure amministrative semplificate ed accelerate, e norme in materia di autorizzazione oggettive, trasparenti, proporzionate, non discriminatorie e che tengano conto della specificità di ogni singola tecnologia per le energie rinnovabili.

La Corte ricorda che la normativa comunitaria promuove, da diversi anni, il maggiore ricorso all'energia da fonti rinnovabili, espressamente collegandolo alla necessità di ridurre le emissioni di gas ad effetto serra, e dunque anche al rispetto del protocollo di Kyoto della

convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, in una prospettiva di modifica radicale della politica energetica dell'Unione.

A questo impegno programmatico la direttiva 2009/28/CE, all'articolo 5, individua la quota di energia da fonti rinnovabili che ciascuno Stato membro deve utilizzare sul totale del proprio consumo energetico fino al 2020. Inoltre, la normativa comunitaria, richiede agli Stati membri di semplificare i procedimenti autorizzatori di impianti di minore capacità generatrice.

Nel contesto nazionale, le disposizioni contenute negli articoli 5 e 6 del d.lgs. 28/2011 integrano la disciplina autorizzatoria già introdotta con l'art. 12 del d.lgs. 387/2003 e con le linee guida, approvate con il d.m. 10 settembre 2010.

Per la Corte si tratta di normativa riconducibile alla materia di potestà legislativa concorrente della "*produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia*", in coerenza con la propria consolidata e cospicua giurisprudenza.

Alla provincia autonoma va estesa la stessa disciplina dettata dagli articoli 117 e 118 Cost. per le Regioni a statuto ordinario e rimangono di conseguenza escluse le competenze statutarie primarie richiamate dalla ricorrente nessuna delle quali risulta strettamente inerente all'energia, trattandosi piuttosto di campi di incidenza indiretta degli interventi nella predetta materia.

La Corte, dopo lunga ricostruzione, definisce con chiarezza che il regime dell'autorizzazione unica, configurato dall'art. 12 del d.lgs. 387/2003, ulteriormente definito nelle linee guida approvate con il d.m. 10 settembre 2010, e modificato dall'art. 5 del d.lgs. 28/2011, ha valenza estesa all'intero territorio nazionale, senza eccezioni, in quanto funzionale alla creazione di un sistema di regole certe, trasparenti ed uniformi di ingresso degli operatori economici nel settore di riferimento. La norma impugnata configura, ai commi da 2 a 8, il regime della procedura abilitativa semplificata (PAS), da applicarsi in luogo della denuncia di inizio di attività (DIA) agli impianti indicati nei paragrafi 11 e 12 delle linee guida, e al comma 9 prevede che le Regioni e le Province autonome possano estendere tale procedura semplificata agli impianti di potenza nominale fino ad 1 MW elettrico.

Le Regioni e le Province autonome possono inoltre stabilire i casi in cui, essendo previste autorizzazioni ambientali o paesaggistiche di amministrazioni diverse dai Comuni, gli stessi impianti debbono invece ritenersi assoggettati all'autorizzazione unica, di cui all'art. 5.

Ancora, al comma 11, il legislatore ha stabilito che la procedura di comunicazione relativa alle attività in edilizia libera, anch'essa prevista nei paragrafi 11 e 12 delle linee guida, per gli impianti di minore capacità, possa essere estesa dalle Regioni e dalle Province autonome agli impianti con potenza nominale fino a 50 kW, nonché agli impianti fotovoltaici di qualsiasi potenza da installare sugli edifici, fatta sempre salva la disciplina in materia di valutazione di impatto ambientale e di tutela delle risorse idriche.

La normativa in esame 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 normativa impugnata disciplina la formazione professionale degli installatori, in attuazione dell'art. 14 della direttiva 2009/28/CE.

La disposizione dell'Unione europea stabilisce che gli Stati membri debbano assicurare che "*entro il 31 dicembre 2012 sistemi di certificazione o sistemi equivalenti di qualificazione siano messi a disposizione degli installatori su piccola scala di caldaie o di stufe a biomassa, di sistemi solari fotovoltaici o termici, di sistemi geotermici poco profondi e di pompe di calore*". La direttiva esige che sia predisposto un sistema di qualificazione professionale per gli installatori degli impianti sopra indicati, e che tale qualificazione risponda agli standard fissati nella stessa direttiva, all'allegato IV, ai fini del riconoscimento in ambito comunitario.

Il legislatore nazionale, nell'art. 15, comma 1, del d.lgs. 28/2011, ha previsto i requisiti tecnico professionali al cui possesso è subordinato il conseguimento della qualifica per l'attività di installazione e manutenzione straordinaria degli impianti indicati dalla direttiva, richiamando l'art. 4 del decreto del Ministro dello sviluppo economico 22 gennaio 2008, n. 37 (Regolamento

concernente l'attuazione dell'articolo 11-quaterdecies, comma 13, lettera a), della legge n. 248 del 2 dicembre 2005, recante riordino delle disposizioni in materia di attività di installazione degli impianti all'interno degli edifici).

Secondo la ricorrente le previsioni contenute nell'art. 15, commi 3 e 4, primo periodo, sarebbero lesive della competenza primaria statutaria in materia di formazione professionale.

Per la Corte le censure non possono essere accolte. In primo luogo, va riaffermata la competenza statale a definire il profilo professionale degli installatori di impianti e il relativo titolo abilitante atteso il carattere necessariamente unitario di tale definizione, tanto più evidente nei casi in cui gli standard professionali sono indicati dalla normativa comunitaria.

La fissazione del termine del 31 dicembre 2012 per l'attivazione dei programmi di formazione è anch'essa di matrice comunitaria, discendendo direttamente dal richiamato art. 14 della direttiva 2009/28/CE, ed è strumentale all'obiettivo della maggiore diffusione dei piccoli impianti alimentati da fonti rinnovabili.

La disposizione statale si limita a riproporre il medesimo termine, e dunque non presenta in sé contenuto lesivo dell'autonomia provinciale. La Corte, pertanto, dichiara non fondate tutte le questioni di legittimità costituzionale sollevate.

**Energia - Costruzione ed esercizio degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili - Disciplina statale semplificata per le autorizzazioni - Decreto ministeriale recante "Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili" - Applicazione alle Province autonome - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Ecceputa inammissibilità per carenza di interesse in ragione della facoltà di introdurre deroghe attribuita alla ricorrente - Reiezione. - D.lgs. 3 marzo 2011, n. 28, art. 6, commi 9 e 11. - Costituzione, art. 117, terzo e quinto comma; statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4, n. 3), 8, numeri 1), 3), 4), 5), 6), 13), 16), 17), 19), 21), 22), 24) e 29), numeri 9) e 10), 16, 80, comma 1, e 81, comma 2; d.P.R. 20 gennaio 1973, n. 115; d.P.R. 1 novembre 1973, n. 690; d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381; d.P.R. 26 marzo 1977, n. 235; d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, art. 2; decreto 10 settembre 2010 del Ministro dello sviluppo economico di concerto con il Ministro dell'ambiente.**

**Energia - Costruzione ed esercizio degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili - Disciplina statale semplificata per le autorizzazioni - Decreto ministeriale recante "Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili" - Applicazione alle Province autonome - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Ecceputa inammissibilità per inapplicabilità delle linee guida - Reiezione. - D.lgs. 3 marzo 2011, n. 28, artt. 5 e 6. - Costituzione, art. 117, terzo e quinto comma; statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4, n. 3), 8, numeri 1), 3), 4), 5), 6), 13), 16), 17), 19), 21), 22), 24) e 29), numeri 9) e 10), 16, 80, comma 1, e 81, comma 2; d.P.R. 20 gennaio 1973, n. 115; d.P.R. 1 novembre 1973, n. 690; d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381; d.P.R. 26 marzo 1977, n. 235; d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, art. 2; decreto 10 settembre 2010 del Ministro dello sviluppo economico di concerto con il Ministro dell'ambiente.**

**Energia - Costruzione ed esercizio degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili - Disciplina statale semplificata per le autorizzazioni - Decreto ministeriale recante "Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili" - Applicazione alle Province autonome - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Asserita violazione delle competenze statutarie nelle materie dell'urbanistica e piani regolatori e della tutela del paesaggio - In via subordinata, asserita violazione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia - Insussistenza - Riconducibilità della disciplina censurata alla materia dell'energia - Riconoscimento alla disciplina censurata del carattere di formazione di principio e non di dettaglio - Non fondatezza delle questioni. - D.lgs. 3 marzo 2011, n. 28, artt. 5 e 6. - Costituzione, art. 117, terzo e quinto comma; statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4, n. 3), 8, numeri 1), 3), 4), 5), 6), 13), 16), 17), 19), 21), 22), 24) e 29), numeri 9) e 10), 16, 80, comma 1, e 81, comma 2; d.P.R. 20 gennaio 1973, n. 115; d.P.R. 1 novembre 1973, n. 690; d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381; d.P.R. 26 marzo 1977, n. 235; d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, art. 2; decreto 10 settembre 2010 del Ministro dello sviluppo economico di concerto con il Ministro dell'ambiente.**

**Energia - Impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili - Formazione professionale degli installatori - Obbligo di attivare un programma di formazione professionale o, in alternativa, di riconoscere fornitori di formazione - Previsione di un potere sostitutivo per il caso di inattività - Applicazione alle Province autonome - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Asserita lesione della competenza primaria statutaria in materia di formazione professionale - Insussistenza - Non fondatezza delle questioni. - D.lgs. 3 marzo 2011, n. 28, art. 15, commi 3 e 4, primo periodo. - Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, art. 8, n. 29); d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, art. 8; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, art. 2. (GU n.49 del 12-12-2012)**

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 5, 6, e 15, commi 3 e 4, primo periodo, 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), promosso dalla Provincia autonoma di Trento con ricorso notificato il 27 maggio 2011, depositato in cancelleria il 31 maggio 2011 ed iscritto al n. 52 del registro ricorsi 2011.

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

*udito* nell'udienza pubblica del 7 novembre 2012 il Giudice relatore Gaetano Silvestri;

*uditi* l'avvocato Giandomenico Falcon per la Provincia autonoma di Trento e l'avvocato dello Stato Alessandro De Stefano per il Presidente del Consiglio dei ministri.

### *Ritenuto in fatto*

(omissis)

### *Considerato in diritto*

1.— La Provincia autonoma di Trento ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli articoli 5, comma 1, 6, commi 9 e 11, nonché degli artt. 5 e 6 nel loro complesso, e dell'art. 15, commi 3 e 4, primo periodo, 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), per violazione: a) dell'art. 4, n. 3), dell'art. 8, numeri 1), 3), 4), 5), 6), 13), 16), 17), 19), 21), 22), 24) e 29), dell'art. 9, numeri 9) e 10), dell'art. 16, degli artt. 80, comma 1, e 81, comma 2, 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); b) del d.P.R. 20 gennaio 1973, n. 115 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione 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); c) del d.P.R. 1° novembre 1973, n. 690 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige concernenti tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare); d) 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); e) del d.P.R. 26 marzo 1977, n. 235 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di energia); f) del d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526 (Estensione alla regione Trentino-Alto Adige ed alle province autonome di Trento e di Bolzano delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616); g) dell'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); h) nonché – limitatamente agli artt. 5 e 6 del d.lgs. n. 28 del 2011 – dell'art. 117, terzo e quinto 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).

2.— La ricorrente contesta l'applicabilità, nel proprio territorio, degli artt. 5, comma 1, e 6, commi 9 e 11, del d.lgs. n. 28 del 2011, che disciplinano le procedure autorizzative per la costruzione e l'esercizio di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, ritenendo che le materie incise da tali disposizioni appartengano alla competenza primaria statutaria. Sono evocati, in particolare, gli artt. 4 e 8, n. 5) e 6) dello statuto speciale di autonomia, che attribuiscono alle Province autonome la potestà legislativa primaria nelle materie dell'urbanistica e piani regolatori e della tutela del paesaggio.

In via subordinata, previo riconoscimento che l'ambito materiale inciso dalla normativa in esame sia quello della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», la ricorrente ritiene gli artt. 5 e 6 del d.lgs. n. 28 del 2011 lesivi dell'art. 117, terzo e quinto comma, Cost., in quanto norme di dettaglio, che a loro volta richiamano norme sub-primarie.

L'impugnativa riguarda, dunque, anche le disposizioni richiamate dagli artt. 5 e 6 del d.lgs. n. 28 del 2011. In particolare, la ricorrente contesta l'applicabilità nei suoi confronti del decreto 10 settembre 2010 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 – recante «Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili».

Oggetto di ricorso è, inoltre, l'art. 15, commi 3 e 4, primo periodo, del d.lgs. n. 28 del 2011, asseritamente lesivo della competenza primaria statutaria della Provincia autonoma in materia di formazione professionale.

3.— Preliminarmente devono essere esaminate le eccezioni di inammissibilità proposte dalla difesa dello Stato.

3.1.— Secondo l'Avvocatura generale dello Stato sarebbe inammissibile, per carenza di interesse, l'impugnazione dell'art. 6, commi 9 e 11, del d.lgs. n. 28 del 2011, atteso che entrambe le disposizioni attribuiscono alla ricorrente la facoltà di introdurre deroghe alla disciplina configurata nel medesimo art. 6.

L'eccezione è priva di fondamento perché, come risulta chiaramente dal ricorso, la Provincia autonoma contesta l'applicabilità nel proprio territorio dell'intera disciplina statale autorizzatoria, all'interno della quale le disposizioni impugnate consentono, alle Regioni e alle Province autonome, di «estendere» la procedura abilitativa semplificata, ovvero il regime di comunicazione, oltre le soglie fissate dalle norme statali.

Pertanto, oggetto di censura non è il carattere facoltizzante delle norme in esame ma la loro applicabilità anche alle Province autonome.

3.2.— La difesa dello Stato ha inoltre eccepito l'inammissibilità della impugnazione degli artt. 5 e 6 del d.lgs. n. 28 del 2011, nella parte in cui richiamano le disposizioni contenute nelle linee guida, approvate con il d.m. 10 settembre 2010, che la ricorrente ritiene non possano vincolarla.

Secondo una prima formulazione dell'eccezione, contenuta nell'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, la Provincia autonoma non avrebbe potuto contestare l'applicazione delle linee guida in ragione della sua partecipazione alla Conferenza unificata, che ha espresso parere favorevole all'approvazione delle stesse linee guida.

Analoga eccezione è stata formulata dalla difesa statale nel conflitto promosso dalla Provincia autonoma di Trento, avente ad oggetto alcuni punti delle citate linee guida, deciso da questa Corte con la sentenza n. 275 del 2011, sopravvenuta agli atti introduttivi dell'odierno giudizio.

Nella richiamata pronuncia l'eccezione è stata ritenuta infondata, a prescindere da ogni altra valutazione, in ragione del documentato dissenso espresso dalla Provincia autonoma di Trento, in sede di Conferenza unificata, sulla formulazione del testo normativo successivamente approvato, sicché la Corte ha ritenuto che non si era verificata acquiescenza da parte della ricorrente.

Le suddette considerazioni valgono, all'evidenza, anche nel presente giudizio, dovendosi peraltro rilevare che la difesa statale, nella memoria depositata in data successiva alla pubblicazione della sentenza n. 275 del 2011, ha riformulato l'eccezione, assumendo che l'impugnazione relativa all'applicabilità delle linee guida risulterebbe inammissibile perché «contraria all'oggetto del precedente conflitto di attribuzioni e al contenuto della suddetta sentenza».

Posta in questi termini, l'eccezione perde il carattere preliminare ed introduce il tema della portata della sentenza n. 275 del 2011 nella definizione del rapporto tra le autonomie speciali e la disciplina contenuta nelle linee guida, che attiene ai profili sostanziali del presente scrutinio.

4.— Nel merito, le questioni aventi ad oggetto gli artt. 5, comma 1, e 6, commi 9 e 11, del d.lgs. n. 28 del 2011, sollevate in riferimento all'art. 117, terzo e quinto comma, Cost., non sono fondate.

4.1.— Le disposizioni impugnate sono state emanate in attuazione della direttiva 2009/28/CE (Direttiva 23 aprile 2009 del Parlamento europeo e del Consiglio sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE), in materia di promozione dell'uso di energia da fonti rinnovabili, che ha sostituito la direttiva 2001/77/CE (Direttiva 27 settembre 2001 del Parlamento europeo e del Consiglio sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità), a sua volta attuata con il 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).

In particolare, le disposizioni oggetto del presente giudizio disciplinano le procedure autorizzatorie per la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, in attuazione dell'art. 13 della direttiva 2009/28/CE, che prevede procedure amministrative semplificate ed accelerate, e norme in materia di autorizzazione oggettive, trasparenti, proporzionate, non discriminatorie e che tengano conto della specificità di ogni singola tecnologia per le energie rinnovabili.

Va ricordato che la normativa comunitaria promuove, da oltre un decennio, il maggiore ricorso all'energia da fonti rinnovabili, espressamente collegandolo alla necessità di ridurre le emissioni di gas ad effetto serra, e dunque anche al rispetto del protocollo di Kyoto della convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, in una prospettiva di modifica radicale della politica energetica dell'Unione.

L'impegno comunitario non è soltanto programmatico: la vigente direttiva 2009/28/CE individua la quota di energia da fonti rinnovabili che ciascuno Stato membro deve utilizzare sul totale del proprio consumo energetico fino al 2020 (art. 5).

Il percorso tracciato, a partire dalla direttiva 2001/77/CE (art. 6), ha avuto come prioritario obiettivo la creazione di un mercato interno dell'energia da fonti rinnovabili, e in questa direzione la normativa comunitaria ha richiesto agli Stati membri di dettare regole certe, trasparenti e non discriminatorie, in grado di orientare le scelte degli operatori economici, favorendo gli investimenti nel settore.

In una diversa, non meno importante, direzione, la normativa comunitaria ha richiesto agli Stati membri di semplificare i procedimenti autorizzatori degli impianti di minore capacità generatrice, destinati di regola all'autoconsumo.

4.2.— Nel contesto nazionale, le disposizioni contenute negli artt. 5 e 6 del d.lgs. n. 28 del 2011 integrano, con alcune varianti, la disciplina autorizzatoria già introdotta con l'art. 12 del citato d.lgs. n. 387 del 2003 e con le linee guida, approvate con il d.m. 10 settembre 2010.

Si tratta, all'evidenza, di normativa riconducibile alla materia di potestà legislativa concorrente della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», in coerenza con la giurisprudenza ormai cospicua di questa Corte in tema di energie rinnovabili (ex plurimis, sentenze n. 224 e n. 99 del 2012, n. 192 del 2011, n. 194, n. 168 e n. 119 del 2010, n. 282 del 2009, n. 364

del 2006), fondata sul criterio funzionale, della individuazione degli interessi pubblici sottesi alla disciplina.

Nella predetta materia, come pure precisato (ex plurimis, sentenze n. 165 del 2011 e n. 383 del 2005), alla Provincia autonoma si deve estendere, in virtù dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, la stessa disciplina dettata dagli artt. 117 e 118 Cost. per le Regioni a statuto ordinario.

Rimangono di conseguenza escluse le competenze statutarie primarie evocate dalla ricorrente – in assunto violate dalla normativa statale in esame – nessuna delle quali risulta strettamente inerente all'energia, trattandosi piuttosto di campi di incidenza indiretta degli interventi nella predetta materia.

Con riferimento in particolare alla tutela del paesaggio, questa Corte, nella sentenza n. 275 del 2011, sopravvenuta all'introduzione dell'odierno giudizio, ha definito il rapporto tra le prerogative statutarie delle Province autonome di Trento e di Bolzano e la disciplina contenuta nelle linee guida, prevista dall'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003, riconoscendo che le Province non sono vincolate alla predetta disciplina relativamente ai criteri e alle modalità di individuazione delle aree e dei siti non idonei alla installazione degli impianti di produzione da fonti rinnovabili.

Il conflitto promosso dalla Provincia autonoma di Trento, che aveva ad oggetto alcuni punti delle linee guida, sulle quali la stessa Provincia aveva espresso dissenso in sede di Conferenza unificata, è stato accolto parzialmente, con l'annullamento delle disposizioni impugnate non rispettose dell'indicato profilo di autonomia speciale, viceversa garantito dalla clausola di salvaguardia contenuta nell'art. 19 del d.lgs. n. 387 del 2003.

A fronte dell'evocazione di numerosi titoli di competenza statutaria da parte della Provincia autonoma ricorrente, questa Corte ha prima rilevato che «il legislatore statale ha avuto cura altresì di inserire nella norma-base la cosiddetta “clausola di salvezza” delle competenze delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome», per poi precisare che «tali competenze, per quanto riguarda la ricorrente, si concretizzano nell'art. 8, numero 6), dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, che attribuisce alla potestà legislativa primaria delle Province la “tutela del paesaggio”».

Nella più recente sentenza n. 224 del 2012, che ha scrutinato una norma della Regione autonoma Sardegna in assunto espressiva della competenza statutaria in materia di tutela del paesaggio, questa Corte ha avuto modo di ritornare sulla delimitazione delle sfere di competenza, affermando che le autonomie speciali dotate di competenza statutaria in materia di tutela del paesaggio possono individuare aree e siti non idonei alla installazione degli impianti al di fuori delle prescrizioni contenute nelle linee guida, ma sempre all'interno dei principi fondamentali dettati dal legislatore statale nella materia dell'energia. La norma della Regione Sardegna è stata infatti dichiarata illegittima perché impediva l'installazione di impianti eolici nella quasi totalità del territorio regionale, rovesciando il rapporto regola-eccezione tra aree idonee e aree non idonee, in evidente contrasto con il principio, di diretta derivazione comunitaria, della diffusione degli impianti a fini di aumento della produzione di energia da fonti rinnovabili.

Va evidenziato, peraltro e conclusivamente, che la tutela del paesaggio, la quale si esprime attraverso la individuazione delle aree e dei siti non idonei alla installazione degli impianti, attiene ad una fase che logicamente precede quella autorizzatoria, essendo all'evidenza finalizzata ad offrire agli operatori un quadro di riferimento ed orientamento per la localizzazione dei progetti.

Ne consegue che l'esercizio, da parte delle Regioni speciali e delle Province autonome, della competenza primaria statutaria in materia di tutela del paesaggio non è messo in discussione in alcun modo dalla previsione di procedure autorizzatorie tendenzialmente uniformi sul territorio nazionale.

4.3.— Una volta ricondotte le previsioni di cui agli artt. 5 e 6 del d.lgs. n. 28 del 2011 alla materia “energia”, si deve ulteriormente osservare che la disciplina autorizzatoria ivi dettata presenta il carattere di normazione di principio e non di dettaglio.

La complessità delle procedure configurate dal legislatore statale costituisce un dato formale non decisivo ai fini della qualificazione delle norme in esame, se si considera che tali procedure e la loro applicazione sull'intero territorio nazionale rivestono un ruolo centrale ai fini della concreta attuazione della nuova politica energetica.

Come sopra evidenziato, le direttive dell'Unione europea richiedono agli Stati membri di introdurre regole procedurali in grado di garantire, da un lato, la creazione di un mercato dell'energia elettrica da inserire in rete, e, dall'altro, l'utilizzo delle fonti alternative per l'autoconsumo. La tendenziale uniformità delle regole in entrambi gli ambiti di applicazione rappresenta una precondizione per il raggiungimento dell'obiettivo finale, quello della diffusione su larga scala del ricorso alle energie rinnovabili, ed è dunque interna alla materia in oggetto.

Non sembrano pertanto conferenti i richiami alla competenza statale esclusiva sulla fissazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, tanto più che la normativa in esame consente alle Regioni di intervenire sulle procedure autorizzatorie cosiddette semplificate, di cui all'art. 6 del d.lgs. n. 28 del 2011, per estendere la soglia di applicazione della procedura abilitativa semplificata agli impianti di potenza nominale fino a 1 MW elettrico (comma 9), e il regime della comunicazione relativa alle attività di edilizia libera per gli impianti di potenza nominale fino a 50 kW (comma 11).

5.— Le considerazioni che precedono rendono evidente la non fondatezza delle censure prospettate in riferimento agli artt. 5, comma 1, e 6, commi 9 e 11, del d.lgs. n. 28 del 2011, nella parte in cui menzionano le Province autonome, rendendo ad esse applicabile l'intera disciplina contenuta nei citati articoli.

In questa prospettiva, il regime dell'autorizzazione unica, configurato dall'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, ulteriormente definito nelle linee guida approvate con il d.m. 10 settembre 2010, e modificato dall'art. 5 del d.lgs. n. 28 del 2011, ha valenza estesa all'intero territorio nazionale, senza eccezioni, in quanto funzionale alla creazione di un sistema di regole certe, trasparenti ed uniformi di ingresso degli operatori economici nel settore di riferimento.

L'esigenza di unitarietà e «non frazionabilità» della funzione regolatoria, ai fini della diffusione delle fonti energetiche rinnovabili, è espressamente richiamata, con riferimento alle procedure amministrative, dal Piano nazionale per le energie rinnovabili del 2010, predisposto dal Ministero dello sviluppo in attuazione dell'art. 4 della direttiva 2009/28/CE.

All'interno di questo sistema deve essere collocato il richiamo alle linee guida, oltre che all'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, contenuto nell'art. 5 impugnato, a proposito del procedimento di autorizzazione unica.

L'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, rubricato «Razionalizzazione e semplificazione delle procedure autorizzative», ha previsto, al comma 10, l'approvazione, in Conferenza unificata, delle linee guida «per lo svolgimento del procedimento di cui al comma 3», vale a dire del procedimento di autorizzazione unica, che ha visto la sua prima configurazione appunto nel comma 3 del citato art. 12.

Ulteriore compito affidato dalla norma primaria alla sede concertata è stato quello di definire i criteri per l'inserimento degli impianti nel paesaggio, e qui, secondo la giurisprudenza costituzionale (ex plurimis, sentenze n. 308 e n. 275 del 2011), hanno trovato bilanciamento i valori, potenzialmente confliggenti, della produzione di energia con la tutela dell'ambiente e del paesaggio, con modalità rispettose delle diverse competenze in rilievo.

Come già detto, l'inapplicabilità delle linee guida alla Provincia autonoma di Trento è stata riconosciuta in riferimento proprio ed esclusivamente a quest'ultimo profilo della disciplina; quanto, invece, ai profili procedurali dell'autorizzazione unica, la normativa introdotta dalle linee guida costituisce la necessaria integrazione delle previsioni contenute nell'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, raggiunta secondo il meccanismo dell'intesa con le Regioni e le Province autonome, e dunque vincolante su tutto il territorio nazionale.

5.1.— Discorso in parte analogo deve essere svolto con riguardo al comma 3 dell'art. 5 del d.lgs. n. 28 del 2011.

La disposizione impugnata demanda ad un 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, l'individuazione, per ciascuna tipologia di impianto e di fonte, degli interventi di modifica sostanziale degli impianti, da assoggettare ad autorizzazione unica, dettando nel contempo una disciplina transitoria.

La ricorrente assume l'inapplicabilità, nei suoi confronti, della normativa futura sulla base del medesimo ragionamento per cui ritiene inapplicabile l'intero d.m. 10 settembre 2010, recante le linee guida, e dunque a prescindere dal contenuto delle disposizioni.

Si deve anche qui ribadire che il significato della clausola di salvaguardia, contenuta nell'art. 45 del d.lgs. n. 28 del 2011, omologo dell'art. 19 del d.lgs. n. 387 del 2003, non può essere invocato se non in presenza di disposizioni che incidano direttamente su ambiti di competenza primaria statutaria della Provincia autonoma, ciò che, peraltro, non è possibile prefigurare fino a quando tale decreto non sarà approvato.

Quanto alla disciplina transitoria, sembra agevole rilevare che essa provvede a completare la disciplina autorizzatoria nella direzione della semplificazione, e dunque concorre a dare attuazione, con il carattere della temporaneità, alla direttiva 2009/28/CE, tenendo fermo il necessario ricorso all'autorizzazione unica per i casi di modifiche qualificate come sostanziali ai sensi del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale).

6.— Le considerazioni svolte con riguardo alla non fondatezza delle censure prospettate nei confronti dell'art. 5 del d.lgs. n. 28 del 2011 si impongono anche in riferimento alla disciplina delle cosiddette procedure semplificate, introdotte dall'art. 6 del medesimo decreto legislativo.

Quest'ultima previsione risulta, se possibile, ancora più strettamente connessa alla direttiva 2009/28/CE, posto che muove nella direzione di una «liberalizzazione» del regime autorizzatorio, espressione del favor verso la diffusione delle energie alternative.

La norma impugnata configura, ai commi da 2 a 8, il regime della procedura abilitativa semplificata (PAS), da applicarsi in luogo della denuncia di inizio di attività (DIA) agli impianti indicati nei paragrafi 11 e 12 delle linee guida, e al comma 9 prevede che le Regioni e le Province autonome possano estendere tale procedura semplificata agli impianti di potenza nominale fino ad 1 MW elettrico.

Le Regioni e le Province autonome possono inoltre stabilire i casi in cui, essendo previste autorizzazioni ambientali o paesaggistiche di amministrazioni diverse dai Comuni, gli stessi impianti debbono invece ritenersi assoggettati all'autorizzazione unica, di cui all'art. 5.

Ancora, al comma 11, il legislatore ha stabilito che la procedura di comunicazione relativa alle attività in edilizia libera, anch'essa prevista nei paragrafi 11 e 12 delle linee guida, per gli impianti di minore capacità, possa essere estesa dalle Regioni e dalle Province autonome agli impianti con potenza nominale fino a 50 kW, nonché agli impianti fotovoltaici di qualsiasi potenza da installare sugli edifici, fatta sempre salva la disciplina in materia di valutazione di impatto ambientale e di tutela delle risorse idriche.

6.1.— La normativa in esame 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.

Il richiamo ai paragrafi 11 e 12 delle linee guida, peraltro legittimo alla luce di quanto sopra detto, assume qui chiaro valore ricognitivo, giacché consente di individuare le specifiche tipologie di impianti e di fonti da assoggettare alle procedure semplificate, senza arrivare ad affermare che l'art. 6 ha «ratificato le disposizioni delle linee guida» (sentenza n. 192 del 2011).

Di recente questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una norma regionale che limitava, sul piano soggettivo, il ricorso alla procedura semplificata prevista dall'art. 6 del d.lgs.

n. 28 del 2011, affermando che «il legislatore statale [...] attraverso la disciplina delle procedure per l'autorizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, ha introdotto principi che, per costante giurisprudenza di questa Corte, non tollerano eccezioni sull'intero territorio nazionale, in quanto espressione della competenza concorrente in materia di energia» (sentenza n. 99 del 2012).

La citata pronuncia dà atto della giurisprudenza in tal senso formatasi in riferimento al d.lgs. n. 387 del 2003 (ex plurimis, sentenze n. 310, 308 e 107 del 2011; nn. 194, 168, 124, 120 e 119 del 2010; n. 282 del 2009 e n. 364 del 2006), ed alle linee guida, approvate con d.m. 10 settembre 2010 (sentenze n. 308 del 2011 e n. 344 del 2010), e quindi rileva che il medesimo principio giurisprudenziale va riaffermato con riferimento al d.lgs. n. 28 del 2011 ed alle procedure autorizzatorie ivi previste.

7.— Del pari non fondata è la questione avente ad oggetto l'art. 15, commi 3 e 4, primo periodo, del d.lgs. n. 28 del 2011, sollevata in riferimento all'art. 8, n. 29), dello statuto speciale di autonomia ed alle norme di attuazione contenute negli artt. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992 e 8 del d.P.R. n. 526 del 1987.

7.1.— La normativa impugnata disciplina la formazione professionale degli installatori, in attuazione dell'art. 14 della direttiva 2009/28/CE.

La disposizione dell'Unione europea stabilisce che gli Stati membri debbano assicurare che «entro il 31 dicembre 2012 sistemi di certificazione o sistemi equivalenti di qualificazione siano messi a disposizione degli installatori su piccola scala di caldaie o di stufe a biomassa, di sistemi solari fotovoltaici o termici, di sistemi geotermici poco profondi e di pompe di calore», prevedendo altresì che tali sistemi siano basati sui criteri enunciati nell'allegato IV alla direttiva, e che «ciascuno Stato membro riconosc[a] le certificazioni rilasciate dagli altri Stati membri conformemente ai predetti criteri».

La direttiva esige che sia predisposto un sistema di qualificazione professionale per gli installatori degli impianti sopra indicati, e che tale qualificazione risponda agli standard fissati nella stessa direttiva, all'allegato IV, ai fini del riconoscimento in ambito comunitario.

Il legislatore nazionale, nell'art. 15, comma 1, del d.lgs. n. 28 del 2011, ha previsto i requisiti tecnico professionali al cui possesso è subordinato il conseguimento della qualifica per l'attività di installazione e manutenzione straordinaria degli impianti indicati dalla direttiva, richiamando l'art. 4 del decreto del Ministro dello sviluppo economico 22 gennaio 2008, n. 37 (Regolamento concernente l'attuazione dell'articolo 11-quaterdecies, comma 13, lettera a), della legge n. 248 del 2 dicembre 2005, recante riordino delle disposizioni in materia di attività di installazione degli impianti all'interno degli edifici).

Al comma 2 del medesimo art. 15 è previsto che, a decorrere dal 1° agosto 2013, i requisiti indicati dall'art. 4, comma 1, lettera c), del regolamento sopra citato si intendono rispettati a condizione che: a) il titolo di formazione sia rilasciato nel rispetto delle modalità di cui ai successivi commi 3 e 4, e dei criteri di cui all'allegato 4 (che richiama a sua volta l'allegato IV alla direttiva 2009/28/CE), e attesti la qualificazione degli installatori, b) il previo periodo di formazione sia effettuato secondo le modalità individuate nell'allegato 4.

Il comma 3 dell'art. 15, impugnato dalla ricorrente, stabilisce che entro il 31 dicembre 2012 le Regioni e le Province autonome attivino programmi di formazione degli installatori, nel rispetto dell'allegato 4, ovvero procedano al riconoscimento di fornitori di formazione.

Il comma 4 dell'art. 15, impugnato limitatamente al primo periodo, prevede a sua volta che, in caso di mancata attivazione delle Regioni e delle Province autonome nel termine sopra indicato, l'ENEA mette a disposizione programmi di formazione per il rilascio dell'attestato di formazione.

7.2.— Secondo la ricorrente le previsioni contenute nell'art. 15, commi 3 e 4, primo periodo, sarebbero lesive della competenza primaria statutaria in materia di formazione professionale, in

quanto, in contrasto con la clausola di salvaguardia contenuta nell'art. 45 del d.lgs. n. 28 del 2011, il legislatore statale avrebbe previsto a carico della Provincia autonoma l'obbligo di attivare un programma di formazione professionale o, in alternativa, di riconoscere fornitori di formazione, configurando infine un potere sostitutivo, per il caso di inattività della stessa Provincia, al di fuori dello schema delineato dall'art. 8 del d.P.R. n. 526 del 1987.

Le censure non possono essere accolte.

In primo luogo, va riaffermata la competenza statale a definire il profilo professionale degli installatori di impianti e il relativo titolo abilitante (ex plurimis, sentenze n. 328 e n. 138 del 2009, n. 57 del 2007, n. 424 del 2006), atteso il carattere necessariamente unitario di tale definizione, tanto più evidente nei casi, come l'odierno, in cui gli standard professionali sono indicati dalla normativa comunitaria.

La fissazione del termine del 31 dicembre 2012 per l'attivazione dei programmi di formazione è anch'essa di matrice comunitaria, discendendo direttamente dal richiamato art. 14 della direttiva 2009/28/CE, ed è strumentale all'obiettivo della maggiore diffusione dei piccoli impianti alimentati da fonti rinnovabili. La disposizione statale si limita a riproporre il medesimo termine, e dunque non presenta in sé contenuto lesivo dell'autonomia provinciale.

In particolare, l'art. 15, comma 3, del d.lgs. n. 28 del 2011 risulta rispettoso delle competenze provinciali in materia di formazione professionale, in quanto il legislatore statale ha previsto, in relazione al profilo in oggetto, individuato dalla stessa normativa statale, che siano le Regioni e le Province autonome ad attivare i programmi di formazione.

Quanto all'art. 15, comma 4, del medesimo decreto, la norma ivi contenuta non dà vita ad un intervento sostitutivo, poiché non pretende di sostituire la propria disciplina a quella delle Regioni e delle Province autonome, ma si limita a prevedere che, in caso di inattività da parte di queste ultime, l'ENEA «mett[a] a disposizione programmi di formazione per il rilascio dell'attestato di formazione», al solo scopo di ovviare all'inattività regionale o provinciale. Ciò non impedisce alle stesse Regioni ed alle Province autonome di attivare, anche successivamente alla scadenza del termine, il programma di formazione di cui al comma 3 del censurato art. 15.

Per le ragioni anzidette non si ravvisa nemmeno sul punto la lamentata lesione dell'autonomia provinciale.

per questi motivi

## LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 5 e 6 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), promosse dalla Provincia autonoma di Trento, per violazione degli articoli 4, n. 3), 8, numeri 1), 3), 4), 5), 6), 13), 16), 17), 19), 21), 22), 24) e 29), 9, numeri 9) e 10), 16, 80, comma 1, e 81, comma 2, 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 delle norme di attuazione dello statuto speciale di cui al d.P.R. 20 gennaio 1973, n. 115 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione 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. 1° novembre 1973, n. 690 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige concernenti tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare), 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 per la regione Trentino-Alto Adige in materia di energia), al d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526 (Estensione alla regione Trentino-Alto Adige ed alle province autonome di Trento e di Bolzano delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 24

luglio 1977, n. 616) e 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); nonché dell'art. 117, terzo e quinto comma, della Costituzione;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 15, commi 3 e 4, primo periodo, del d.lgs. n. 28 del 2011, promosse dalla Provincia autonoma di Trento, per violazione degli artt. 8, n. 29), del d.P.R. n. 670 del 1972, 2 del d.lgs. n. 266 del 1992 e 8 del d.P.R. n. 526 del 1987, con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 dicembre 2012.

Franco GALLO, Presidente  
Gaetano SILVESTRI, Redattore  
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 6 dicembre 2012.

## **Sentenza: 12 dicembre 2012, n. 277**

**Materia:** giurisdizione e norme processuali e ordinamento civile

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via incidentale

**Limiti violati:** articoli 3, 24, 41, 42, 97, 102, 113 e 117, primo e secondo comma lettera l) della Costituzione

**Ricorrente:** Corte di appello di Torino.

**Oggetto:** articolo 1, comma 1349, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge finanziaria 2007), articolo 2, comma 3, della legge della Regione Piemonte 24 dicembre 2004, n. 39 (Costituzione dell’Azienda sanitaria ospedaliera “Ordine Mauriziano di Torino”)

**Esito:** fondatezza della questione

**Estensore nota:** Caterina Orione

Nel corso di un giudizio per opposizione a precetto instaurato dalla Azienda sanitaria ospedaliera Ordine Mauriziano di Torino (ASOM), avverso un decreto ingiuntivo esecutivo nei confronti dell’Ordine Mauriziano di Torino, relativo a prestazioni eseguite nel periodo compreso tra il 23 novembre 2004 ed il 31 gennaio 2005, la Corte di appello di Torino solleva questione di legittimità costituzionale delle disposizioni di cui in oggetto, questione già sollevata in altri tre giudizi di contenuto analogo.

Il giudice *a quo* ritiene le disposizioni impugnate lesive degli artt. 3, 24, 101 e 113 Cost., in quanto *avrebbero vanificato l’effetto di provvedimenti giurisdizionali sollecitati nell’esercizio del diritto di difesa, e comunque avrebbero frustrato l’affidamento dei creditori sull’identità del soggetto passivo dell’obbligazione.*

Inoltre sarebbero violati gli articoli. 41, 42, 97 e 117, primo comma, Cost., in relazione all’articolo. 1 del primo Protocollo addizionale alla CEDU, perché si concretizzerebbe *una “sostanziale espropriazione” del credito, minando la fiducia nella pubblica amministrazione.*

Infine, l’articolo 2, comma 3, della legge regionale piemontese. n. 39 del 2004 invaderebbe la competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile.

Nel giudizio de quo, l’opponente ASOM, contesta la propria legittimazione passiva in base alle disposizioni impugnate, che rendono la Fondazione Ordine Mauriziano responsabile delle obbligazioni maturate a partire dalla data di entrata in vigore del decreto-legge 19 novembre 2004, n. 277 (Interventi straordinari per il riordino e il risanamento economico dell’Ente Ordine Mauriziano di Torino), e anteriormente alla costituzione dell’ASOM.

La Corte di appello premette che:

- il d.l. n. 277 del 2004 aveva istituito la Fondazione, affinché rispondesse dei debiti contratti fino ad allora dall’Ordine Mauriziano;
- il d.l. n. 277 del 2004 aveva escluso espressamente che la Fondazione rispondesse dei debiti sorti tra il 23 novembre 2004 e il 31 gennaio 2005;
- aveva previsto che l’Ordine Mauriziano continuasse a svolgere attività ospedaliera nella veste originaria, fino all’inquadramento nell’ordinamento giuridico della Regione Piemonte;
- inquadramento giuridico in azienda ospedaliera, realizzato a partire dal 1° febbraio 2005.

Le disposizioni impugnate hanno invece disposto l’opposto, e quella statale ha altresì reso inefficaci nei confronti dell’ASOM i decreti di ingiunzione e le sentenze relativi a tale periodo di tempo.

Pertanto secondo il giudice rimettente è necessario, ai fini della definizione dei giudizi, individuare quale ente, ASOM o Fondazione, sia debitore per le obbligazioni assunte dall'Ordine Mauriziano nel periodo di cui sopra, in cui quest'ultimo non era ancora costituito come azienda ospedaliera in forza della legge regionale 39/2004 e cioè dal 1 febbraio 2005.

La Corte costituzionale, riuniti i giudizi, richiama la propria sentenza n. 263/2012 in cui è stato ricostruito l'assetto normativo relativo agli enti ASOM e Fondazione ed esamina le disposizioni impugnate in relazione alla "primigenia" legge statale costituita dal d.l. 277/2004 che prevede: " *La Fondazione succede all'Ente nei rapporti attivi e passivi, ivi compresi quelli contenziosi, di cui lo stesso è titolare alla data di entrata in vigore del presente decreto, con esclusione dei rapporti di lavoro relativi al personale impegnato nelle attività sanitarie. La Fondazione succede, inoltre, nelle situazioni debitorie e creditorie a qualsiasi titolo maturate dall'Ente in data anteriore a quella di entrata in vigore del presente decreto. L'Ente prosegue nei contratti di somministrazione di beni e servizi connessi all'esercizio delle attività svolte nei presidi di cui all'articolo 1, comma 1, fermo restando il trasferimento in capo alla Fondazione delle obbligazioni pecuniarie sorte dai suddetti contratti per le prestazioni e le forniture eseguite anteriormente alla data di entrata in vigore del presente decreto*".

La disposizione regionale del 2004, successiva al d.l. in questione, dispone espressamente: " *Dalla data della sua costituzione l'ASO assume a proprio carico ogni onere di gestione. La gestione e i conseguenti e derivanti oneri economici di tutte le controversie relative a rapporti attivi e passivi, di carattere contrattuale, finanziario e patrimoniale relativi ai periodi antecedenti alla costituzione dell'ASO di cui al comma 1, ivi comprese le liti attive e passive, rimangono a carico della Fondazione Ordine Mauriziano di cui all'articolo 2 del decreto-legge n. 277/2004*" (data di entrata in vigore 23 novembre 2004).

Lo Stato con l' articolo 1, comma 1349, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, altra disposizione impugnata, conferma quanto disposto dalla legge regionale: "... *A decorrere dalla data di entrata in vigore del medesimo decreto-legge, la gestione dell'attività sanitaria svolta dall'Ente Ordine Mauriziano di cui all'articolo 1, comma 1, dello stesso decreto-legge si intende integralmente a carico dell'azienda sanitaria ospedaliera Ordine Mauriziano di Torino, la quale. succede nei contratti di durata in essere con l'Ente Ordine Mauriziano di Torino, esclusivamente nelle obbligazioni relative alla esecuzione dei medesimi successiva alla data di istituzione della predetta azienda sanitaria ospedaliera. Sono inefficaci nei confronti dell'azienda sanitaria ospedaliera Ordine Mauriziano di Torino i decreti di ingiunzione e le sentenze emanati o divenuti esecutivi dopo la data di entrata in vigore del decreto-legge 19 novembre 2004, n. 277, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 gennaio 2005, n. 4, qualora riguardino crediti vantati nei confronti dell'Ente Ordine Mauriziano di Torino, per obbligazioni anteriori alla data di istituzione della predetta azienda sanitaria ospedaliera Ordine Mauriziano di Torino. Nelle azioni esecutive iniziate sulla base dei medesimi titoli di cui al presente comma, all'Ente Ordine Mauriziano succede la Fondazione di cui al comma 1, articolo 2, del citato decreto legge 19 novembre 2004, n. 277*".

Il dettato legislativo delle due norme impugnate è in palese contrasto pertanto con il contenuto del d.l. 277/2004, in quanto prevedono una responsabilità della Fondazione, che il legislatore statale del 2004 aveva espressamente escluso. La Corte ritiene che la normativa originaria sia chiara e conforme alla volontà del legislatore che con il d.l. ha costituito un nuovo ente Fondazione per gestire un patrimonio al fine di consentire il soddisfacimento dei creditori pregressi, mentre all'Ordine mauriziano ha consentito il proseguimento dell'attività ospedaliera, per cui sulla base dei principi che informano l'ordinamento giuridico e per dato testuale del d.l. 277/2004, questo deve rispondere delle obbligazioni contratte nella sua attività, a prescindere dalla sua natura e configurazione giuridica. Esso è tenuto a rispondere nei confronti dei creditori, che hanno fatto legittimo affidamento secondo le regole giuridiche relative alla successione degli enti, legittimo affidamento comprovato e sancito anche da pronunce giurisdizionali.

Invece prima il legislatore regionale e poi, a due anni di distanza, quello statale hanno mutato l'assetto delle responsabilità in capo agli enti, con l'effetto di porre nel nulla l'affidamento

dei creditori dell'Ordine mauriziano di vedere soddisfatto il loro credito "trasferito" ad un ente, il cui patrimonio può risultare insufficiente, in quanto già destinato al soddisfacimento in modo concorsuale di creditori pregressi.

La Corte, richiamata la sentenza 364/2007, riafferma che non è consentito al legislatore *incidere sul soggetto nei cui confronti sono stati emessi provvedimenti giurisdizionali, sostituendo ad un soggetto in bonis, responsabile secondo il regime sostanziale e processuale ordinario, un'entità diversa, nei cui confronti non è assicurata ai creditori la piena realizzazione dei propri diritti.*

La tutela del legittimo affidamento è, riafferma la Corte, *è principio connaturato allo Stato di diritto (sentenza n. 206 del 2009; sentenza n. 156 del 2007), sicché, legiferando contro di esso, il legislatore statale e quello regionale hanno violato i limiti della discrezionalità legislativa.*

La Corte giudica quindi fondate le censure di illegittimità costituzionale sollevate e dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 3, della legge della Regione Piemonte 24 dicembre 2004, n. 39 (Costituzione dell'Azienda sanitaria ospedaliera "Ordine Mauriziano di Torino"); in quanto il legislatore regionale non poteva disporre in modo contrario dal legislatore statale del 2004 ed altresì dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 1349, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 nella parte in cui esclude che l'Azienda sanitaria ospedaliera Ordine Mauriziano di Torino succeda all'Ordine Mauriziano nelle obbligazioni sorte dopo la data di entrata in vigore del decreto-legge 19 novembre 2004, n. 277, nonché nella parte in cui, con riferimento alle medesime obbligazioni, priva di efficacia nei confronti dell'azienda sanitaria ospedaliera i decreti di ingiunzione e le sentenze emanati o divenuti esecutivi e dispone che la Fondazione succeda nelle azioni esecutive.

**Responsabilità civile - Norme della Regione Piemonte - Ristrutturazione dell'Ordine Mauriziano - Scissione nell'Azienda Sanitaria Ospedaliera Ordine Mauriziano di Torino (ASOM) e nella Fondazione Ordine Mauriziano (FOM) - Debiti maturati dall'Ordine Mauriziano di Torino nel periodo compreso tra il 23 novembre 2004 ed il 31 gennaio 2005, nell'esercizio dell'attività ospedaliera - Espresa previsione che le obbligazioni siano a carico della Fondazione - Contrasto con l'art. 2, comma 3, del d.l. n. 277 del 2004, che limitava l'esposizione della Fondazione solo alle obbligazioni anteriori al 23 novembre 2004 - Vanificazione dell'affidamento riposto dai creditori dell'Ordine circa il fatto che l'ASOM, e non la Fondazione, avrebbe risposto dei debiti successivi al 23 novembre 2004 - Illegittimità costituzionale. - Legge della Regione Piemonte 24 dicembre 2004, n. 39, art. 2, comma 3. - Costituzione, artt. 3, 24, 101, 113 (artt. 41, 42, 97, 117, primo e secondo comma, lett. l); convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 1 del primo Protocollo).**

**Responsabilità civile - Norme della Regione Piemonte - Ristrutturazione dell'Ordine Mauriziano - Scissione nell'Azienda Sanitaria Ospedaliera Ordine Mauriziano di Torino (ASOM) e nella Fondazione Ordine Mauriziano (FOM) - Debiti maturati dall'Ordine Mauriziano di Torino nel periodo compreso tra il 23 novembre 2004 ed il 31 gennaio 2005, nell'esercizio dell'attività ospedaliera - Prevista successione dell'ASOM nelle sole obbligazioni, sorte successivamente alla sua costituzione (1° febbraio 2005), relative all'esecuzione di contratti di durata - Prevista inefficacia nei confronti dell'ASOM dei titoli esecutivi di natura giudiziale già formati, relativi al periodo compreso tra il 23 novembre 2004 ed il 31 gennaio 2005 - Prevista successione della Fondazione nelle azioni esecutive - Contrasto con l'art. 2, comma 3, del d.l. n. 277 del 2004, che limitava l'esposizione della Fondazione alle sole obbligazioni anteriori al 23 novembre 2004 - Vanificazione dell'affidamento riposto dai creditori dell'Ordine circa il fatto che l'ASOM, e non la Fondazione, avrebbe risposto dei debiti successivi al 23 novembre 2004 - Vanificazione delle attività difensive svolte e lesione delle attribuzioni dell'autorità giudiziaria - Illegittimità costituzionale in parte qua. - Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 1349. - Costituzione, artt. 3, 24, 101, 113 (artt. 41, 42, 97, 117, primo comma; convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 1 del primo Protocollo). (GU n.50 del 19-12-2012)**

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 3, della legge della Regione Piemonte 24 dicembre 2004, n. 39 (Costituzione dell'Azienda sanitaria ospedaliera "Ordine Mauriziano di Torino") e dell'articolo 1, comma 1349, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge finanziaria 2007), promossi dalla Corte d'appello di Torino con tre ordinanze del 22 aprile 2011 e con una ordinanza del 9 novembre 2011, rispettivamente iscritte ai nn. 160, 161 e 162 del registro ordinanze 2011 ed al n. 23 del registro ordinanze 2012, e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 30, prima serie speciale, dell'anno 2011 e n. 9, prima serie speciale, dell'anno 2012.

*Visti* gli atti di costituzione della Fondazione Ordine Mauriziano, della Sol Spa, dell'Azienda Ospedaliera Ordine Mauriziano, della Eli Lilly Italia Spa, della Sanofi- Aventis Spa nonché gli atti di intervento della Regione Piemonte;

*udito* nell'udienza pubblica del 18 settembre 2012 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano, sostituito per la redazione della sentenza dal Giudice Giorgio Lattanzi;

*uditi* gli avvocati Mario Sanino e Riccardo Montanaro per la Fondazione Ordine Mauriziano, Maddalena Palladino per la Sol Spa e per la Eli Lilly Spa, Paolo Scaparone per l'Azienda Ospedaliera Ordine Mauriziano, Giovanna Scollo per la Regione Piemonte e Anna Chiozza per la Sanofi-Aventis Spa.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1.– La Corte di appello di Torino ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 1349, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge finanziaria 2007), in riferimento agli articoli 3, 24, 41, 42, 97, 102, 113 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'articolo 1 del primo Protocollo addizionale alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, nonché questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 3, della legge della Regione Piemonte 24 dicembre 2004, n. 39 (Costituzione dell'Azienda sanitaria ospedaliera "Ordine Mauriziano di Torino"), in riferimento ai medesimi parametri costituzionali e all'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione (reg. ord. n. 23 del 2012). In altri giudizi, con tre ordinanze di analogo tenore (reg. ord. n. 160, n. 161 e n. 162 del 2011), sempre la Corte di appello di Torino ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 3, della legge reg. n. 39 del 2004, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione.

2.– I giudizi sono connessi e meritano pertanto di essere riuniti per essere decisi con un'unica pronuncia.

3.– I giudizi a quibus hanno per oggetto controversie sorte, in sede di opposizione a decreto ingiuntivo (reg. ord. n. 160, n. 161 e n. 162 del 2011), ovvero a precetto (reg. ord. n. 23 del 2012), per debiti maturati dall'Ordine Mauriziano di Torino nel periodo compreso tra il 23 novembre 2004 ed il 31 gennaio 2005, nell'esercizio dell'attività ospedaliera. In particolare, i rimettenti debbono decidere quale soggetto giuridico sia il debitore, tra l'Ente Ordine Mauriziano di Torino, costituito in azienda sanitaria ospedaliera (di seguito ASOM), e la Fondazione Ordine Mauriziano, le cui vicende sono illustrate nella sentenza n. 263 del 2012 di questa Corte.

L'art. 2 del decreto-legge 19 novembre 2004, n. 277 (Interventi straordinari per il riordino e il risanamento economico dell'Ente Ordine Mauriziano di Torino), convertito, con modificazioni, nella legge 21 gennaio 2005, n. 4, ha costituito la Fondazione, dotandola di parte del patrimonio dell'Ordine Mauriziano, allo scopo di operare per il risanamento del dissesto finanziario dell'Ente, succedendogli nei rapporti attivi e passivi, ivi compresi quelli contenziosi, di cui l'Ordine era titolare alla data di entrata in vigore del d.l. n. 277 del 2004, ovvero nelle obbligazioni contratte non oltre il 22 novembre 2004.

Nel contempo, l'art. 1 del d.l. n. 277 del 2004 ha conservato in capo all'Ordine due presidi ospedalieri, con i quali continuare a svolgere l'attività sanitaria, fino alla data di entrata in vigore della legge regionale con la quale la Regione Piemonte ne avrebbe disciplinato la natura giuridica e l'inserimento nell'ordinamento giuridico sanitario della Regione.

La Regione ha provveduto in tal senso con la legge reg. n. 39 del 2004, il cui art. 2, comma 1, ha stabilito che l'Ordine è costituito in azienda ospedaliera con decreto del Presidente della Giunta. I rimettenti hanno cura di precisare che, per effetto di tale decreto, l'ASOM deve ritenersi costituita a partire dal 1° febbraio 2005.

I giudizi a quibus, dunque, hanno per oggetto obbligazioni contratte dall'Ordine nel periodo compreso tra il 23 novembre 2004 ed il 31 gennaio 2005, durante il quale esso non era ancora stato costituito come azienda ospedaliera.

Ai fini della decisione, i rimettenti si trovano ad applicare, anzitutto, l'art. 2, comma 3, della legge reg. n. 39 del 2004, impugnato, con il quale il legislatore regionale ha espressamente disposto che tali obbligazioni siano poste a carico della Fondazione, quand'anche siano state oggetto di liti giudiziarie.

In seguito lo stesso legislatore statale è intervenuto in modo analogo (cfr. in proposito l'ordinanza n. 436 del 2008) con l'art. 1, comma 1349, della legge n. 296 del 2006, censurato, stabilendo che l'ASOM succede all'Ordine nelle sole obbligazioni, relative all'esecuzione di contratti di durata, sorte successivamente alla sua costituzione: con motivazione non implausibile la Corte di appello di Torino (reg. ord. n. 23 del 2012) ha ritenuto che tale disposizione debba riferirsi a qualsivoglia debito contratto dall'Ordine tra il 23 novembre 2004 ed il 31 gennaio 2005, nel senso di escludere che di esso debba rispondere l'ASOM.

La disposizione impugnata aggiunge che sono inefficaci nei confronti dell'ASOM i decreti ingiuntivi e le sentenze emesse o divenute esecutive, con riguardo alle obbligazioni relative a tale ultimo periodo di tempo.

La Corte di appello rimettente (reg. ord. n. 23 del 2012) conclude che il significato da attribuire alla norma regionale e a quella statale sia oramai coincidente, e che, in tal modo, sia stata rovesciata la regola enunciata in origine dall'art. 2, comma 3, del d.l. n. 277 del 2004, con il quale era stato invece disposto che la Fondazione sarebbe succeduta all'Ordine nei rapporti di debito e credito sorti anteriormente alla data di entrata in vigore di tale decreto-legge, ovvero anteriormente al 23 novembre 2004, ed avrebbe risposto solo delle relative obbligazioni.

Il giudice a quo rileva che, per tale via, il legislatore regionale prima, e quello statale dopo, hanno vanificato l'affidamento riposto dai creditori dell'Ordine circa il fatto che l'ASOM, e non la Fondazione, avrebbe risposto dei debiti contratti successivamente all'entrata in vigore del d.l. n. 277 del 2004. Inoltre, l'art. 1, comma 1349, della legge n. 296 del 2006, dichiarando inefficaci nei confronti dell'ASOM i titoli esecutivi di natura giudiziale già formati, avrebbe violato, oltre che l'art. 3 Cost., anche gli artt. 24, 102 e 113 Cost., vanificando l'attività difensiva svolta nei relativi giudizi, e ledendo le attribuzioni dell'Autorità giudiziaria, cui spetta la tutela dei diritti.

4.– Le questioni così poste in riferimento agli artt. 3, 24, 101 e 113 Cost. sono fondate.

L'art. 2, comma 3, del d.l. n. 277 del 2004 è univoco nel circoscrivere la responsabilità della Fondazione alle obbligazioni sorte anteriormente al 23 novembre 2004.

Tale regola, peraltro, è conforme allo scopo che il legislatore statale si è prefisso attraverso la nascita della Fondazione, non di svolgere tramite questo ente nuova attività sanitaria, ma

essenzialmente di gestire il patrimonio per risanare il dissesto finanziario, garantendo soddisfazione ai creditori nell'ambito di una procedura concorsuale (sentenza n. 355 del 2006). La prosecuzione dell'attività ospedaliera è stata invece conservata in capo all'Ordine, che, senza soluzione di continuità, l'ha esercitata in conformità alla sua natura giuridica originaria, e l'ha poi proseguita, in qualità di azienda ospedaliera, una volta inserito con tale veste nell'ordinamento regionale.

Sarebbe stato perciò naturale, quand'anche non previsto espressamente dal legislatore, come invece è avvenuto in questo caso, che fosse l'ASOM a dover rispondere dei debiti conseguenti al proseguimento delle attività ospedaliere, di cui tale ente è rimasto titolare in conformità alla XIV disposizione finale della Costituzione, pur mutando natura giuridica, giacché la Fondazione è del tutto estranea a tali attività.

Parimenti, quest'ultima è attributaria di un patrimonio che il legislatore non può avere selezionato, se non con riguardo alla necessità che esso fosse il più possibile capiente per soddisfare i crediti pregressi. Conseguentemente, la legge ha escluso che su tali beni potessero gravare anche i debiti contratti successivamente, e fino alla incerta data di costituzione dell'ASOM, giacché ciò avrebbe posto a repentaglio l'equilibrio raggiunto.

Questo assetto normativo, di fonte statale, è stato vigente nell'arco temporale antecedente alla costituzione dell'ASOM, sicché su di esso hanno riposto affidamento i creditori, e, parallelamente, si sono basati i giudici nel dirimere controversie aventi ad oggetto le obbligazioni allora sorte. Solo con l'art. 1, comma 1349, della legge n. 296 del 2006, e dunque a circa due anni di distanza, il legislatore statale, che è il solo competente a disciplinare la Fondazione e a definirne il grado di responsabilità patrimoniale (sentenza n. 173 del 2006), ha invertito la regola, e per di più ha paralizzato nei confronti dell'ASOM provvedimenti giurisdizionali già formati sulla base di essa.

La normativa dello Stato, escludendo la responsabilità della Fondazione per i debiti posteriori alla sua nascita e prefigurando il passaggio dell'Ordine Mauriziano nell'ordinamento regionale senza interruzione dell'attività ospedaliera, aveva infatti chiaramente inteso tenere ferma l'imputazione in capo a tale soggetto dei rapporti giuridici sorti successivamente al d.l. n. 277 del 2004, sicché i titoli esecutivi maturati in capo all'Ordine dovevano ritenersi eseguibili nei suoi confronti, anche a seguito dell'assunzione della qualità di azienda ospedaliera.

Questa Corte, in un caso del tutto analogo, ha già affermato che al legislatore è precluso incidere sul soggetto nei cui confronti sono stati emessi provvedimenti giurisdizionali, sostituendo ad un soggetto in bonis, responsabile secondo il regime sostanziale e processuale ordinario, un'entità diversa, nei cui confronti non è assicurata ai creditori la piena realizzazione dei propri diritti (sentenza n. 364 del 2007). L'art. 1, comma 1349, della legge n. 296 del 2006, nella parte in cui vanifica l'attività giurisdizionale compiuta fino alla formazione del titolo esecutivo, lede perciò gli artt. 3, 24, 101 e 113 Cost.

Tale disposizione, unitamente all'art. 2, comma 3, della legge reg. n. 39 del 2004, è ugualmente lesiva dell'art. 3 Cost., anche nella parte in cui si limita a rendere la Fondazione, anziché l'ASOM, responsabile delle obbligazioni contratte nella veste di Ordine Mauriziano, tradendo l'affidamento contrario ingenerato nei creditori dal d.l. n. 277 del 2004. Questi ultimi, infatti, hanno stipulato contratti con l'Ordine nel convincimento di essere esclusi dalla procedura concorsuale facente capo alla Fondazione, cosicché il credito non avrebbe insistito sul limitato patrimonio assegnato a detta Fondazione, ma sarebbe stato assistito dalla piena responsabilità dell'ASOM, e dunque dell'ordinamento regionale, ove l'azienda sanitaria è inserita.

L'interesse della parte creditrice non è ovviamente, in linea di principio, insensibile rispetto al mutamento del soggetto passivo dell'obbligazione, quand'anche disposto per legge: in questo caso, sono costituzionalmente tollerabili, dunque, quelle «tecniche» motivate da «un ragionevole rischio di insufficienza di un patrimonio a soddisfare i creditori», che, anche attraverso la realizzazione del principio di concorsualità, sono tese a meglio garantire il soddisfacimento dei crediti (sentenza n. 355 del 2006; inoltre, sentenze n. 437 del 2005 e n. 155 del 1994).

Nel caso in questione, viceversa, tale mutamento è stato disposto attraverso l'indicazione di un ente che risponde nei limiti di un patrimonio assegnato per far fronte ai soli debiti pregressi, rendendone così incerto il pieno soddisfacimento, a fronte della originaria e piena responsabilità dell'ASOM.

La posizione dei creditori divenuti tali posteriormente al d.l. n. 277 del 2004 è perciò ben diversa da quella dei creditori che vantavano diritti sorti in precedenza, poiché per questi ultimi la Fondazione funge da soggetto liquidatore delle rilevanti passività nell'ambito della procedura concorsuale, mentre per i primi essa si sostituisce ad un ente oramai liberato dai precedenti debiti e tornato con ciò in bonis.

Né l'affidamento sulla responsabilità dell'ASOM può ritenersi minato dalla sopravvenienza della legge reg. n. 39 del 2004, e non solo perché il legislatore regionale non avrebbe potuto abrogare il contrario precetto della legge statale competente per materia. In ogni caso, infatti, la disposizione regionale in questione è entrata in vigore solo il 22 gennaio 2005, così da coprire un brevissimo arco temporale, durante il quale si deve comunque ritenere già consolidato il contrario affidamento legittimamente maturato in forza del d.l. n. 277 del 2004.

Questa Corte ha ripetutamente rilevato che la tutela del legittimo affidamento è principio connaturato allo Stato di diritto (sentenza n. 206 del 2009; sentenza n. 156 del 2007), sicché, legiferando contro di esso, il legislatore statale e quello regionale hanno violato i limiti della discrezionalità legislativa.

5.– Sono assorbite le ulteriori censure.

per questi motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 3, della legge della Regione Piemonte 24 dicembre 2004, n. 39 (Costituzione dell'Azienda sanitaria ospedaliera "Ordine Mauriziano di Torino");

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 1349, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge finanziaria 2007), nella parte in cui esclude che l'Azienda sanitaria ospedaliera Ordine Mauriziano di Torino succeda all'Ordine Mauriziano nelle obbligazioni sorte dopo la data di entrata in vigore del decreto-legge 19 novembre 2004, n. 277, convertito, con modificazioni, nella legge 21 gennaio 2005, n. 4, nonché nella parte in cui, con riferimento alle medesime obbligazioni, priva di efficacia nei confronti dell'azienda sanitaria ospedaliera i decreti di ingiunzione e le sentenze emanati o divenuti esecutivi e dispone che la Fondazione succeda nelle azioni esecutive.

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

Alfonso QUARANTA, Presidente  
Giorgio LATTANZI, Redattore  
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 12 dicembre 2012.

## **Sentenza: 12 dicembre 2012, n. 278**

**Materia:** caccia, tutela della fauna omeoterma

**Limiti violati:** art. 117, comma II, lett. s) Cost.; artt. 4 e 8, comma I, D.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo Statuto speciale per il Trentino Alto Adige); l. 11 febbraio 1992, n. 157 (come norma interposta)

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** art. 2, commi 1, 2, 3, 5, 11, 15, nonché art. 7, comma 5, L. Provincia autonoma di Bolzano 12 dicembre 2011, n. 14

### **Esito:**

1) illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 17 luglio 1987, n. 14 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per l'esercizio della caccia), come sostituito dall'art. 2, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 12 dicembre 2011, n. 14 (Norme in materia di caccia, pesca, foreste, ambiente, usi civici, agricoltura, patrimonio ed urbanistica), limitatamente alle parole «e i piccioni domestici inselvaticiti»;

2) illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, lettere b) ed e), numeri 1) e 2), della legge prov. Bolzano n. 14 del 1987, come sostituite dall'art. 2, comma 2, della legge prov. Bolzano n. 14 del 2011;

3) illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-bis, della legge prov. Bolzano n. 14 del 1987, inserito dall'art. 2, comma 3, della legge prov. Bolzano n. 14 del 2011, nella parte in cui, per la lepore comune ed il merlo, consente l'esercizio della caccia fino al 10 gennaio e nella parte in cui, nel periodo a partire dal 16 dicembre, consente l'esercizio della caccia al merlo, alla cesena ed al tordo bottaccio tutti i giorni della settimana;

4) illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 1, della legge prov. Bolzano n. 14 del 1987, come sostituito dall'art. 2, comma 5, della legge prov. Bolzano n. 14 del 2011;

5) illegittimità costituzionale dell'art. 29, comma 3, della legge prov. Bolzano n. 14 del 1987, aggiunto dall'art. 2, comma 11, della legge prov. Bolzano n. 14 del 2011;

6) estinzione del processo limitatamente alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 36-bis della legge prov. Bolzano n. 14 del 1987, inserito dall'art. 2, comma 15, della legge prov. Bolzano n. 14 del 2011;

7) non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-bis, della legge prov. Bolzano n. 14 del 1987, inserito dall'art. 2, comma 3, della legge prov. Bolzano n. 14 del 2011, nella parte in cui, per la cesena ed il tordo bottaccio, consente l'esercizio della caccia fino al 10 gennaio, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione;

8) non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 22, comma 6, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 12 maggio 2010, n. 6 (Legge di tutela della natura e altre disposizioni), come sostituito dall'art. 7, comma 5, della legge prov. Bolzano n. 14 del 2011, promossa, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione ed in relazione all'art. 5,

commi 9 e 10, del decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357 (Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche) e all'art. 6, comma 4, della direttiva 21 maggio 1992, n. 92/43/CEE (Direttiva del Consiglio relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche).

**Estensore nota:** Enrico Righi

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna diverse e dettagliate disposizioni della legge sulla caccia, recentemente approvata dalla Provincia autonoma di Bolzano, per violazione principalmente della legge statale sulla tutela della fauna omeoterma e sul prelievo venatorio (l. 157/1992), quale norma interposta di attuazione dei precetti costituzionali di cui all'art. 117, II comma, lett. s) Cost.

La Provincia autonoma di Bolzano rivendica la titolarità di una potestà legislativa esclusiva in materia di "caccia e pesca", attribuita dallo Statuto speciale.

Al netto di una puntuale sub pronuncia in rito, conseguente ad una parziale rinuncia al ricorso (accettata dalla controparte), la Corte svolge le argomentazioni seguenti.

Preliminarmente, rilevata la sovrapposizione fra competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di protezione dell'ambiente e dell'ecosistema e competenza primaria in materia di caccia da parte della Provincia autonoma, la Corte statuisce che, in ipotesi come quella siffatta, prevale la competenza dello Stato, in quanto intesa a garantire livelli di tutela (della fauna, in questo caso) minimi uniformi su tutto il territorio nazionale.

In altre parole, i Giudici costituzionali non negano la ricorrenza, in astratto, di una competenza della Provincia autonoma sovrapponibile a quella dello Stato, tuttavia, in concreto, assumono come canone per la risoluzione del concorso apparente la prevalenza della competenza statale.

Precisa ancora la Corte che ciò può ben avvenire in materie così ampie e trasversali che necessariamente vadano a ricomprendere singoli beni giuridici oggetto anche di altre discipline di settore: la fauna selvatica rispetto alla normativa sulla caccia, come bene tutelato nella più vasta categoria dell'art. 117, II comma, lett. s).

In questi casi, si sottolinea, le regioni e province autonome conservano una limitata discrezionalità nel legiferare, ma solo nel senso di potere imporre una legislazione di maggiore tutela rispetto a quella nazionale.

A questo punto risulta agevole leggere le statuizioni della Corte sulle specifiche norme di dettaglio.

Innanzitutto, viene dichiarata illegittima costituzionalmente la norma provinciale che esclude i "*piccioni domestici inselvaticiti*" dal concetto di fauna selvatica, definizione che invece spetta alla legge statale. Sia detto per inciso che con la sottrazione all'ambito semantico della fauna selvatica, viene meno anche ogni regime di protezione, fenomeno giuridico che ricorre normativamente (per legge dello Stato) per i ratti, i topi propriamente detti, le arvicole, le talpe.

Parimenti fondate vengono giudicate le censure relative ai periodi di caccia alla volpe (che per legge statale non può essere anticipata a data anteriore alla terza domenica di settembre), al cinghiale (che per legge statale non può essere anticipata a data anteriore al primo ottobre e deve essere contenuta in un periodo massimo di tre mesi), alla lepre bianca e alle pernice bianca (il cui prelievo non può essere consentito oltre la data del 30 novembre), al merlo ed alla lepre comune (il cui prelievo non può essere consentito oltre la data del 31 dicembre).

Sono costituzionalmente illegittime quelle disposizioni che consentono, in nome della tutela delle produzioni agricole, il prelievo venatorio nei giorni di martedì e venerdì, per legge nazionale inderogabilmente dedicati al cosiddetto silenzio venatorio, nonché comunque un prelievo per un numero di giorni settimanali superiore a tre nel periodo dicembre-gennaio, dal momento che la legge n. 157/1992 consente, fermo restando il divieto di caccia nei giorni di martedì e venerdì, di

regolare diversamente la sola caccia da appostamento, fino a permetterla un massimo di cinque giorni a settimana, ma solo nel periodo intercorrente fra il primo ottobre ed il 30 novembre (ciò anche nel rispetto delle tradizioni locali).

Supera invece lo scrutinio di legittimità costituzionale la norma che prevede la caccia alle specie cesena e tordo bottaccio fino al 10 gennaio, in quanto norma più rigorosa della disciplina statale, che per tali due specie estende il possibile calendario venatorio al 31 gennaio.

Merita attenzione la motivazione della dichiarazione di illegittimità della norma che consente al cacciatore, in deroga alla normativa nazionale che invece impone una scelta netta, la possibilità di svolgere in forma cumulativa sia la caccia vagante che da appostamento fisso.

Dopo aver richiamato il noto precetto per il quale la disciplina regionale può introdurre modificazioni alla disciplina statale solo in senso più protezionistico, la Corte ricostruisce la *ratio* della norma sull'opzione di caccia (cosiddetta specializzazione), partendo dal presupposto che essa, se correttamente intesa, favorisce il radicamento del cacciatore sul territorio e quindi una sua responsabilizzazione verso l'equilibrio faunistico; conclude affermando che l'esercizio venatorio indiscriminato su tutto il territorio agro-silvo-pastorale equivarrebbe a sicuro detrimento per la fauna, sia pure appartenente a specie cacciabili.

Illegittima costituzionalmente in fine anche la norma che consente un controllo selettivo della specie nutria, non cacciabile, ma di sicuro impatto sul territorio agro forestale, con particolare riferimento alle opere di sicurezza idraulica.

La Corte, pur non negando in radice che possa essere autorizzato in casi limite il prelievo di una specie non cacciabile, richiama i precetti di cui all'art. 19 della legge n. 157/1992, in base ai quali deve essere osservato un criterio di "gradualità" in tali interventi, preferendo innanzi tutto metodi ecologici, rappresentando l'abbattimento *l'extrema ratio*, attivabile comunque solo dopo parere dell'Ispra (Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale).

La sentenza si chiude con l'esame di una disposizione spuria, per così dire, riguardante l'abrogazione dell'obbligo di comunicazione alla Commissione europea delle misure compensative necessarie per garantire la coerenza della rete ecologica europea denominata "Natura 2000", adottate in relazione ad opere o progetti che abbiano avuto una valutazione di incidenza negativa.

La censura relativa a detta disposizione non viene ritenuta fondata, in quanto si tratterebbe semplicemente di una norma di adeguamento a precedente sentenza della Corte costituzionale.

**Caccia - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Istituzione, ad opera dell'associazione dei cacciatori, di un fondo di garanzia alimentato da un contributo finanziario annuale dovuto da ogni titolare di permesso in misura percentuale rispetto alla tassa di concessione per la licenza di porto di fucile per uso di caccia - Ricorso del Governo - Rinuncia parziale al ricorso accettata dalla controparte - Estinzione del giudizio. - Legge della Provincia autonoma di Bolzano 17 luglio 1987, n. 14, art. 36-bis, inserito dall'art. 2, comma 15, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 12 dicembre 2011, n. 14. - Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e); statuto della Regione Trentino-Alto Adige, art. 8, primo comma; legge 13 dicembre 2010, n. 220, art. 1, comma 123.**

**Caccia - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Piccioni domestici inselvaticiti - Classificazione tra le specie escluse dalla nozione di fauna selvatica in contrasto con la normativa statale che non contempla tale specie tra le eccezioni - sottrazione dei piccioni domestici inselvaticiti alla protezione specifica disposta dalla normativa statale - Pregiudizio del nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica - Carattere di trasversalità e primazia della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente ed ecosistema - Illegittimità costituzionale parziale. - Legge della Provincia autonoma di Bolzano 17 luglio 1987, n. 14, art. 2, comma 1, come sostituito dall'art. 2, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 12 dicembre 2011, n. 14. - Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. s); legge 11 febbraio 1992, n. 157, art. 2, comma 2 (Costituzione, art. 117, primo comma; direttiva 79/409/CEE; direttiva 92/43/CEE; statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 8, primo comma).**

**Caccia - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Caccia alla volpe, al cinghiale, alla lepre bianca e alla pernice bianca - Previsione di periodi di caccia diversi e più ampi rispetto all'arco temporale massimo consentito dalla normativa statale di settore - Pregiudizio del nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica - Carattere di trasversalità e primazia della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente ed ecosistema - Illegittimità costituzionale. - Legge della Provincia autonoma di Bolzano 17 luglio 1987, n. 14, art. 4, comma 1, lett. b) ed e), numeri 1) e 2), come sostituite dall'art. 2, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 12 dicembre 2011, n. 14. - Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. s); legge 11 febbraio 1992, n.**

157, art. 18, comma 1 (Costituzione, art. 117, primo comma; direttiva 79/409/CEE; direttiva 92/43/CEE; statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 8, primo comma).

Caccia - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Caccia alla lepore comune e al merlo consentita fino al 10 gennaio - Caccia al merlo, alla cesena ed al tordo bottaccio consentita tutti i giorni della settimana a partire dal 16 dicembre - Contrasto con la normativa statale sul calendario delle attività di caccia, nonché deroga al principio del silenzio venatorio nei giorni di martedì e venerdì - Pregiudizio del nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica - Carattere di trasversalità e primazia della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente ed ecosistema - Illegittimità costituzionale in parte qua. - Legge della Provincia autonoma di Bolzano 17 luglio 1987, n. 14, art. 4, comma 1-bis, inserito dall'art. 2, comma 3, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 12 dicembre 2011, n. 14. - Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. s); legge 11 febbraio 1992, n. 157, art. 18, commi 1, 5 e 6 (Costituzione, art. 117, primo comma; direttiva 79/409/CEE; direttiva 92/43/CEE; statuto della Regione Trentino-Alto Adige, 4 e 8, primo comma).

Caccia - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Caccia alla cesena e al tordo bottaccio consentita fino al 10 gennaio - Ricorso del Governo - Asserita violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente - Insussistenza - Termine compatibile, in quanto più ristretto, con la normativa statale di settore che consente la caccia fino al 31 gennaio - Non fondatezza in parte qua. - Legge della Provincia autonoma di Bolzano 17 luglio 1987, n. 14, art. 4, comma 1-bis, inserito dall'art. 2, comma 3, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 12 dicembre 2011, n. 14. - Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. s); legge 11 febbraio 1992, n. 157, art. 18, comma 1.

Caccia - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Possibilità di esercizio dell'attività venatoria sia in forma vagante sia mediante appostamento fisso - Contrasto con la normativa statale che prescrive l'assoluta alternatività di tali sistemi di caccia (principio della caccia di specializzazione) - Pregiudizio del nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica - Carattere di trasversalità e primazia della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente ed ecosistema - Illegittimità costituzionale. - Legge della Provincia autonoma di Bolzano 17 luglio 1987, n. 14, art. 13, comma 1, come sostituito dall'art. 2, comma 5, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 12 dicembre 2011, n. 14. - Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. s); legge 11 febbraio 1992, n. 157, art. 12, comma 5 (Costituzione, art. 117, primo comma; direttiva 79/409/CEE; direttiva 92/43/CEE; statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 8, primo comma).

Caccia - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Sistema di controllo di propagazione della specie nutria - Affidamento al corpo forestale e agli agenti venatori della sua attuazione, in carenza di valutazione tecnica dell'ISPRA - Contrasto con la normativa statale che consente piani di abbattimento solo quando l'ISPRA abbia escluso la previa efficace esperibilità di metodi ecologici - Lesione del principio di gradualità - Carattere di trasversalità e primazia della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente ed ecosistema - Illegittimità costituzionale. - Legge della Provincia autonoma di Bolzano 17 luglio 1987, n. 14, art. 29, comma 3, aggiunto dall'art. 2, comma 11, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 12 dicembre 2011, n. 14. - Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. s); legge 11 febbraio 1992, n. 157, art. 19, comma 2 (Costituzione, art. 117, primo comma; direttiva 79/409/CEE; direttiva 92/43/CEE; statuto della Regione Trentino-Alto Adige, 4 e 8, primo comma).

Amministrazione pubblica - Unione europea - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Conservazione degli habitat naturali e seminaturali, della flora e della fauna selvatiche - Previsione che i provvedimenti di approvazione relativi ad opere o progetti, che abbiano avuto una valutazione di incidenza negativa, siano soggetti a misure compensative necessarie per garantire la coerenza globale della rete ecologica europea denominata "Natura 2000" - Omessa previsione dell'obbligo di comunicazione alla Commissione europea delle misure di compensazione adottate - Ricorso del Governo - Asserito contrasto con la normativa comunitaria e con le relative norme statali di attuazione - Insussistenza - Applicabilità delle norme statali di attuazione, espressione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali - Non fondatezza della questione. - Legge della Provincia autonoma di Bolzano 12 maggio 2010, n. 6, art. 22, comma 6, come sostituito dall'art. 7, comma 5, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 12 dicembre 2011, n. 14. - Costituzione, art. 117, primo comma; d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357, art. 5, commi 9 e 10; direttiva 21 maggio 1992, n. 92/43/CEE, art. , comma 4. (GU n. 50 del 19.12.2012 )

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 2, commi 1, 2, 3, 5, 11 e 15, nonché dell'art. 7, comma 5, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 12 dicembre 2011, n. 14 (Norme in materia di caccia, pesca, foreste, ambiente, usi civici, agricoltura, patrimonio ed urbanistica),

promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 17-22 febbraio 2012, depositato in cancelleria il 23 febbraio 2012 ed iscritto al n. 31 del registro ricorsi 2012.

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

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

*uditi* l'avvocato dello Stato Maria Pia Camassa per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giuseppe Franco Ferrari 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 sollevato questioni di legittimità costituzionale degli articoli 2, commi 1, 2, 3, 5, 11, 15, nonché dell'art. 7, comma 5, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 12 dicembre 2011, n. 14 (Norme in materia di caccia, pesca, foreste, ambiente, usi civici, agricoltura, patrimonio ed urbanistica), in riferimento agli articoli 4 e 8, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), all'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione ed all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione alla direttiva 2 aprile 1979, n. 79/409/CEE (Direttiva del Consiglio concernente la conservazione degli uccelli selvatici) ed alla direttiva 21 maggio 1992, n. 92/43/CEE (Direttiva del Consiglio relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche).

Nelle more del presente giudizio il ricorrente ha notificato la dichiarazione di rinuncia parziale al ricorso in esame, per la parte riguardante l'art. 2, comma 15, sulla base della delibera del Consiglio dei ministri dell'11 maggio 2012. La Provincia autonoma di Bolzano ha accettato la suddetta rinuncia parziale con deliberazione della Giunta provinciale del 2 luglio 2012.

Con riguardo all'art. 2, comma 1, della legge impugnata il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che lo stesso contrasti con l'art. 2, comma 1, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), norma statale interposta per finalità di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Il successivo comma 2 si porrebbe invece in contrasto con la richiamata normativa statale, poiché prevede per le specie volpe, cinghiale, lepre bianca e pernice bianca periodi di caccia diversi e più ampi rispetto all'arco temporale massimo consentito dall'art. 18 della legge n. 157 del 1992. Quanto al comma 3, esso divergerebbe dall'art. 18, comma 1, della legge n. 157 del 1992, per il calendario delle attività di caccia di alcune specie, e contrasterebbe con i successivi commi 5 e 6 del medesimo art. 18, in quanto derogatorio del principio del silenzio venatorio nei giorni di martedì e venerdì.

Il comma 5, consentendo l'esercizio dell'attività venatoria sia in forma vagante sia mediante appostamento fisso, violerebbe il precetto contenuto nell'art. 12, comma 5, della legge n. 157 del 1992, il quale prescrive l'assoluta alternatività di tali sistemi di caccia.

In relazione al comma 11, il Presidente del Consiglio si duole che lo stesso preveda un sistema di controllo di propagazione della specie nutria non conforme al dettato dell'art. 2, comma 1, della legge n. 157 del 1992, omettendo la previa utilizzazione di metodi ecologici, nonché la sottoposizione di detta ipotesi di controllo alla valutazione tecnica dell'ISPRA.

Quanto al comma 15 dell'art. 2 della legge impugnata, detta norma, nel prevedere che l'associazione dei cacciatori istituisca un fondo di garanzia alimentato da un contributo finanziario annuale dovuto da ogni titolare di permesso in misura percentuale rispetto alla tassa di concessione per la licenza di porto di fucile per uso di caccia, violerebbe i vincoli posti al legislatore provinciale dall'art. 8, primo comma, dello statuto speciale, nonché la competenza esclusiva statale nella materia del sistema tributario di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in relazione all'art. 1, comma 123, della legge 13 dicembre 2010, n. 220 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2011).

L'art. 7, comma 5, della legge provinciale, infine, sarebbe in contrasto con la normativa statale e con i vincoli comunitari, in quanto ometterebbe di prescrivere che i provvedimenti di approvazione relativi ad opere o progetti che abbiano avuto una valutazione di incidenza negativa e, per ciò stesso, siano soggetti a misure compensative necessarie per garantire la coerenza globale della rete ecologica europea denominata «Natura 2000», debbano essere comunicati alla Commissione europea per quel che concerne le misure di compensazione adottate. Detta omissione violerebbe l'art. 117, primo comma, Cost. per contrasto con l'art. 5, commi 9 e 10, del d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357 (Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche) e dell'art. 6, comma 4, della direttiva 92/43/CEE.

2. — Nel proprio atto di costituzione la Provincia autonoma di Bolzano evidenzia di avere competenza legislativa primaria in materia di caccia e pesca ed in materia di parchi per la protezione della flora e della fauna, nonché di essere titolare delle correlate potestà amministrative ai sensi degli artt. 8, n. 15) e n. 16), e 16 dello statuto. A suo avviso le disposizioni censurate dovrebbero essere inquadrate proprio in questo ambito normativo, regolando e specificando nel dettaglio l'attività di caccia e definendo la fauna selvatica.

Quanto alla censura formulata dal ricorrente in ordine al mancato rispetto delle norme fondamentali in materia di riforme economiche e sociali della Repubblica contenute nella legge n. 157 del 1992, la resistente eccepisce che tale censura non sarebbe menzionata nella delibera del Consiglio dei ministri del 3 febbraio 2012 autorizzativa della proposizione del presente ricorso. Sotto questo profilo, la questione sarebbe pertanto inammissibile.

Nel merito la Provincia insiste per il rigetto delle singole questioni proposte.

3. — Deve essere preliminarmente dichiarata l'estinzione del processo con riguardo all'art. 2, comma 15, della legge prov. Bolzano n. 14 del 2011.

In data 22 maggio 2012, infatti, il Presidente del Consiglio dei ministri ha notificato la dichiarazione di rinuncia parziale al ricorso in esame, sulla base della delibera del medesimo Consiglio dell'11 maggio 2012. La Provincia autonoma di Bolzano ha accettato la suddetta rinuncia parziale al ricorso con deliberazione della Giunta provinciale del 2 luglio 2012.

4. — Quanto alle altre questioni sollevate, occorre premettere che, pur rientrando le norme impugnate nella potestà legislativa provinciale primaria in materia di caccia, esse interagiscono, per naturale coincidenza degli ambiti competenziali, con l'attribuzione esclusiva dello Stato in materia di ambiente ed ecosistema, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., la quale – come è stato più volte precisato da questa Corte – si riferisce all'«ambiente» in termini generali ed onnicomprensivi (sentenza n. 378 del 2007). Data l'ampiezza e la complessità delle tematiche afferenti alla tutela dell'ambiente, i principi e le regole elaborati dallo Stato in subiecta materia coinvolgono altri beni giuridici, aventi ad oggetto componenti o aspetti del bene ambiente, ma concernenti diversi interessi giuridicamente tutelati nell'ambito di altre competenze legislative ripartite secondo i canoni dell'art. 117 Cost. Quando il carattere trasversale della normativa ambientale comporta fenomeni di sovrapposizione ad altri ambiti competenziali, questa Corte ha già avuto modo di affermare che la prevalenza debba essere assegnata alla legislazione statale rispetto a

quella dettata dalle Regioni o dalle Province autonome, in materie di competenza propria. Ciò in relazione al fatto che la disciplina unitaria e complessiva del bene ambiente inerisce ad un interesse pubblico di valore costituzionale primario (sentenza n. 151 del 1986) ed assoluto (sentenza n. 210 del 1987) e deve garantire un elevato livello di tutela, come tale inderogabile da altre discipline di settore. Sotto questo profilo, si configura come limite alla discrezionalità legislativa che le Regioni e le Province autonome hanno nelle materie di loro competenza, cosicché queste ultime non possono in alcun modo derogare o peggiorare il livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato (sentenza n. 378 del 2007).

Quando ciò avviene si determina un'invasione – da parte della legge regionale o provinciale – di ambiti propri della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, che fanno capo alla competenza esclusiva dello Stato (sentenza n. 20 del 2012; in senso conforme sentenze n. 191 del 2011, n. 226 del 2003 e n. 536 del 2002). In questo contesto di trasversalità e primazia della tutela ambientale e dell'ecosistema, non rileva – con riguardo al caso in esame – che le norme statali interposte costituiscano per buona parte attuazione di direttive comunitarie in subiecta materia, dal momento che comunque esse – in ragione della loro natura e della loro finalità – prevalgono sulla disciplina di settore della caccia.

È invece da sottolineare come, proprio in base al descritto carattere di trasversalità e primazia, quando si verificano contesti di sovrapposizione tra la materia di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. e quelle di competenza regionale o provinciale, le Regioni e le Province autonome conservino – negli ambiti in cui si verifica detta sovrapposizione e relativamente alla materia di propria competenza – poteri di scelta, purché questi siano esercitati in senso più rigoroso di quanto previsto dalla normativa statale di tutela ambientale e dell'ecosistema (sentenza n. 378 del 2007).

4.1. — La ricognizione dei principi costituzionali vigenti in tema di rapporti tra la materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e quella della caccia consente di accogliere le censure proposte dal Presidente del Consiglio dei ministri con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. ed alle disposizioni interposte contenute nella legge n. 157 del 1992, salvo quanto successivamente considerato in ordine agli artt. 2, comma 3, e 7, comma 5, della legge provinciale impugnata.

4.2. — La prima questione riguarda l'art. 2, comma 1, della legge prov. Bolzano n. 14 del 2011, il quale sostituisce l'art. 2, comma 1, della legge della Provincia di Bolzano 17 luglio 1987, n. 14 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per l'esercizio della caccia). Essa è formulata in riferimento all'art. 2, comma 2, della legge n. 157 del 1992, norma statale interposta in materia di tutela ambientale e dell'ecosistema. La norma provinciale classifica tra le specie escluse dalla nozione di fauna selvatica i piccioni domestici inselvatichiti, specie non contemplata tra le eccezioni indicate dalla evocata norma statale.

Secondo il principio di prevalenza della disciplina ambientale, la norma deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima per la parte che prevede l'esclusione dei piccioni domestici inselvatichiti dalla nozione di fauna selvatica, in tal modo sottraendoli alla protezione specifica disposta dalla normativa statale.

4.3. — Risulta altresì fondata, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., la questione proposta nei riguardi dell'art. 2, comma 2, della legge prov. Bolzano n. 14 del 2011, il quale sostituisce il comma 1, lettere b) ed e) dell'art. 4 della legge prov. di Bolzano n. 14 del 1987, prevedendo, tra l'altro, uno specifico calendario venatorio dal 1° luglio al 31 gennaio per la volpe e il cinghiale (lettera b) e dal 1° ottobre al 15 dicembre per la lepre bianca e la pernice bianca (lettera e, n. 1 e n. 2). L'art. 18, comma 1, della legge n. 157 del 1992 stabilisce invece per la volpe il periodo intercorrente tra la terza domenica di settembre e il 31 gennaio; per la pernice bianca e la lepre bianca il periodo tra il 1° ottobre e il 30 novembre; per il cinghiale quello dal 1° ottobre al 31

dicembre o quello dal 1° novembre al 31 gennaio. Con riguardo alle quattro specie coinvolte, il calendario regionale è comunque più ampio e, pertanto, per le stesse ragioni richiamate nello scrutinio del comma 1 dell'art. 2 della legge prov. Bolzano n. 14 del 2011, il superamento dei limiti di prelievo venatorio stabiliti dall'art. 18 della legge n. 157 del 1992 determina il contrasto della norma impugnata con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

4.4.— La censura proposta in riferimento allo stesso parametro costituzionale ed avente ad oggetto l'art. 2, comma 3, della legge prov. Bolzano n. 14 del 2011, che inserisce, dopo il comma 1 dell'art. 4 della legge provinciale n. 14 del 1987, il comma 1-bis, è parzialmente fondata.

La norma impugnata consente nelle zone frutti-vinicole l'esercizio della caccia alla lepre comune, al merlo, alla cesena e al tordo bottaccio fino al 10 gennaio e permette, nel periodo a partire dal 16 dicembre, la caccia alle tre menzionate specie di turdidi tutti i giorni della settimana. Le disposizioni statali interposte (art. 18, commi 1, 5 e 6, della legge n. 157 del 1992), invece, prevedono che: a) il merlo e la lepre comune siano cacciabili dalla terza domenica di settembre fino al 31 dicembre e la cesena ed il tordo bottaccio dalla terza domenica di settembre al 31 gennaio; b) le sessioni di caccia non superino settimanalmente il numero di tre giorni e le Regioni possano consentirne la libera scelta al cacciatore, escludendo i giorni di martedì e venerdì, nei quali l'attività venatoria è in ogni caso sospesa; c) fermo restando il silenzio venatorio nei giorni di martedì e venerdì, le Regioni, sentito l'Istituto nazionale per la fauna selvatica e tenuto conto delle consuetudini locali, possano, anche in deroga alla regola statale precedentemente richiamata, disciplinare diversamente l'esercizio venatorio da appostamento alla fauna selvatica migratoria, nei periodi intercorrenti tra il 1° ottobre ed il 30 novembre.

Il superamento dei limiti posti a tutela dell'ambiente si verifica per la specifica disciplina provinciale inerente al merlo e alla lepre comune, per i quali viene previsto un termine esteso al 10 gennaio anziché al 31 dicembre e contestualmente soppresso, per il merlo, il silenzio venatorio nei giorni di martedì e venerdì, in difformità sia dal comma 1 che dal comma 5 dell'art. 18 della legge n. 157 del 1992. Infatti, come accennato, il comma 6 di detta legge prevede l'assoluta inderogabilità del silenzio venatorio e la possibilità di una disciplina speciale soltanto nell'arco temporale intercorrente tra il 1° ottobre ed il 30 novembre.

Per quel che concerne la cesena ed il tordo bottaccio, il termine del 10 gennaio, fissato dalla legge provinciale, risulta compatibile, in quanto più ristretto, con l'art. 18, comma 1 della legge n. 157 del 1992, che consente la caccia fino al 31 gennaio. Ne consegue che sotto tale profilo la censura proposta dal Presidente del Consiglio è infondata, dal momento che la prescrizione dell'ente territoriale risulta più rigorosa di quella statale. In relazione alle medesime specie è invece fondata la censura inerente all'esclusione del silenzio venatorio, il cui rispetto è sancito in modo inderogabile dal legislatore statale, come in precedenza specificato.

In definitiva, con riguardo all'art. 2, comma 3, della legge prov. Bolzano n. 14 del 2011 deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale per contrasto con l'art. 18 della legge n. 157 del 1992, relativamente alla deroga del silenzio venatorio consentita per tutte le specie cacciabili dallo stesso enumerate. Per quel che concerne l'estensione complessiva del calendario venatorio, detta disposizione risulta contraria alla evocata norma interposta solo per quel che concerne le specie del merlo e della lepre comune. L'estensione – da parte del legislatore provinciale – del termine per la chiusura della stagione venatoria (per le sole specie del merlo e della lepre comune) e l'incremento delle modalità settimanali di prelievo (per le tre specie interessate) pregiudica il «nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica» (sentenza n. 323 del 1998), la cui determinazione, ai fini della tutela ambientale e dell'ecosistema, spetta in via esclusiva, dopo la riforma del titolo V della parte II della Costituzione, al legislatore statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

4.5. — La questione proposta nei confronti dell'art. 2, comma 5, della legge provinciale n. 14 del 2011, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., è altresì fondata.

La disposizione impugnata, la quale sostituisce l'art. 13 della legge Prov. Bolzano n. 14 del 1987, prevede, tra l'altro, che l'esercizio dell'attività venatoria sia consentito sia in forma vagante che mediante appostamento fisso (art. 13, comma 1, della legge prov. Bolzano n. 14 del 1987, come sostituito dalla norma impugnata). Questa specifica prescrizione collide con il principio, cosiddetto della caccia di specializzazione, sancito dall'art. 12, comma 5, della legge n. 157 del 1992. La norma prevede che, fatta eccezione per l'esercizio venatorio con l'arco o con il falco, ciascun cacciatore possa praticare l'attività in questione in una sola delle tre forme permesse in essa elencate, consistenti rispettivamente nella caccia vagante in zona Alpi, in quella da appostamento fisso e nell'insieme delle altre forme di attività venatoria consentite e praticate nel rimanente territorio secondo la programmazione di settore. Il cacciatore è tenuto, dunque, a scegliere, nell'ambito di tale ventaglio di alternative, la modalità di esercizio dell'attività venatoria che gli è più consona, «fermo restando che l'una forma esclude l'altra» (sentenza n. 116 del 2012). Il descritto criterio di esclusività – che vale a favorire il radicamento del cacciatore in un territorio e, al tempo stesso, a sollecitarne l'attenzione per l'equilibrio faunistico – trova la sua ratio giustificativa nella constatazione che un esercizio indiscriminato dell'attività venatoria da parte dei soggetti abilitati, su tutto il territorio agro-silvo-pastorale ed in tutte le forme consentite, rischierebbe di mettere in crisi la consistenza delle popolazioni della fauna selvatica. In quanto rivolta ad assicurare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili, la norma statale interposta si inquadra anch'essa nell'ambito materiale della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema riservato alla potestà legislativa esclusiva statale dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. Detta disposizione – concorrendo alla definizione del nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica – stabilisce, in particolare, una soglia uniforme di protezione da osservare su tutto il territorio nazionale (sentenza n. 116 del 2012; in senso conforme sentenze n. 441 del 2006, n. 536 del 2002, n. 168 del 1999 e n. 323 del 1998).

La disciplina statale – secondo la costante giurisprudenza di questa Corte – può essere modificata dalle Regioni e dalle Province autonome, nell'esercizio della loro potestà legislativa primaria (come nel caso di specie) o residuale in materia di caccia, esclusivamente nella direzione dell'innalzamento del livello di tutela (ex plurimis, sentenze n. 106 del 2011, n. 315 e n. 193 del 2010, n. 61 del 2009). La fattispecie normativa in esame, invece, autorizza l'esercizio cumulativo di due delle forme di caccia consentite, deroga alla disciplina statale attraverso una regolamentazione della materia che implica una soglia inferiore di tutela, e si pone perciò in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. e con la norma statale interposta (art. 12, comma 5, della legge n. 157 del 1992).

4.6. — Anche la questione proposta nei confronti dell'art. 2, comma 11, della legge prov. Bolzano n. 14 del 2011, il quale aggiunge il comma 3 all'art. 29 della legge provinciale n. 14 del 1987, è fondata. Detta norma prevede che l'assessore competente in materia di caccia predisponga un piano di controllo della nutria al fine di contenere la propagazione della specie, affidando al corpo forestale e agli agenti venatori la sua attuazione, senza subordinare tale attività alla valutazione tecnica dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA, ex Istituto nazionale per la fauna selvatica – INFS).

L'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992 consente alle Regioni il controllo delle specie di fauna selvatica anche nelle zone vietate alla caccia, al fine di migliorare la gestione del patrimonio zootecnico, per la tutela del suolo, per motivi sanitari, per la selezione biologica, per la tutela del patrimonio storico-artistico e per quella delle produzioni zoo-agroforestali ed ittiche. Tuttavia tale controllo, esercitato selettivamente, può essere praticato di norma attraverso metodi ecologici, sentito l'ISPRA.

Solo nel caso in cui tale Istituto verifichi l'inefficacia dei predetti metodi, le Regioni possono autorizzare piani di abbattimento. Questi ultimi devono essere attuati dalle guardie venatorie dipendenti dalle amministrazioni provinciali, insieme ad una serie di altri soggetti abilitati da detta normativa statale interposta.

La norma provinciale impugnata non è conforme al principio di gradualità espresso nell'evocata disposizione statale, dal momento che prescrive in via immediata e diretta piani di abbattimento, senza prevedere il parere dell'ISPRA circa la previa efficace esperibilità dei rimedi ecologici. Per le stesse ragioni inerenti alle precedenti impugnazioni, la disposizione in esame viola l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

4.7. — In ordine alle questioni esaminate rimangono assorbite le censure proposte in riferimento agli artt. 4 e 8, primo comma, dello statuto ed all'art. 117, primo comma, Cost. in relazione alle direttive 79/409/CEE e 92/43/CEE.

5. — La questione proposta nei confronti dell'art. 7, comma 5, della legge prov. Bolzano n. 14 del 2011 è priva di fondamento. Detta norma sostituisce il comma 6 dell'art. 22 della legge della Provincia di Bolzano 12 maggio 2010, n. 6 (Legge di tutela della natura e altre disposizioni), stabilendo che i provvedimenti di approvazione relativi ad opere e progetti, che abbiano avuto una valutazione di incidenza negativa, dispongano le misure compensative necessarie per garantire la coerenza globale della rete ecologica europea denominata «Natura 2000».

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri la norma, eliminando l'obbligo di comunicazione alla Commissione europea delle misure di compensazione adottate in relazione ai progetti per i quali la valutazione di incidenza abbia dato esito negativo, violerebbe l'art. 117, primo comma, Cost. Tale obbligo, infatti, sarebbe prescritto dall'art. 5, commi 9 e 10, del d.P.R. n. 357 del 1997, regolamento attuativo della direttiva 92/43/CEE e dall'art. 6, comma 4, della medesima direttiva 92/43/CEE.

Sul punto occorre preliminarmente considerare che l'art. 22, comma 6, della legge prov. Bolzano n. 6 del 2010, nella formulazione antecedente a quella impugnata, è già stato oggetto di declaratoria di illegittimità costituzionale per effetto della precedente sentenza di questa Corte n. 151 del 2011. Detta pronuncia aveva colpito, in particolare, la previsione di un rapporto diretto tra la Provincia e la Commissione europea in sede di comunicazione delle misure compensative. Confrontando la pregressa disposizione («I provvedimenti di approvazione, per i casi di cui ai commi 4 e 5, dispongono, eventualmente anche a carico del o della proponente, le misure compensative necessarie per garantire la coerenza globale della rete ecologica europea Natura 2000, di cui è data comunicazione alla Commissione europea») con quella oggetto del presente giudizio («I provvedimenti di approvazione, per i casi di cui ai commi 4 e 5, dispongono, eventualmente anche a carico del o della proponente, le misure compensative necessarie per garantire la coerenza globale della rete ecologica europea Natura 2000») si ricava con chiarezza come la formulazione della seconda sia ispirata all'esigenza di eliminare la prescrizione, sulla quale sono cadute le censure della sentenza n. 151 del 2011.

Pertanto, il mancato richiamo delle specifiche disposizioni statali da parte della norma regionale non comporta certamente la inapplicabilità di queste ultime (sentenze n. 43 del 2011 e n. 45 del 2010) soprattutto in una fattispecie come quella in esame, in relazione alla quale la Provincia autonoma non ha alcun titolo a regolare le modalità applicative della disposizione comunitaria, riservate allo Stato ai sensi dell'art. 5, commi 9 e 10, del d.P.R. n. 357 del 1997. Tale ultima disposizione è infatti espressione della competenza legislativa esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost. (ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali).

per questi motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 17 luglio 1987, n. 14 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per l'esercizio

della caccia), come sostituito dall'art. 2, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 12 dicembre 2011, n. 14 (Norme in materia di caccia, pesca, foreste, ambiente, usi civici, agricoltura, patrimonio ed urbanistica), limitatamente alle parole «e i piccioni domestici inselvatichiti»;

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, lettere b) ed e), numeri 1) e 2), della legge prov. Bolzano n. 14 del 1987, come sostituite dall'art. 2, comma 2, della legge prov. Bolzano n. 14 del 2011;

3) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-bis, della legge prov. Bolzano n. 14 del 1987, inserito dall'art. 2, comma 3, della legge prov. Bolzano n. 14 del 2011, nella parte in cui, per la lepore comune ed il merlo, consente l'esercizio della caccia fino al 10 gennaio e nella parte in cui, nel periodo a partire dal 16 dicembre, consente l'esercizio della caccia al merlo, alla cesena ed al tordo bottaccio tutti i giorni della settimana;

4) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 1, della legge prov. Bolzano n. 14 del 1987, come sostituito dall'art. 2, comma 5, della legge prov. Bolzano n. 14 del 2011;

5) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 29, comma 3, della legge prov. Bolzano n. 14 del 1987, aggiunto dall'art. 2, comma 11, della legge prov. Bolzano n. 14 del 2011;

6) *dichiara* estinto il processo limitatamente alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 36-bis della legge prov. Bolzano n. 14 del 1987, inserito dall'art. 2, comma 15, della legge prov. Bolzano n. 14 del 2011;

7) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-bis, della legge prov. Bolzano n. 14 del 1987, inserito dall'art. 2, comma 3, della legge prov. Bolzano n. 14 del 2011, nella parte in cui, per la cesena ed il tordo bottaccio, consente l'esercizio della caccia fino al 10 gennaio, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, dal presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

8) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 22, comma 6, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 12 maggio 2010, n. 6 (Legge di tutela della natura e altre disposizioni), come sostituito dall'art. 7, comma 5, della legge prov. Bolzano n. 14 del 2011, promossa, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione ed in relazione all'art. 5, commi 9 e 10, del decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357 (Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche) e all'art. 6, comma 4, della direttiva 21 maggio 1992, n. 92/43/CEE (Direttiva del Consiglio relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche), dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

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

Franco GALLO, Presidente  
Aldo CAROSI, Redattore  
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 12 dicembre 2012.

## **Sentenza: 12 dicembre 2012, n. 284**

**Materia:** demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni

**Limiti violati:** artt. 117, 118 e 119 Cost.

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Regione Veneto

**Oggetto:** articolo 27 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214

**Esito:** infondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata con riferimento all'articolo 27 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214

**Estensore nota:** Paola Garro

Con la sentenza in esame, la Corte dichiara infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Regione Veneto in relazione all'articolo 27 del d.l. 201/2011 che prevede una nuova disciplina in tema di valorizzazione, trasformazione, gestione e alienazione del patrimonio immobiliare pubblico.

Il comma 1 del citato articolo 27 ha introdotto l'articolo 33 *bis* nel decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria ) convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, e prevede (comma 1) che l'Agenzia del demanio promuova la costituzione di società, consorzi o fondi immobiliari per la valorizzazione, trasformazione, gestione ed alienazione del patrimonio immobiliare pubblico, senza nuovi oneri per la finanza pubblica; (comma 2) che l'avvio della verifica di fattibilità di tali iniziative sia promosso dall'Agenzia del demanio la quale, (comma 3) qualora le iniziative elencate dall'articolo prevedano forme societarie, individua attraverso procedure di evidenza pubblica i soggetti privati partecipanti ed i soggetti specializzati nella selezione dei quali avvalersi.

Secondo la ricorrente, la disciplina denunciata risulterebbe lesiva dell'autonomia regionale in quanto attribuisce all'Agenzia del demanio un ruolo determinante per la valorizzazione, trasformazione, gestione ed alienazione del patrimonio pubblico anche di proprietà delle Regioni e degli altri enti territoriali; la circostanza, poi, che le operazioni debbano essere compiute senza oneri per la finanza pubblica e che l'Agenzia del demanio partecipi alle iniziative societarie anche quando non sono interessati immobili dello Stato, lascerebbe trasparire l'intendimento dello Stato di gestire il processo di valorizzazione anche degli immobili pubblici regionali attraverso risorse finanziarie messe a disposizione dalle stesse Regioni o dagli altri enti territoriali. Le richiamate disposizioni si porrebbero, dunque, in contrasto con gli artt. 118 e 119 della Costituzione, che prevedono che le Regioni abbiano un proprio patrimonio e che quindi possano gestirne la valorizzazione nella loro autonomia amministrativa, organizzativa e finanziaria. Il comma 7 del nuovo articolo 33-*bis* introduce, a sua volta, disposizioni sostitutive dei commi 1 e 2 dell'articolo 58 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la compatibilità, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133. I predetti due commi disciplinano la procedura di dismissione del patrimonio immobiliare di Regioni, Comuni e altri enti locali, prevedendo la redazione di un piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari, con l'effetto di classificare i

beni inclusi nell'elenco come patrimonio disponibile, e stabiliscono, altresì, l'assegnazione ai beni in dismissione delle rispettive destinazioni d'uso urbanistiche, con la deliberazione di approvazione da parte del consiglio comunale. L'originario comma 2 dell'articolo 58 del d.l. 112/2008 è stato dichiarato in parte illegittimo poiché, secondo la Corte, detta disposizione, *“avuto riguardo all'effetto di variante allo strumento urbanistico generale, attribuito alla delibera che approva il piano di alienazione e valorizzazione, finiva per riguardare, con carattere prevalente, la materia del governo del territorio per la quale lo Stato ha soltanto il potere di fissare i principi generali, spettando alle Regioni di emanare la normativa di dettaglio* (sentenza n. 340 del 2009). Secondo la Regione, anche il testo del novellato comma 2 dell'articolo 58 incorrerebbe nelle medesime censure di incostituzionalità poiché assegna alle regioni un termine assai ristretto entro il quale esercitare la potestà legislativa concorrente e delineaerebbe, altresì, un contenuto di dettaglio in violazione dell'articolo 117, terzo comma, Cost.

Il comma 2 dell'articolo 27 impugnato inserisce l'articolo 3 *ter* nel decreto-legge 25 settembre 2001, n. 351 (Disposizioni urgenti in materia di privatizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico e di sviluppo dei fondi comuni di investimento immobiliari), convertito, con modificazioni, dalla legge 23 novembre 2001, n. 410 e reca, secondo la ricorrente, una disciplina di dettaglio delle procedure, al punto da apparire incompatibile con l'autonomia costituzionalmente riconosciuta alle Regioni in materia di governo del territorio e di valorizzazione del proprio patrimonio immobiliare, sia a livello legislativo che amministrativo e finanziario, ponendosi, dunque, in contrasto con gli artt. 117, terzo comma, 118, primo e secondo comma, e 119, ultimo comma, della Costituzione.

Le censure sollevate dalla Regione Veneto – formalmente rivolte all'intero articolo 27 ma sviluppate, nei motivi, solo in riferimento ai commi 1 e 2, fanno leva, in sintesi, sulla pretesa lesione della sfera delle attribuzioni legislative regionali in tema di governo del territorio e gestione del patrimonio immobiliare delle regioni poiché specificano nel dettaglio competenze e procedure che non appartengono ad una disciplina di principio, quale dovrebbe essere quella statale nelle materie a legislazione concorrente.

La Corte respinge tutte le censure poiché ritiene che le materie oggetto della disciplina denunciata siano da ascrivere nel complesso dei provvedimenti riconducibili alla manovra finanziaria e pertanto attribuibili alla materia del coordinamento della finanza pubblica. Infatti, secondo i giudici, *si tratta di interventi che si saldano strettamente alle misure che, nell'attuale fase, compongono il piano di stabilizzazione e che, del resto, tendono ad allinearsi alle raccomandazioni a tal proposito fornite, anche di recente, dagli organismi dell'Unione europea*. Il profilo “finanziario” delle disposizioni in esame, secondo la Consulta, è dunque prevalente rispetto a quello meramente “patrimoniale” dei diritti e delle competenze che gli enti territoriali esercitano sui beni immobili, con la conseguenza che le norme censurate si qualificano come misure di coordinamento della finanza pubblica. La Corte rileva che *la legislazione statale da tempo introduce discipline del patrimonio immobiliare pubblico considerato nel suo complesso indipendentemente, cioè, dalla questione della specifica appartenenza dei singoli beni a questo o a quello tra i diversi enti pubblici territoriali coinvolti; tutto questo allo scopo di tracciare obiettivi di “governo” rispondenti a fini e interessi generali o comuni, destinati a concorrere, ma su un piano prevalentemente finanziario, alla gestione dei beni da parte del singolo ente che ne disponga a titolo meramente “dominicale”*. L'oggetto – o, se si vuole, la materia – *dell'intervento finisce, quindi, per non riguardare i singoli immobili degli enti coinvolti, ma piuttosto l'insieme del patrimonio immobiliare pubblico, individuato come entità a sé stante, e rispetto al quale – quindi – i criteri di gestione ottimale, sul piano economico-finanziario, non possono che essere, per ovvie ragioni, uniformi su tutto il territorio nazionale*.

In conclusione, le censure sono respinte dai giudici poiché le misure disciplinate dall'articolo 27 sono perfettamente in linea con altri precedenti e contemporanei interventi adottati dal legislatore statale per conseguire, attraverso la razionalizzazione e la valorizzazione della gestione del patrimonio immobiliare pubblico inteso nel suo complesso ed individuato come entità a sé

stante, gli obiettivi di coordinamento della finanza pubblica e di riduzione delle spese imposti dagli obblighi interni e comunitari.

**Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Gestione del patrimonio immobiliare delle Regioni - Attribuzione all'Agenzia del demanio di compiti vari, per la valorizzazione, trasformazione, gestione ed alienazione del patrimonio pubblico anche di proprietà delle Regioni e degli altri enti territoriali - Ricorso della Regione Veneto - Asserita adozione di normativa di dettaglio nell'ambito delle materie di legislazione concorrente del governo del territorio e della valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico - Insussistenza - Misure riconducibili al piano di stabilizzazione economico-finanziaria del Paese, espressione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica - Non fondatezza della questione. - D.l. 6 dicembre 2011, n. 201 (convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214), art. 27. - Costituzione, artt. 117, 118 e 119. (GU n.50 del 19-12-2012)**

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 27 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, promosso dalla Regione Veneto, con ricorso notificato il 21 febbraio 2012, depositato in cancelleria il 23 febbraio 2012 ed iscritto al n. 29 del registro ricorsi 2012.

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

*udito* nell'udienza pubblica del 7 novembre 2012 il Giudice relatore Paolo Grossi;

*uditi* gli avvocati Luca Antonini, Bruno Barel, Andrea Manzi e Daniela Palumbo per la Regione Veneto.

#### *Ritenuto in fatto*

(omissis)

#### *Considerato in diritto*

1. — La Regione Veneto impugna, fra gli altri, l'art. 27 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, per contrasto con gli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione. In particolare, quanto al comma 1 di detto articolo – che ha inserito un nuovo articolo (il 33-bis) nel decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, sotto la rubrica «Strumenti sussidiari per la gestione degli immobili pubblici» – il legislatore statale avrebbe attribuito all'Agenzia del demanio un ruolo determinante per la valorizzazione, trasformazione, gestione ed alienazione del patrimonio pubblico anche di proprietà delle Regioni e degli altri enti territoriali, sia attraverso la costituzione di società, consorzi o fondi immobiliari, sia attraverso la selezione dei privati partecipanti, sia nella selezione dei soggetti specializzati dei quali avvalersi. La norma, inoltre, lascerebbe trasparire l'intendimento dello Stato di gestire il processo di valorizzazione anche degli immobili pubblici regionali attraverso risorse finanziarie messe a disposizione dalle stesse Regioni o dagli altri enti territoriali, in contrasto con gli artt. 118 e 119 della Costituzione, «ove si prevede che le Regioni abbiano un proprio patrimonio e che quindi

possano gestirne, nella loro autonomia amministrativa organizzativa e finanziaria, la valorizzazione».

A proposito, poi, della disciplina dettata dal comma 7 del predetto nuovo art. 33-bis – con il quale sono stati sostituiti i commi 1 e 2 dell’art. 58 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la compatibilità, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 – la disposizione novellata, per un verso, assegnerebbe alle Regioni un termine assai breve entro il quale esercitare la potestà legislativa concorrente; per altro verso delineerebbe anche un contenuto di dettaglio, in violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost. Essendo quindi certa la inosservanza di un termine così breve per l’esercizio della competenza regionale, la disposizione solo all’apparenza rispetterebbe l’autonomia regionale, per di più dettando una disciplina mal coordinata: l’art. 25, comma 2, della legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell’attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie), infatti, che si applicherebbe per l’appunto in caso di inosservanza del predetto termine, non si riferisce al tema (qui rilevante) delle varianti agli strumenti generali, finalizzate ad attribuire una destinazione d’uso a immobili pubblici in dismissione.

Quanto al comma 2 della disposizione oggetto di impugnativa – che ha inserito l’art. 3-ter nel decreto-legge 25 settembre 2001, n. 351 (Disposizioni urgenti in materia di privatizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico e di sviluppo dei fondi comuni di investimento immobiliari), convertito, con modificazioni, dalla legge 23 novembre 2001, n. 410 – la relativa disciplina scenderebbe nel dettaglio delle procedure, al punto da apparire incompatibile con l’autonomia costituzionalmente riconosciuta alla Regione in materia di governo del territorio e di valorizzazione del proprio patrimonio immobiliare, sia a livello legislativo che amministrativo e finanziario, ponendosi, dunque, in contrasto con gli artt. 117, terzo comma, 118, primo e secondo comma, e 119, ultimo comma, della Costituzione.

2. — Le doglianze avanzate dalla Regione ricorrente – formalmente rivolte all’intero art. 27 ma sviluppate, nei motivi, solo in riferimento ai commi 1 e 2 – fanno dunque leva, essenzialmente, sulla pretesa lesione della sfera delle attribuzioni legislative regionali in tema di gestione del patrimonio immobiliare delle Regioni. Si sottolinea, in particolare, come gli interventi legislativi censurati si iscrivano in un complesso di misure che, da un lato, concentrano in capo alla Agenzia del demanio un ruolo determinante nella valorizzazione, trasformazione, gestione ed alienazione del patrimonio pubblico, anche di proprietà delle Regioni e degli enti locali controllati, così da rivelare un intendimento dello Stato di pervenire ad una diretta e abnorme gestione di questi processi; dall’altro, finiscono con lo specificare nel dettaglio competenze e procedure al di là di una semplice normativa di principio, quale dovrebbe essere quella statale in materie – quali il governo del territorio e la valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico – a legislazione concorrente.

3. — Entrambi i motivi di impugnazione non sono, però, persuasivi, avuto riguardo alla cornice entro la quale deve iscriversi il provvedimento legislativo oggetto di censura e, in tale ambito, alla ratio che risulta ispirare le peculiari e composite disposizioni dettate in tema di valorizzazione e gestione del patrimonio immobiliare pubblico.

4. — E’ noto infatti, a questo riguardo, come la giurisprudenza costituzionale abbia da tempo affermato che per la individuazione della “materia” agli effetti della ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni, occorra far riferimento al nucleo centrale della disciplina normativa, al fine di identificarne la concreta ratio, dovendosi invece trascurare tutti i profili secondari e di dettaglio (tra le tante, sentenza n. 168 del 2009).

Ebbene, non sembra dubbio che il nucleo della pur complessa disciplina dettata dal decreto-legge n. 201 del 2011 (e che ne ha costituito in larga misura la “giustificazione” anche sul piano dei relativi presupposti di straordinaria necessità ed urgenza) è rappresentato – come emerge dal

relativo preambolo (nel quale, in sintesi, si addita il fine «di garantire la stabilità economico-finanziaria del Paese nell'attuale eccezionale situazione di crisi internazionale e nel rispetto del principio di equità, nonché di adottare misure dirette a favorire la crescita, lo sviluppo e la competitività») – dall'esigenza di introdurre meccanismi multisettoriali (misure in tema di sviluppo ed equità; in tema di rafforzamento del sistema finanziario nazionale ed internazionale; in tema di consolidamento dei conti pubblici, fra le quali quelle relative alle riduzioni di spesa, alla riduzione del debito pubblico, e, in particolare, alle dismissioni immobiliari, qui in discorso, nonché in tema di concorrenza e di sviluppo industriale ed infrastrutturale) evidentemente appartenenti al complesso dei provvedimenti riconducibili alla manovra finanziaria e, perciò, naturalmente attribuibili alla materia “coordinamento della finanza pubblica”.

Si tratta, infatti, di interventi che si saldano strettamente alle misure che, nell'attuale fase, compongono il piano di stabilizzazione e che, del resto, tendono ad allinearsi alle raccomandazioni a tal proposito fornite, anche di recente, dagli organismi dell'Unione europea.

5. — La prospettiva evocata dalla Regione ricorrente appare, al contrario, ispirata da una visione essenzialmente “patrimonialistica”, e finisce per risultare, perciò, eccentrica rispetto al contesto del provvedimento censurato: il quale, lungi dal proporre una contaminazione delle competenze circa la titolarità dei beni in questione, introduce unicamente meccanismi volti alla ottimizzazione complessiva del patrimonio immobiliare pubblico, incidendo in primo luogo sul profilo funzionale della sua destinazione ed utilizzazione economica. Come infatti emerge dalla stessa relazione tecnica che ha accompagnato il disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 201 del 2011, l'art. 27 si prefigge l'obiettivo di «velocizzare ed ottimizzare il corretto utilizzo degli immobili appartenenti, in particolare, allo Stato ed agli enti territoriali, attraverso un'ampia gamma di strumenti, intervenendo anche su aspetti procedurali per una loro semplificazione. Tra l'altro, tale ottimizzazione, da un lato, fa emergere in modo più chiaro la parte del patrimonio immobiliare utilizzato per finalità istituzionali e, da un altro lato, agevola e velocizza la “trasformazione” degli altri immobili in risorse finanziarie». Da qui l'attribuzione all'Agenzia del demanio di compiti di «promozione della fattibilità delle iniziative» che si prevede vengano attivate «a livello territoriale con la finalità di costituire forme societarie, consortili o fondi immobiliari locali» e la introduzione di procedure ampiamente partecipate, volte alla armonica e, appunto, ottimale realizzazione degli obiettivi perseguiti.

Il profilo, per così dire, “finanziario” appare, in altri termini, del tutto prevalente rispetto a quello meramente “patrimoniale” dei diritti, o delle competenze, che gli enti territoriali esercitano su quei beni, consentendo di ricondurre l'innesto normativo censurato nel panorama, come già detto, delle misure di coordinamento della finanza pubblica.

Sembra, anzi, potersi rilevare – tanto sul piano del linguaggio normativo quanto su quello contenutistico, desumibile dallo stratificato succedersi delle varie iniziative legislative sulla materia qui in discorso – come la legislazione statale appaia da tempo generalmente orientata a introdurre discipline del patrimonio immobiliare “pubblico” considerato nel suo complesso, indipendentemente, cioè, dalla questione della specifica appartenenza dei singoli beni a questo o a quello tra i diversi enti pubblici territoriali coinvolti; e ciò nella ovvia prospettiva di tracciare obiettivi di “governo” rispondenti a fini e interessi generali o comuni, destinati a concorrere, ma su un piano prevalentemente finanziario, alla gestione dei beni da parte del singolo ente che ne disponga a titolo meramente “dominicale”. L'oggetto – o, se si vuole, la materia – dell'intervento finisce, quindi, per non riguardare i singoli immobili degli enti coinvolti, ma piuttosto l'insieme del patrimonio immobiliare pubblico, individuato come entità a sé stante, e rispetto al quale – quindi – i criteri di gestione ottimale, sul piano economico-finanziario, non possono che essere, per ovvie ragioni, uniformi su tutto il territorio nazionale.

6. — Ispirate a presupposti di questo genere appaiono, del resto, nella giurisprudenza costituzionale, quelle pronunce di infondatezza di questioni sollevate dalle Regioni nei confronti di disposizioni

statali analoghe a quelle in esame, adottate nella costante riaffermazione del principio secondo cui le disposizioni statali di coordinamento della finanza pubblica sono legittime in quanto: a) stabiliscano un “limite complessivo, anche se non generale, della spesa corrente” per le Regioni; b) evitino di prevedere in modo dettagliato le modalità per il raggiungimento degli obiettivi (tra le altre più recenti, la sentenza n. 182 del 2011, che subordina la legittimità delle disposizioni statali alla condizione che sia consentita l’extrapolazione, dalle singole disposizioni, «di principi rispettosi di uno spazio aperto all’esercizio dell’autonomia regionale»).

Alla stessa linea risultano, peraltro, riconducibili – per ciò che riguarda il perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica anche attraverso la valorizzazione degli immobili – le scelte legislative che, in armonia con il nuovo titolo V, hanno portato via via – dopo la legge 15 maggio 1997, n. 127 (Misure urgenti per lo snellimento dell’attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo) – all’emanazione, tra gli altri, di provvedimenti come: a) il ricordato decreto-legge n. 351 del 2001, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 410 del 2001, che ha, tra l’altro, previsto una serie di procedure per l’alienazione di immobili dello Stato con possibilità di riconoscere agli «enti territoriali interessati» quote del ricavato «attribuibile alla rivendita degli immobili valorizzati» (art. 3, comma 15); b) il decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, che, per l’appunto, all’art. 58 ha disciplinato le procedure per la «Ricognizione e valorizzazione del patrimonio immobiliare di regioni, comuni ed altri enti locali»; c) la legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2010), che, all’art. 1, comma 223, ha autorizzato l’alienazione di immobili a trattativa privata, con diritto di opzione riconosciuto agli enti territoriali; d) il decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n.122, il quale, nel recare misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica, ha dettato, all’art. 8, comma 2, specifiche disposizioni in tema di gestione degli immobili degli enti locali, proprio nel quadro ed «ai fini della tutela dell’unità economica della Repubblica e nel rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica, previsti dagli articoli 119 e 120 della Costituzione»; e) l’art. 33 della legge n. 98 del 2011, su cui si tornerà più avanti; f) la legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2012), che ha previsto di conferire o trasferire immobili dello Stato a fondi comuni di investimento o a società di gestione del risparmio, prevedendo, altresì, più in generale (all’art. 8), «Disposizioni in materia di debito pubblico degli enti territoriali» (con obbligo della riduzione del debito pubblico «ai fini della tutela dell’unità economica della Repubblica»: comma 3); g) il più volte richiamato decreto-legge n. 201 del 2011, che, tra l’altro, all’art. 28 contiene disposizioni in tema di «Concorso alla manovra degli Enti territoriali e ulteriori riduzioni di spese».

Nel più generale quadro degli strumenti dedicati alla realizzazione del patto di stabilità e del coordinamento della finanza pubblica va, per altro verso, rammentato, accanto alla nuova legge di contabilità e finanza pubblica nonché accanto al richiamato decreto-legge n. 78 del 2010, anche il decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario), il quale, prevedendo, tra l’altro, agli artt. 33 e seguenti, l’istituzione di una «Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica» proprio come sede stabile per una partecipata definizione degli obiettivi di finanza pubblica e delle relative procedure, ha espressamente ribadito (art. 32) che «L’autonomia finanziaria delle regioni, delle province e delle città metropolitane deve essere compatibile con gli impegni finanziari assunti con il Patto di stabilità e di crescita».

7. — Tutto ciò conferma, del resto, il lungo itinerario che ha contrassegnato i diversi passaggi in cui si è articolato il percorso normativo concernente la materia; percorso che rinviene, da ultimo, puntuale conferma alla stregua dell’univoco tenore della «Direttiva del Presidente del Consiglio con

le linee guida per contenere le spese pubbliche di gestione», del 3 maggio 2012, ove, fra le voci oggetto della cosiddetta spending review, si fa espressa menzione di «ricognizione degli immobili in uso; riduzione della spesa per locazioni, assicurando il controllo della gestione dei contratti; definizione di precise connessioni tra superficie occupata e numero degli occupanti»; di «ottimizzazione dell'utilizzo degli immobili di proprietà pubblica anche attraverso compattamenti di uffici ed amministrazioni»; di «restituzione all'Agenzia del demanio degli immobili di proprietà pubblica eccedenti i fabbisogni». Una serie di obiettivi perfettamente sintonici rispetto alla ratio della iniziativa legislativa che la Regione Veneto censura.

D'altra parte, che la disciplina della valorizzazione e gestione del patrimonio immobiliare pubblico presenti vocazioni di carattere univocamente, o prevalentemente, finanziario emerge, anche, dallo specifico contesto normativo in cui viene ad iscriversi il nuovo – e contestato – art. 33-bis del d.l. n. 98 del 2011.

Tale decreto-legge ha, infatti, tra l'altro dettato – nel quadro di disposizioni intese a realizzare il controllo e la riduzione della spesa pubblica, con attribuzione di un ruolo primario all'Agenzia del demanio – previsioni specifiche in materia di «acquisto, vendita, manutenzione e censimento di immobili pubblici» (art. 12); ha introdotto il “Nuovo patto di stabilità interno”, con i relativi “parametri di virtuosità” per le singole Regioni (art. 20); ed ha, per l'appunto, stabilito analitiche «disposizioni in materia di valorizzazione del patrimonio immobiliare», prevedendo, in particolare (art. 33), la costituzione di una «società di gestione del risparmio» per la istituzione di fondi di investimento destinati a «partecipare in fondi di investimento immobiliari chiusi promossi da regioni, province, comuni anche in forma consorziata» nonché da enti pubblici o società interamente partecipate, proprio «al fine di valorizzare o dismettere il proprio patrimonio immobiliare disponibile»; fondi che, a loro volta, sono destinatari dei conferimenti immobiliari e sono abilitati ad effettuare acquisti di immobili degli enti pubblici, o dai medesimi utilizzati, o ad ottimizzare, sul piano finanziario, il patrimonio immobiliare non utilizzato per finalità istituzionali.

È anche significativo che alla costituzione di tale società di gestione del risparmio sia stata fatta corrispondere la previsione dello scioglimento e della messa in liquidazione della società «Patrimonio dello Stato s.p.a.» (art. 33, comma 8) – istituita già dal decreto-legge 15 aprile 2002, n. 63 (Disposizioni finanziarie e fiscali urgenti in materia di riscossione, razionalizzazione del sistema di formazione del costo dei prodotti farmaceutici, adempimenti ed adeguamenti comunitari, cartolarizzazioni, valorizzazione del patrimonio e finanziamento delle infrastrutture), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 giugno 2002, n. 112.

8. — Su queste basi, la prima delle censure della Regione ricorrente non è dunque fondata. Il ruolo attribuito alla Agenzia del demanio appare, come si è accennato, in linea con l'articolata gamma di interventi che alla stessa sono stati via via riservati per conseguire un obiettivo di razionalizzazione e valorizzazione della gestione del patrimonio immobiliare e con gli obiettivi di coordinamento della finanza pubblica e di riduzione delle spese di cui agli obblighi interni e comunitari. Le iniziative che l'Agenzia del demanio può promuovere, a norma del nuovo art. 33-bis del d.l. n. 98 del 2011 – va sottolineato, invero, il carattere promozionale delle stesse – prevedono, peraltro, ampia partecipazione degli enti interessati: è, infatti, espressamente previsto (al comma 2) che l'avvio della verifica di fattibilità di tali iniziative debba essere preceduto dalle attività di cui all'art. 3-ter, comma 4, del d.l. n. 351 del 2001 (articolo aggiunto, per l'appunto, dal comma 2 dell'art. 27 qui impugnato e intitolato «Processo di valorizzazione degli immobili pubblici»), connesse alla formulazione dei «programmi unitari di valorizzazione territoriale», ampiamente partecipati.

D'altra parte, rispetto a materie tanto complesse ed articolate come il “coordinamento della finanza pubblica”, specie se ragguagliato ad un settore strutturalmente e funzionalmente composito come la gestione del patrimonio immobiliare degli enti pubblici, soltanto in presenza di una legislazione statale che effettivamente “espropri” – nello specifico settore preso in considerazione e in misura inaccettabile rispetto agli obiettivi perseguiti dalla normazione di principio – gli spazi della autonomia regionale, potrà dirsi intervenuto un vulnus sul versante della relativa sfera di

attribuzione legislativa. Ma perché una simile ipotesi possa risultare concretamente verificata occorrerebbero dei sicuri indici di riconoscimento, che attestassero uno sviamento della funzione normativa di “principio”, con correlativa invasione nella sfera della funzione normativa di “dettaglio”, non legittima, del resto, proprio perché non essenziale alla prima. Evenienza, questa, che, per le predette ragioni, non si è realizzata nel caso di specie.

9. — Quanto, poi, alle doglianze relative alla previsione del comma 7 del nuovo 33-bis, la Regione si limita a richiamare la sentenza n. 340 del 2009, con la quale venne dichiarata la illegittimità costituzionale del comma 2 del citato art. 58 sul rilievo che, trattandosi prevalentemente di disciplina attinente al governo del territorio, la disposizione allora impugnata, anziché dettare una disciplina di principio, prescrivendo criteri ed obiettivi, si risolveva in una normativa dettagliata che non lasciava spazi di intervento al legislatore regionale, ponendosi in contrasto con l’art. 117 Cost. A parere della Regione, i vizi che avevano allora compromesso la norma dichiarata costituzionalmente illegittima affliggerebbero anche la nuova disposizione, e per le stesse ragioni.

Ove, però, si pongano a raffronto il testo della disposizione dichiarata illegittima (riportato nella sentenza n. 340 del 2009) e il testo della disposizione ora nuovamente impugnata per gli stessi profili, emergerà che la censura appare priva di fondamento: essa risulta, infatti, unicamente basata sull’argomento della asserita brevità del termine entro il quale le Regioni sono state chiamate a disciplinare la procedura di approvazione delle delibere comunali quali varianti del piano regolatore generale e le procedure di co-pianificazione per la eventuale verifica di conformità agli strumenti di pianificazione sovraordinata. Termini che, qualora lasciati decorrere, farebbero riaffiorare una disciplina di dettaglio, come tale invasiva della sfera di competenza regionale.

Si tratta, come appare evidente, di una questione di mero fatto, che non rende la norma in sé contrastante con l’evocato parametro, dal momento che la potestà legislativa regionale di “dettaglio” è stata mantenuta, anche se con la previsione, del tutto ragionevole, di un esercizio entro spazi temporali circoscritti: l’adeguatezza di tali termini appare, infatti, tematica insindacabile, non potendosi certo configurare una ipotesi di palese incongruità, mentre ne appare evidente la funzione di “principio”, in relazione allo scopo di rendere celere la procedura e di “premiare” le Regioni più virtuose.

10. — A proposito, poi, del comma 2 dell’art. 27 impugnato, la Regione ricorrente lamenta che la disposizione denunciata scenderebbe nel dettaglio delle procedure, al punto da apparire incompatibile con l’autonomia costituzionalmente riconosciuta alla Regione in materia di governo del territorio e di valorizzazione del patrimonio immobiliare, sia a livello legislativo che amministrativo e finanziario.

L’assunto non è, neppure in questo caso, condivisibile, alla stregua della ratio complessiva che ha ispirato la disposizione in esame. La premessa procedimentale risulta, infatti, sicuramente di “principio”, dal momento che il comma 1 della disposizione stabilisce che «L’attività dei Comuni, Città metropolitane, Province, Regioni e dello Stato, anche ai fini dell’attuazione del presente articolo, si ispira ai principi di cooperazione istituzionale e di co-pianificazione, in base ai quali essi agiscono mediante intese e accordi procedimentali, prevedendo, tra l’altro, l’istituzione di sedi stabili di concertazione al fine di perseguire il coordinamento, l’armonizzazione, la coerenza e la riduzione dei tempi delle procedure di pianificazione del territorio».

Quanto, poi, alla funzione della norma, la stessa è tracciata dal comma 2, ove si stabilisce che «Al fine di contribuire alla stabilizzazione finanziaria, nonché per promuovere iniziative volte allo sviluppo economico e alla coesione sociale e per garantire la stabilità del Paese, il Presidente della Giunta regionale, d’intesa con la Provincia e i comuni interessati, promuove, anche tramite la sottoscrizione di uno o più protocolli d’intesa, [...] la formazione di “programmi unitari di valorizzazione territoriale”». Programmi che, a norma del comma 5, sono «finalizzati ad avviare, attuare e concludere in tempi certi, autodeterminati dalle Amministrazioni partecipanti, nel rispetto dei limiti e dei principi generali di cui al presente articolo, un processo di valorizzazione unico dei

predetti immobili, in coerenza con gli indirizzi di sviluppo territoriale e con la programmazione economica».

Ci si muove, dunque, sul piano di un coordinamento che, collocando la relativa disciplina su di un livello eccedente quello della semplice gestione del patrimonio immobiliare, ancora una volta trascende (e assorbe) una semplice visione “localistica” del governo del territorio, per inserirsi, invece, in un disegno complessivo di razionalizzazione e valorizzazione economico-finanziaria degli immobili come una tra le più consistenti “risorse” pubbliche. Tenuto conto, poi, del fatto che la disciplina in discorso pare intesa a tracciare gli aspetti procedurali destinati a realizzare gli indicati obiettivi di co-pianificazione, è del tutto evidente che le disposizioni in questione, in quanto di “principio”, ammettano – per non risultare meramente declamatorie – una ulteriore scansione procedimentale, facendo comunque salva l’autonomia delle Regioni nelle determinazioni “concrete” da assumere per la formazione degli accordi.

Quanto, infine, alla funzione “sollecitatoria” dei previsti termini, la stessa si ispira alla disciplina di programma tracciata dal comma 1, ove – come si è rammentato – espressamente si evoca la necessità che l’attività dei vari enti interessati sia intesa a conseguire, appunto, anche la «riduzione dei tempi delle procedure di pianificazione del territorio».

per questi motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’articolo 27 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l’equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, come sollevata, in riferimento agli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

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

Franco GALLO, Presidente  
Paolo GROSSI, Redattore  
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 12 dicembre 2012.

## **Sentenza: 19 dicembre 2012, n. 287**

**Materia:** formazione professionale

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** articoli 117, quarto e sesto comma, 118 e 117 della Costituzione, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione)

**Ricorrente:** Regioni Toscana, Emilia-Romagna, Liguria, Umbria, Regione autonoma Sardegna

**Oggetto:** articolo 11 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148

**Esito:** fondatezza del ricorso

**Estensore nota:** Caterina Orione

La disposizione impugnata, articolo. 11 *Livelli di tutela essenziali per l'attivazione dei tirocini*, recita: “1. I tirocini formativi e di orientamento possono essere promossi unicamente da soggetti in possesso degli specifici requisiti preventivamente determinati dalle normative regionali in funzione di idonee garanzie all'espletamento delle iniziative medesime. Fatta eccezione per i disabili, gli invalidi fisici, psichici e sensoriali, i soggetti in trattamento psichiatrico, i tossicodipendenti, gli alcolisti e i condannati ammessi a misure alternative di detenzione, i tirocini formativi e di orientamento non curriculari non possono avere una durata superiore a sei mesi, proroghe comprese, e possono essere promossi unicamente a favore di neo-diplomati o neo-laureati entro e non oltre dodici mesi dal conseguimento del relativo titolo di studio. 2. In assenza di specifiche regolamentazioni regionali trovano applicazione, per quanto compatibili con le disposizioni di cui al comma che precede, l'articolo 18 della legge 24 giugno 1997 n. 196 e il relativo regolamento di attuazione”.

Le ricorrenti lamentano la violazione delle attribuzioni regionali in materia di istruzione e formazione professionale, violazione che sussisterebbe anche qualora si trattasse di livelli di tutela essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, come recita la rubrica dell'articolo, in quanto la norma statale non prevede alcuna forma concertativa attuativa con le Regioni, né vengono indicati standard minimi e si prevede una dettagliata disciplina..

La Corte accoglie il ricorso richiamando la propria giurisprudenza in materia e per ciò che attiene ai livelli essenziali.

La Corte ha sancito che, , la competenza residuale e quindi esclusiva delle Regioni in materia di istruzione e formazione professionale «riguarda la istruzione e la formazione professionale pubbliche che possono essere impartite sia negli istituti scolastici a ciò destinati, sia mediante strutture proprie che le singole Regioni possano approntare in relazione alle peculiarità delle realtà locali, sia in organismi privati con i quali vengano stipulati accordi» (sentenza n. 50 del 2005).

Viceversa, la disciplina della formazione interna – ossia quella formazione che i datori di lavoro offrono in ambito aziendale ai propri dipendenti – di per sé non rientra nella menzionata materia, né in altre di competenza regionale; essa, essendo intimamente connessa con il sinallagma contrattuale, attiene all'ordinamento civile, sicché spetta allo Stato stabilire la relativa normativa (sentenza n. 24 del 2007).

La Corte ha puntualizzato, *che i due titoli di competenza non sempre appaiono «allo stato puro»* ( sentenza n. 167 /2010 in tema di apprendistato), ed ha precisato che il fondamento *«di tale competenza, che in linea di principio non può venire sottratto al legislatore regionale (...) – al di fuori del sistema scolastico secondario superiore, universitario e post-universitario – cade sull’addestramento teorico e pratico offerto o prescritto obbligatoriamente (sentenza n. 372 del 1989) al lavoratore o comunque a chi aspiri al lavoro: in tal modo, la sfera di attribuzione legislativa regionale di carattere residuale viene a distinguersi sia dalla competenza concorrente in materia di istruzione (sentenza n. 309 del 2010), sia da quella, anch’essa ripartita, in materia di professioni (art. 117, terzo comma, Cost.), nel quadro della esclusiva potestà statale di dettare le norme generali sull’istruzione (art. 117, secondo comma, lettera n, Cost.)»* (così la sentenza n. 108 del 2012).

Quanto all’asserzione priva di riscontro, da parte resistente, che si tratti di “livelli essenziali”, la Corte riafferma che a nulla rileva l’autoqualificazione di una disposizione per rendere effettiva *l’esistenza del titolo di competenza*. I livelli essenziali delle prestazioni, non afferiscono ad una materia strettamente intesa, ma sono l’esplicitazione della potestà legislativa “trasversale” del legislatore statale in tutte le materie (sentenza n. 322 del 2009) e deve essere individuata solo relativamente *a specifiche prestazioni delle quali la normativa statale definisca il livello essenziale di erogazione (sentenze n. 383 e n. 285 del 2005), mediante la determinazione dei relativi standard strutturali e qualitativi, da garantire agli aventi diritto su tutto il territorio nazionale in quanto concernenti il soddisfacimento di diritti civili e sociali tutelati dalla Costituzione stessa»* (sentenza n. 232 del 2011).

Formazione professionale - Tirocini formativi e di orientamento non curriculari - Disciplina statale sui requisiti che devono essere posseduti dai soggetti che li promuovono, nonché sulla durata e sui destinatari degli stessi - Ricorsi delle Regioni Liguria, Umbria, Toscana, Emilia-Romagna e Sardegna - Misure che esorbitano dalla materia della formazione aziendale o interna, di competenza statale ed invadono l'ambito di competenza normativa residuale delle Regioni in materia di istruzione e formazione professionale - Illegittimità costituzionale - Assorbimento degli ulteriori parametri. - D.L. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148), art. 11. - Costituzione, art. 117, quarto comma; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10 (Costituzione, artt. 117, sesto comma, e 118). (GU n.51 del 27-12-2012)

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell’art. 11 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, promossi con autonomi ricorsi dalle Regioni Toscana, Emilia-Romagna, Liguria, Umbria e dalla Regione autonoma Sardegna, notificati il 14-18 ed il 15 novembre 2011, depositati in cancelleria il 17, il 23 ed il 24 novembre 2011, rispettivamente iscritti ai nn. 133, 144, 146, 147 e 160 del 2011.

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

*udito* nell’udienza pubblica del 19 giugno 2012 il Giudice relatore Sergio Mattarella;

*uditi* gli avvocati Giandomenico Falcon e Franco Mastragostino per le Regioni Emilia-Romagna, Umbria e Liguria, Massimo Luciani per la Regione autonoma Sardegna, Marcello Cecchetti per la Regione Toscana e l’avvocato dello Stato Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri.

### *Ritenuto in fatto*

(omissis)

### *Considerato in diritto*

1.— Le Regioni Liguria, Umbria, Toscana, Emilia-Romagna e Sardegna, con diversi ricorsi hanno proposto questione di legittimità costituzionale, in riferimento nel complesso agli artt. 117, quarto e sesto comma, 118, e 117 della Costituzione, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), nei confronti dell'art. 11 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148.

Alcune Regioni (Emilia-Romagna, Liguria, Umbria e Toscana) censurano la disposizione in questione ravvisando una violazione dell'art. 117, quarto comma, Cost. (nel caso della Sardegna, in combinato disposto con la clausola «di maggior favore» di cui all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001), in quanto le stesse, nel disciplinare i tirocini formativi e di orientamento non curricolari, dettano una normativa che rientra nella materia di competenza regionale residuale inerente la «istruzione e formazione professionale». Le stesse Regioni lamentano anche la lesione dell'art. 117, quarto comma, Cost. e del principio di leale collaborazione, in quanto l'intervento statale – ove anche si ritenesse riguardante i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali – «non potrebbe consistere nella uniforme e rigida unilaterale determinazione uguale per tutto il territorio nazionale», dovendo, viceversa, sostanzialmente «nella istituzione di una procedura di collaborazione per le singole determinazioni in sede locale». I parametri invocati sarebbero altresì violati in quanto le disposizioni statali, non prevedendo neppure fasi di specificazione ed attuazione, precludono un successivo coinvolgimento delle Regioni.

La Regione Toscana deduce altresì la violazione dell'art. 118 Cost., in quanto la normativa impugnata, non rientrando nella materia di «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali» e non indicando standard minimi, fornisce una minuziosa regolamentazione dell'esercizio della concreta potestà amministrativa.

La Regione Sardegna, infine, impugna specificamente il comma 2 dell'art. 11 il quale, nel prevedere l'applicazione del regolamento di attuazione dell'art. 18 della legge n. 196 del 1997, violerebbe l'art. 117, sesto comma, Cost., che vieta l'adozione di regolamenti statali in materie di competenza regionale.

2.— I giudizi vanno riuniti, avendo ad oggetto la medesima disposizione, ancorché prospettate in riferimento a diversi parametri costituzionali.

3.— I ricorsi sono fondati.

La giurisprudenza di questa Corte ha chiarito che, dopo la riforma costituzionale del 2001, la competenza esclusiva delle Regioni in materia di istruzione e formazione professionale «riguarda la istruzione e la formazione professionale pubbliche che possono essere impartite sia negli istituti scolastici a ciò destinati, sia mediante strutture proprie che le singole Regioni possano approntare in relazione alle peculiarità delle realtà locali, sia in organismi privati con i quali vengano stipulati accordi» (sentenza n. 50 del 2005). Viceversa, la disciplina della formazione interna – ossia quella formazione che i datori di lavoro offrono in ambito aziendale ai propri dipendenti – di per sé non rientra nella menzionata materia, né in altre di competenza regionale; essa, essendo intimamente connessa con il sinallagma contrattuale, attiene all'ordinamento civile, sicché spetta allo Stato stabilire la relativa normativa (sentenza n. 24 del 2007).

La giurisprudenza successiva ha avuto modo di precisare, peraltro, che i due titoli di competenza non sempre appaiono «allo stato puro» (così la sentenza n. 176 del 2010 in relazione al

regime dell'apprendistato), ed ha chiarito che il nucleo «di tale competenza, che in linea di principio non può venire sottratto al legislatore regionale (...) – al di fuori del sistema scolastico secondario superiore, universitario e post-universitario – cade sull'addestramento teorico e pratico offerto o prescritto obbligatoriamente (sentenza n. 372 del 1989) al lavoratore o comunque a chi aspiri al lavoro: in tal modo, la sfera di attribuzione legislativa regionale di carattere residuale viene a distinguersi sia dalla competenza concorrente in materia di istruzione (sentenza n. 309 del 2010), sia da quella, anch'essa ripartita, in materia di professioni (art. 117, terzo comma, Cost.), nel quadro della esclusiva potestà statale di dettare le norme generali sull'istruzione (art. 117, secondo comma, lettera n, Cost.)» (così la sentenza n. 108 del 2012).

Il titolo di competenza residuale ora richiamato si applica anche alla Regione Sardegna, in virtù della clausola di maggior favore di cui al citato art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

4.— Ora, alla luce del menzionato, costante orientamento di questa Corte, appare evidente che il censurato art. 11 si pone in contrasto con l'art. 117, quarto comma, Cost., poiché va ad invadere un territorio di competenza normativa residuale delle Regioni.

Il comma 1 della disposizione, infatti, interviene a stabilire i requisiti che devono essere posseduti dai soggetti che promuovono i tirocini formativi e di orientamento. La seconda parte del medesimo comma, poi, dispone che, fatta eccezione per una serie di categorie ivi indicate, i tirocini formativi e di orientamento non curricolari non possono avere una durata superiore a sei mesi, proroghe comprese, e possono essere rivolti solo ad una determinata platea di beneficiari. In questo modo, però, la legge statale – pur rinviando, nella citata prima parte del comma 1, ai requisiti «preventivamente determinati dalle normative regionali» – interviene comunque in via diretta in una materia che non ha nulla a che vedere con la formazione aziendale.

D'altra parte, che la normativa in esame costituisca un'indebita invasione dello Stato in una materia di competenza residuale delle Regioni è confermato dal comma 2 del censurato art. 11, il quale stabilisce la diretta applicazione – in caso di inerzia delle Regioni – di una normativa statale, ossia l'art. 18 della legge n. 196 del 1997 – peraltro risalente ad un momento storico antecedente l'entrata in vigore della riforma costituzionale del 2001 – che prevede l'adozione di una disciplina volta a «realizzare momenti di alternanza tra studio e lavoro e di agevolare le scelte professionali mediante la conoscenza diretta del mondo del lavoro, attraverso iniziative di tirocini pratici e stages a favore di soggetti che hanno già assolto l'obbligo scolastico».

5.— Non è, d'altra parte, sostenibile – come vorrebbe la difesa dello Stato – l'inquadramento della disposizione impugnata nel titolo di competenza esclusiva statale previsto dall'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. (livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali).

Nessun rilievo può avere, a tal fine, il titolo della norma («Livelli di tutela essenziali per l'attivazione dei tirocini»), giacché costituisce approdo pacifico nella giurisprudenza di questa Corte il fatto che l'autoqualificazione di una disposizione non vale, di per sé, a rendere effettiva l'esistenza del titolo di competenza ivi richiamato. Inoltre, è principio consolidato che il titolo di competenza costituito dai livelli essenziali delle prestazioni – che non individua una materia in senso stretto, quanto, invece, una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie (sentenza n. 322 del 2009) – «non può essere invocato se non in relazione a specifiche prestazioni delle quali la normativa statale definisca il livello essenziale di erogazione (sentenze n. 383 e n. 285 del 2005), mediante la determinazione dei relativi standard strutturali e qualitativi, da garantire agli aventi diritto su tutto il territorio nazionale in quanto concernenti il soddisfacimento di diritti civili e sociali tutelati dalla Costituzione stessa» (sentenza n. 232 del 2011).

È evidente, invece, che nel caso in esame si è fuori da simile previsione, e ciò a prescindere da ogni valutazione in merito alle finalità perseguite con l'intervento normativo statale.

6.— L'art. 11 del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, pertanto, deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 117, quarto comma, della Costituzione, rimanendo assorbiti gli ulteriori parametri richiamati.

per questi motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse nei confronti del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148;

riuniti i giudizi,

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 11 del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 dicembre 2012.

Alfonso QUARANTA, Presidente

Sergio MATTARELLA, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 19 dicembre 2012.

## **Sentenza: 19 dicembre 2012, n. 288**

**Materia:** tributi, ambiente

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** art. 117, secondo comma, lettere e) ed s) Cost.

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** articolo 10 e 22 della legge della Regione Marche 28 dicembre 2011, n. 28 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012/2014 della Regione – Legge finanziaria 2012)

**Esito:** fondatezza del ricorso

**Estensore nota :** Beatrice Pieraccioli

Il Presidente del Consiglio dei ministri denuncia l'illegittimità costituzionale:

a) dell'articolo 10 della legge della Regione Marche 28 dicembre 2011, n. 28 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012/2014 della Regione – Legge finanziaria 2012), per violazione degli articoli 117, secondo comma, lettera e) – in relazione all'articolo 5, comma 36, del decreto-legge 30 dicembre 1982, n. 953 (Misure in materia tributaria), convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 1983, n. 53 – e 119, secondo comma, della Costituzione;

b) dell'articolo 22 della stessa legge regionale, per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione all'art. 12, comma 3, del d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357 (Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche).

Il ricorrente propone, pertanto, due distinte questioni di legittimità costituzionale, che la Corte esamina separatamente.

La prima questione riguarda l'art. 10 il quale, nello stabilire che, «A decorrere dall'anno di imposta 2012, la disposizione del fermo amministrativo o giudiziario di beni mobili registrati non esenta dall'obbligo del pagamento della tassa automobilistica regionale», violerebbe l'articolo 117, secondo comma, Cost., in relazione al disposto della norma interposta di cui all'art. 5, comma 36, del citato decreto-legge n. 953 del 1982, nella parte in cui stabilisce che «La perdita del possesso del veicolo o dell'autoscafo per forza maggiore o per fatto di terzo o la indisponibilità conseguente a provvedimento dell'autorità giudiziaria o della pubblica amministrazione, annotate nei registri indicati nel trentaduesimo comma, fanno venir meno l'obbligo del pagamento del tributo per i periodi d'imposta successivi a quello in cui è stata effettuata l'annotazione».

La questione è, ad avviso della Corte, fondata.

La tassa automobilistica è tributo istituito e regolato da legge statale. Disciplinata dal d.P.R. 5 febbraio 1953, n. 39 (Testo unico delle leggi sulle tasse automobilistiche), e successive modificazioni, essa è stata «attribuita» per intero alle Regioni a statuto ordinario dall'art. 23, comma 1, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504 (Riordino della finanza degli enti territoriali, a norma dell'articolo 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), assumendo contestualmente la denominazione di tassa automobilistica regionale.

L'art. 17, comma 10, della successiva legge 27 dicembre 1997, n. 449 (Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica), ha, altresì, demandato alle Regioni «la riscossione, l'accertamento, il recupero, i rimborsi, l'applicazione delle sanzioni ed il contenzioso amministrativo relativo» alla suddetta tassa.

Lo stesso art. 17 della legge n. 449 del 1997 ha determinato, al comma 16, il criterio di tassazione degli autoveicoli a motore – in base alla potenza effettiva anziché, come in passato, ai cavalli fiscali – ed ha stabilito, ai fini dell'applicazione di tale disposizione, che le nuove tariffe delle tasse automobilistiche sono determinate «con decreto del Ministro delle finanze, di concerto con il Ministro dei trasporti e della navigazione, [...] per tutte le regioni, comprese quelle a statuto speciale, in uguale misura», confermando, a decorrere dall'anno 1999, il potere – attribuito alle Regioni dall'art. 24, comma 1, del citato decreto legislativo n. 504 del 1992 – di determinare con propria legge gli importi della tassa per gli anni successivi, «nella misura compresa tra il 90 ed il 110 per cento degli stessi importi vigenti nell'anno precedente».

Per completare il quadro normativo, in cui si colloca la questione in esame, la Corte richiama le nozioni di tributo proprio della Regione – che, ai sensi dell'art. 7, comma 1, della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art.119 della Costituzione), è quello istituito dalle Regioni con proprie leggi in relazione ai presupposti non già assoggettati ad imposizione erariale – e di tributo proprio derivato della Regione, che, ai sensi della medesima disposizione, ricomprende quei tributi istituiti e regolati da leggi statali, il cui gettito è attribuito alle Regioni, le quali possono modificarne le aliquote e disporre esenzioni, detrazioni e deduzioni nei limiti e secondo i criteri fissati dalla legislazione statale e nel rispetto della normativa comunitaria.

Se ne desume che la Regione, con riferimento alla tassa automobilistica che, in tale contesto, si qualifica come tributo proprio derivato: a) non può modificarne il presupposto ed i soggetti d'imposta (attivi e passivi); b) può modificarne le aliquote nel limite massimo fissato dal comma 1 dell'art. 24 del d.lgs. n. 504 del 1992 (tra il 90 ed il 110 per cento degli importi vigenti nell'anno precedente); c) può disporre esenzioni, detrazioni e deduzioni nei limiti di legge e, quindi, non può escludere esenzioni, detrazioni e deduzioni già previste dalla legge statale.

Ne consegue che la norma censurata, nel disporre la esclusione della esenzione dall'obbligo del pagamento della tassa automobilistica regionale in caso di fermo amministrativo o giudiziario di beni mobili registrati, ha violato la competenza esclusiva dello Stato in materia di tributi erariali.

La seconda questione ha ad oggetto l'articolo 22, comma 1, della stessa legge della Regione Marche, modificativo dell'articolo 18 della precedente legge regionale 3 giugno 2003, n. 11 (Norme per l'incremento e la tutela della fauna ittica e disciplina della pesca nelle acque interne), nel senso di consentire l'immissione dei corsi d'acqua (oltre che della carpa erbivora, contemplata nel testo originario della norma) di altra specie ittica non autoctona, quale la trota iridea.

La disposizione, ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, sarebbe lesiva della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione all'articolo 12, comma 3, del d.P.R. n. 357 del 1997, che, al comma 3, vieta espressamente la reintroduzione, l'introduzione ed il ripopolamento in natura di specie e popolazioni non autoctone.

La Corte ritiene, ribadendo quanto espresso nella sentenza 30 del 2009, che le disposizioni relative alla introduzione, reintroduzione e ripopolamento di specie animali, in quanto «regole di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e non solo di disciplina d'uso della risorsa ambientale-faunistica» rientrano nella competenza esclusiva statale di cui, appunto, all'articolo 117, secondo comma, lettera s), Cost..

Nell'esercizio di tale sua competenza esclusiva, nell'apprestare cioè una «tutela piena ed adeguata», capace di assicurare la conservazione dell'ambiente per la presente e per le future generazioni, lo Stato può porre limiti invalicabili di tutela (sentenza n. 378 del 2007).

A tali limiti le Regioni devono adeguarsi nel dettare le normative d'uso dei beni ambientali, o comunque nell'esercizio di altre proprie competenze, rimanendo unicamente libere di determinare, nell'esercizio della loro potestà legislativa, limiti di tutela dell'ambiente anche più elevati di quelli statali.

Nello specifico ambito della introduzione, reintroduzione e ripopolamento di specie animali, lo Stato italiano – in attuazione della direttiva n. 92/43/CEE, relativa alla conservazione degli

habitat naturali e seminaturali nonché della flora e della fauna selvatiche – ha esercitato la sua competenza con il richiamato art. 12, comma 3, del d.P.R. n. 357 del 1997, che vieta espressamente, in via generale ed assoluta, la introduzione e il ripopolamento in natura di «specie e popolazioni non autoctone»: divieto che, contrariamente all'assunto della resistente, la citata direttiva comunitaria, sub lettera b) del suo articolo 22, autorizza gli Stati nazionali ad adottare «ove lo ritengano necessario».

La disposizione impugnata che consente la immissione in corsi d'acqua della trota iridea, specie ittica alloctona, originaria della costa pacifica del continente americano, è dunque in contrasto con siffatta disciplina che pone limiti, come detto, inderogabili dalla normativa regionale, risultando conseguentemente così violato il precetto dell'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

**Imposte e tasse - Norme della Regione Marche - Tassa automobilistica regionale - Veicolo sottoposto a fermo amministrativo o giudiziario - Esclusione, a decorrere dall'anno di imposta 2012, della esenzione dal pagamento prevista dalla normativa statale - Appartenenza della tassa automobilistica regionale alla categoria dei tributi regionali derivati - Conseguente impossibilità di escludere esenzioni, detrazioni e deduzioni già disposte dalla legge statale - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tributi erariali - Illegittimità costituzionale. - Legge della Regione Marche 28 dicembre 2011, n. 28, art. 10. - Costituzione, artt. 117, secondo comma, lettera e), e 119, secondo comma; d.l. 30 dicembre 1982, n. 953, convertito nella legge 28 febbraio 1983, n. 53, art. 5, comma 36.**

**Fauna - Norme della Regione Marche - Immissione nei corsi d'acqua della trota iridea - Contrasto con la normativa statale che vieta espressamente la reintroduzione, l'introduzione ed il ripopolamento in natura di specie e popolazioni non autoctone - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente - Illegittimità costituzionale in parte qua. - Legge della Regione Marche 28 dicembre 2011, n. 28, art. 22. - Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera s); d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357, art. 12, comma 3. (GU n.51 del 27-12-2012)**

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 10 e 22 della legge della Regione Marche 28 dicembre 2011, n. 28 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012/2014 della Regione – Legge finanziaria 2012), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 28 febbraio – 2 marzo 2012, depositato in cancelleria il 5 marzo successivo ed iscritto al n. 54 del registro ricorsi 2012.

*Visto* l'atto di costituzione della Regione Marche;

*udito* nell'udienza pubblica del 6 novembre 2012 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

*uditi* l'avvocato dello Stato Gianni De Bellis per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Stefano Grassi per la Regione Marche.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1.— Il Presidente del Consiglio dei ministri denuncia l'illegittimità costituzionale: a) dell'articolo 10 della legge della Regione Marche 28 dicembre 2011, n. 28 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012/2014 della Regione – Legge finanziaria 2012), per

violazione degli articoli 117, secondo comma, lettera e) – in relazione all’articolo 5, comma 36, del decreto-legge 30 dicembre 1982, n. 953 (Misure in materia tributaria), convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 1983, n. 53 – e 119, secondo comma, della Costituzione; b) dell’articolo 22 della stessa legge regionale, per contrasto con l’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione all’art. 12, comma 3, del d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357 (Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche).

Il ricorrente propone, pertanto, due distinte questioni di legittimità costituzionale, che vanno esaminate separatamente.

2.— La prima questione riguarda l’art. 10 della predetta legge regionale, il quale, nello stabilire che, «A decorrere dall’anno di imposta 2012, la disposizione del fermo amministrativo o giudiziario di beni mobili registrati non esenta dall’obbligo del pagamento della tassa automobilistica regionale», violerebbe, appunto, l’evocato articolo 117, secondo comma, Cost., in relazione al disposto della norma interposta di cui all’art. 5, comma 36, del citato decreto-legge n. 953 del 1982, nella parte in cui stabilisce che «La perdita del possesso del veicolo o dell’autoscafo per forza maggiore o per fatto di terzo o la indisponibilità conseguente a provvedimento dell’autorità giudiziaria o della pubblica amministrazione, annotate nei registri indicati nel trentaduesimo comma, fanno venir meno l’obbligo del pagamento del tributo per i periodi d’imposta successivi a quello in cui è stata effettuata l’annotazione».

3.— La questione è fondata.

3.1.— La tassa automobilistica è tributo istituito e regolato da legge statale. Disciplinata dal d.P.R. 5 febbraio 1953, n. 39 (Testo unico delle leggi sulle tasse automobilistiche), e successive modificazioni, essa è stata «attribuita» per intero alle Regioni a statuto ordinario dall’art. 23, comma 1, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504 (Riordino della finanza degli enti territoriali, a norma dell’articolo 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), assumendo contestualmente la denominazione di tassa automobilistica regionale.

L’art. 17, comma 10, della successiva legge 27 dicembre 1997, n. 449 (Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica), ha, altresì, demandato alle Regioni «la riscossione, l’accertamento, il recupero, i rimborsi, l’applicazione delle sanzioni ed il contenzioso amministrativo relativo» alla suddetta tassa.

Lo stesso art. 17 della legge n. 449 del 1997 ha determinato, al comma 16, il criterio di tassazione degli autoveicoli a motore – in base alla potenza effettiva anziché, come in passato, ai cavalli fiscali – ed ha stabilito, ai fini dell’applicazione di tale disposizione, che le nuove tariffe delle tasse automobilistiche sono determinate «con decreto del Ministro delle finanze, di concerto con il Ministro dei trasporti e della navigazione, [...] per tutte le regioni, comprese quelle a statuto speciale, in uguale misura», confermando, a decorrere dall’anno 1999, il potere – attribuito alle Regioni dall’art. 24, comma 1, del citato decreto legislativo n. 504 del 1992 – di determinare con propria legge gli importi della tassa per gli anni successivi, «nella misura compresa tra il 90 ed il 110 per cento degli stessi importi vigenti nell’anno precedente».

Per completare il quadro normativo, in cui si colloca la questione in esame, devono altresì richiamarsi le nozioni di tributo proprio della Regione – che, ai sensi dell’art. 7, comma 1, della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’art.119 della Costituzione), è quello istituito dalle Regioni con proprie leggi in relazione ai presupposti non già assoggettati ad imposizione erariale – e di tributo proprio derivato della Regione, che, ai sensi della medesima disposizione, ricomprende quei tributi istituiti e regolati da leggi statali, il cui gettito è attribuito alle Regioni, le quali possono modificarne le aliquote e disporre esenzioni, detrazioni e deduzioni nei limiti e secondo i criteri fissati dalla legislazione statale e nel rispetto della normativa comunitaria.

Se ne desume che la Regione, con riferimento alla tassa automobilistica che, in tale contesto, si qualifica come tributo proprio derivato: a) non può modificarne il presupposto ed i soggetti d'imposta (attivi e passivi); b) può modificarne le aliquote nel limite massimo fissato dal comma 1 dell'art. 24 del d.lgs. n. 504 del 1992 (tra il 90 ed il 110 per cento degli importi vigenti nell'anno precedente); c) può disporre esenzioni, detrazioni e deduzioni nei limiti di legge e, quindi, non può escludere esenzioni, detrazioni e deduzioni già previste dalla legge statale.

L'articolo 8 del successivo decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario), che costituisce attuazione della legge delega n. 42 del 2009, dopo aver disposto, al comma 1, la trasformazione di un'ampia serie di tributi statali in tributi propri regionali, a decorrere dal 1° gennaio 2013, stabilisce, al comma 2, che «Fermi restando i limiti massimi di manovrabilità previsti dalla legislazione statale, le regioni disciplinano la tassa automobilistica regionale»; per poi aggiungere, al comma 3, che alle Regioni a statuto ordinario spettano gli altri tributi ad esse riconosciuti dalla legislazione vigente alla data di entrata in vigore del decreto stesso, aggiungendo che i predetti tributi costituiscono tributi propri derivati.

La diversificazione operata tra i citati commi 2 e 3 induce alla conclusione che la tassa in questione non ha acquisito, nel nuovo regime, la natura di tributo regionale proprio.

Dalla formulazione del comma 2 si inferisce, infatti, non già la natura di tributo proprio della tassa automobilistica regionale, come in tesi della resistente, ma solo la volontà del legislatore di riservare ad essa un regime diverso rispetto a quello stabilito per gli altri tributi derivati, attribuendone la disciplina alle Regioni, senza che questo comporti una modifica radicale di quel tributo, come anche confermato dall'inciso «fermi restando i limiti massimi di manovrabilità previsti dalla legislazione statale».

Ciò posto, la evoluzione della natura della tassa automobilistica – che aveva, originariamente, quale presupposto la «circolazione sulle strade ed aree pubbliche degli autoveicoli e dei relativi rimorchi» (art. 1 del d.P.R. n. 39 del 1953), e che è successivamente divenuta, per effetto dell'art. 5 del decreto-legge n. 953 del 1982, tassa sulla proprietà del veicolo – non incide sulla soluzione della presente questione, poiché la individuazione delle eventuali ricadute di tale mutata natura sull'ambito di operatività della norma interposta, delle quali peraltro lo stesso ricorrente non si fa minimamente carico, non è operazione che possa ritenersi affidata al legislatore regionale, attesa, appunto, la persistente spettanza in capo allo Stato della competenza legislativa esclusiva nella materia de qua.

Ne consegue che la norma censurata, nel disporre la esclusione della esenzione dall'obbligo del pagamento della tassa automobilistica regionale in caso di fermo amministrativo o giudiziario di beni mobili registrati, ha violato la competenza esclusiva dello Stato in materia di tributi erariali.

4.— La seconda questione all'esame della Corte ha ad oggetto l'articolo 22, comma 1, della stessa legge della Regione Marche, modificativo dell'articolo 18 della precedente legge regionale 3 giugno 2003, n. 11 (Norme per l'incremento e la tutela della fauna ittica e disciplina della pesca nelle acque interne), nel senso di consentire l'immissione dei corsi d'acqua (oltre che della carpa erbivora, contemplata nel testo originario della norma) di altra specie ittica non autoctona, quale la trota iridea.

La riferita disposizione, ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, sarebbe lesiva della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione all'articolo 12, comma 3, del d.P.R. n. 357 del 1997, che, al comma 3, vieta espressamente la reintroduzione, l'introduzione ed il ripopolamento in natura di specie e popolazioni non autoctone.

5.— Anche tale questione è fondata.

5.1.— Come già chiarito nella sentenza n. 30 del 2009 (che ha accolto il ricorso per conflitto di

attribuzione proposto dal Presidente del Consiglio avverso delibera della Regione Veneto, autorizzativa di piani di immissione, in acque di sua competenza, di specie non autoctone, tra cui proprio la trota iridea), le disposizioni relative alla introduzione, reintroduzione e ripopolamento di specie animali, in quanto «regole di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e non solo di disciplina d'uso della risorsa ambientale-faunistica» rientrano nella competenza esclusiva statale di cui, appunto, all'articolo 117, secondo comma, lettera s), Cost.

5.2.— Nell'esercizio di tale sua competenza esclusiva, nell'apprestare cioè una «tutela piena ed adeguata», capace di assicurare la conservazione dell'ambiente per la presente e per le future generazioni, lo Stato può porre limiti invalicabili di tutela (sentenza n. 378 del 2007).

A tali limiti le Regioni devono adeguarsi nel dettare le normative d'uso dei beni ambientali, o comunque nell'esercizio di altre proprie competenze, rimanendo unicamente libere di determinare, nell'esercizio della loro potestà legislativa, limiti di tutela dell'ambiente anche più elevati di quelli statali.

5.3.— Nello specifico ambito della introduzione, reintroduzione e ripopolamento di specie animali, lo Stato italiano – in attuazione della direttiva n. 92/43/CEE, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali nonché della flora e della fauna selvatiche – ha esercitato la sua competenza con il richiamato art. 12, comma 3, del d.P.R. n. 357 del 1997, che vieta espressamente, in via generale ed assoluta, la introduzione e il ripopolamento in natura di «specie e popolazioni non autoctone»: divieto che, contrariamente all'assunto della resistente, la citata direttiva comunitaria, sub lettera b) del suo articolo 22, autorizza gli Stati nazionali ad adottare «ove lo ritengano necessario».

Con siffatta disciplina – che pone limiti, come detto, inderogabili dalla normativa regionale – è dunque in contrasto l'impugnata disposizione sub art. 22 della legge della Regione Marche n. 28 del 2011, che consente viceversa la immissione in corsi d'acqua della trota iridea, specie ittica alloctona, originaria della costa pacifica del continente americano.

Risultando conseguentemente così violato, dalla norma regionale, il precetto dell'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

per questi motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 10 della legge della Regione Marche 28 dicembre 2011, n. 28 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012/2014 della Regione – Legge finanziaria 2012);

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 22 della legge della Regione Marche n. 28 del 2011 nella parte in cui consente l'immissione nei corsi d'acqua della trota iridea.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 dicembre 2012.

Franco GALLO, Presidente  
Mario Rosario MORELLI, Redattore  
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 19 dicembre 2012.

## **Sentenza: 19 dicembre 2012, n. 289**

**Materia:** personale pubblico

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** articoli 3, 97 e 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, della Costituzione

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** legge Regione Abruzzo 9 dicembre 2010, n. 51 (Nuovo ordinamento del Bollettino Ufficiale della Regione Abruzzo) articolo 6, comma 2

**Esito:** fondatezza della questione di legittimità sollevata in relazione all'articolo 117 secondo comma lettera l) Cost. Assorbimento delle altre questioni

**Estensore nota:** Ilaria Cirelli

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna la disposizione in oggetto, la quale prevede la proroga dei contratti di collaborazione coordinata e continuativa in essere presso la struttura regionale che cura la pubblicazione del Burt fino alla completa copertura della relativa pianta organica.

Secondo l'Avvocatura dello Stato tale disposizione viola gli artt. 3 e 97 Cost. in primo luogo perché non indica alcun termine alla proroga, effettuata tra l'altro senza il rispetto dei requisiti richiesti dal d.lgs 165/2001, (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), contrastando così con i principi di organizzazione della pubblica amministrazione, di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa e dell'accesso all'impiego pubblico tramite concorso.

Inoltre sarebbero violati anche l'articolo 117, secondo comma, lettera l), Cost., il quale riserva alla competenza esclusiva dello Stato l'ordinamento civile e i rapporti di diritto privato regolati dal codice civile ed il terzo comma dello stesso, che attribuisce alla potestà legislativa concorrente dello Stato la materia del coordinamento della finanza pubblica, poiché la disposizione regionale, nella sua genericità, contrasta con il principio fondamentale di cui all'articolo 9, comma 28, del d.l. 78/2010 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica) secondo il quale il ricorso a personale con contratti di collaborazione può avvenire, per gli enti ivi previsti, a decorrere dall'anno 2011, esclusivamente nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009.

Secondo la Corte la questione promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., è fondata e gli altri profili di illegittimità costituzionale prospettati dal ricorrente restano assorbiti.

La Corte richiama la propria giurisprudenza e dichiara l'illegittimità della norma impugnata poiché prevede la proroga, senza un limite massimo prefissato, dei contratti di collaborazione coordinata e continuativa già in essere intervenendo in tal modo su uno degli aspetti della disciplina, privatistica, di tali contratti, e cioè la loro durata, con conseguente lesione della competenza statale in materia di ordinamento civile.

**Impiego pubblico - Norme della Regione Abruzzo - Struttura organizzativa che cura la pubblicazione del Bollettino Ufficiale della Regione - Contratti di collaborazione coordinata e continuativa - Proroga senza un limite massimo prefissato - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento civile - Illegittimità costituzionale - Assorbimento degli ulteriori profili. - Legge della Regione Abruzzo 9 dicembre 2010, n. 51, art. 6, comma 2. - Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera l) (artt. 3, 97, e 117, terzo comma) (GU n.51 del 27-12-2012)**

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, della legge della Regione Abruzzo 9 dicembre 2010, n. 51 (Nuovo ordinamento del Bollettino Ufficiale della Regione Abruzzo), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 15-22 febbraio 2011, depositato in cancelleria il 21 febbraio 2011 ed iscritto al n. 9 del registro ricorsi 2011.

*Udito* nell'udienza pubblica del 20 novembre 2012 il Giudice relatore Luigi Mazzella;

*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 ha promosso, in riferimento agli articoli 3, 97 e 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 6, comma 2, della legge della Regione Abruzzo 9 dicembre 2010, n. 51 (Nuovo ordinamento del Bollettino Ufficiale della Regione Abruzzo).

Ad avviso del ricorrente, la norma impugnata, stabilendo che, nelle more dell'assegnazione di personale, anche tramite procedura selettiva, alla struttura organizzativa che cura la pubblicazione del Bollettino Ufficiale della Regione Abruzzo, sono prorogati i contratti di collaborazione attualmente in essere presso quell'ufficio fino a completa copertura della relativa pianta organica, viola gli artt. 3 e 97 Cost., perché, non indicando alcun termine, consente un generalizzato meccanismo di proroga dei rapporti in essere, senza limiti temporali e senza il rispetto dei requisiti richiesti, per il conferimento di tali incarichi, dall'art. 7, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), contrastando così con i principi di organizzazione della pubblica amministrazione secondo la legge, di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa e dell'accesso all'impiego pubblico tramite concorso.

La difesa dello Stato denuncia anche la lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., il quale riserva alla competenza esclusiva dello Stato l'ordinamento civile e, quindi, i rapporti di diritto privato regolati dal codice civile.

Il ricorrente sostiene, infine, che la norma censurata viola l'art. 117, terzo comma, Cost., che attribuisce alla potestà legislativa concorrente dello Stato la materia del coordinamento della finanza pubblica, poiché essa, considerata la sua genericità, contrasta con la disposizione – avente natura di principio fondamentale nella predetta materia – contenuta nell'art. 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, secondo la quale il ricorso a personale con contratti di collaborazione può avvenire, per gli enti ivi previsti, a decorrere dall'anno 2011, esclusivamente «nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009».

2.– La questione promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., è fondata. Tale disposizione riserva alla competenza esclusiva dello Stato la materia dell'ordinamento civile e,

quindi, i rapporti di diritto privato regolati dal codice civile, categoria nella quale rientrano i contratti oggetto della proroga stabilita dalla norma censurata.

Questa Corte ha già dichiarato l'illegittimità costituzionale di una norma regionale che prevedeva la facoltà per le amministrazioni di disporre la proroga dei contratti di collaborazione in essere, affermando che una simile disposizione, attenendo ad uno degli aspetti della disciplina (di diritto privato) di tali contratti, vale a dire la loro durata, inciderebbe sulla materia dell'ordinamento civile (sentenza n. 170 del 2011).

Questo è anche il caso della norma oggetto dell'attuale questione, la quale prevede una proroga, senza un limite massimo prefissato, di contratti di collaborazione coordinata e continuativa già in essere.

Va dunque dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'articolo 6, comma 2, della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2010, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., con assorbimento degli altri profili di illegittimità costituzionale prospettati dal ricorrente.

per questi motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 6, comma 2, della legge della Regione Abruzzo 9 dicembre 2010, n. 51 (Nuovo ordinamento del Bollettino Ufficiale della Regione Abruzzo).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 dicembre 2012.

Alfonso QUARANTA, Presidente  
Luigi MAZZELLA, Redattore  
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 19 dicembre 2012.

## **Sentenza: 19 dicembre 2012, n. 290**

**Materia:** impiego pubblico – trattamento economico

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** articoli 3, 97, 117 commi 2 lett. l) e 3 Cost.; articoli 3, 4 e 5 della L. Cost. 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna)

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** articolo 8 della legge Regione Sardegna 4 agosto 2011, n. 16 (Norme in materia di organizzazione e personale)

**Esito:** illegittimità costituzionale

**Estensore nota:** Alessandra Cecconi

Con la sentenza in esame la Corte costituzionale conferma principi ormai consolidati in ordine alla competenza in materia di disciplina del rapporto di lavoro e del relativo trattamento economico per il personale dipendente delle regioni.

Con l'articolo 8 della legge in epigrafe indicata, infatti, la Regione Sardegna prevede l'attribuzione al personale regionale e degli enti regionali al quale sia stato conferito l'incarico di coordinatore dei programmi integrati di area, di un'indennità ulteriore rispetto al trattamento economico, proprio della qualifica di appartenenza.

In conformità a quanto più volte rilevato, la Corte riconosce anche nel caso di specie l'illegittimità della disposizione impugnata.

Invero, a seguito della contrattualizzazione, la disciplina del rapporto di impiego dei dipendenti regionali (inclusa quella relativa alla retribuzione) rientra nella materia dell'ordinamento civile, riservata alla competenza esclusiva statale (sentenze n. 339 e n. 77 del 2011). In particolare, poi, già con la sentenza n. 7 del 2011 era stata dichiarata l'illegittimità di una norma regionale che riconosceva, a favore di una certa categoria di personale regionale, un'indennità in aggiunta al normale trattamento economico e, con la sentenza n. 332 del 2010, l'illegittimità di una norma che attribuiva a determinati dipendenti regionali un trattamento accessorio in luogo di quello precedentemente goduto.

Da qui la pronuncia di incostituzionalità dell'articolo 8 l.r. Sardegna n. 16/2011.

**Impiego pubblico - Norme della Regione Sardegna - Personale regionale e degli enti regionali cui sia conferito l'incarico di coordinatore dei programmi integrati d'area - Riconoscimento di un'indennità aggiuntiva - Contrasto con la normativa statale secondo cui ogni regolamentazione del trattamento economico nel pubblico impiego e' rimessa in forma esclusiva alla contrattazione collettiva - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile - Illegittimità costituzionale - Assorbimento degli ulteriori profili. - Legge della Regione Sardegna 4 agosto 2011, n. 16, art. 8. - Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera l) (artt. 3, 97, e 117, terzo comma; statuto della Regione Sardegna, artt. 3, 4 e 5). (GU n.51 del 27-12-2012)**

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Sardegna 4 agosto 2011, n. 16 (Norme in materia di organizzazione e personale), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 12-14 ottobre 2011, depositato in cancelleria il 20 ottobre 2011 ed iscritto al n. 123 del registro ricorsi 2011.

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

*udito* nell'udienza pubblica del 20 novembre 2012 il Giudice relatore Luigi Mazzella;

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

### *Ritenuto in fatto*

(omissis)

### *Considerato in diritto*

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso, tra l'altro, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 8 della legge della Regione Sardegna 4 agosto 2011, n. 16 (Norme in materia di organizzazione e personale), in riferimento agli articoli 3, 97, 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, della Costituzione e agli articoli 3, 4 e 5 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna).

Ad avviso del ricorrente, la norma impugnata [secondo cui «Al personale regionale e degli enti regionali, cui è stato conferito l'incarico di coordinatore ai sensi dell'articolo 10 della legge regionale 26 febbraio 1996, n. 14 (Programmi integrati d'area), ed è stata altresì attribuita, ai sensi dell'articolo 36 della legge regionale 5 settembre 2000, n. 17 (Modifiche ed integrazioni alla legge finanziaria, al bilancio per gli anni 2000-2002 e disposizioni varie), e successive modifiche ed integrazioni, l'indennità di coordinatore di servizio prevista dal D.P.G.R. 21 dicembre 1995, n. 385 in applicazione del CCRL 1994-1997 all'epoca vigente, è riconosciuta una indennità pari al 50 per cento del trattamento economico previsto per i direttori di servizio dall'articolo 42, comma 1, lettera b), del CCRL del personale con qualifica dirigenziale dell'Amministrazione regionale e degli enti strumentali, per i bienni economici 2000/2001, 2002/2003 e 2003/2004»], violerebbe anzitutto gli artt. 3, 4 e 5 della legge cost. n. 3 del 1948, perché non è rispettosa dell'elencazione tassativa, contenuta nelle predette norme statutarie, delle materie nelle quali la Regione ha potestà legislativa.

Sarebbe leso, poi, l'art. 117, terzo comma, Cost., perché, prevedendo il riconoscimento di un'indennità aggiuntiva in favore del personale regionale degli enti regionali cui sia conferito l'incarico di coordinatore, la disposizione censurata comporta l'introduzione di una spesa aggiuntiva per il personale pubblico e pertanto contrasta con i principi in tema di contenimento della spesa per il personale pubblico posti dall'art. 9, comma 1, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 4, comma 1, legge 30 luglio 2010, n. 212.

Sussisterebbe contrasto anche con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., perché, stabilendo un aumento del trattamento economico, l'art. 8 della legge reg. Sardegna n. 16 del 2011, realizza un intervento della Regione nella materia dell'ordinamento civile e lede il principio espresso nel titolo III del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), secondo cui ogni regolamentazione del trattamento economico nel pubblico impiego è rimessa in forma esclusiva alla contrattazione collettiva.

Infine, la difesa dello Stato denuncia la lesione degli artt. 3 e 97 Cost., stante l'irragionevole

e immotivata attribuzione di un trattamento economico migliorativo ad una parte del personale.

2.– Affidata a diversa pronuncia la decisione sulle altre questioni promosse con il ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge reg. Sardegna n. 16 del 2011 promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., è fondata.

La norma impugnata prevede l'attribuzione di un'indennità ulteriore rispetto al trattamento economico, proprio della qualifica di appartenenza, ad una categoria di personale della Regione e degli enti regionali e, precisamente, a coloro ai quali sia stato conferito l'incarico di coordinatore dei programmi integrati d'area.

Questa Corte ha più volte dichiarato l'illegittimità di disposizioni regionali intervenute in materia di trattamento economico dei dipendenti regionali. In quelle occasioni è stato affermato che, essendo il rapporto di impiego di tali lavoratori ormai contrattualizzato, la sua disciplina (ivi inclusa quella della retribuzione) rientra nella materia dell'ordinamento civile, riservata alla competenza esclusiva statale (sentenze n. 339 e n. 77 del 2011). In particolare, poi, con la sentenza n. 7 del 2011 è stata dichiarata l'illegittimità di una norma regionale che riconosceva, a favore di una certa categoria di personale regionale, un'indennità in aggiunta al normale trattamento economico e, con la sentenza n. 332 del 2010, l'illegittimità di una norma che attribuiva a determinati dipendenti regionali un trattamento accessorio in luogo di quello precedentemente goduto.

Va dunque dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 8 della legge reg. Sardegna n. 16 del 2011, con assorbimento degli ulteriori profili prospettati dal ricorrente.

per questi motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata ad altra pronuncia la decisione sulle altre questioni promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe,

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 8 della legge della Regione Sardegna 4 agosto 2011, n. 16 (Norme in materia di organizzazione e personale).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 dicembre 2012.

Alfonso QUARANTA, Presidente  
Luigi MAZZELLA, Redattore  
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 19 dicembre 2012.

## **Sentenza: 19 dicembre 2012, n. 291**

**Materia:** commercio ed industria- commercio in aree pubbliche

**Limiti violati:** art. 117, primo e secondo comma, lettera e), Cost.

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** articolo 6 della legge Regione Toscana 28 novembre 2011, n. 63, (Disposizioni in materia di outlet ed obbligo di regolarità contributiva nel settore del commercio sulle aree pubbliche. Modifiche alla legge regionale 7 febbraio 2005, n. 28 “Codice del Commercio. Testo unico in materia di commercio in sede fissa, su aree pubbliche, somministrazione di alimenti e bevande, vendita di stampa quotidiana e periodica e distribuzione di carburanti”)

**Esito:** illegittimità costituzionale della norma impugnata

**Estensore nota:** Paola Garro

La Corte dichiara illegittima la norma toscana indicata in epigrafe che, per la disciplina del commercio sulle aree pubbliche, esclude l'applicazione delle disposizioni dell'articolo 16 del d.lgs. 59/2010, riguardanti la procedura di selezione tra i candidati al rilascio delle autorizzazioni disponibili in numero limitato per una determinata attività di servizi. La norma, invero, eliminando nell'ambito regionale, i vincoli ed i limiti posti dalla disciplina statale relativamente ai regimi di rilascio di autorizzazioni per avere accesso ad una attività di servizi, contrasta con la normativa comunitaria e con quella nazionale attuativa della stessa.

La questione di legittimità costituzionale della norma *de qua* era stata sollevata dal Presidente del Consiglio dei Ministri in riferimento all'articolo 117, primo e secondo comma, lettera e), della Costituzione. L'articolo 6 censurato inserisce l'articolo 29 *bis* nella legge regionale toscana n. 28 del 2005 il quale prevede che per il commercio su aree pubbliche non trovi applicazione l'articolo 16 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno. Secondo il ricorrente la norma impugnata, escludendo l'applicabilità sul territorio toscano della disciplina delle autorizzazioni al commercio su aree pubbliche e delle connesse concessioni di posteggio, previste dal citato articolo 16 del d.lgs. 59/2010 sostanzialmente riproduttivo dell'articolo 12 della direttiva CE n. 123 del 2006, violerebbe il primo comma dell'articolo 117 Cost. per inosservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario. Violerebbe, altresì, il secondo comma, lettera e), dell' articolo 117 Cost., poiché, incidendo sull'assetto concorrenziale degli operatori commerciali in modo difforme da quanto previsto dalla normativa statale (attuativa di quella comunitaria), verrebbe ad invadere la potestà legislativa esclusiva dello Stato nella materia della “tutela della concorrenza”.

La Consulta ha accolto entrambe le censure.

Riguardo alla prima di esse, i giudici ricordano che la direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno si pone, in via prioritaria, finalità di massima liberalizzazione delle attività economiche (tra queste la libertà di stabilimento) ma consente, comunque, la possibilità di porre dei limiti all'esercizio della tutela di tali attività nel caso che questi siano giustificati da “motivi imperativi di interesse generale”. Il d.lgs. n. 59 del 2010 (attuativo della direttiva *de qua*), pertanto, ha previsto, all'articolo 14, la possibilità di introdurre limitazioni all'esercizio dell'attività economica istituendo o mantenendo regimi autorizzatori “solo se giustificati da motivi di interesse generale, nel rispetto dei principi di non discriminazione, di proporzionalità, nonché delle

disposizioni di cui al presente titolo”. La stessa disposizione, tuttavia, fissa i requisiti a cui subordinare la sussistenza di tali motivi imperativi, definiti come “ragioni di pubblico interesse”. L’articolo 16 del medesimo decreto legislativo, in conseguenza di quanto previsto dall’articolo 14, nel disciplinare le autorizzazioni al commercio su aree pubbliche e le connesse concessioni di posteggio, ha disposto che le autorità competenti – nel caso in cui il numero delle autorizzazioni disponibili per una determinata attività di servizi sia limitato per ragioni correlate alla scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche disponibili – debbano attuare una procedura di selezione tra i potenziali candidati, garantendo “la predeterminazione e la pubblicazione, nelle forme previste dai propri ordinamenti, dei criteri e delle modalità atti ad assicurarne l’imparzialità, cui le stesse devono attenersi”. Tutto ciò, allo scopo di garantire sia la parità di trattamento tra i richiedenti, impedendo qualsiasi forma di discriminazione tra gli stessi, sia la libertà di stabilimento, conformemente alla citata direttiva 2006/123/CE. La norma regionale, escludendo l’applicazione dall’ambito regionale dei vincoli e dei limiti posti dalla norma statale ai regimi di rilascio di autorizzazioni per avere accesso ad un’attività di servizi, è illegittima poiché non introduce una disciplina concorsuale alternativa, ma esclude espressamente l’applicabilità della normativa comunitaria e nazionale in forza di un generico ed indeterminato richiamo a “motivi imperativi di interesse generale”, violando in tal modo sia la normativa comunitaria che quella nazionale attuativa della stessa. A tal proposito, i giudici richiamano la giurisprudenza costituzionale che da sempre ha ritenuto illegittime, per violazione dei vincoli comunitari, norme regionali che si ponevano in contrasto, in generale, con la normativa statale e, ancor prima, con la normativa comunitaria cui il legislatore ha dato attuazione, ed in particolare con le normative comunitarie che operano quali norme interposte “*atte ad integrare il parametro per la valutazione di conformità della normativa regionale all’art. 117, primo comma, Cost., o, più precisamente, rendono concretamente operativo il parametro costituito dall’art. 117, primo comma, Cost., con conseguente declaratoria di illegittimità costituzionale delle norme regionali che siano giudicate incompatibili con il diritto comunitario*”.

Con riferimento alla seconda censura, la Corte ricorda che la nozione di concorrenza di cui al secondo comma, lettera e), dell’articolo 117 Cost. riflette quella operante in ambito comunitario ed ha altresì un contenuto complesso in quanto ricomprende non solo l’insieme delle misure antitrust ma anche azioni di liberalizzazione finalizzate ad assicurare e promuovere la concorrenza “nel mercato” e “per il mercato”. Alle disposizioni di tale ultima tipologia, e più precisamente a quelle che tendono ad assicurare procedure concorsuali di garanzia che consentono la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici, è da ascrivere l’articolo 16 del d.lgs. 59/2010, la cui applicazione viene esclusa per la Regione Toscana dalla norma regionale dichiarata, appunto, illegittima.

**Commercio - Norme della Regione Toscana - Esclusione dell'applicabilità della disciplina statale, riprodotiva di norme comunitarie, delle autorizzazioni al commercio su aree pubbliche e delle connesse concessioni di posteggio - Invocazione di "motivi imperativi d'interesse generale" - Violazione dell'obbligo di osservanza dei vincoli comunitari - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza - Illegittimità costituzionale. - Legge della Regione Toscana 28 novembre 2011, n. 63, art. 6. - Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lettera e); d.lgs. 26 marzo 2010, n. 59, art. 16; direttiva CE 12 dicembre 2006, n. 123, art. 12. (GU n. 51 del 27.12.2012 )**

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell’articolo 6 della legge della Regione Toscana 28 novembre 2011, n. 63, recante «Disposizioni in materia di outlet ed obbligo di regolarità contributiva nel settore del commercio sulle aree pubbliche. Modifiche alla legge regionale 7

febbraio 2005, n. 28 (Codice del Commercio. Testo unico in materia di commercio in sede fissa, su aree pubbliche, somministrazione di alimenti e bevande, vendita di stampa quotidiana e periodica e distribuzione di carburanti)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 30 gennaio-1° febbraio 2012, depositato in cancelleria il 2 febbraio 2012 ed iscritto al n. 20 del registro ricorsi 2012.

*Visto* l'atto di costituzione della Regione Toscana;

*udito* nell'udienza pubblica del 20 novembre 2012 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

*uditi* l'avvocato dello Stato Enrico Arena per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Marcello Cecchetti per la Regione Toscana.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1.— Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso consegnato per la notifica il 30 gennaio 2012 e depositato nella cancelleria della Corte il successivo 2 febbraio, ha promosso questione di legittimità costituzionale – in riferimento all'articolo 117, primo e secondo comma, lettera e), della Costituzione – dell'articolo 6 della legge della Regione Toscana 28 novembre 2011, n. 63, recante «Disposizioni in materia di outlet ed obbligo di regolarità contributiva nel settore del commercio sulle aree pubbliche. Modifiche alla legge regionale 7 febbraio 2005 n. 28 (Codice del Commercio. Testo unico in materia di commercio in sede fissa, su aree pubbliche, somministrazione di alimenti e bevande, vendita di stampa quotidiana e periodica e distribuzione di carburanti)», nella parte in cui inserisce l'articolo 29-bis nella legge della Regione Toscana 7 febbraio 2005, n. 28, il quale prevede che per il commercio su aree pubbliche non trovi applicazione l'articolo 16 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno).

1.1.— Il ricorrente ritiene che la norma impugnata – escludendo l'applicabilità, sul territorio della Regione Toscana, della disciplina delle autorizzazioni al commercio su aree pubbliche e delle connesse concessioni di posteggio, come previste dall'art. 16 del d.lgs. n. 59 del 2010, sostanzialmente riproduttivo dell'art. 12 della direttiva CE 12 dicembre 2006, n. 123 (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al servizio nel mercato interno) – violerebbe il primo comma dell'art. 117 della Costituzione, in relazione alla sopra ricordata direttiva, per inosservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario. Violerebbe, altresì, il secondo comma, lettera e), del citato art. 117 della Costituzione, poiché, incidendo sull'assetto concorrenziale degli operatori commerciali in modo difforme da quanto previsto dalla normativa statale (attuativa di quella comunitaria), verrebbe ad invadere la potestà legislativa esclusiva dello Stato nella materia della «tutela della concorrenza».

2.— La questione è fondata con riferimento ad entrambe le censure.

2.1.— Riguardo alla prima di esse, è da premettere che la direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno – seppure si ponga, in via prioritaria, finalità di massima liberalizzazione delle attività economiche (tra queste la libertà di stabilimento di cui all'art. 49 [ex art. 43] del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea) e preveda, quindi, soprattutto disposizioni tese alla realizzazione di tale scopo – consente, comunque, la possibilità di porre dei limiti all'esercizio della

tutela di tali attività nel caso che questi siano giustificati da «motivi imperativi di interesse generale».

2.1.1.— Il d.lgs. n. 59 del 2010 (attuativo della citata direttiva), pertanto, ha previsto, all'art. 14, la possibilità di introdurre limitazioni all'esercizio dell'attività economica istituendo o mantenendo regimi autorizzatori «solo se giustificati da motivi di interesse generale, nel rispetto dei principi di non discriminazione, di proporzionalità, nonché delle disposizioni di cui al presente titolo». La stessa disposizione, tuttavia, fissa i requisiti a cui subordinare la sussistenza di tali motivi imperativi (definiti, peraltro, come «ragioni di pubblico interesse»).

Il legislatore nazionale, all'art.16 del d.lgs. n. 59 del 2010 – in conseguenza di quanto previsto dal sopra ricordato art. 14 – è venuto a regolare la disciplina delle autorizzazioni al commercio su aree pubbliche e delle connesse concessioni di posteggio.

2.1.2.— Il citato art. 16 ha previsto che le autorità competenti – nel caso in cui il numero delle autorizzazioni disponibili per una determinata attività di servizi sia limitato «per ragioni correlate alla scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche disponibili» – debbano attuare una procedura di selezione tra i potenziali candidati, garantendo «la predeterminazione e la pubblicazione, nelle forme previste dai propri ordinamenti, dei criteri e delle modalità atti ad assicurarne l'imparzialità, cui le stesse devono attenersi».

Tutto ciò, allo scopo di garantire sia la parità di trattamento tra i richiedenti, impedendo qualsiasi forma di discriminazione tra gli stessi, sia la libertà di stabilimento, conformemente alla citata direttiva 2006/123/CE.

2.1.3.— La disposizione della Regione Toscana censurata dal ricorrente, eliminando, nel proprio ambito regionale, i vincoli e i limiti posti dalla disciplina statale relativamente ai regimi di rilascio di autorizzazioni per avere accesso ad un'attività di servizi, si pone in evidente contrasto con la normativa comunitaria e con quella nazionale attuativa della stessa.

2.2.— L'art. 6 della legge della Regione Toscana n. 63 del 2011, difatti, non introduce una disciplina concorsuale alternativa, ma esclude espressamente proprio l'applicabilità della sopra richiamata normativa comunitaria e nazionale in forza di un generico ed indeterminato richiamo a «motivi imperativi di interesse generale».

Per altro verso, poi, il generico richiamo operato dalla disposizione regionale censurata all'esistenza di non ulteriormente individuati «motivi imperativi», priva la fattispecie astratta di qualsiasi elemento idoneo alla sua specificazione, sostanzialmente lasciando al potere discrezionale della Regione la determinazione delle fattispecie concrete nelle quali gli stessi sarebbero rinvenibili. La Regione ritiene, in sostanza, che i «motivi imperativi di interesse generale» non costituiscano una fattispecie concreta i cui contenuti debbano essere sottoposti ad un rigoroso vaglio di effettività e di proporzionalità, ma siano una sorta di salvacondotto astratto, la cui sola invocazione autorizza l'adozione di normative contrastanti con il disegno di liberalizzazione della direttiva.

2.2.1.— Così operando, la norma impugnata contrasta con la normativa statale e, ancor prima con quella comunitaria cui il legislatore nazionale ha dato attuazione, non solo perché esclude l'applicazione di una disposizione statale attuativa di quella comunitaria e, pertanto, non osserva i vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea in materia di accesso ed esercizio dell'attività dei servizi (in particolare in tema dei residuali regimi autorizzatori), ma anche perché essa non viene neanche a prevedere forme di «bilanciamento tra liberalizzazione e [...] i motivi imperativi di interesse generale», come, invece, richiesto dalla normativa comunitaria (Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza 20 giugno 1996, in cause riunite C-418/93, C-419/93, C-420/93, C-421/93, C-460/93, C-461/93, C-462/93, C-464/93, C-9/94, C-10/94, C-11/94, C-14/94, C-15/94, C-23/94, C-24/94 e C-332/94).

2.2.2.— La giurisprudenza costituzionale ha da sempre ritenuto illegittime, per violazione dei vincoli comunitari, norme regionali che si ponevano in contrasto, in generale, con la «normativa statale e, ancor prima, [con] la normativa comunitaria, cui il legislatore ha dato attuazione» (vedi sentenza n. 310 del 2011; nonché, da ultimo, sentenze n. 217, n. 86 e n. 85 del 2012), ed in particolare, con le normative comunitarie (ex multis, sentenze n. 85 del 2012, n. 190 del 2011 e n. 266 del 2010), le quali «fungono infatti da norme interposte atte ad integrare il parametro per la valutazione di conformità della normativa regionale all'art. 117, primo comma, Cost., o, più precisamente, rendono concretamente operativo il parametro costituito dall'art. 117, primo comma, Cost., con conseguente declaratoria di illegittimità costituzionale delle norme regionali che siano giudicate incompatibili con il diritto comunitario» (sentenze n. 102 del 2008 e n. 269 del 2007).

Dalle considerazioni che precedono discende che la previsione di inapplicabilità, contenuta nella norma regionale censurata, sul territorio della Regione Toscana, di quanto previsto dall'art. 16 del d.lgs. n. 59 del 2010 (attuativo dell'art. 12 della direttiva CE n. 123 del 2006), determina l'illegittimità costituzionale della stessa.

3.— Parimenti fondata è la questione di legittimità costituzionale della norma denunciata in riferimento alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.

3.1.— In proposito, il ricorrente dubita della legittimità costituzionale della norma impugnata, perchè la stessa, incidendo sulla concorrenza degli operatori commerciali, difformemente da quanto previsto dal d.lgs. n. 59 del 2010 e dalla sopra ricordata direttiva CE, sarebbe venuta ad invadere la potestà legislativa esclusiva dello Stato nella materia della tutela della concorrenza.

3.2.— È da premettere che questa Corte ha più volte precisato che la nozione di concorrenza di cui al secondo comma, lettera e), dell'art. 117 della Costituzione «non può che riflettere quella operante in ambito comunitario» (sentenze n. 270 e n. 45 del 2010, n. 401 del 2007), oltre ad aver sottolineato come la stessa abbia «un contenuto complesso in quanto ricomprende non solo l'insieme delle misure antitrust, ma anche azioni di liberalizzazione, che mirano ad assicurare e a promuovere la concorrenza “nel mercato” e “per il mercato”, secondo gli sviluppi ormai consolidati nell'ordinamento europeo e internazionale e più volte ribaditi dalla giurisprudenza di questa Corte» (sentenza n. 200 del 2012). A questa ultima tipologia di disposizioni – precisamente quelle che tendono ad assicurare procedure concorsuali di garanzia mediante la loro strutturazione in modo da consentire «la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici» (sentenza n. 401 del 2007) – è da ascrivere, date le sue finalità, l'art. 16 del d.lgs. n. 59 del 2010, la cui applicazione viene, appunto, esclusa per la Regione Toscana dal legislatore regionale con la norma oggi al vaglio della Corte.

3.3.— La giurisprudenza costituzionale che si è occupata della legittimità di disposizioni regionali in tema di «tutela della concorrenza» ha costantemente sottolineato – stante il carattere «finalistico» della stessa – la «trasversalità» che caratterizza tale materia, con conseguente possibilità per quest'ultima di influire su altre materie attribuite alla competenza legislativa concorrente o residuale delle Regioni, ed, in particolare, il possibile intreccio ed interferenza con la materia «commercio» (sentenze n. 18 del 2012; n. 150 del 2011; n. 288 del 2010; n. 431, n. 430, n. 401, n. 67 del 2007 e n. 80 del 2006).

Infatti, la materia «tutela della concorrenza» non ha solo un ambito oggettivamente individuabile che attiene alle misure legislative di tutela in senso proprio, quali ad esempio quelle che hanno ad oggetto gli atti e i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati e ne disciplinano le modalità di controllo, ma, dato il suo carattere «finalistico», anche una portata più generale e trasversale, non preventivamente

delimitabile, che deve essere valutata in concreto al momento dell'esercizio della potestà legislativa sia dello Stato che delle Regioni nelle materie di loro rispettiva competenza.

Risulta evidente, in proposito, che gli ostacoli alla concorrenza possono derivare sia dalla previsione di nuovi o ulteriori limiti all'accesso al mercato, sia dalla eliminazione di qualsiasi criterio selettivo, là dove l'esercizio dell'attività imprenditoriale resti condizionato da elementi oggettivi che ne delimitino le possibilità di accesso come, ad esempio, gli spazi espositivi e/o di svolgimento dell'attività stessa.

In coerenza con questa affermazione va letta la giurisprudenza costituzionale sopra richiamata, e più in generale quella che interviene sulla disciplina regionale che, dettando vincoli all'entrata, altera il corretto svolgersi della concorrenza con specifico riguardo al settore del commercio (sentenza n. 18 del 2012).

La norma impugnata, prevedendo la possibilità di escludere meccanismi e procedure di selezione in forza dell'invocazione astratta di «motivi imperativi d'interesse generale», là dove situazioni oggettive non modificabili determinino l'impossibilità di un'apertura a tutti nel mercato, viene sostanzialmente ad operare in termini anti-concorrenziali perché non consente lo svolgimento dell'attività commerciale in spazi adeguati agli operatori più qualificati, selezionati attraverso procedure che garantiscano la parità di trattamento, evitino qualsiasi tipo di discriminazione e tutelino la libertà di stabilimento.

per questi motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 6 della legge della Regione Toscana 28 novembre del 2011, n. 63, recante «Disposizioni in materia di outlet ed obbligo di regolarità contributiva nel settore del commercio sulle aree pubbliche. Modifiche alla legge regionale 7 febbraio 2005 n. 28 (Codice del Commercio. Testo unico in materia di commercio in sede fissa, su aree pubbliche, somministrazione di alimenti e bevande, vendita di stampa quotidiana e periodica e distribuzione di carburanti)».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 dicembre 2012.

Alfonso QUARANTA, Presidente  
Paolo Maria NAPOLITANO, Redattore  
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 19 dicembre 2012.

## **Sentenza: 19 dicembre 2012 , n. 292**

**Materia:** sanità

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** art. 117 comma terzo Costituzione

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** art. 1, c. 1°, della legge della Regione Campania 14 dicembre 2011, n. 23 (Modifiche alla legge regionale 15 marzo 2011, n. 4, recante disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania – Legge finanziaria regionale 2011) nella parte in cui modifica l'art. 1, c. 237° undecies, duodecies, sexdecies, vicies, vicies ter, della legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 4

**Esito:** fondatezza del ricorso

**Estensore nota:** Anna Traniello Gradassi

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'articolo 1, comma 1, della legge della Regione Campania 14 dicembre 2011, n. 23 (Modifiche alla legge regionale 15 marzo 2011, n. 4, recante disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania – Legge finanziaria regionale 2011) nella parte in cui modifica l'art. 1, commi 237-undecies, 237-duodecies, 237-sexdecies, 237-vicies e 237-vicies-ter, della legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania – Legge finanziaria regionale 2011), per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

La Corte ritiene fondate le questioni e dichiara l'illegittimità delle disposizioni impuginate; tali norme in materia di accreditamento delle strutture sanitarie introdotte dal legislatore campano violano i principi fondamentali in materia di tutela della salute introdotti dal legislatore statale.

Alla dichiarazione di illegittimità di tale disciplina la Corte perviene richiamando la propria giurisprudenza, secondo cui la competenza regionale in materia di autorizzazione e vigilanza sulle istituzioni sanitarie private debba senz'altro essere inquadrata nella più generale potestà legislativa concorrente in materia di tutela della salute, che vincola le Regioni al rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato.

Per verificare il rispetto da parte della legislazione regionale dei principi fondamentali stabiliti in materia dallo Stato occorre, peraltro, distinguere, dopo il riordino del sistema sanitario, gli aspetti che attengono all'"autorizzazione", prevista per l'esercizio di tutte le attività sanitarie, da quelli che riguardano l'"accreditamento" delle strutture autorizzate.

Quanto all'"autorizzazione", gli artt. 8, comma 4, e 8-ter, comma 4, del d.lgs. n. 502 del 1992 stabiliscono "requisiti minimi" di sicurezza e qualità per poter effettuare prestazioni sanitarie.

La Corte ha riconosciuto che tali disposizioni rappresentano principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale che le Regioni devono rispettare indipendentemente dal fatto che la struttura intenda o meno chiedere l'accreditamento.

Per l'"accreditamento" occorrono, invece, "requisiti ulteriori" (rispetto a quelli necessari all'autorizzazione) e l'accettazione del sistema di pagamento a prestazione, ai sensi dell'art. 8-quater del d.lgs. n. 502 del 1992. I requisiti ulteriori, necessari per l'accreditamento, hanno natura di principi fondamentali, che le Regioni sono tenute a rispettare, non potendosi attribuire l'accreditamento ope legis a strutture di cui viene presunta la regolarità, indipendentemente dal possesso effettivo di tali requisiti.

Per un passaggio graduale il legislatore statale ha previsto che le Regioni avviino una procedura di accreditamento (definitivo o istituzionale) anche per le strutture temporaneamente accreditate (art. 8-quater, comma 6, del d.lgs. n. 502 del 1992), da concludersi inderogabilmente entro un termine finale stabilito dalla legge. Tale termine è espressione di un principio fondamentale che le Regioni sono tenute a rispettare, dovendosi fare salve solo quelle discipline regionali di proroga che, in presenza di situazioni “eccezionali”, lungi dal costituire sanatoria di situazioni illegali, rappresentino un mezzo per consentire e promuovere la regolarizzazione delle posizioni dei soggetti privati ancora aperte, senza dover procedere alla revoca dell’autorizzazione.

I modificati commi 237-undecies e 237-duodecies dell’art. 1 della legge regionale n. 4 del 2011 prevedono una procedura di accreditamento che si articola in due fasi: la prima è rappresentata dalla conferma dell’accreditamento provvisorio mediante decreto commissariale di presa d’atto, per le domande regolarmente ammesse sulla piattaforma informatica applicativa; la seconda è costituita dalla verifica dei requisiti di accreditamento, che avviene in un momento successivo alla presa d’atto. In tal modo si finisce per riconoscere l’accreditamento definitivo senza previa verifica dei “requisiti ulteriori” richiesti dal legislatore statale, la cui mancanza determina significativamente, ai sensi della normativa qui in discussione (art. 1, comma 237-duodecies, della legge reg. n. 4 del 2011) la “revoca” dell’accreditamento, che perciò deve intendersi già riconosciuto sin dal momento della presa d’atto. Tale procedimento, che postpone la verifica dei requisiti al riconoscimento dell’accreditamento, confligge irrimediabilmente con il principio generale di cui all’art. 8-quater del d.lgs. n. 502 del 1992, secondo cui l’accreditamento istituzionale definitivo può essere concesso solo dopo la verifica del possesso dei requisiti ulteriori.

La previsione, contenuta nel modificato art. 1, comma 237-undecies-ter, dell’art. 1 della legge regionale n. 4 del 2011, della possibilità di attivare automaticamente, negli ambiti territoriali delle comunità montane, l’accreditamento istituzionale per le strutture sanitarie e socio-sanitarie in possesso del solo titolo autorizzativo e dei requisiti di accreditamento previsti dai regolamenti regionali, stabilisce un accreditamento istituzionale ex lege senza verifica caso per caso dei requisiti ulteriori, con conseguente violazione del principio generale di cui all’art. 8-quater del d.lgs. n. 502 del 1992.

In ordine al modificato art. 1, comma 237-sexdecies, della legge regionale n. 4 del 2011 va osservato che esso stabilisce una procedura che dilata la tempistica per la definizione delle procedure di accreditamento definitivo, in riferimento a talune ipotesi che riguardano accordi di riconversione di prestazioni sanitarie eccedenti il fabbisogno sanitario regionale, ai sensi del comma 237-nonies dell’art. 1 della medesima legge. La norma regionale censurata consente alle strutture sanitarie e socio-sanitarie ivi menzionate di continuare ad esercitare le proprie attività in deroga al termine ultimo fissato dalla legislazione nazionale per il passaggio dall’accreditamento provvisorio a quello definitivo. La circostanza che il passaggio all’accreditamento definitivo non venga condizionato al rispetto del termine del 1° gennaio 2011 per le strutture ospedaliere e ambulatoriali (in realtà già scaduto) e del 1° gennaio 2013 per le altre strutture, così come stabilito dall’art. 1, comma 796, lettera t), della legge n. 296 del 2006, comporta la violazione di quest’ultima norma che, secondo la giurisprudenza costituzionale le Regioni sono tenute a rispettare.

In ordine al modificato art. 1, comma 237-undecies, della legge regionale Campania n. 4 del 2011, che consente alle strutture di fisioterapia, già provvisoriamente accreditate, di presentare domanda di accreditamento istituzionale per l’area socio-sanitaria, cioè per un’attività più ampia e diversa da quella per la quale dette strutture sono state autorizzate e provvisoriamente accreditate, la Corte ricorda che secondo la legislazione statale (art. 8-quater del d.lgs. n. 502 del 1992), l’accreditamento provvisorio è concesso alle strutture già autorizzate che abbiano accettato il pagamento a prestazione. Le strutture provvisoriamente accreditate sono tutte già dotate di autorizzazione e, dunque, per esse la verifica dei “requisiti minimi” prevista dalla legge è stata effettuata; tuttavia, occorre rimarcare che tale verifica ha riguardato le sole attività per le quali è stata accordata l’autorizzazione. Questa disposizione, che consente alle strutture di fisioterapia di presentare domanda di accreditamento istituzionale per attività diverse e più

ampie rispetto a quelle che sono state oggetto di autorizzazione, finisce per configurare una sorta di “autorizzazione implicita” in riferimento all’esercizio di quelle attività sanitarie che non autorizzate, determinando una situazione non compatibile con i principi della legislazione statale.

La Corte pertanto conclude dichiarando l’illegittimità costituzionale dell’articolo 1, commi 237-undecies, 237-duodecies, 237-sexdecies, 237-vicies e 237-vicies-ter, della legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania – Legge finanziaria regionale 2011), come modificato dall’art. 1, comma 1, della legge della Regione Campania 14 dicembre 2011, n. 23 (Modifiche alla legge regionale 15 marzo 2011, n. 4, recante disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania – Legge finanziaria regionale 2011) per violazione dell’articolo 117 comma terzo della Costituzione.

Sanità pubblica - Norme della Regione Campania - Istituzioni sanitarie private autorizzate - "Accreditamento temporaneo" per le strutture che abbiano accettato il sistema di pagamento a prestazione, nonché "accreditamento provvisorio" per le strutture nuove - Obbligo per le Regioni di procedere all'accreditamento definitivo o istituzionale - Ricorso del Governo - Eccezioni inammissibilità per censura di normativa inserita nel quadro emergenziale mirante all'attuazione del Piano di rientro - Reiezione. - Legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 4, art. 1, commi 237-undecies, 237-duodecies, 237-sexdecies, 237-vicies e 237-vicies-ter, come modificato dall'art. 1, comma 1, della legge della Regione Campania 14 dicembre 2011, n. 23. - Costituzione, art. 117, terzo comma

Sanità pubblica - Norme della Regione Campania - Istituzioni sanitarie private autorizzate - "Accreditamento temporaneo" per le strutture che abbiano accettato il sistema di pagamento a prestazione, nonché "accreditamento provvisorio" per le strutture nuove - Obbligo per le Regioni di procedere all'accreditamento definitivo o istituzionale - Ricorso del Governo - Eccezioni inammissibilità per sospensione da parte del Commissario ad acta dei provvedimenti che hanno attuato le norme censurate - Reiezione. - Legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 4, art. 1, commi 237-undecies, 237-duodecies, 237-sexdecies, 237-vicies e 237-vicies-ter, come modificato dall'art. 1, comma 1, della legge della Regione Campania 14 dicembre 2011, n. 23. - Costituzione, art. 117, terzo comma.

Sanità pubblica - Norme della Regione Campania - Istituzioni sanitarie private autorizzate - "Accreditamento temporaneo" per le strutture che abbiano accettato il sistema di pagamento a prestazione, nonché "accreditamento provvisorio" per le strutture nuove - Obbligo per le Regioni di procedere all'accreditamento definitivo o istituzionale - Previsione di una procedura che postone la verifica dei "requisiti ulteriori", rispetto a quelli minimi necessari per l'autorizzazione, al riconoscimento dell'accreditamento - Contrasto con la normativa statale, avente natura di principio fondamentale, secondo cui l'accreditamento istituzionale definitivo può essere concesso solo dopo la verifica del possesso dei requisiti ulteriori - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente della tutela della salute - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriore censura. - Legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 4, art. 1, commi 237-undecies e 237-duodecies, come modificato dall'art. 1, comma 1, della legge della Regione Campania 14 dicembre 2011, n. 23. - Costituzione, art. 117, terzo comma; d.lgs 30 dicembre 1992, n. 502, art. 8-quater; (legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 796, lettera t).

Sanità pubblica - Norme della Regione Campania - Istituzioni sanitarie private autorizzate - "Accreditamento temporaneo" per le strutture che abbiano accettato il sistema di pagamento a prestazione, nonché "accreditamento provvisorio" per le strutture nuove - Obbligo per le Regioni di procedere all'accreditamento definitivo o istituzionale - Possibilità di attivare automaticamente, negli ambiti territoriali delle comunità montane, l'accreditamento istituzionale per le strutture sanitarie e socio-sanitarie in possesso del solo titolo autorizzativo e dei requisiti previsti dai regolamenti regionali - Mancata verifica caso per caso degli ulteriori requisiti stabiliti dalla normativa statale, avente natura di principio fondamentale - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente della tutela della salute - Illegittimità costituzionale. - Legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 4, art. 1, comma 237-vicies-ter, come aggiunto dall'art. 1, comma 1, della legge della Regione Campania 14 dicembre 2011, n. 23. - Costituzione, art. 117, terzo comma; d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, art. 8-quater.

Sanità pubblica - Norme della Regione Campania - Istituzioni sanitarie private autorizzate - "Accreditamento temporaneo" per le strutture che abbiano accettato il sistema di pagamento a prestazione, nonché "accreditamento provvisorio" per le strutture nuove - Obbligo per le Regioni di procedere all'accreditamento definitivo o istituzionale - Procedura che deroga al termine ultimo di conclusione del procedimento, fissato dalla legislazione nazionale, in riferimento a talune ipotesi che riguardano accordi di riconversione di prestazioni sanitarie eccedenti il fabbisogno sanitario regionale - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente della tutela della salute - Illegittimità costituzionale. - Legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 4, art. 1, comma 237-sexdecies, come modificato dall'art. 1, comma 1, della legge della Regione

Campania 14 dicembre 2011, n. 23. - Costituzione, art. 117, terzo comma; d.lgs 30 dicembre 1992, n. 502, art. 8-quater; legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 796, lettera t).

Sanità pubblica - Norme della Regione Campania - Istituzioni sanitarie private autorizzate - "Accreditamento temporaneo" per le strutture che abbiano accettato il sistema di pagamento a prestazione, nonché "accreditamento provvisorio" per le strutture nuove - Obbligo per le Regioni di procedere all'accreditamento definitivo o istituzionale - Strutture di fisiokinesiterapia già provvisoriamente accreditate - Possibilità di presentare domanda di accreditamento istituzionale per l'area socio-sanitaria, diversa e più ampia rispetto a quella oggetto di autorizzazione - Sostanziale configurazione di una "autorizzazione implicita", in contrasto con la normativa statale di principio - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente della tutela della salute - Illegittimità costituzionale. - Legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 4, art. 1, comma 237-vicies, come modificato dall'art. 1, comma 1, della legge della Regione Campania 14 dicembre 2011, n. 23. - Costituzione, art. 117, terzo comma; d.lgs 30 dicembre 1992, n. 502, art. 8-quater. (GU n.51 del 27-12-2012)

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 1, della legge della Regione Campania 14 dicembre 2011, n. 23 (Modifiche alla legge regionale 15 marzo 2011, n. 4, recante disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania – Legge finanziaria regionale 2011), nella parte in cui modifica l'art. 1, commi 237-undecies, 237-duodecies, 237-sexdecies, 237-vicies, 237-vicies-ter della legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania – Legge finanziaria regionale 2011), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 16-20 febbraio 2012, depositato in cancelleria il 22 febbraio 2012 ed iscritto al n. 28 del registro ricorsi 2012.

*Visto* l'atto di costituzione della Regione Campania;

udito nell'udienza pubblica del 20 novembre 2012 il Giudice relatore Marta Cartabia;

*uditi* l'avvocato dello Stato Angelo Venturini per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Maria D'Elia per la Regione Campania.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1.— Con il ricorso indicato in epigrafe il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'articolo 1, comma 1, della legge della Regione Campania 14 dicembre 2011, n. 23 (Modifiche alla legge regionale 15 marzo 2011, n. 4, recante disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania – Legge finanziaria regionale 2011) nella parte in cui modifica l'art. 1, commi 237-undecies, 237-duodecies, 237-sexdecies, 237-vicies e 237-vicies-ter, della legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania – Legge finanziaria regionale 2011), per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

In particolare il ricorrente ritiene che il modificato art. 1, commi 237-undecies, 237-duodecies, 237-sexdecies, 237-vicies e 237-vicies-ter, della legge regionale della Campania n. 4 del

2011, violi i principi fondamentali stabiliti dalla legge statale agli artt. 8-bis, 8-ter e 8-quater del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 42) e all'art. 1, comma 796, lettera t), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge finanziaria 2007), in materia di tutela della salute ex art. 117, terzo comma, della Costituzione.

2.— Occorre preliminarmente esaminare le eccezioni di inammissibilità prospettate dalla Regione Campania.

In generale, la difesa regionale osserva che il ricorso dovrebbe considerarsi inammissibile, perché non tiene conto del fatto che le disposizioni legislative impugnate si inseriscono nel più ampio quadro emergenziale mirante all'attuazione del Piano di rientro, cui la Regione è vincolata e con il quale la normativa statale in materia di accreditamento deve essere necessariamente coordinata.

La Regione resistente sostiene, inoltre, che le questioni relative all'art. 1, commi 237-vicies e 237-vicies-ter, sono inammissibili, perché riferite a norme per le quali il Commissario ad acta ha disposto, con decreto del 16 gennaio 2012, n. 2, la sospensione dell'efficacia dei relativi provvedimenti di esecuzione.

Le eccezioni di inammissibilità non possono essere accolte.

In primo luogo, infatti, l'eccezione di inammissibilità che si riferisce all'intero ricorso risulta del tutto generica e non adeguatamente motivata. Inoltre, la dedotta circostanza che la Regione sia vincolata agli obblighi assunti con il Piano di rientro dal disavanzo sanitario può incidere, in ipotesi, sul merito del giudizio, ma non costituisce un vizio di ammissibilità.

Anche l'eccezione riferita alle disposizioni di cui all'art. 1, commi 237-vicies e 237-vicies-ter, che fa leva sulla sospensione, disposta dal Commissario ad acta con decreto n. 2 del 2012, dell'efficacia di ogni provvedimento adottato in attuazione alle succitate disposizioni, è priva di fondamento. Anzitutto occorre sottolineare che l'autorizzazione della Giunta regionale a resistere nel presente giudizio (deliberazione della Giunta della Regione Campania 13 marzo 2012, n. 104) non include anche i commi 237-vicies e vicies-ter. In ogni caso, la dedotta sospensione amministrativa da parte del Commissario ad acta dei provvedimenti amministrativi di attuazione delle disposizioni impugnate non determina la cessazione della materia del contendere riguardo a tali disposizioni della legge regionale censurata, la cui validità non è, né potrebbe essere, incisa dal decreto commissariale. Ove, dunque, la sospensione venisse revocata, le disposizioni censurate potrebbero trovare applicazione, mentre nel frattempo sarebbero decorsi i termini, ai sensi dell'art. 127 Cost., per far valere la loro illegittimità.

3.— Nel merito, tutte le questioni prospettate nel ricorso sono fondate.

4.— Deve, infatti, ricordarsi come, in base alla giurisprudenza di questa Corte (anche recentemente ribadita con sentenza n. 260 del 2012), la competenza regionale in materia di autorizzazione e vigilanza sulle istituzioni sanitarie private debba senz'altro essere inquadrata nella più generale potestà legislativa concorrente in materia di tutela della salute, che vincola le Regioni al rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato (sentenze n. 134 del 2006 e n. 200 del 2005).

Per verificare il rispetto da parte della legislazione regionale dei principi fondamentali stabiliti in materia dallo Stato occorre, peraltro, distinguere, dopo il riordino del sistema sanitario, gli aspetti che attengono all'"autorizzazione", prevista per l'esercizio di tutte le attività sanitarie, da quelli che riguardano l'"accreditamento" delle strutture autorizzate.

Quanto all'"autorizzazione", gli artt. 8, comma 4, e 8-ter, comma 4, del d.lgs. n. 502 del 1992 stabiliscono "requisiti minimi" di sicurezza e qualità per poter effettuare prestazioni sanitarie. Questa Corte ha riconosciuto che tali disposizioni rappresentano principi fondamentali stabiliti dalla

legislazione statale che le Regioni devono rispettare indipendentemente dal fatto che la struttura intenda o meno chiedere l'accREDITAMENTO (sentenze nn. 245 e 150 del 2010).

Per l'“accREDITAMENTO” occorrono, invece, “requisiti ulteriori” (rispetto a quelli necessari all'autorizzazione) e l'accettazione del sistema di pagamento a prestazione, ai sensi dell'art. 8-quater del d.lgs. n. 502 del 1992. I requisiti ulteriori, necessari per l'accREDITAMENTO, hanno natura di principi fondamentali, che le Regioni sono tenute a rispettare, non potendosi attribuire l'accREDITAMENTO ope legis a strutture di cui viene presunta la regolarità, indipendentemente dal possesso effettivo di tali requisiti (sentenza n. 361 del 2008).

Tuttavia, è stata la medesima legislazione statale a stabilire un passaggio graduale dal sistema precedente (convenzionale, basato sul pagamento dei fattori produttivi) a quello nuovo (basato sul pagamento delle prestazioni, previo accREDITAMENTO delle strutture). Si è così previsto un “accREDITAMENTO temporaneo” (art. 6, comma 6, della legge 23 dicembre 1994, n. 724, recante «Misure di razionalizzazione della finanza pubblica») per le strutture precedentemente convenzionate che avessero accettato il sistema di pagamento a prestazione, nonché un “accREDITAMENTO provvisorio” per le strutture nuove, o per attività nuove in strutture accreditate per altre attività, in attesa della verifica del volume e della qualità delle prestazioni (art. 8-quater, comma 7, del d.lgs. n. 502 del 1992).

Peraltro, conseguenza della disciplina transitoria di cui sopra, già ritenuta legittima da questa Corte sin dalla sentenza n. 416 del 1995, è il fatto che, in attesa che si perfezioni il procedimento di verifica, potrebbero operare, addirittura in regime di accREDITAMENTO (temporaneo o provvisorio), strutture che poi si vedano negare, per mancanza dei requisiti, l'accREDITAMENTO definitivo o l'autorizzazione all'esercizio di ulteriori attività sanitarie; ciò sia in ragione di difetti strutturali, sia in conseguenza di eventuali violazioni dei tetti di spesa.

Per questo, il legislatore statale ha previsto che le Regioni avviino una procedura di accREDITAMENTO (definitivo o istituzionale) anche per le strutture temporaneamente accreditate (art. 8-quater, comma 6, del d.lgs. n. 502 del 1992), da concludersi inderogabilmente entro un termine finale stabilito dalla legge. Tale termine è espressione di un principio fondamentale che le Regioni sono tenute a rispettare, dovendosi fare salve solo quelle discipline regionali di proroga che, in presenza di situazioni “eccezionali”, lungi dal costituire sanatoria di situazioni illegali, rappresentino un mezzo per consentire e promuovere la regolarizzazione delle posizioni dei soggetti privati ancora aperte, senza dover procedere alla revoca dell'autorizzazione (sentenza n. 93 del 1996).

Ancora, in ordine al termine finale per il passaggio dall'accREDITAMENTO provvisorio a quello definitivo, deve rilevarsi come, da ultimo, l'art. 1, comma 796, lettera t), della legge n. 296 del 2006, abbia previsto che tale passaggio debba avvenire entro il 1° gennaio 2010, scadenza poi prorogata al 1° gennaio 2011 dalla legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge finanziaria 2010), ulteriormente prorogata sino al 1° gennaio 2013 dall'art. 1 della legge 26 febbraio 2011, n. 10 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 29 dicembre 2010, n. 225, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie), mantenendo però fermo per le strutture ospedaliere e ambulatoriali il termine già fissato del 1° gennaio 2011.

5.— Ciò premesso, deve rilevarsi che i modificati commi 237-undecies e 237-duodecies dell'art. 1 della legge regionale n. 4 del 2011 prevedono una procedura di accREDITAMENTO che si articola in due fasi. La prima è rappresentata dalla conferma dell'accREDITAMENTO provvisorio mediante decreto commissariale di presa d'atto, per le domande regolarmente ammesse sulla piattaforma informatica applicativa. La seconda è costituita dalla verifica dei requisiti di accREDITAMENTO, che avviene in un momento successivo alla presa d'atto. In tal modo si finisce per riconoscere l'accREDITAMENTO definitivo senza previa verifica dei “requisiti ulteriori” richiesti dal legislatore statale, la cui mancanza determina significativamente, ai sensi della normativa qui in discussione (art. 1, comma

237-duodecies, della legge reg. n. 4 del 2011) la “revoca” dell’accreditamento, che perciò deve intendersi già riconosciuto sin dal momento della presa d’atto. Tale procedimento, che pospone la verifica dei requisiti al riconoscimento dell’accreditamento, confligge irrimediabilmente con il principio generale di cui all’art. 8-quater del d.lgs. n. 502 del 1992, secondo cui l’accreditamento istituzionale definitivo può essere concesso solo dopo la verifica del possesso dei requisiti ulteriori (ex plurimis sentenza n. 361 del 2008).

Deve quindi ritenersi costituzionalmente illegittimo l’art. 1, commi 237-undecies e 237-duodecies, della legge regionale della Campania n. 4 del 2011, come modificato dall’art. 1, comma 1, della legge regionale n. 23 del 2011, per violazione dell’art. 117, terzo comma, della Costituzione.

L’accoglimento della questione sotto questo profilo risulta assorbente della ulteriore censura basata sull’art. 1, comma 796, lettera t), della legge n. 296 del 2006, riguardante il mancato rispetto del termine fissato nella legislazione statale per il passaggio all’accreditamento definitivo.

6.— Analogamente la previsione, contenuta nel modificato art. 1, comma 237-vicies-ter, dell’art. 1 della legge regionale n. 4 del 2011, della possibilità di attivare automaticamente, negli ambiti territoriali delle comunità montane, l’accreditamento istituzionale per le strutture sanitarie e socio-sanitarie in possesso del solo titolo autorizzativo e dei requisiti di accreditamento previsti dai regolamenti regionali, stabilisce un accreditamento istituzionale ex lege senza verifica caso per caso dei requisiti ulteriori, con conseguente violazione del principio generale di cui all’art. 8-quater del d.lgs. n. 502 del 1992. Del resto, lo stesso Commissario ad acta ha disposto la sospensione dei provvedimenti di attuazione della disposizione qui in esame, con decreto n. 2 del 2012, proprio in ragione del fatto che essa stabilisce «l’attivazione automatica di nuovi accreditamenti istituzionali», in contrasto con i principi della legge dello Stato e contravvenendo altresì a precedenti atti del medesimo Commissario ad acta (decreto 16 maggio 2011, n. 31)

Deve quindi dichiararsi l’illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 237-vicies-ter, della legge regionale n. 4 del 2011, come aggiunto dall’art. 1, comma 1, della legge regionale n. 23 del 2011, per violazione dell’art. 117, terzo comma, della Costituzione.

7.— In ordine al modificato art. 1, comma 237-sexdecies, della legge regionale n. 4 del 2011 va osservato che esso stabilisce una procedura che dilata la tempistica per la definizione delle procedure di accreditamento definitivo, in riferimento a talune ipotesi che riguardano accordi di riconversione di prestazioni sanitarie eccedenti il fabbisogno sanitario regionale, ai sensi del comma 237-nonies dell’art. 1 della medesima legge. La norma regionale censurata consente alle strutture sanitarie e socio-sanitarie ivi menzionate di continuare ad esercitare le proprie attività in deroga al termine ultimo fissato dalla legislazione nazionale per il passaggio dall’accreditamento provvisorio a quello definitivo. Infatti, la circostanza che il passaggio all’accreditamento definitivo non venga condizionato al rispetto del termine del 1° gennaio 2011 per le strutture ospedaliere e ambulatoriali (in realtà già scaduto) e del 1° gennaio 2013 per le altre strutture, così come stabilito dall’art. 1, comma 796, lettera t), della legge n. 296 del 2006, comporta la violazione di quest’ultima norma che, secondo la giurisprudenza costituzionale le Regioni sono tenute a rispettare.

Né ricorrono nella specie quelle circostanze eccezionali che possono giustificare una deroga, in quanto la Corte medesima ha già precisato come le deroghe regionali sul punto non possano fondarsi sull’esigenza di sanare situazioni di irregolarità, come quelle verificatesi nel caso di specie ed evidenziate proprio dal disavanzo sanitario regionale.

Pertanto, deve essere dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 237-sexdecies, della legge regionale n. 4 del 2011, come modificato dall’art. 1, comma 1, della legge regionale n. 23 del 2012, per violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost.

8.— È stato altresì impugnato l’art. 1, comma 237-vicies, della legge regionale Campania n. 4 del 2011, che consente alle strutture di fisiokinesiterapia, già provvisoriamente accreditate, di

presentare domanda di accreditamento istituzionale per l'area socio-sanitaria, cioè per un'attività più ampia e diversa da quella per la quale dette strutture sono state autorizzate e provvisoriamente accreditate.

Infatti, va ricordato che, secondo la legislazione statale (art. 8-quater del d.lgs. n. 502 del 1992), l'accreditamento provvisorio è concesso alle strutture già autorizzate che abbiano accettato il pagamento a prestazione. Le strutture provvisoriamente accreditate sono tutte già dotate di autorizzazione e, dunque, per esse la verifica dei "requisiti minimi" prevista dalla legge è stata effettuata; tuttavia, occorre rimarcare che tale verifica ha riguardato le sole attività per le quali è stata accordata l'autorizzazione.

Una disposizione come quella qui censurata, che consente alle strutture di fisiokinesiterapia di presentare domanda di accreditamento istituzionale per attività diverse e più ampie rispetto a quelle che sono state oggetto di autorizzazione, finisce per configurare una sorta di "autorizzazione implicita" in riferimento all'esercizio di quelle attività sanitarie che non autorizzate, determinando una situazione non compatibile con i principi della legislazione statale. Secondo la legislazione statale di riferimento (art. 8-ter del d.lgs. n. 502 del 1992), infatti, l'autorizzazione e la verifica dei "requisiti minimi" deve essere richiesta non solo al momento dell'avvio di una nuova struttura, ma anche ad ogni variazione che comporti l'adattamento di strutture già esistenti o la loro diversa utilizzazione, il loro ampliamento, trasformazione o trasferimento. Per queste ragioni, questa Corte ha già avuto modo di chiarire (sentenza n. 361 del 2008) che deve ritenersi costituzionalmente illegittima una norma regionale che preveda l'accreditamento di strutture che non abbiano l'autorizzazione.

Deve quindi dichiararsi l'illegittimità costituzionale anche dell'art. 1, comma 237-vicies, della legge della Regione Campania n. 4 del 2011, come modificato dall'art. 1, comma 1, della legge regionale n. 23 del 2012, per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

per questi motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, commi 237-undecies, 237-duodecies, 237-sexdecies, 237-vicies e 237-vicies-ter, della legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania – Legge finanziaria regionale 2011), come modificato dall'art. 1, comma 1, della legge della Regione Campania 14 dicembre 2011, n. 23 (Modifiche alla legge regionale 15 marzo 2011, n. 4, recante disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania – Legge finanziaria regionale 2011).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 dicembre 2012.

Alfonso QUARANTA, Presidente  
Marta CARTABIA, Redattore  
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 19 dicembre 2012.

## **Sentenza: 19 dicembre 2012 , n. 293**

**Materia:** opere pubbliche

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** Costituzione art. 117 comma quarto

**Ricorrente:** Regione Veneto

**Oggetto:** art. 44 bis del decreto legge 06/12/2011, n. 201214 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici) , inserito dalla legge di conversione 22/12/2011, n.214

**Esito:** parziale fondatezza del ricorso

**Estensore nota:** Anna Traniello Gradassi

La Regione Veneto ha promosso questioni di legittimità costituzionale, dell'articolo 44-bis del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), inserito dalla legge di conversione 22 dicembre 2011, n. 214, nella parte in cui include opere di competenza regionale nell'elenco-anagrafe nazionale delle opere pubbliche incompiute, sottoponendole ai criteri valutativi stabiliti con regolamento ministeriale.

La disposizione istituisce un elenco-anagrafe statale presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, articolato a livello regionale, al fine del coordinamento dei dati relativi alle opere pubbliche incompiute come definite nei commi 1 e 2 della medesima disposizione. Il Ministro è investito del compito di definire, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione, con proprio regolamento, le modalità di formazione della graduatoria nonché i criteri in base ai quali le opere sono iscritte nell'elenco, "tenendo conto dello stato di avanzamento dei lavori ed evidenziando le opere prossime al completamento". La norma, nella sua interezza, violerebbe, sia gli artt. 117 e 118 Cost poiché non spetterebbe allo Stato intervenire sui criteri relativi al riutilizzo o all'individuazione di ulteriori destinazioni di opere regionali incompiute, sia il principio di leale collaborazione " di cui all'art. 120 della Costituzione", poiché non si prevede che il regolamento ministeriale sia adottato previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni.

Inoltre il comma 4 dell'art. 44-bis, il quale prevede l'articolazione a livello regionale dell'elenco-anagrafe e la sua tenuta presso gli assessorati regionali competenti per le opere pubbliche, violerebbe gli artt. 97 e 117, quarto comma della Costituzione, in quanto invasivo della sfera di titolarità legislativa concernente l'organizzazione regionale.

Quanto alla censura sull'intero articolo, la Corte ritiene sia infondata. Richiamata la propria giurisprudenza in materia , la Corte rileva che l'attribuzione di un'opera alla sfera di pertinenza della Regione dipende dalla inerenza di essa a finalità proprie delle materie assegnate dall'art. 117 Cost. alla competenza concorrente o residuale della Regione stessa. In mancanza di una espressa indicazione nel nuovo art. 117 Cost., i lavori pubblici "non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono" e pertanto possono essere ascritti, di volta in volta, a potestà legislative statali o regionali. Ne deriva che non è "configurabile né una materia relativa ai lavori pubblici nazionali, né tantomeno un ambito materiale afferente al settore dei lavori pubblici di interesse regionale". Ne consegue che le questioni di costituzionalità devono essere esaminate in rapporto al contenuto delle singole disposizioni impugnate, al fine di stabilire quali siano gli ambiti materiali in cui esse trovano collocazione.

L'elenco-anagrafe, che in origine era stato concepito con riferimento alle opere di rilevanza strategica nazionale si fonda su una previsione normativa così ampia da poter accogliere

indistintamente, sia queste ultime, sia qualsivoglia altra opera, per quanto minore, che abbia carattere “incompiuto”, secondo la definizione indicata dal comma 1 dell’art. 44-bis: può comprendere, pertanto, anche opere di esclusiva competenza della Regione, ovvero per le quali spetta alla Regione approvare il progetto, coltivarlo o rinunciarvi.

Imponendo all’Autorità statale e a quelle regionali l’obbligo di redigere l’elenco-anagrafe, si vuol coordinare a livello centrale la raccolta dei dati afferenti alle opere incompiute, al fine di monitorarle e di disporre di un quadro unitario delle medesime. Pertanto sia l’inserimento delle opere incompiute nell’elenco-anagrafe, sulla base di criteri relativi al loro riutilizzo e a eventuali ulteriori destinazioni, sia la determinazione con regolamento ministeriale delle modalità di redazione dell’elenco vanno lette alla luce del coordinamento: sono previsioni dirette a predisporre in modo uniforme la rappresentazione di dati, che “vengono resi omogenei al fine di aggregarli per poter così predisporre la base informativa necessaria al controllo delle dinamiche reali” di tali opere.

Ciò non significa, che la sola inclusione nell’elenco, secondo le modalità indicate dal regolamento ministeriale, abbia l’effetto di privare la Regione delle competenze che le spettano su queste ultime opere.

La Corte dichiara fondata la questione di legittimità costituzionale del solo comma 4 dell’art. 44-bis del d.l. n. 201 del 2011, in riferimento all’art. 117, quarto comma, Cost.

La Corte, richiamata la propria giurisprudenza in materia di illegittimità di norme statali che indicavano specificamente l’organo regionale titolare della funzione amministrativa, trattandosi di “normativa di dettaglio attinente all’organizzazione interna della Regione” evidenzia che la disposizione impugnata prevede che a livello regionale l’elenco-anagrafe sia istituito presso l’assessorato competente per le opere pubbliche. E’ da ritenere che questa prescrizione ecceda le finalità del coordinamento dei dati, alle quali è riconducibile l’art. 44-bis, e leda quindi l’autonomia organizzativa della Regione.

**Opere pubbliche - Elenco-anagrafe nazionale delle opere pubbliche incompiute - Inclusione delle opere di competenza regionale - Ricorso della Regione Veneto - Costituzione in giudizio del Presidente del Consiglio dei ministri oltre il termine perentorio - Inammissibilità. - D.L. 6 dicembre 2011, n. 201 (convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214), art. 44-bis, comma 4. - Costituzione, artt. 97, 117, 118 e 120; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 19, comma 3.**

**Opere pubbliche - Elenco-anagrafe nazionale delle opere pubbliche incompiute - Disciplina con regolamento ministeriale delle modalità di formazione della graduatoria e dei criteri di iscrizione nell’elenco, tra i quali lo stato di avanzamento dei lavori e la conclusione prossima delle opere - Previsione che siano incluse anche le opere di competenza regionale - Ricorso della Regione Veneto - Asserita invasione delle attribuzioni regionali - Asserita violazione del principio di leale collaborazione per mancata previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni - Insussistenza - Elenco avente finalità di mero coordinamento dei dati, espressione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di coordinamento informativo statistico e informatico - Non fondatezza delle questioni. - D.L. 6 dicembre 2011, n. 201 (convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214), art. 44-bis. - Costituzione, artt. 117, 118 e 120.**

**Opere pubbliche - Elenco-anagrafe nazionale delle opere pubbliche incompiute - Previsione che vi siano incluse anche le opere di competenza regionale ed articolazione a livello regionale dell’elenco-anagrafe presso gli assessorati regionali competenti per le opere pubbliche - Previsione che eccede le finalità del coordinamento dei dati - Violazione della competenza legislativa regionale in materia di organizzazione regionale in relazione alla individuazione degli assessorati regionali quali uffici competenti per la tenuta degli elenchi - Illegittimità costituzionale in parte qua - Assorbimento dell’ulteriore censura. - D.L. 6 dicembre 2011, n. 201 (convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214), art. 44-bis, comma 4. - Costituzione, art. 117, quarto comma (art. 97). (GU n.51 del 27-12-2012)**

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 44-bis del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), inserito dalla legge di conversione 22 dicembre 2011, n. 214, promosso dalla Regione Veneto con ricorso notificato il 21 febbraio 2012, depositato in cancelleria il 23 febbraio 2012 ed iscritto al n. 29 del registro ricorsi 2012.

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

*udito* nell'udienza pubblica del 7 novembre 2012 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi;

*uditi* gli avvocati Luca Antonini, Bruno Barel, Andrea Manzi e Daniela Palumbo per la Regione Veneto.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1.– La Regione Veneto ha promosso, fra le altre, questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli articoli 117 e 118 della Costituzione e al principio di leale collaborazione «di cui all'art. 120 della Costituzione», dell'articolo 44-bis del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), inserito dalla legge di conversione 22 dicembre 2011, n. 214, nella parte in cui include opere di competenza regionale nell'elenco-anagrafe nazionale delle opere pubbliche incompiute, sottoponendole ai criteri valutativi stabiliti con regolamento ministeriale.

La disposizione impugnata istituisce un elenco-anagrafe statale presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, articolato a livello regionale, al fine del coordinamento dei dati relativi alle opere pubbliche incompiute come definite nei commi 1 e 2 della medesima disposizione. Il Ministro è investito del compito di definire, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione, con proprio regolamento, le modalità di formazione della graduatoria nonché i criteri in base ai quali le opere sono iscritte nell'elenco, «tenendo conto dello stato di avanzamento dei lavori ed evidenziando le opere prossime al completamento».

Secondo l'assunto del ricorrente, l'art. 44-bis violerebbe, sia gli artt. 117 e 118 Cost., poiché non spetterebbe allo Stato intervenire sui criteri relativi al riutilizzo o all'individuazione di ulteriori destinazioni di opere regionali incompiute, sia il principio di leale collaborazione «di cui all'art. 120 della Costituzione», poiché non si prevede che il regolamento ministeriale sia adottato previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni.

La Regione Veneto ha, inoltre, promosso, in riferimento agli artt. 97 e 117, quarto comma, Cost., questione di legittimità costituzionale del comma 4 dell'art. 44-bis, il quale prevede l'articolazione a livello regionale dell'elenco-anagrafe e la sua tenuta presso gli assessorati regionali competenti per le opere pubbliche, in quanto invade la sfera di titolarità legislativa concernente l'organizzazione regionale. Spetterebbe infatti alla potestà della Regione individuare l'organo regionale competente a tenere l'elenco.

2.– In via preliminare, va dichiarata inammissibile la costituzione in giudizio del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, in quanto avvenuta l'8 maggio 2012, ben oltre il termine perentorio stabilito dall'art. 19, comma 3, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

3.– Riservata a separate pronunce la decisione sulle ulteriori questioni di legittimità costituzionale proposte con il ricorso della Regione Veneto, la questione di legittimità costituzionale dell'intero art. 44-bis non è fondata.

Occorre preliminarmente verificare se tra le opere oggetto della normativa in esame siano incluse quelle incompiute di competenza regionale in materie concorrenti o residuali.

Deve al riguardo osservarsi che la previsione espressa di un elenco-anagrafe nazionale «articolato a livello regionale mediante l'istituzione di elenchi-anagrafe presso gli assessorati regionali competenti per le opere pubbliche» e, soprattutto, la disposizione del comma 7 (secondo cui, «Ai fini della fissazione dei criteri di cui al comma 5, si tiene conto delle diverse competenze in materia attribuite allo Stato e alle regioni») dimostrano che l'art. 44-bis riguarda anche le opere di competenza regionale.

Tanto premesso, resta da verificare, alla luce delle censure proposte, se e in che limiti nel caso in esame la potestà legislativa statale sia stata esercitata in modo conforme al riparto di competenze tra Stato e Regioni.

A tal proposito, va rilevato che l'attribuzione di un'opera alla sfera di pertinenza della Regione dipende, secondo la giurisprudenza costituzionale formatasi sul nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione (sentenza n. 303 del 2003), dalla inerenza di essa a finalità proprie delle materie assegnate dall'art. 117 Cost. alla competenza concorrente o residuale della Regione stessa. Come è stato più volte affermato da questa Corte, «in mancanza di una espressa indicazione nel nuovo art. 117 Cost., i lavori pubblici “non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono” e pertanto possono essere ascritti, di volta in volta, a potestà legislative statali o regionali. Ne deriva che non è “configurabile né una materia relativa ai lavori pubblici nazionali, né tantomeno un ambito materiale afferente al settore dei lavori pubblici di interesse regionale” (sentenza n. 401 del 2007). Ne consegue che le questioni di costituzionalità devono essere esaminate in rapporto al contenuto delle singole disposizioni impugnate, al fine di stabilire quali siano gli ambiti materiali in cui esse trovano collocazione» (sentenza n. 43 del 2011).

L'elenco-anagrafe, che in origine era stato concepito con riferimento alle opere di rilevanza strategica nazionale (tanto che nei disegni e nelle proposte di legge originarie era espressamente menzionata l'applicazione delle disposizioni della legge 21 dicembre 2001, n. 443, recante «Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive», richiamo che invece è stato espunto dal nuovo testo normativo), si fonda su una previsione normativa così ampia da poter accogliere indistintamente, sia queste ultime, sia qualsivoglia altra opera, per quanto minore, che abbia carattere “incompiuto”, secondo la definizione indicata dal comma 1 dell'art. 44-bis: può comprendere, pertanto, anche opere di esclusiva competenza della Regione, ovvero per le quali spetta alla Regione approvare il progetto, coltivarlo o rinunciarvi.

Ciò non significa, tuttavia, che la sola inclusione nell'elenco, secondo le modalità indicate dal regolamento ministeriale, abbia l'effetto di privare la Regione delle competenze che le spettano su queste ultime opere.

È in proposito significativo il fatto che, rispetto all'impianto originario della norma, come risulta dai lavori preparatori che hanno preceduto l'art. 44-bis (la proposta di legge n. 2727, presentata il 25 settembre 2009 alla Camera dei deputati; il disegno di legge n. 2596, comunicato alla Presidenza del Senato il 3 marzo 2011; la proposta di legge n. 4161, presentata il 9 marzo 2011 alla Camera dei deputati; la proposta emendativa n. 44.01, pubblicata nel Bollettino delle Giunte e Commissioni del 9 dicembre 2011, presentata alle Commissioni riunite V e VI della Camera dei deputati), sono venute meno tutte le ulteriori previsioni dirette a utilizzare l'elenco-anagrafe per successivi provvedimenti relativi alle opere incompiute.

Tale limitazione induce a ritenere che l'inclusione nell'elenco-anagrafe di un'opera regionale, anche se in base a una graduatoria formata secondo modalità stabilite con un regolamento ministeriale, non comporta che la competenza a decidere sulle sorti dell'opera sia stata attribuita allo Stato o che sia stata in qualche modo amputata la competenza regionale.

La redazione dell'elenco ha, infatti, mere finalità di coordinamento dei dati sulle opere pubbliche, con conseguente riferibilità della norma impugnata alla relativa sfera di competenza esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera r, Cost.), vale a dire al «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale».

In altri termini, imponendo all'Autorità statale e a quelle regionali l'obbligo di redigere l'elenco-anagrafe, l'articolo impugnato mira a coordinare a livello centrale la raccolta dei dati afferenti alle opere incompiute, al fine di monitorarle e di disporre di un quadro unitario delle medesime. In tale prospettiva si giustifica, sia l'inserimento delle opere incompiute nell'elenco-anagrafe, sulla base di criteri relativi al loro riutilizzo e a eventuali ulteriori destinazioni, sia la determinazione con regolamento ministeriale delle modalità di redazione dell'elenco: sono previsioni dirette a predisporre in modo uniforme la rappresentazione di dati, che «vengono resi omogenei al fine di aggregarli per poter così predisporre la base informativa necessaria al controllo delle dinamiche reali» di tali opere (sentenza n. 35 del 2005).

Pertanto deve escludersi che l'art. 44-bis del d.l. n. 201 del 2011 leda gli artt. 117 e 118 Cost.

Deve anche escludersi la violazione del principio di leale collaborazione; infatti, nelle materie di competenza legislativa esclusiva spetta allo Stato l'esercizio della potestà regolamentare, mentre non sono costituzionalmente dovuti, in genere, elementi di raccordo con il sistema regionale (sentenza n. 35 del 2005). Come è già stato affermato da questa Corte, «trattandosi di norma appartenente ad un ambito materiale riservato alla competenza esclusiva dello Stato e considerata la natura eminentemente tecnica della disciplina di coordinamento statale, va escluso che il principio di leale collaborazione imponga nella fattispecie una forma di coinvolgimento delle Regioni» (sentenza n. 232 del 2009). Deve aggiungersi che «obblighi costituenti espressione di un coordinamento meramente informativo gravanti sulle Regioni non sono di per sé idonei a ledere sfere di autonomia costituzionalmente garantite» (sentenze n. 232 del 2009 e n. 376 del 2003).

4.– La questione di legittimità costituzionale del solo comma 4 dell'art. 44-bis del d.l. n. 201 del 2011, in riferimento all'art. 117, quarto comma, Cost., è invece fondata.

La disposizione impugnata prevede che a livello regionale l'elenco-anagrafe sia istituito presso l'assessorato competente per le opere pubbliche, ed è da ritenere che questa prescrizione ecceda le finalità del coordinamento dei dati, alle quali è riconducibile l'art. 44-bis, e leda quindi l'autonomia organizzativa della Regione.

La Corte ha già concluso per l'illegittimità di norme statali che provvedevano a indicare specificamente l'organo regionale titolare della funzione amministrativa, trattandosi di «normativa di dettaglio attinente all'organizzazione interna della Regione» (sentenza n. 387 del 2007; inoltre, sentenze n. 22 del 2012 e n. 95 del 2008) e nel caso di specie non si ravvisano ragioni che possano consentire al legislatore statale non solo di porre a carico della Regione un obbligo collaborativo di raccolta dati, ma anche di selezionare il soggetto regionale deputato a svolgerlo.

Pertanto, l'art. 44-bis, comma 4, del d.l. n. 201 del 2011 deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo, limitatamente alle parole «presso gli assessorati regionali competenti per le opere pubbliche».

Resta assorbita la censura svolta in riferimento all'art. 97 Cost.

per questi motivi

## LA CORTE COSTITUZIONALE

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

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 44-bis, comma 4, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), inserito dalla legge di conversione 22 dicembre 2011, n. 214, limitatamente alle parole «presso gli assessorati regionali competenti per le opere pubbliche»;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 44-bis del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), inserito dalla legge di conversione 22 dicembre 2011, n. 214, promosse, in riferimento agli articoli 117 e 118 della Costituzione e al principio di leale collaborazione, dalla Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 dicembre 2012.

Franco GALLO, Presidente  
Giorgio LATTANZI, Redattore  
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 19 dicembre 2012.

## **Sentenza: 19 dicembre 2012, n. 296**

**Materia:** servizi sociali

**Limiti violati:** art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via incidentale

**Remittente:** TAR Toscana

**Oggetto:** art. 14, comma 2, lettera c), della legge della Regione Toscana 18 dicembre 2008, n. 66, (Istituzione del fondo regionale per la non autosufficienza)

**Esito:** non fondatezza della questione sollevata

**Estensore nota:** Cesare Belmonte

Il Tribunale amministrativo regionale per la Toscana ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 14, comma 2, lettera c), della legge della Regione Toscana 18 dicembre 2008, n. 66, (Istituzione del fondo regionale per la non autosufficienza). La norma prevede che nel caso di prestazioni di tipo residenziale a favore di persone disabili la quota di compartecipazione dovuta dalla persona assistita ultrasessantacinquenne è calcolata tenendo conto altresì della situazione reddituale e patrimoniale del coniuge e dei parenti in linea retta entro il primo grado.

Il giudice remittente ritiene che tale disposizione violi l'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., in quanto contrastante con l'art. 3, comma 2 ter, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109, recante la definizione di criteri unificati di valutazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni sociali agevolate. La norma statale impone di evidenziare **la situazione economica del solo assistito**, anche in relazione alle modalità di compartecipazione al costo della prestazione a favore di soggetti ultrasessantacinquenni con handicap permanente grave accertato dalle aziende sanitarie locali, e costituisce un livello essenziale delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

I ricorrenti nel giudizio *a quo*, rispettivamente nella qualità di marito e figlio, chiedevano l'annullamento dei provvedimenti con i quali la Comunità montana del Casentino aveva determinato l'integrazione della retta a favore di una signora affetta da sclerosi laterale amiotrofica (SLA) e ricoverata presso una struttura residenziale (RSA). La Comunità montana aveva in sostanza ritenuto di individuare a suo carico solo una compartecipazione del 65 per cento, mentre la parte residua era posta a carico del coniuge (15 per cento) e del figlio (20 per cento).

Nel giudizio davanti al TAR Toscana i ricorrenti lamentavano la violazione della richiamata normativa nazionale, che impone di valutare la situazione economica del solo assistito e che, pur rinviando l'ulteriore regolamentazione a un d.p.c.m. non ancora adottato, è immediatamente applicabile per il principio di gerarchia delle fonti, in quanto prescrizione direttamente precettiva.

Un ulteriore vizio era ravvisato nella previsione della compartecipazione alla spesa da parte del figlio dell'assistita che, pur tenuto agli alimenti ai sensi del codice civile, poteva essere sollecitato ad intervenire solo dal soggetto che versava in stato di bisogno, e non dall'amministrazione pubblica o da terzi, ai sensi dell'art. 2, comma 6, del d.lgs. 109/1998.

Inoltre, la norma regionale censurata non afferiva alla materia dell'assistenza sociale, rientrando invece nell'ambito dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale, ovvero nella materia della previdenza sociale, o in quella relativa alla tutela della salute, di competenza legislativa concorrente.

Ciò posto, il giudice remittente aderisce all'interpretazione con la quale il Consiglio di Stato, in diverse pronunce, ha affermato l'immediata applicabilità della citata norma statale, anche in assenza dell'adozione del d.p.c.m. previsto dalla medesima norma per la sua attuazione.

Il giudice remittente ritiene pertanto la questione rilevante e non manifestamente infondata, dal momento che l'eventuale mancata corresponsione della quota di compartecipazione dovuta dalla persona assistita ultrasessantacinquenne ai sensi della norma regionale impugnata si riflette direttamente sui livelli di assistenza erogabili allo stesso assistito.

La Regione Toscana interviene nel giudizio davanti alla Corte costituzionale chiedendo che la questione sollevata sia dichiarata non fondata. La Regione osserva che a seguito della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione la materia dei servizi sociali è ormai attribuita alla competenza residuale/esclusiva delle Regioni, col conseguente superamento dell'assetto configurato in materia di prestazioni socio-assistenziali, sia dal d.lgs. 109/1998, sia dalla legge 8 novembre 2000, n. 328 (Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali).

Inoltre la Regione deduce che il legislatore statale ha individuato, ai sensi della l. 328/2000, gli interventi da considerare livelli essenziali, ma successivamente a tale disposizione non sono intervenute altre disposizioni statali che abbiano definito in concreto le modalità di partecipazione alla spesa sociale da parte dei cittadini destinatari delle prestazioni.

Pertanto, tale profilo non rientra nell'ambito dei livelli essenziali, ma attiene alle loro modalità organizzative, rimesse alla competenza regionale residuale. Inoltre, l'intervento legislativo statale nella determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali dovrà contenere l'indicazione delle risorse economiche necessarie a finanziarli, per non lasciare le Regioni nell'impossibilità di garantire l'esigibilità delle prestazioni medesime.

La l.r. Toscana 66/2008 è stata adottata per potenziare ed estendere i servizi per le persone non autosufficienti e migliorare l'integrazione delle prestazioni sanitarie con quelle sociali, secondo i principi previsti dalla l. 328/2000. La stessa Regione riconosce che la scelta contenuta nella disposizione impugnata è difforme da tali principi, ma si è resa necessaria per l'inerzia dello Stato, che non ha provveduto alla definizione ed al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni sociali, lasciando le Regioni e gli enti locali nella impossibilità pratica di dare attuazione al principio contenuto nell'art. 3, comma 2 ter, del d.lgs. 109/1998.

Infine, la norma impugnata è stata espressamente adottata in via transitoria e in attesa della definizione dei livelli essenziali di assistenza sociale (LIVEAS) e del loro relativo finanziamento. La Regione aggiunge che ai sensi di apposita delibera della Giunta regionale può procedersi alla valutazione del nucleo familiare di appartenenza solo qualora l'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) del beneficiario non comporti la copertura del 100% del costo della prestazione.

Ad avviso della Corte costituzionale la questione sollevata non è fondata.

La prospettazione del giudice remittente si fonda sul presupposto secondo il quale la disposizione dell'art. 3, comma 2 ter, del d.lgs. 109/1992 costituisce, anche in assenza del previsto d.p.c.m., un livello essenziale delle prestazioni relative ai servizi sociali a favore degli anziani non autosufficienti e delle altre categorie protette ivi indicate. Questo presupposto interpretativo è **errato**. L'evidenziazione della situazione economica del solo assistito costituisce **solo una delle finalità** del d.p.c.m. previsto ma finora non adottato, **accanto a quella** di favorire la permanenza dell'assistito presso il nucleo familiare di appartenenza. *Queste due finalità possono, almeno parzialmente, divergere tra loro, dal momento che la previsione di una compartecipazione ai costi delle prestazioni di tipo residenziale, da parte dei familiari, può costituire un incentivo indiretto che contribuisce a favorire la permanenza dell'anziano presso il proprio nucleo familiare.*

Il contenuto del d.p.c.m. in oggetto avrebbe dovuto pertanto specificare le modalità di attuazione dei principi e dei criteri indicati dalla norma statale, operando le scelte coerenti con le indicate finalità. In particolare, oltre a fissare le norme sul metodo di calcolo dell'ISEE, il decreto avrebbe dovuto procedere all'individuazione delle prestazioni sociali comprese nell'ambito di percorsi assistenziali integrati di natura sociosanitaria, erogate a domicilio o in ambiente

residenziale, a ciclo diurno o continuativo, nonché a meglio definire, sotto un profilo soggettivo, le molteplici categorie dei destinatari delle prestazioni, comprendenti i soggetti con handicap permanente grave ed i soggetti ultrasessantacinquenni non autosufficienti.

La norma statale non identifica un livello essenziale delle prestazioni in materia di assistenza sociale, atteggiandosi viceversa come una norma contenente **principi e criteri direttivi** da attuarsi nel successivo decreto allo scopo di perseguire diverse finalità, tra le quali quella di evidenziare, **in determinati casi**, la situazione economica del solo assistito ai fini del calcolo dell'ISEE. Secondo la Corte non può neppure ritenersi che il perseguimento di tale finalità implichi **necessariamente** che **l'evidenziazione della situazione del solo assistito** ai fini del calcolo dell'ISEE avrebbe dovuto realizzarsi **in termini identici** per tutte le prestazioni e per tutte le categorie in questione.

Sotto altro profilo, lo Stato **non ha ancora organicamente esercitato** la propria competenza ex art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., nella materia dei servizi sociali, come emerge dall'evoluzione della legislazione dell'ultimo quindicennio.

In particolare, il mutamento del quadro costituzionale nella materia dei servizi sociali ha avuto l'effetto di **precludere** allo Stato il potere di fissare i principi fondamentali della materia e di indicare gli obiettivi della programmazione, come era invece previsto dalla l. 328/2000, che demandava al piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali, fra l'altro, l'indicazione delle caratteristiche e dei requisiti delle prestazioni comprese nei livelli essenziali.

A seguito della riforma del titolo V parte seconda della Costituzione tutte le prestazioni, gratuite o a pagamento, volte a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà, eccetto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario, rientrano infatti nell'ambito dei servizi sociali attribuito alla competenza legislativa residuale regionale.

Inoltre, ancorché la legge finanziaria per l'anno 2003 abbia disciplinato *ex novo* la procedura per l'approvazione dei LIVEAS, indicando i vincoli posti dalla finanza pubblica e prevedendo l'intesa con la Conferenza unificata, anche tale nuova disciplina è rimasta **inattuata**.

Questa carenza trova esplicita conferma nell'art. 14, comma 1, della l.r. Toscana 66/2008, che prevede **in via transitoria, in attesa della definizione dei LIVEAS e del loro relativo finanziamento**, forme di compartecipazione da parte della persona assistita ai costi delle prestazioni non coperti dai livelli essenziali di assistenza sanitaria, secondo livelli differenziati di reddito e patrimoniali definiti da apposito atto regionale di indirizzo, tenendo conto dei principi statali in materia di ISEE. Il comma 2 del medesimo art. 14 fissa i criteri generali cui deve attenersi l'atto di indirizzo facendo poi seguire la formulazione della lettera c), come oggetto di impugnazione.

Infine, è sopravvenuta la disposizione di cui all'art. 5 del d.l. 201/2011, il quale ha previsto che con d.p.c.m. si proceda alla revisione delle modalità di determinazione e dei campi di applicazione dell'ISEE, sia per adottare una definizione di reddito disponibile che tenga conto delle quote di patrimonio e di reddito dei diversi componenti della famiglia nonché dei pesi dei carichi familiari, sia per permettere una differenziazione dell'indicatore per le diverse tipologie di prestazioni. Anche tale disposizione di riforma complessiva dell'ISEE **non ha tuttavia trovato finora attuazione** mediante l'adozione del previsto d.p.c.m.

Pertanto, la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 14, comma 2, lettera c), della l.r. Toscana 66/2008 non è fondata, giacché la norma di cui all'art 3, comma 2 ter, del d.lgs. 109/1998 *non costituisce un livello essenziale delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, idoneo a vincolare le Regioni ai sensi dell' art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., nella materia di competenza legislativa residuale relativa ai servizi sociali.*

**Ordinanza dibattimentale - Interventi in giudizio dell'Associazione Senza Limiti Onlus e di A.N.F.A.S.S. Onlus - Inosservanza del prescritto termine perentorio - Inammissibilità. - Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 3. - Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 3. Assistenza - Norme della Regione Toscana - Prestazioni di tipo residenziale a favore di persone disabili - Quota di compartecipazione dovuta dalla persona assistita ultrasessantacinquenne - Calcolo in base alla situazione**

reddituale e patrimoniale del coniuge e dei parenti in linea retta entro il primo grado - Ricorso del Governo - Asserito contrasto con una norma statale espressiva del principio di rilevanza della situazione economica del solo assistito, costituente livello essenziale delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale - Insussistenza - Erroneità del presupposto interpretativo - Non fondatezza della questione. - Legge della Regione Toscana 18 dicembre 2008, n. 66, art. 14, comma 2, lettera c). - Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera m); d.lgs. 31 marzo 1998, n. 109, art. 3, comma 2-ter. (GU n.51 del 27-12-2012)

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 2, lettera c), della legge della Regione Toscana 18 dicembre 2008, n. 66 (Istituzione del fondo regionale per la non autosufficienza), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Toscana nel procedimento vertente tra G.M., in proprio e in qualità di procuratore generale di A.L., G.N. e la Regione Toscana ed altri, con ordinanza del 22 novembre 2011, iscritta al n. 5 del registro ordinanze 2012 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 5, prima serie speciale, dell'anno 2012.

*Visto* l'atto di costituzione della Regione Toscana, nonché gli atti di intervento, fuori termine, della Associazione Senza limiti Onlus e della ANFFAS Onlus - Associazione nazionale famiglie di persone con disabilità intellettiva e/o relazionale;

*udito* nell'udienza pubblica del 23 ottobre 2012 il Giudice relatore Sergio Mattarella;

*uditi* gli avvocati Alessandra Mari per l'Associazione Senza limiti Onlus, Ilaria Romagnoli per l'ANFFAS Onlus - Associazione nazionale famiglie di persone con disabilità intellettiva e/o relazionale e Marcello Cecchetti per la Regione Toscana.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1.— Il Tribunale amministrativo regionale per la Toscana, con l'ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 5 del 2012) ha sollevato, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 14, comma 2, lettera c), della legge della Regione Toscana 18 dicembre 2008, n. 66, in quanto dispone che nel caso di prestazioni di tipo residenziale a favore di persone disabili «la quota di compartecipazione dovuta dalla persona assistita ultrasessantacinquenne è calcolata tenendo conto altresì della situazione reddituale e patrimoniale del coniuge e dei parenti in linea retta entro il primo grado».

1.1.— Al fine di chiarire il quadro normativo nel quale si inserisce la disposizione impugnata, giova premettere che l'art. 14, comma 1, della legge regionale n. 66 del 2008, prevede che in via transitoria, in attesa della definizione dei livelli essenziali di assistenza sociale (LIVEAS), e del loro relativo finanziamento, sono previste forme di compartecipazione da parte della persona assistita ai costi delle prestazioni non coperti dai livelli essenziali di assistenza sanitaria, secondo livelli differenziati di reddito e patrimoniali definiti da apposito atto regionale di indirizzo, tenendo conto

dei principi in materia di indicatore della situazione economica equivalente (ISEE), di cui al decreto legislativo n. 109 del 1998.

Il comma 2 dello stesso art. 14, indica i criteri generali ai quali deve attenersi il richiamato atto di indirizzo, ed a tal fine, alla lettera b), dispone che «nel caso di prestazioni di tipo residenziale, oltre alla situazione reddituale e patrimoniale della persona assistita, determinata secondo il metodo ISEE, sono computate le indennità di natura previdenziale e assistenziale percepite per il soddisfacimento delle sue esigenze di accompagnamento e di assistenza»; e, alla lettera c), prevede che «nel caso di cui alla lettera b) la quota di compartecipazione dovuta dalla persona assistita ultrasessantacinquenne è calcolata tenendo conto altresì della situazione reddituale e patrimoniale del coniuge e dei parenti in linea retta entro il primo grado».

Il giudice remittente ritiene che quest'ultima disposizione violi l'art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, in quanto contrasta con l'art. 3, comma 2 ter, del decreto legislativo n. 109 del 1998, che imponendo di evidenziare la situazione economica del solo assistito, anche in relazione alle modalità di compartecipazione al costo della prestazione a favore di soggetti ultrasessantacinquenni con handicap permanente grave, accertato dalle aziende sanitarie locali, costituisce un livello essenziale delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. In particolare, il citato comma 2 ter, prevede: «Limitatamente alle prestazioni sociali agevolate assicurate nell'ambito di percorsi assistenziali integrati di natura sociosanitaria, erogate a domicilio o in ambiente residenziale a ciclo diurno o continuativo, rivolte a persone con handicap permanente grave, di cui all'articolo 3, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, accertato ai sensi dell'articolo 4 della stessa legge, nonché a soggetti ultra sessantacinquenni la cui non autosufficienza fisica o psichica sia stata accertata dalle aziende unità sanitarie locali, le disposizioni del presente decreto si applicano nei limiti stabiliti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta dei Ministri per la solidarietà sociale e della sanità. Il suddetto decreto è adottato, previa intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, al fine di favorire la permanenza dell'assistito presso il nucleo familiare di appartenenza e di evidenziare la situazione economica del solo assistito, anche in relazione alle modalità di contribuzione al costo della prestazione, e sulla base delle indicazioni contenute nell'atto di indirizzo e coordinamento di cui all'articolo 3-septies, comma 3, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni».

Lo stesso giudice a quo, aderendo all'orientamento espresso da alcune pronunce del Consiglio di Stato, ritiene che la norma suddetta, relativa alla evidenziazione della situazione economica del solo assistito, da un lato, sia immediatamente applicabile, malgrado il d.P.C.M. previsto per la sua attuazione non sia mai stato adottato, e, dall'altro, che esso costituisca determinazione, da parte dello Stato, di un livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali nella materia relativa ai servizi sociali.

2.— La questione sollevata non è fondata.

La prospettazione del giudice remittente si fonda sul presupposto secondo il quale la disposizione dell'art. 3, comma 2 ter, del decreto legislativo n. 109 del 1992, costituisce, anche in assenza del previsto d.P.C.M., un livello essenziale delle prestazioni relative ai servizi sociali a favore degli anziani non autosufficienti e delle altre categorie protette ivi indicate.

Questo presupposto interpretativo deve ritenersi errato, per le ragioni indicate di seguito. Innanzitutto, il tenore letterale della norma statale ora citata non risulta considerato nella sua interezza dal giudice a quo, che nell'ordinanza di rimessione si limita a richiamare alcune decisioni del giudice amministrativo che hanno qualificato livello essenziale la norma relativa alla valorizzazione del patrimonio del solo assistito nei casi indicati.

Come emerge dal testo sopra riportato, quella di «evidenziare la situazione economica del solo assistito», cui si riferisce la disposizione statale in esame, costituisce solo una delle finalità del d.P.C.M. ivi previsto, ma finora non adottato, accanto a quella di «favorire la permanenza dell'assistito presso il nucleo familiare di appartenenza», e le due descritte finalità possono, almeno

parzialmente, divergere tra loro, dal momento che la previsione di una compartecipazione ai costi delle prestazioni di tipo residenziale, da parte dei familiari, può costituire un incentivo indiretto che contribuisce a favorire la permanenza dell'anziano presso il proprio nucleo familiare.

Deve quindi ritenersi che a tale decreto di attuazione fosse rimessa la scelta tra le modalità per perseguire le diverse finalità indicate, specificando le prestazioni per le quali dovessero valere i principi indicati dallo stesso art. 3, comma 2 ter.

Il contenuto del d.P.C.M. in oggetto avrebbe dovuto pertanto specificare le modalità di attuazione dei principi e dei criteri indicati dall'art. 3, comma 2 ter, operando le scelte coerenti con le indicate finalità, idonee ad individuare «i limiti» entro i quali le norme del decreto legislativo n. 109 del 2009 avrebbero dovuto applicarsi. In particolare, oltre a fissare le norme sul metodo di calcolo della situazione economica equivalente, il decreto avrebbe dovuto procedere all'individuazione delle prestazioni sociali comprese «nell'ambito di percorsi assistenziali integrati di natura sociosanitaria, erogate a domicilio o in ambiente residenziale, a ciclo diurno o continuativo», nonché a meglio definire, sotto un profilo soggettivo, le molteplici categorie dei destinatari delle prestazioni: esse comprendono infatti i soggetti con handicap permanente grave, ai sensi dell'art. 3, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104 (Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate), accertato in base all'art. 4 della stessa legge, «ed i soggetti ultrasessantacinquenni la cui non autosufficienza fisica o psichica sia stata accertata dalle aziende sanitarie locali». Anche il richiamo alle disposizioni della legge-quadro n. 104 del 1992 non è infatti idoneo ad individuare le caratteristiche specifiche e le modalità di erogazione delle prestazioni considerate, dal momento che l'art. 3 di tale legge si limita a definire, in linea di principio, il criterio di identificazione delle situazioni connotate da «gravità» della minorazione, e l'art. 4 stabilisce solo le modalità procedurali dell'accertamento, ed i relativi compiti delle aziende sanitarie locali e delle commissioni mediche di cui all'art. 1 della legge 15 ottobre 1990, n. 295 (Modifiche ed integrazioni all'articolo 3 del D.L. 30 maggio 1988, n. 173, convertito, con modificazioni, dalla L. 26 luglio 1988, n. 291, e successive modificazioni, in materia di revisione delle categorie delle minorazioni e malattie invalidanti).

La qualifica di livello essenziale delle prestazioni in materia di assistenza sociale, affermata dal giudice remittente in riferimento all'art. 3, comma 2 ter, non trova pertanto conferma dall'esame letterale di tale disposizione, che appare invece una norma contenente principi e criteri direttivi da attuarsi nel successivo decreto allo scopo di perseguire diverse finalità, tra le quali quella di «evidenziare», in determinati casi, la situazione economica del solo assistito ai fini del calcolo dell'ISEE. Nel quadro descritto, non può neppure ritenersi che il perseguimento di tale finalità implichi necessariamente che la «evidenziazione» della situazione del solo assistito ai fini del calcolo dell'ISEE, avrebbe dovuto realizzarsi in termini identici per tutte le prestazioni e per tutte le categorie cui si è fatto riferimento.

2.1.— Inoltre, il giudice remittente, nel qualificare livello essenziale delle prestazioni sociali il contenuto della norma statale più volte citata, non tiene conto dell'ampia elaborazione svolta da questa Corte al fine di individuare la natura e i requisiti dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, e di conseguenza omette di argomentare in merito alla sussistenza di tali requisiti nella norma di principio in esame.

In particolare, nell'ordinanza di remissione non si considera che la Corte ha ripetutamente affermato che l'attribuzione allo Stato della competenza esclusiva e trasversale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., «si riferisce alla determinazione degli standard strutturali e qualitativi di prestazioni che, concernendo il soddisfacimento di diritti civili e sociali, devono essere garantiti, con carattere di generalità, a tutti gli aventi diritto», precisando che «questo titolo di legittimazione dell'intervento statale è invocabile in relazione a specifiche prestazioni delle quali la normativa statale definisca il livello essenziale di erogazione» (ex plurimis, sentenze n. 203 del 2012, n. 322 del 2009, n. 168 e n. 50 del 2008).

Ora, nel caso in esame, il contenuto della norma statale risulta carente proprio nell'individuazione specifica delle prestazioni da erogare, limitandosi a rinviare ad un successivo decreto le scelte in ordine al perseguimento delle finalità sopra indicate, tra le quali quella di «evidenziare», per determinate prestazioni, la situazione economica del solo assistito.

2.2.— Sotto diverso profilo, comunque, la convinzione che lo Stato non abbia organicamente esercitato la propria competenza ex art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., nella materia dei servizi sociali, risulta confermata dall'esame dell'evoluzione della legislazione nell'ultimo quindicennio.

Successivamente al decreto legislativo n. 109 del 1998, è stata infatti approvata la prima legge quadro in materia. Il riferimento è alla legge 8 novembre 2000, n. 328 (Legge quadro per realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali), adottata nella vigenza del precedente assetto costituzionale, nel quale la materia della «beneficenza pubblica», poi ridefinita «servizi sociali» dall'art. 128 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della L. 15 marzo 1997, n. 59), rientrava tra quelle nelle quali le Regioni avevano competenza legislativa concorrente, secondo il disposto dell'art. 117, primo comma, Cost., all'epoca vigente.

La legge quadro n. 328 del 2000 indicava, tra l'altro, i principi fondamentali della materia, le funzioni rimesse allo Stato, alle Regioni ed agli enti locali, le fonti di finanziamento del sistema e, all'art. 18, istituiva il piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali quale strumento di programmazione per individuare, con cadenza triennale, i principi e gli obiettivi della politica sociale. In particolare, al piano era rimessa anche l'indicazione delle «caratteristiche e dei requisiti delle prestazioni sociali comprese nei livelli essenziali previsti dall'art. 22» della stessa legge quadro, che, a sua volta, delimitava le aree nel cui ambito specificare gli interventi costitutivi dei livelli essenziali delle prestazioni. Queste aree comprendevano le misure di contrasto alla povertà e quelle a favore delle persone non autosufficienti, dei minori in situazione di disagio, delle persone dipendenti da alcool o sostanze stupefacenti.

Il descritto sistema di programmazione ebbe solo temporanea attuazione con l'adozione del piano nazionale per gli anni 2001-2003, approvato con il d.P.R. 3 maggio 2001 (Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2001 – 2003), ma fu profondamente modificato dalla riforma costituzionale introdotta dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, che ha conferito alle Regioni competenza legislativa di tipo residuale nella materia dei servizi sociali, come ribadito dalla costante giurisprudenza di questa Corte, che ha affermato che «tutte le attività, come quella in esame, “relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti e a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario”, rientrano nel più generale ambito dei servizi sociali attribuito alla competenza legislativa residuale delle Regioni» (sentenze n. 121 del 2010, n. 124 del 2009, e n. 287 del 2004).

Il rilevante mutamento del quadro costituzionale nella materia dei servizi sociali, ha avuto l'ulteriore effetto di non consentire, nel periodo successivo alla riforma di cui alla legge costituzionale n. 3 del 2001, l'adozione degli strumenti di programmazione previsti dalla legge quadro n. 328 del 2000. In particolare, l'attribuzione della competenza legislativa residuale alle Regioni nella materia qui considerata preclude allo Stato di fissare i principi fondamentali della materia, e di indicare gli obiettivi della programmazione, come era invece previsto dalla legge n. 328 del 2000, approvata in una fase nella quale la materia in esame rientrava tra quelle di competenza concorrente tra Stato e Regioni.

2.3.— Inoltre, l'esigenza di adeguare l'ordinamento al nuovo assetto costituzionale è stata evidentemente alla base dell'approvazione dell'art. 46, comma 3, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge

finanziaria 2003). Questa norma, al fine di predisporre uno strumento per l'adozione dei livelli essenziali delle prestazioni nella materia dei servizi sociali, ha disciplinato ex novo la procedura per la loro approvazione, indicando i vincoli posti dalla finanza pubblica, il potere di proposta rimesso al Ministro del lavoro e delle politiche sociali, il concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, e l'intesa con la Conferenza unificata. E' stata così riformata la precedente regolamentazione prevista dalla legge n. 328 del 2000, dal momento che la natura della nuova competenza regionale, di tipo residuale e non più concorrente, risulta incompatibile con la previsione di un piano statale nazionale e con l'indicazione da parte dello Stato dei principi e degli obiettivi della politica sociale, nonché delle «caratteristiche e dei requisiti delle prestazioni sociali comprese nei livelli essenziali» (art. 18, comma 3, lettera a) della legge n. 328 del 2000).

Ciò malgrado, anche la nuova disciplina per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni nella materia in esame è rimasta inattuata nel periodo considerato; e questa carenza trova esplicita conferma sia nella normativa della Regione Toscana, sia in quella di altre Regioni.

L'art. 14, comma 1, della legge della Regione Toscana n. 66 del 2008, prevede che «in via transitoria, e in attesa della definizione dei livelli essenziali di assistenza sociale (LIVEAS) e del loro relativo finanziamento, sono previste forme di compartecipazione da parte della persona assistita ai costi delle prestazioni non coperti dai livelli essenziali di assistenza sanitaria, secondo livelli differenziati di reddito e patrimoniali definiti da apposito atto regionale di indirizzo, tenendo conto dei principi in materia di indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) di cui al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109». Il comma 2 del medesimo art. 14, ribadisce che «Nelle more della definizione e del finanziamento dei LIVEAS, l'atto di indirizzo di cui al comma 1 si attiene ai seguenti criteri generali», facendo poi seguire la formulazione della lettera c), censurata nell'ordinanza di rimessione.

Analogamente, altre disposizioni regionali, hanno giustificato la disciplina relativa alla compartecipazione dei privati alla spesa per l'erogazione di prestazioni sociali e sociosanitarie. Tra queste rientra l'art. 49, comma 2, della legge della Regione Emilia-Romagna 12 marzo 2003, n. 2 (Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali), che così dispone: «in via transitoria e in attesa della definizione dei livelli essenziali di assistenza sociale (LIVEAS) e del loro relativo finanziamento, sono previste forme di compartecipazione della persona assistita ai costi, non coperti dal Fondo regionale per la non autosufficienza, delle prestazioni relative ai servizi socio-sanitari a favore delle persone non autosufficienti anziane o disabili».

L'assenza di un'organica disciplina dei LIVEAS è anche indirettamente confermata dalle progressive riduzioni degli stanziamenti relativi al Fondo per le non autosufficienze, istituito dall'art. 1, comma 1264, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), che hanno comportato, per le Regioni, la necessità di intervenire al fine di rendere compatibili tali riduzioni con l'esigenza di garantire le prestazioni sociali in oggetto al più ampio numero possibile di anziani non autosufficienti, in attesa della determinazione dei LIVEAS.

2.4.— Infine, si osserva che solo nelle more del presente giudizio è intervenuta la disposizione di cui all'art. 5 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, il quale ha previsto che, con d.P.C.M., su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, si proceda alla revisione delle «modalità di determinazione e [dei] campi di applicazione dell'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) al fine di: adottare una definizione di reddito disponibile che includa la percezione di somme, anche se esenti da imposizione fiscale, e che tenga conto delle quote di patrimonio e di reddito dei diversi componenti della famiglia nonché dei pesi dei carichi familiari, in particolare dei figli successivi al secondo e di persone disabili a carico; migliorare la capacità selettiva dell'indicatore, valorizzando in misura maggiore la componente patrimoniale sita sia in Italia sia all'estero, al netto del debito residuo per

l'acquisto della stessa e tenuto conto delle imposte relative; permettere una differenziazione dell'indicatore per le diverse tipologie di prestazioni».

Anche tale disposizione di riforma complessiva dell'ISEE non ha trovato finora attuazione mediante l'adozione del previsto d.P.C.M., e non può avere alcuna incidenza nel giudizio a quo.

Pertanto, la questione sollevata nel presente giudizio non è fondata, dal momento che deve escludersi che la norma di cui all'art. 3, comma 2 ter, del decreto legislativo n. 109 del 1998, costituisca un livello essenziale delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, idoneo a vincolare le Regioni ai sensi dell' art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., nella materia di competenza legislativa residuale relativa ai servizi sociali.

per questi motivi

### LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 14, comma 2, lettera c), della legge della Regione Toscana 18 dicembre 2008, n. 66, (Istituzione del fondo regionale per la non autosufficienza), sollevata dal Tribunale amministrativo regionale per la Toscana, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 dicembre 2012.

Alfonso QUARANTA, Presidente  
Sergio MATTARELLA, Redattore  
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 19 dicembre 2012.

*Allegato:*

ordinanza letta all'udienza del 23 ottobre 2012

### ORDINANZA

*Rilevato* che gli interventi dell'Associazione Senza Limiti Onlus e di A.N.F.F.A.S. Onlus – Associazione nazionale famiglie di persone con disabilità intellettiva e/o relazionale sono avvenuti oltre il termine di venti giorni dalla pubblicazione dell'ordinanza di rimessione sulla *Gazzetta Ufficiale*;

*ritenuto* che è costante giurisprudenza di questa Corte ammettere interventi in giudizio soltanto per le parti presenti nei giudizi nel corso dei quali è stata sollevata la questione di legittimità costituzionale ovvero per intervenienti le cui posizioni siano strettamente collegate a quelle dedotte in giudizio;

*ritenuto* che, ai fini della decorrenza del termine di decadenza per la costituzione delle parti nel giudizio di legittimità costituzionale, è decisiva esclusivamente la pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale*, come rende chiaro il riferimento soltanto a tale pubblicazione operato dall'art. 3 delle Norme integrative del giudizio davanti alla Corte costituzionale;

*ritenuto* che nel caso dell'Associazione Senza Limiti Onlus e di A.N.F.F.A.S. Onlus – Associazione nazionale famiglie di persone con disabilità intellettiva e/o relazionale non ricorrono le condizioni di cui al secondo ritenuto.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* inammissibili gli interventi dell'Associazione Senza Limiti Onlus e di A.N.F.F.A.S. Onlus – Associazione nazionale famiglie di persone con disabilità intellettiva e/o relazionale.

*F.to:* Alfonso QUARANTA, Presidente

## **Sentenza 19 dicembre 2012, n. 297**

**Materia:** disciplina statale dell'Indicatore della Situazione Economica Equivalente (ISEE)

**Limiti violati:** articoli 3, 117, terzo e quarto comma, 118, primo e secondo comma, e 119 della Costituzione, nonché con il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Regione Veneto

**Oggetto:** articolo 5 del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214

**Esito:** illegittimità costituzionale del primo e secondo periodo dell'unico comma dell'art. 5 del decreto-legge n. 201 del 2011 nella parte in cui non prevedono che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri menzionato sia emanato “*d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281*”. Non fondate le altre questioni.

**Estensore:** Domenico Ferraro

La Regione Veneto ha sottoposto alla Corte costituzionale la verifica di legittimità costituzionale di varie norme del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.

La Corte ha esaminato quelle riguardanti l'art. 5 del decreto-legge impugnato per contrasto con gli artt. 3, 117, terzo e quarto comma, 118, primo e secondo comma, e 119 della Costituzione, nonché con il “principio di leale collaborazione di cui all'art. 120” della Costituzione.

L'art. 5 impugnato, costituito da un unico comma suddiviso in sei periodi, riguarda la disciplina statale dell'Indicatore della Situazione Economica Equivalente (ISEE), ovvero di un indicatore idoneo a costruire un reddito utilizzabile come soglia per l'accesso a prestazioni agevolate di assistenza sociale.

La Regione ricorrente denuncia l'illegittimità della normativa prospettando tre diverse questioni.

Con la prima questione viene dedotta la violazione del principio di leale collaborazione per la mancata partecipazione della Regione alla modifica dell'ISEE. Il primo ed il secondo periodo dell'unico comma dell'art. 5 stabiliscono, in particolare, che: “*Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, entro il 31 maggio 2012, sono rivisti le modalità di determinazione e i campi di applicazione dell'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) al fine di: adottare una definizione di reddito disponibile che includa la percezione di somme, anche se esenti da imposizione fiscale, e che tenga conto delle quote di patrimonio e di reddito dei diversi componenti della famiglia nonché dei pesi dei carichi familiari, in particolare dei figli successivi al secondo e di persone disabili a carico; migliorare la capacità selettiva dell'indicatore, valorizzando in misura maggiore la componente patrimoniale sia in Italia sia all'estero, al netto del debito residuo per l'acquisto della stessa e tenuto conto delle imposte relative; permettere una differenziazione dell'indicatore per le diverse tipologie di prestazioni. Con il medesimo decreto sono individuate le agevolazioni fiscali e tariffarie nonché le provvidenze di natura assistenziale*”

*che, a decorrere dal 1° gennaio 2013, non possono essere più riconosciute ai soggetti in possesso di un ISEE superiore alla soglia individuata con il decreto stesso”.*

La ricorrente sostiene che, pur rientrando la determinazione di tale indicatore nella competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lettera m, Cost., è comunque necessaria in tale determinazione la leale collaborazione con le Regioni a statuto ordinario, in considerazione dell’incidenza della competenza legislativa statale sulla competenza legislativa residuale delle Regioni in materia di “*servizi sociali*”, ai sensi degli articoli 118, primo e secondo comma, e 119 della Cost., nonché del “*principio di leale collaborazione di cui all’art. 120*” della Costituzione.

Va ricordato che l’art. 5 del decreto-legge n. 201 del 2011 è stato modificato, dopo la proposizione del ricorso, dall’art. 23, comma 12-bis, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, il quale ha inserito un nuovo periodo tra gli originari secondo e terzo periodo dell’unico comma del menzionato art. 5. Detto “ ” ha modificato la disciplina originaria.

Ne consegue che la modifica incide esclusivamente sul meccanismo abrogativo della previgente normativa e, pertanto, non tocca la prima e la terza delle sopraindicate questioni. Solo la seconda questione, riguardante proprio le modalità di abrogazione della precedente normativa, è direttamente influenzata dal *ius superveniens*.

Per la Corte la questione concernente il primo ed il secondo periodo dell’unico comma dell’articolo 5 impugnati per violazione del principio di leale collaborazione sono fondate.

La Corte sviluppa due passaggi argomentativi: a) l’inquadramento della disciplina dell’ISEE nella competenza esclusiva dello Stato prevista dall’art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., in tema di LIVEAS; b) la necessità della collaborazione della Regione nella predisposizione, da parte dello Stato, dei LIVEAS.

La Corte ricorda che la normativa statale sull’ISEE si è sviluppata con atti normativi che si situano cronologicamente sia prima che dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, la quale ha inciso in modo radicale sul riparto costituzionale delle competenze legislative dello Stato e delle Regioni in materia di “*servizi sociali*”.

Nella fase anteriore alla riforma costituzionale, lo Stato e le Regioni, ai sensi del testo allora vigente del primo comma dell’art. 117 Cost., avevano competenza legislativa concorrente nella materia della “*beneficenza pubblica*” ovvero dei “*servizi sociali*”. In tale ambito, il legislatore statale ha dettato varie norme di principio.

Dapprima, ha disciplinato l’ISEE fissando “*criteri unificati di valutazione della situazione economica di coloro che richiedono prestazioni o servizi sociali o assistenziali non destinati alla generalità dei soggetti o comunque collegati nella misura o nel costo a determinate situazioni economiche*” (art. 1 del d.lgs. n. 109 del 1998).

Successivamente, con la legge 8 novembre 2000, n. 328 (Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali), ha indicato i principi fondamentali della materia, tra cui l’applicazione dell’ISEE per l’accesso al servizio integrato di servizi ed interventi sociali, ed ha precisato le aree in relazione alle quali il piano deve specificare gli interventi integranti i livelli essenziali delle prestazioni di assistenza sociale (LIVEAS).

Da tale disciplina si desume che la normativa citata, avendo natura di principio, non ha determinato in concreto le prestazioni integranti i LIVEAS, ma si è limitata ad indicare un metodo di calcolo del reddito da prendere in considerazione, da parte degli enti erogatori, per l’accesso a servizi agevolati, lasciando liberi tali enti di individuare la soglia reddituale e di far ricorso a criteri ulteriori.

La legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha profondamente modificato il precedente assetto delle competenze legislative in materia di servizi sociali. Essa infatti, da un lato, ha attribuito allo Stato la competenza esclusiva in tema di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni

concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. (nel presente giudizio di costituzionalità vengono in rilievo i livelli essenziali delle prestazioni relative ai diritti all'assistenza sociale, cioè i cosiddetti LIVEAS o LEPS).

Dall'altro, con norma desumibile dall'art. 117, quarto comma, Cost., ha assegnato alle Regioni la competenza residuale in materia di "servizi sociali" ovvero di "assistenza e beneficenza pubblica" ovvero di "politiche sociali". L'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., pone, in tema di LIVEAS, una riserva di legge che deve ritenersi rinforzata, in quanto vincola il legislatore ad apprestare una garanzia uniforme sul territorio nazionale, e relativa, in quanto, considerata la complessità tecnica della determinazione dei livelli delle prestazioni, essi possono essere stabiliti anche in via amministrativa, purché in base alla legge.

La determinazione dei LIVEAS, poi, non esclude che le Regioni e gli enti locali possano garantire, nell'ambito delle proprie competenze, livelli ulteriori di tutela.

Quanto alle norme statali successive alla menzionata riforma costituzionale, l'art. 46, comma 3, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2003), tenendo conto della competenza legislativa residuale e non più concorrente delle Regioni in materia di servizi sociali, ha introdotto una specifica procedura per la determinazione dei LIVEAS.

Con riferimento al secondo passaggio argomentativo, relativo alla necessità della collaborazione della Regione alla predisposizione dei LIVEAS, occorre rilevare che la competenza statale alla quale va ricondotta la normativa impugnata, concernente la determinazione di livelli essenziali delle prestazioni, non attiene ad una "materia" in senso stretto, ma costituisce una competenza esclusiva e "trasversale", idonea a investire una pluralità di materie. Detta peculiare competenza comporta "una forte incidenza sull'esercizio delle competenze legislative ed amministrative delle regioni", tale da esigere che il suo esercizio si svolga attraverso moduli di leale collaborazione tra Stato e Regione salvo che ricorrano ipotesi eccezionali in cui la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) "non permetta, da sola, di realizzare utilmente la finalità [...] di protezione delle situazioni di estrema debolezza della persona umana", tanto da legittimare lo Stato a disporre in via diretta le prestazioni assistenziali, senza adottare forme di leale collaborazione con le Regioni, a proposito della social card, ricondotta ai LEP e messa in connessione con gli artt. 2 e 3, secondo comma, Cost.).

Proprio in ragione di tale impatto sulle competenze regionali, lo stesso legislatore statale, nel determinare i livelli essenziali delle prestazioni sanitarie o di assistenza sociale, ha spesso predisposto strumenti di coinvolgimento delle Regioni, nella forma della intesa, a salvaguardia delle competenze di queste.

Per la Corte, pertanto, è necessaria la leale collaborazione della Regione nell'attuazione della norma impugnata e dichiara l'illegittimità costituzionale del primo e secondo periodo dell'unico comma dell'art. 5 del decreto-legge n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011, nella parte in cui non prevedono che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri ivi menzionato sia emanato "d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281" mentre dichiara cessata la materia del contendere o non fondate le altre questioni sollevate.

**Assistenza - Disciplina statale dell'Indicatore della Situazione Economica Equivalente (ISEE) - Ricorso della Regione Veneto - Costituzione in giudizio del Presidente del Consiglio dei ministri - Mancato rispetto del termine perentorio - Inammissibilità. - - Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 19, comma 3. Assistenza -**

**Disciplina statale dell'Indicatore della Situazione Economica Equivalente (ISEE), utilizzabile come soglia per l'accesso a prestazioni agevolate di assistenza sociale - Procedimento per la modifica dell'ISEE riservato alla competenza del Presidente del Consiglio dei ministri di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti - Omessa partecipazione delle Regioni - Violazione del principio di leale collaborazione - Incidenza della competenza esclusiva statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni civili e sociali in tema di LIVEAS, sulla competenza legislativa residuale delle**

Regioni in materia di servizi sociali - Necessità che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui alla norma censurata sia emanato "d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281" - Illegittimità costituzionale in parte qua. - D.L. 6 dicembre 2011, n. 201 (convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214), art. 5, primo e secondo periodo dell'unico comma. - Costituzione, artt. 117, quarto comma, 118, primo e secondo comma, e 119.

Assistenza - Disciplina statale dell'Indicatore della Situazione Economica Equivalente (ISEE), utilizzabile come soglia per l'accesso a prestazioni agevolate di assistenza sociale - Procedimento per la modifica dell'ISEE - Adozione con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, non qualificato espressamente come "regolamento" - Asserita surrettizia delegificazione, in contrasto con la disciplina della potestà regolamentare fissata dalla legge n. 400 del 1988 - Asserita violazione delle attribuzioni regionali - Ricorso della Regione Veneto - Ius superveniens che modifica la norma impugnata - Cessazione della materia del contendere. - D.L. 6 dicembre 2011, n. 201 (convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214), art. 5, terzo periodo dell'unico comma, nel testo originario. - Costituzione, artt. 3 e 117, terzo e quarto comma.

Assistenza - Disciplina statale dell'Indicatore della Situazione Economica Equivalente (ISEE) utilizzabile come soglia per l'accesso a prestazioni agevolate di assistenza sociale - Modifica dell'ISEE - Riassegnazione dei risparmi ottenuti al Ministero del lavoro e delle politiche sociali per l'attuazione di politiche sociali e assistenziali - Attuazione mediante un procedimento statale senza previa intesa con le Regioni - Ricorso della Regione Veneto - Asserita violazione del principio di leale collaborazione - Insussistenza - Riconducibilità della norma censurata alla competenza esclusiva statale in materia di sistema contabile e finanziario dello Stato e difetto di incidenza su alcuna competenza della Regione - Non fondatezza della questione. - D.L. 6 dicembre 2011, n. 201 (convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214), art. 5, quarto, quinto e sesto periodo dell'unico comma, corrispondenti agli attuali quinto, sesto e settimo. - Costituzione, artt. 3, 117, terzo e quarto comma, 118, primo e secondo comma, e 119. (GU n. 51 del 27.12.2012 )

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 5 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, promosso dalla Regione Veneto con ricorso notificato il 21 febbraio 2012, depositato in cancelleria il 23 febbraio 2012 ed iscritto al n. 29 del registro ricorsi 2012.

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

udito nell'udienza pubblica del 7 novembre 2012 il Giudice relatore Franco Gallo;

uditi gli avvocati Luca Antonini, Bruno Barel, Andrea Manzi e Daniela Palumbo per la Regione Veneto.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1.– La Regione Veneto ha chiesto a questa Corte di dichiarare l'illegittimità costituzionale di varie norme del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214. Delle questioni promosse, viene qui in esame quella riguardante l'art. 5 del suddetto decreto-legge, impugnato per contrasto con gli artt. 3, 117, terzo e quarto comma, 118, primo e secondo comma, e 119 della Costituzione, nonché con il «principio di leale collaborazione di cui all'art.

120» Cost. Resta pertanto riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse dalla medesima ricorrente nei confronti dello stesso decreto-legge.

2.– Il resistente Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito in giudizio con atto depositato l'8 maggio 2012, cioè oltre il termine massimo del 1° aprile 2012, quale determinato in base al comma 3 dell'art. 19 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, secondo il quale «La parte convenuta può costituirsi in cancelleria entro il termine perentorio di trenta giorni dalla scadenza del termine stabilito per il deposito del ricorso, con memoria contenente le conclusioni e l'illustrazione delle stesse», e, cioè, entro i trenta giorni successivi al decimo giorno decorrente dalla notificazione del ricorso (comma 4 dell'art. 31 della legge 11 marzo 1953, n. 87, richiamato, per i giudizi promossi in via principale dalla Regione, dal terzo ed ultimo comma dell'art. 32 della stessa legge).

Il mancato rispetto di tale termine comporta l'inammissibilità della costituzione in giudizio della parte resistente.

3.– L'impugnato art. 5 (recante un unico comma, suddiviso in sei periodi) riguarda la disciplina (statale) dell'Indicatore della Situazione Economica Equivalente (ISEE), cioè di un indicatore idoneo a costruire un reddito utilizzabile come soglia per l'accesso a prestazioni agevolate di assistenza sociale. La Regione ricorrente denuncia l'illegittimità dell'impugnata normativa prospettando tre diverse questioni.

Con la prima questione viene dedotta la violazione del principio di leale collaborazione (sia pure con il palesemente erroneo riferimento anche all'art. 120 Cost.) per la mancata partecipazione della Regione alla modifica dell'ISEE. Il primo ed il secondo periodo dell'unico comma dell'art. 5 stabiliscono che: «Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, entro il 31 maggio 2012, sono rivisti le modalità di determinazione e i campi di applicazione dell'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) al fine di: adottare una definizione di reddito disponibile che includa la percezione di somme, anche se esenti da imposizione fiscale, e che tenga conto delle quote di patrimonio e di reddito dei diversi componenti della famiglia nonché dei pesi dei carichi familiari, in particolare dei figli successivi al secondo e di persone disabili a carico; migliorare la capacità selettiva dell'indicatore, valorizzando in misura maggiore la componente patrimoniale sia in Italia sia all'estero, al netto del debito residuo per l'acquisto della stessa e tenuto conto delle imposte relative; permettere una differenziazione dell'indicatore per le diverse tipologie di prestazioni. Con il medesimo decreto sono individuate le agevolazioni fiscali e tariffarie nonché le provvidenze di natura assistenziale che, a decorrere dal 1° gennaio 2013, non possono essere più riconosciute ai soggetti in possesso di un ISEE superiore alla soglia individuata con il decreto stesso».

La ricorrente sostiene che, pur rientrando la determinazione di tale indicatore nella competenza legislativa esclusiva dello Stato (ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m, Cost.), è comunque necessaria in tale determinazione la leale collaborazione con le Regioni a statuto ordinario, in considerazione dell'incidenza della competenza legislativa statale sulla competenza legislativa residuale delle Regioni in materia di «servizi sociali», ai sensi degli artt. 118, primo e secondo comma, e 119 della Cost., nonché del «principio di leale collaborazione di cui all'art. 120» Cost.

Con la seconda questione viene censurata l'attribuzione ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del potere di realizzare la modifica dell'ISEE attraverso l'abrogazione della precedente legislazione statale in materia. Il terzo periodo dell'art. 5 prevede, al riguardo, che: «Con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono definite le modalità con cui viene rafforzato il sistema dei controlli dell'ISEE,

anche attraverso la condivisione degli archivi cui accedono la pubblica amministrazione e gli enti pubblici e prevedendo la costituzione di una banca dati delle prestazioni sociali agevolate, condizionate all'ISEE, attraverso l'invio telematico all'INPS, da parte degli enti erogatori, nel rispetto delle disposizioni del codice in materia di protezione dei dati personali, di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, delle informazioni sui beneficiari e sulle prestazioni concesse». La Regione afferma che, in tal modo, la norma impugnata opera una surrettizia delegificazione per effetto dell'emissione di un atto privo di forza di legge (il citato decreto del Presidente del Consiglio), neppure qualificato espressamente come «regolamento», il quale si pone al di fuori della disciplina della potestà regolamentare fissata dalla legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri), in violazione degli artt. 3 e 117, terzo e quarto comma, Cost.

Con la terza questione viene denunciata la violazione del principio di leale collaborazione (anche qui con il palesemente erroneo riferimento all'art. 120 Cost.) per la mancata partecipazione della Regione alla riassegnazione dei risparmi ottenuti dalla modifica dell'ISEE. Il quarto, quinto e sesto periodo del citato art. 5 stabiliscono, in proposito, che: «Dall'attuazione del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. I risparmi derivati dall'applicazione del presente articolo a favore del bilancio dello Stato e degli enti nazionali di previdenza e di assistenza sono versati all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnati al Ministero del lavoro e delle politiche sociali per l'attuazione di politiche sociali e assistenziali. Con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, si provvede a determinare le modalità attuative di tale riassegnazione».

La ricorrente osserva che la riassegnazione ad opera dello Stato dei risparmi derivanti dalla modifica dell'ISEE, senza previa intesa con la Regione, comporta la lesione del principio di leale collaborazione, in contrasto con gli artt. 118, primo e secondo comma, e 119 Cost., nonché con il «principio di leale collaborazione di cui all'art. 120» Cost.

4.– Va premesso che l'impugnato art. 5 del decreto-legge n. 201 del 2011 è stato modificato, dopo la proposizione del ricorso, dall'art. 23, comma 12-bis, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, il quale ha inserito un nuovo periodo tra gli originari secondo e terzo periodo dell'unico comma del menzionato art. 5.

Detto *ius superveniens* ha modificato la disciplina originaria nel senso che il nuovo periodo (l'attuale terzo) stabilisce che, «a far data dai trenta giorni dall'entrata in vigore delle disposizioni di approvazione del nuovo modello di dichiarazione sostitutiva unica» per la determinazione dell'ISEE, «attuative» del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri previsto dal primo periodo dello stesso art. 5, «sono abrogati» il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 109 (Definizioni di criteri unificati di valutazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni sociali agevolate, a norma dell'articolo 59, comma 51, della legge 27 dicembre 1997, n. 449) ed il d.P.C.m. 7 maggio 1999, n. 221 (recante il regolamento per l'applicazione dell'ISEE). Ne consegue che la modifica incide esclusivamente sul meccanismo abrogativo della previgente normativa e, pertanto, non tocca la prima e la terza delle sopraindicate questioni. Solo la seconda questione, riguardante proprio le modalità di abrogazione della precedente normativa, è direttamente influenzata dal *ius superveniens*.

È, pertanto, necessario esaminare singolarmente le indicate questioni.

5.– Come sopra visto, la prima questione concerne il primo ed il secondo periodo dell'unico comma dell'art. 5, impugnati per violazione del principio di leale collaborazione in relazione alla mancata previsione della partecipazione della Regione alla modifica dell'ISEE.

La questione è fondata.

A tale conclusione si giunge attraverso due passaggi argomentativi: a) l'inquadramento della disciplina dell'ISEE nella competenza esclusiva dello Stato prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., in tema di LIVEAS; b) la necessità della collaborazione della Regione nella predisposizione, da parte dello Stato, dei LIVEAS.

5.1.– Con riferimento al primo passaggio argomentativo, si deve constatare che la normativa statale sull'ISEE si è sviluppata con atti normativi che si situano cronologicamente sia prima che dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, la quale ha inciso in modo radicale sul riparto costituzionale delle competenze legislative dello Stato e delle Regioni in materia di «servizi sociali».

5.1.1.– Nella fase anteriore alla suddetta riforma costituzionale, lo Stato e le Regioni, ai sensi del testo allora vigente del primo comma dell'art. 117 Cost., avevano competenza legislativa concorrente nella materia della «beneficenza pubblica» ovvero dei «servizi sociali» (come ridefinita dall'art. 128 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante «Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59»). In tale ambito competenziale, il legislatore statale ha dettato varie norme di principio. Dapprima, ha disciplinato l'ISEE fissando «criteri unificati di valutazione della situazione economica di coloro che richiedono prestazioni o servizi sociali o assistenziali non destinati alla generalità dei soggetti o comunque collegati nella misura o nel costo a determinate situazioni economiche» (art. 1 del d.lgs. n. 109 del 1998). Successivamente, con la legge 8 novembre 2000, n. 328 (Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali), ha indicato i principi fondamentali della materia (tra cui l'applicazione dell'ISEE per l'accesso al servizio integrato di servizi ed interventi sociali), ha istituito a fini di programmazione il piano nazionale triennale degli interventi e dei servizi sociali (approvato per il triennio 2001-2003 con d.P.R. 3 maggio 2001 e non seguito da altri piani) ed ha precisato le aree in relazione alle quali il piano deve specificare gli interventi integranti i livelli essenziali delle prestazioni di assistenza sociale (LIVEAS).

In particolare, questa normativa ha stabilito che: a) la verifica della condizioni economiche richieste per accedere a «prestazioni sociali agevolate» (come le definisce la rubrica dell'art. 1 del d.lgs. n. 109 del 1998) si effettua in base all'ISEE, quale determinata dal d.lgs. n. 109 del 1998, nel testo modificato dal d.lgs. 3 maggio 2000, n. 130, recante «Disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109, in materia di criteri unificati di valutazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni sociali agevolate» (art. 25 della legge n. 328 del 2000); b) gli enti erogatori del servizio agevolato stabiliscono la soglia ISEE richiesta per l'accesso al servizio ed «i requisiti per fruire di ciascuna prestazione» (art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 109 del 1998); c) i medesimi enti erogatori possono prevedere, accanto all'ISEE, «criteri ulteriori di selezione dei beneficiari», ai sensi dell'art. 59, comma 52, della legge n. 449 del 1997, cioè «criteri differenziati in base alle condizioni economiche e alla composizione della famiglia» (artt. 1, comma 2, e 3 del d.lgs. n. 109 del 1998).

Da tale disciplina si desume che la normativa citata, avendo natura di principio, non ha determinato in concreto le prestazioni integranti i LIVEAS, ma si è limitata ad indicare un metodo di calcolo del reddito da prendere in considerazione, da parte degli enti erogatori, per l'accesso a servizi agevolati, lasciando liberi tali enti di individuare la soglia reddituale e di far ricorso a criteri ulteriori (sentenza n. 296 del 2012).

5.1.2.– La legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte II della Costituzione), ha profondamente modificato il precedente assetto delle competenze legislative in materia di servizi sociali. Essa infatti, da un lato, ha attribuito allo Stato la competenza esclusiva in tema di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera

m), Cost. (nel presente giudizio di costituzionalità vengono in rilievo i livelli essenziali delle prestazioni relative ai diritti all'assistenza sociale, cioè i cosiddetti LIVEAS o LEPS); dall'altro, con norma desumibile a silentio (art. 117, quarto comma, Cost.), ha assegnato alle Regioni la competenza residuale in materia di «servizi sociali» ovvero di «assistenza e beneficenza pubblica» ovvero di «politiche sociali» (sentenze n. 121 e n. 10 del 2010; n. 124 del 2009; n. 287 del 2004). Più precisamente, l'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., pone, in tema di LIVEAS, una riserva di legge che deve ritenersi rinforzata (in quanto vincola il legislatore ad apprestare una garanzia uniforme sul territorio nazionale) e relativa (in quanto, considerata la complessità tecnica della determinazione dei livelli delle prestazioni, essi possono essere stabiliti anche in via amministrativa, purché in base alla legge). La determinazione dei LIVEAS, poi, non esclude, come più volte sottolineato da questa Corte, che le Regioni e gli enti locali possano garantire, nell'ambito delle proprie competenze, livelli ulteriori di tutela (sentenze n. 207 e n. 10 del 2010; n. 322 e n. 200 del 2009; n. 387 del 2007; n. 248 del 2006).

5.1.3.— Quanto alle norme statali successive alla menzionata riforma costituzionale, l'art. 46, comma 3, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2003) – tenendo conto della competenza legislativa residuale e non più concorrente delle Regioni in materia di servizi sociali – ha introdotto una specifica procedura per la determinazione dei LIVEAS, prevedendo che: «Nei limiti delle risorse ripartibili del fondo nazionale per le politiche sociali, tenendo conto delle risorse ordinarie destinate alla spesa sociale dalle regioni e dagli enti locali e nel rispetto delle compatibilità finanziarie definite per l'intero sistema di finanza pubblica dal Documento di programmazione economico-finanziaria, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono determinati i livelli essenziali delle prestazioni da garantire su tutto il territorio nazionale». Detto comma, peraltro, non ha mai trovato applicazione.

L'impugnato art. 5 del decreto-legge n. 201 del 2011 (nel testo vigente al momento della proposizione del ricorso della Regione Veneto), stabilisce che con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da emanare entro il 31 dicembre 2012, «su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze [...] previo parere delle Commissioni parlamentari competenti» [senza l'intesa, quindi, con la Conferenza unificata prevista, invece, dal comma 3 dell'art. 46 della legge n. 289 del 2002]: 1) sono «rivisti le modalità di determinazione ed i campi di applicazione» dell'ISEE, al fine sia di «adottare una definizione di reddito disponibile che includa la percezione di somme, anche esenti da imposizione fiscale, e che tenga conto delle quote di patrimonio e di reddito dei diversi componenti della famiglia nonché dei pesi dei carichi familiari, in particolare dei figli successivi al secondo e di persone disabili a carico»; sia di «migliorare la capacità selettiva dell'indicatore, valorizzando in misura maggiore la componente patrimoniale sia in Italia sia all'estero, al netto del debito residuo per l'acquisto della stessa e tenuto conto delle imposte relative»; sia di «permettere una differenziazione dell'indicatore per le diverse tipologie di prestazioni»; 2) sono «individuate le agevolazioni di natura assistenziale che, a decorrere dal 1° gennaio 2013, non possono essere più riconosciute ai soggetti in possesso di un ISEE superiore alla soglia individuata con il decreto stesso».

Mediante l'art. 5, pertanto, a differenza di quanto previsto dal combinato disposto del d.lgs. n. 109 del 1998, nel testo modificato dal d.lgs. n. 130 del 2000, e dell'art. 25 della legge n. 328 del 2000, le soglie di accesso alle agevolazioni (fiscali, tariffarie ed assistenziali) vengono fissate dal Presidente del Consiglio dei ministri con proprio decreto e non più dagli enti erogatori, ai quali è stata sottratta anche la facoltà di applicare criteri ulteriori rispetto all'ISEE.

5.1.4.— Come già osservato, l'art. 23, comma 12-bis, del decreto-legge n. 95 del 2012, sopravvenuto al ricorso, nel modificare il testo originario dell'unico comma dell'art. 5 del decreto-legge n. 201

del 2011, non tocca la norma oggetto della questione in esame (cioè i primi due periodi dell'unico comma dell'art. 5) né incide sull'identificazione della competenza esercitata dallo Stato e, pertanto, non rileva ai fini della promossa impugnazione.

5.1.5.– Il denunciato art. 5 del decreto-legge n. 201 del 2011, in particolare, ha affidato, come visto, al Presidente del Consiglio dei ministri il compito di determinare con proprio decreto quei peculiari LIVEAS afferenti a prestazioni o servizi sociali o assistenziali che sono effettuati a richiesta dell'interessato, non sono destinati alla generalità dei soggetti e sono, comunque, collegati nella misura o nel costo a determinate situazioni economiche. La norma, infatti, prevede che il suddetto decreto: a) determini il nuovo indicatore del reddito (ISEE) che gli enti erogatori debbono prendere in considerazione per consentire l'accesso a servizi agevolati; b) introduca indicatori diversi in ragione delle varie tipologie di prestazione sociale; c) fissi la soglia di reddito richiesta agli interessati per ottenere l'accesso alle varie tipologie di prestazioni sociali agevolate. La predisposizione di indicatori differenziati, proprio perché correlata alla contestuale individuazione di una gamma diversificata di tipologie di prestazioni assistenziali, implica la specifica determinazione del livello essenziale di erogazione delle prestazioni medesime. Essa, infatti, si risolve nella identificazione degli «standard strutturali e qualitativi delle prestazioni, da garantire agli aventi diritto su tutto il territorio nazionale in quanto concernenti il soddisfacimento di diritti civili e sociali tutelati dalla Costituzione», che la giurisprudenza di questa Corte ha più volte indicato come rientrante nella competenza esclusiva dello Stato (sentenza n. 232 del 2011; nello stesso senso, sentenze n. 296, n. 287 e n. 203 del 2012; n. 322 del 2009; n. 168 e n. 50 del 2008; n. 383 e n. 285 del 2005).

La norma impugnata, pertanto, costituisce espressione dell'esercizio della competenza legislativa esclusiva dello Stato in tema di LIVEAS, ai sensi dell'art. 117, secondo comma lettera m), Cost., come riconosciuto dalla stessa ricorrente.

5.2.– Con riferimento al secondo passaggio argomentativo – relativo alla necessità della collaborazione della Regione alla predisposizione dei LIVEAS – occorre rilevare che la competenza statale alla quale va ricondotta la normativa impugnata, concernente la determinazione di livelli essenziali delle prestazioni, non attiene ad una «materia» in senso stretto, ma costituisce una competenza esclusiva e “trasversale”, idonea a investire una pluralità di materie (sentenze n. 203 del 2012; n. 232 del 2011; n. 10 del 2010; n. 322 del 2009; n. 168 e n. 50 del 2008; n. 162 e n. 94 del 2007; n. 282 del 2002).

Detta peculiare competenza comporta «una forte incidenza sull'esercizio delle competenze legislative ed amministrative delle regioni» (sentenza n. 8 del 2011; n. 88 del 2003), tale da esigere che il suo esercizio si svolga attraverso moduli di leale collaborazione tra Stato e Regione (sentenze n. 330 e n. 8 del 2011; n. 309 e n. 121 del 2010; n. 322 e n. 124 del 2009; n. 162 del 2007; n. 134 del 2006; n. 88 del 2003), salvo che ricorrano ipotesi eccezionali (nella specie non sussistenti) in cui la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) «non permetta, da sola, di realizzare utilmente la finalità [...] di protezione delle situazioni di estrema debolezza della persona umana», tanto da legittimare lo Stato a disporre in via diretta le prestazioni assistenziali, senza adottare forme di leale collaborazione con le Regioni (sentenza n. 10 del 2010, a proposito della social card, ricondotta ai LEP e messa in connessione con gli artt. 2 e 3, secondo comma, Cost.).

Proprio in ragione di tale impatto sulle competenze regionali, lo stesso legislatore statale, nel determinare i livelli essenziali delle prestazioni sanitarie o di assistenza sociale, ha spesso predisposto strumenti di coinvolgimento delle Regioni (nella forma dell'«intesa») a salvaguardia delle competenze di queste.

Nella specie, non è dubbio che la determinazione dell'ISEE, delle tipologie di prestazioni agevolate, delle soglie reddituali di accesso alle prestazioni e, quindi, dei LIVEAS incide in modo significativo sulla competenza residuale regionale in materia di «servizi sociali» e, almeno potenzialmente, sulle finanze della Regione, che sopporta l'onere economico di tali servizi. È,

dunque, evidente che la suddetta determinazione dell'ISEE richiede la ricognizione delle situazioni locali e la valutazione di sostenibilità finanziaria, tramite acquisizione di dati di cui gli enti erogatori delle prestazioni dispongono in via prioritaria.

Ne consegue che è necessaria la leale collaborazione della Regione nell'attuazione della norma impugnata.

5.3.– In base alle argomentazioni che precedono, occorre concludere che l'omessa previsione, nella norma impugnata, di una qualsiasi forma di leale collaborazione con le Regioni comporta la fondatezza della questione in esame. In particolare, in ragione della natura residuale della competenza regionale su cui incide la disposizione denunciata, appare adeguato strumento collaborativo, nella emanazione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, l'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. Tale forma di collaborazione è, del resto, prevista da varie disposizioni di legge sia per l'analoga determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni di assistenza sanitaria (ad esempio, dall'art. 54, comma 3, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2003»; nonché dall'art. 1, comma 169, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2005», quale risultante a seguito della sentenza di questa Corte n. 134 del 2006) sia, in generale, in tema di determinazione dei LEP (comma 3 dell'art. 46 della legge n. 289 del 2002).

6.– La seconda questione concerne il terzo periodo dell'art. 5 (nel testo originario), che viene censurato perché introdurrebbe surrettiziamente la delegificazione delle precedenti norme statali sull'ISEE, consentendone la modificabilità mediante un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, non qualificato espressamente come «regolamento».

In ordine a tale questione deve ritenersi cessata la materia del contendere in forza di *ius superveniens*.

6.1.– Va preliminarmente osservato che il citato decreto del Presidente del Consiglio ha natura evidentemente regolamentare; né la norma impugnata esclude che abbia tale natura. Deve ritenersi, dunque, strumento adatto per determinare i LIVEAS, per le sue caratteristiche, tipiche di tutti i regolamenti, di flessibilità e snellezza nell'acquisizione di informazioni e di collaborazioni con gli enti territoriali ed eventualmente con le associazioni degli utenti. Nella specie, il potere regolamentare spetta allo Stato ai sensi dell'art. 117, sesto comma, primo periodo, Cost., in quanto i LIVEAS sono materia di legislazione esclusiva dello Stato, nell'ambito – come visto – di una riserva relativa di legge. La legittimità, in generale, di una procedura in cui i LEP siano determinati dallo Stato mediante un regolamento è stata, del resto, sottolineata espressamente dalla giurisprudenza di questa Corte (in particolare, dalle sentenze n. 88 del 2003; n. 134 del 2006; n. 8 del 2011).

6.2.– La ricorrente, nel proporre le sue censure, muove dalla premessa che la norma impugnata preveda un «surrettizio» regolamento di delegificazione, in violazione delle regole stabilite dall'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri), il quale – nel testo modificato dalla lettera a) del comma 1 dell'art. 5 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante «Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile» – dispone che: «Con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio di Stato e previo parere delle Commissioni parlamentari competenti in materia, che si pronunciano entro trenta giorni dalla richiesta, sono emanati i regolamenti per la disciplina delle materie, non coperte da riserva assoluta di legge prevista dalla Costituzione, per le quali le leggi della Repubblica, autorizzando l'esercizio della potestà regolamentare del Governo,

determinano le norme generali regolatrici della materia e dispongono l'abrogazione delle norme vigenti, con effetto dall'entrata in vigore delle norme regolamentari».

Alla stregua di questa norma, si ha regolamento di delegificazione solo quando (in materia non coperta da riserva assoluta di legge) un atto legislativo preveda che l'effetto abrogativo di disposizioni di legge sia collegato temporalmente alla successiva emanazione di un regolamento.

6.3.– Nel caso di specie, il sopra citato *ius superveniens* ha mutato il testo impugnato. Come già osservato, infatti, l'art. 23, comma 12-bis, del decreto-legge n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge del 2012, nel modificare il testo originario dell'unico comma dell'impugnato art. 5 del decreto-legge n. 201 del 2011, ha inserito un nuovo terzo periodo, in base al quale, «a far data dai trenta giorni dall'entrata in vigore delle disposizioni di approvazione del nuovo modello di dichiarazione sostitutiva unica» per la determinazione dell'ISEE, «attuative» del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, «sono abrogati» il d.lgs. n. 109 del 1998 ed il d.P.C.m. n. 221 del 1999, recante il regolamento per l'applicazione dell'ISEE. Ne deriva che l'effetto abrogativo è collegato dal decreto-legge n. 95 del 2012 non al momento dell'«entrata in vigore» del decreto del Presidente del Consiglio, ma ad un momento ulteriore, cioè al trentesimo giorno successivo all'approvazione, nell'ambito delle norme attuative del medesimo decreto presidenziale, dei nuovi modelli di dichiarazione dell'ISEE.

Per chiarire il senso di tale nuova disposizione, è necessario confrontarla con il precedente testo dello stesso art. 5. Nel testo originario della disposizione impugnata, l'effetto abrogativo – contrariamente a quanto ritenuto dalla ricorrente – è conseguenza diretta ed immediata (anche in mancanza di una statuizione espressa in tal senso) del decreto-legge, in considerazione dell'introduzione di una nuova disciplina della materia. L'abrogazione, perciò, decorreva dal giorno successivo alla data di pubblicazione della legge di conversione del medesimo decreto-legge, la quale ha sostituito l'intero art. 5 del decreto-legge (art. 15 della legge n. 400 del 1988). Si tratta, dunque, di una abrogazione tacita che, in quanto tale, opera indipendentemente dall'entrata in vigore del citato decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. Il menzionato *ius superveniens*, nell'introdurre il nuovo terzo periodo nell'unico comma dell'art. 5 del decreto-legge n. 201 del 2011, invece: 1) ripristina l'efficacia di una normativa (il d.lgs. n. 109 del 1998 ed il d.P.C.m. n. 221 del 1999) già tacitamente abrogata ad opera del testo originario dell'art. 5; 2) dopo aver provocato tale reviviscenza, dispone una nuova abrogazione (questa volta espressa) delle medesime norme, differendo, però, l'effetto abrogativo al trentesimo giorno successivo all'«entrata in vigore delle disposizioni di approvazione del nuovo modello di dichiarazione sostitutiva dell'ISEE, attuative» del decreto del Presidente del Consiglio.

La nuova norma, dunque, è retroattiva e sostituisce il precedente testo dell'art. 5 nell'evidente intento sia di evitare l'immediato effetto abrogativo del d.lgs. n. 109 del 1998 prodotto dalla versione originaria del decreto-legge sia di colmare il vuoto normativo che si sarebbe protratto fino al momento della messa a disposizione del pubblico dei nuovi modelli di dichiarazione ISEE.

6.4.– Così interpretato, il suddetto *ius superveniens* – date la rilevata sua retroattività e la pratica mancanza di effetti, nelle more, della menzionata abrogazione tacita – è l'unico applicabile.

Esso introduce un meccanismo abrogativo sicuramente diverso da quello previsto dalla vecchia normativa impugnata dalla ricorrente. La norma sopravvenuta, in particolare, escludendo l'identità temporale tra effetto abrogativo ed «entrata in vigore» del decreto regolamentare (identità tipica, invece, del regolamento di delegificazione), realizza una fattispecie estranea a quella, presupposta dalla censura formulata dalla ricorrente, del regolamento di delegificazione. Ne derivano, da un lato, l'impossibilità del trasferimento della questione dalla vecchia alla nuova norma e, dall'altro, la cessazione della materia del contendere sul punto, così da impedire ogni valutazione circa il merito della questione concernente il testo originario.

7.– La terza questione riguarda il quarto, quinto e sesto periodo dell’art. 5 del decreto-legge n. 201 del 2011, impugnato per la violazione del principio di leale collaborazione (sia pure con il palesemente erroneo riferimento anche all’art. 120 Cost.), per la mancata partecipazione della Regione alla riassegnazione dei risparmi ottenuti dalla modifica dell’ISEE.

La ricorrente interpreta correttamente la disposizione impugnata nel senso che sono devoluti al bilancio dello Stato e successivamente riassegnati al Ministro del lavoro e delle politiche sociali – per essere poi destinati a politiche sociali ed assistenziali – solo i risparmi che derivano dall’applicazione della nuova ISEE allo Stato ed agli enti previdenziali («I risparmi derivanti dall’applicazione del presente articolo a favore del bilancio dello Stato e degli enti nazionali di previdenza ed assistenza»: quinto periodo, corrispondente all’attuale sesto, dell’unico comma dell’art. 5). Gli eventuali risparmi a favore delle Regioni e degli enti locali restano, ovviamente, devoluti ai loro bilanci. La Regione ricorrente, tuttavia, pur riconoscendo espressamente che la norma si riferisce solo «a risparmi “statali”», lamenta la violazione del principio di leale collaborazione per la mancata previsione, nel decreto-legge, dell’intesa con le Regioni nella riassegnazione di tali risparmi al Ministero del lavoro e delle politiche sociali e nella loro riallocazione nei territori regionali.

La questione non è fondata.

7.1.– In relazione alla richiesta avanzata dalla ricorrente di un’intesa nella fase di riassegnazione, l’evidente sussistenza della competenza esclusiva statale in materia di sistema contabile (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.) e finanziario dello Stato, nonché il difetto di incidenza su alcuna competenza della Regione rendono inapplicabile, nella specie, l’invocato principio di leale collaborazione.

In relazione all’ulteriore richiesta di un’intesa nella fase dell’“attuazione” da parte dello Stato di politiche sociali nei territori regionali con le risorse riassegnate («riallocazione dei risparmi», come si esprime la ricorrente), è altrettanto evidente la non fondatezza della pretesa. Non solo, infatti, la norma impugnata nulla prevede in ordine all’«attuazione» delle «politiche sociali e assistenziali» da parte dello Stato genericamente menzionate nell’ultima parte del periodo quinto (ora sesto) dell’unico comma del denunciato art. 5; ma nemmeno risulta che dette politiche incidano in qualche modo sulla competenza regionale.

Sotto il primo profilo, il decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali ed il concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze sono richiesti dal sesto (ora settimo) periodo del suddetto unico comma dell’art. 5 esclusivamente per le modalità attuative della «riassegnazione» dei risparmi “statali” al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, non certo per «l’attuazione di politiche sociali e assistenziali» mediante tali risorse. Si rimane, dunque, all’interno del sistema contabile e finanziario dello Stato, in ordine al quale la Regione non può invocare alcuna forma di collaborazione.

Sotto il secondo profilo, attinente al finanziamento con i risparmi “statali” di «politiche sociali e assistenziali», la norma impugnata non detta alcun precetto né sostanziale né procedurale, lasciando operare le disposizioni previgenti, con conseguente non pertinenza delle censure.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l’equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, promosse dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe,

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale del primo e secondo periodo dell'unico comma dell'art. 5 del decreto-legge n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011, nella parte in cui non prevedono che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri ivi menzionato sia emanato «d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281»;

2) *dichiara* cessata la materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale del terzo periodo (nel testo originario) dell'unico comma dell'art. 5 del decreto-legge n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011, promossa dalla Regione Veneto, in riferimento agli artt. 3, 117, terzo e quarto comma, della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale del quarto, quinto e sesto periodo (corrispondenti agli attuali quinto, sesto e settimo periodo) dell'unico comma dell'art. 5 del decreto-legge n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011, promossa dalla Regione Veneto, in riferimento agli artt. 3, 117, terzo e quarto comma, 118, primo e secondo comma, e 119 Cost., nonché al «principio di leale collaborazione di cui all'art. 120» Cost., con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 dicembre 2012.

Franco GALLO, Presidente e Redattore  
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 19 dicembre 2012

## **Sentenza: 19 dicembre 2012, n. 298**

**Materia:** contabilità pubblica - istruzione

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** articoli 3, 30, 33, 34, 97, 117, 118 e 119, 120 della Costituzione e del principio di leale collaborazione

**Ricorrente:** Regione Veneto

**Oggetto:** articolo 33, comma 16 della legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2012))

**Esito:** inammissibilità-non fondatezza del ricorso

**Estensore nota:** Caterina Orione

La disposizione impugnata recita: *Per le finalità di cui all'articolo 1, comma 635, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e all'articolo 2, comma 47, della legge 22 dicembre 2008, n. 203, e' autorizzata la spesa di 242 milioni di euro per l'anno 2012* ed in sostanza autorizza la spesa sopradescritta a sostegno delle scuole paritarie, con prioritaria destinazione a favore di quelle dell'infanzia. La ricorrente, anche in ragione della peculiarità del proprio sistema scolastico regionale che vede una preponderanza delle scuole paritarie rispetto a quelle statali con conseguente risparmio da parte dello Stato nell'erogazione di risorse finanziarie "essenziali" per il funzionamento del sistema nazionale, ritiene che la disposizione de quo sia lesiva delle attribuzioni costituzionali delle Regioni, in quanto, nella materia istruzione, nella quale l'intreccio delle competenze statali e regionali è rilevante (da ciò i molti parametri costituzionali asseritamente violati), appare censurabile per vari aspetti, alcuni dei quali sono proposti in via cautelativa sulla base di un'interpretazione della disposizione impugnata. Secondo la Regione Veneto, sarebbe omesso un necessario coordinamento con il bilancio di previsione triennale, che produrrebbe incertezza sia sulla misura del finanziamento, in quanto non è certo se la somma indicata 242 milioni di euro sia lo stanziamento complessivo per la scuola paritaria o se ad essa si debba sommare quella già prevista in sede di programmazione triennale, ed inoltre non vi sarebbe certezza circa i tempi effettivi dell'erogazione. Qualora l'importo di 242 milioni di euro dovesse essere ritenuto "l'unico", si sarebbe in presenza di una riduzione irragionevole pari ad oltre la metà del pregresso finanziamento degli anni passati. Inoltre, poiché la somma è posizionata in un unico capitolo, non si sarebbe tenuto conto delle diverse realtà regionali, in particolare della Regione Veneto, nella quale le scuole paritarie dell'infanzia avrebbero un ruolo di marcata preponderanza nel garantire il servizio dell'istruzione.

La riduzione del finanziamento e la paventata incertezza dell'erogazione porterebbero ad una conseguente incertezza della sopravvivenza delle scuole paritarie, da qui la violazione dei principi informativi della libertà della scuola e del suo accesso, sanciti nelle norme costituzionali di cui si lamenta la violazione. La disposizione sarebbe lesiva, inoltre del riparto di competenze delineato dall'articolo 117 Costituzione, secondo comma, lettere m) e n), e del terzo comma, in forza del quale ricadrebbe sullo Stato "*una responsabilità in materia di istruzione per nulla secondaria rispetto a quella delle Regioni*".

Anche l'autonomia finanziaria di cui all'articolo 119 Costituzione, sarebbe lesa, poiché l'incertezza di mezzi finanziari dello Stato a favore delle Regioni non consentirebbe a queste di garantire il servizio con risorse proprie di fatto assai carenti ed inoltre metterebbe a repentaglio l'organizzazione e l'esercizio delle funzioni amministrative di competenza regionale e la

programmazione degli interventi per la scuola, con conseguente violazione anche degli articoli 97 e 118 Costituzione.

In relazione alla specificità delle scuole paritarie dell'infanzia nel Veneto, la disposizione impugnata sarebbe in violazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, dell'articolo 118 Costituzione, principi richiamati anche nell'articolo 120 Costituzione e connessi ontologicamente al buon andamento della pubblica amministrazione.

La Corte dichiara inammissibile la questione in riferimento alla violazione degli articoli 3, 30, 33, 34 e 97 Costituzione, richiamando la propria giurisprudenza che ha sancito che *nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale, le Regioni sono legittimate a censurare le leggi dello Stato in base a parametri diversi da quelli contenuti nel Titolo V della Parte seconda della Costituzione, relativi al riparto delle rispettive competenze tra lo Stato e le Regioni, soltanto ove la loro violazione ridondi in una compromissione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite e la ricorrente abbia indicato le specifiche competenze ritenute lese e le ragioni della lamentata lesione* (ex plurimis, sentenze n. 199, n. 151 e n. 20 del 2012, n. 128 del 2011).

Nel giudizio de quo, le censure dedotte dalla Regione Veneto evidenziano solo *la particolare gravità degli effetti che l'asserita violazione dei parametri stessi provocherebbe nel territorio veneto, senza collegare ad essa, in termini argomentati, una specifica lesione delle potestà costituzionalmente spettanti alla ricorrente.*

Quanto alla questione, proposta in via cautelativa, relativamente all'incertezza sull'entità dello stanziamento statale per la scuola paritaria, sulla base di un'interpretazione della norma impugnata prospettata come soltanto possibile, qualora la somma di 242 milioni di euro costituissero il solo finanziamento per l'anno 2012, la Corte ne dichiara l'ammissibilità: *infatti, i giudizi in via principale, a differenza di quelli in via incidentale, in ragione dei loro peculiari caratteri – l'essere, cioè, processi di parti, svolti a garanzia di posizioni soggettive dell'ente ricorrente e sottoposti a termini di decadenza – possono bene concernere questioni del genere considerato, purché le interpretazioni prospettate «non siano implausibili e irragionevolmente scollegate dalle disposizioni impugnate, così da far ritenere le questioni del tutto astratte e pretestuose»* (ex plurimis, sentenze n. 249 del 2005, n. 412 del 2004 e n. 228 del 2003, ordinanza n. 342 del 2009): *ipotesi, questa, non ravvisabile nel caso di specie.*

Nel merito la questione non è ritenuta fondata dalla Corte che, esaminata la tabella allegata alla legge 12 novembre 2011, n. 184 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2012 e bilancio pluriennale per il triennio 2012-2014), riscontra per le istituzioni scolastiche paritarie un maggiore importo di euro 268.880.191, da sommarsi all'importo di 242 milioni di cui alla disposizione impugnata, per cui le censure avanzate, in via cautelativa, circa l'incertezza e la riduzione del finanziamento risultano prive di fondamento.

Per ciò che attiene la censura circa l'effettività e la tempestività del contributo e la sconosciuta peculiarità del sistema scolastico veneto, la Corte richiama il contenuto dell'articolo 2, comma 47, della legge 22 dicembre 2008, n. 203, (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2009) (di cui alla disposizione impugnata): *fermo il rispetto delle prerogative regionali in materia di istruzione scolastica, con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro per i rapporti con le Regioni e il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, sono stabiliti, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, i criteri per la distribuzione alle regioni delle risorse finanziarie occorrenti alla realizzazione delle misure relative al programma di interventi in materia di istruzione.*

Perciò la Corte non ritiene fondata l'asserita violazione, in quanto *la ripartizione delle risorse finanziarie fra le varie Regioni avviene secondo criteri determinati, entro un termine prestabilito, con il parere della Conferenza Stato-Regioni: Conferenza che rappresenta la sede istituzionale nella quale è possibile far valere le differenti istanze regionali.*

Bilancio e contabilità pubblica - Istruzione - Autorizzazione della spesa di 242 milioni di euro per l'anno 2012 a sostegno delle scuole paritarie, con prioritaria destinazione a favore di quelle dell'infanzia - Lamentata riduzione del finanziamento e incertezza sulle modalità della sua erogazione - Ricorso della Regione Veneto - Asserita violazione del principio pluralistico della libertà della scuola - Asserita violazione della libertà di scelta tra scuola statale e scuola paritaria - Asserita violazione del canone di buon andamento dell'amministrazione - Censure riferite a parametri che non ridondano in una lesione delle attribuzioni regionali - Inammissibilità della questione. - Legge 12 novembre 2011, n. 183, art. 33, comma 16. - Costituzione, artt. 3, 30, 33, 34 e 97.

Bilancio e contabilità pubblica - Istruzione - Autorizzazione della spesa di 242 milioni di euro per l'anno 2012 a sostegno delle scuole paritarie, con prioritaria destinazione a favore di quelle dell'infanzia - Lamentata riduzione del finanziamento e incertezza sulle modalità della sua erogazione - Ricorso della Regione Veneto - Asserita violazione del riparto di competenze in materia di istruzione - Asserita violazione dell'autonomia finanziaria regionale - Asserita violazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza - Asserita violazione del principio di leale collaborazione - Insussistenza - Non fondatezza della questione. - Legge 12 novembre 2011, n. 183, art. 33, comma 16. - Costituzione, artt. 117, 118, 119 e 120. (GU n. 51 del 27.12.2012 )

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 33, comma 16, della legge 12 novembre 2011, n. 183, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2012)», promosso dalla Regione Veneto con ricorso notificato il 13 gennaio 2012, depositato in cancelleria il 18 gennaio 2012 ed iscritto al n. 11 del registro ricorsi 2012.

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

*udito* nell'udienza pubblica del 23 ottobre 2012 il Giudice relatore Giuseppe Frigo;

*uditi* gli avvocati Mario Bertolissi e Luigi Manzi per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Gabriella D'Avanzo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1.– La Regione Veneto ha promosso questione di legittimità costituzionale in via principale, tra gli altri, dell'articolo 33, comma 16, della legge 12 novembre 2011, n. 183, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2012)», deducendo la violazione degli articoli 3, 30, 33, 34, 97, 117, 118, 119 e 120 della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione.

Ad avviso della ricorrente, la disposizione impugnata – che autorizza la spesa di 242 milioni di euro per l'anno 2012 a sostegno delle scuole paritarie, con prioritaria destinazione a favore di quelle dell'infanzia – sarebbe censurabile sotto un triplice profilo. In primo luogo, perché, in assenza di un opportuno coordinamento con il bilancio di previsione triennale, genererebbe una situazione di assoluta incertezza tanto in ordine all'entità del finanziamento – non essendo chiaro, in specie, se la predetta somma di 242 milioni di euro rappresenti lo stanziamento complessivo per la scuola paritaria o se si aggiunga a quella già prevista in sede di programmazione triennale – quanto in ordine all'effettività e ai tempi della relativa erogazione. In secondo luogo, perché – nel caso in cui l'importo di 242 milioni di euro dovesse essere inteso come esaustivo – ne deriverebbe una decurtazione pari ad oltre alla metà, e dunque palesemente irragionevole, dello stanziamento

previsto agli stessi fini per gli anni precedenti. In terzo luogo e da ultimo, perché, inserendo la somma in un unico e indifferenziato capitolo, non avrebbe previsto una ripartizione del finanziamento che tenga conto delle diverse realtà regionali, e segnatamente della particolare situazione della Regione Veneto, nella quale le scuole paritarie dell'infanzia assumerebbero un ruolo di netta preminenza nell'assicurare il servizio dell'istruzione.

Sotto gli evidenziati profili, la disposizione censurata sarebbe lesiva di una pluralità di parametri costituzionali.

La riduzione del finanziamento e l'incertezza sulle modalità della sua erogazione metterebbero, infatti, a rischio la sopravvivenza delle scuole paritarie, con conseguente violazione del principio pluralistico della libertà della scuola, sancito dall'art. 33 Cost. e correlato alla libertà di scelta tra scuola statale e scuola paritaria, riconosciuta ai genitori dall'art. 30 Cost. Ne deriverebbe anche la lesione dell'art. 34 Cost., che vuole la scuola «aperta a tutti», giacché le scuole paritarie si troverebbero costrette a richiedere rette di frequenza di tale entità da tradursi – specie laddove, come in territorio veneto, esse assolvano in modo preponderante il servizio – in altrettante «barriere d'ingresso» all'istruzione.

La norma impugnata sarebbe lesiva, altresì, del riparto di competenze desumibile dall'art. 117 Cost. – con particolare riguardo alle previsioni del secondo comma, lettere m) e n), e del terzo comma – a fronte del quale graverebbe sullo Stato «una responsabilità in materia di istruzione per nulla secondaria rispetto a quella delle Regioni».

Del pari compromessa sarebbe l'autonomia finanziaria regionale, riconosciuta dall'art. 119 Cost., la quale, nella perdurante carenza di sufficienti mezzi propri da parte delle Regioni, non potrebbe prescindere dalla congruità, dalla certezza e dalla stabilità dei finanziamenti dello Stato. L'incertezza sul quadro dei finanziamenti pregiudicherebbe, inoltre, l'organizzazione e l'esercizio delle funzioni amministrative di competenza regionale e la programmazione degli interventi per la scuola, con conseguente violazione anche degli artt. 97 e 118 Cost.

Omettendo di tener conto della peculiarità della situazione delle scuole paritarie dell'infanzia nel territorio veneto ai fini della ripartizione dei contributi, la norma censurata si porrebbe in contrasto anche con i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, enunciati dallo stesso art. 118 Cost.: principi ai quali si richiama anche l'art. 120 Cost. e che risultano funzionali al buon andamento della pubblica amministrazione.

Da ultimo, la previsione di un «finanziamento incerto e inadeguato» in materia di istruzione comporterebbe la violazione del principio di leale collaborazione.

2.– In accoglimento dell'eccezione formulata dall'Avvocatura generale dello Stato, la questione va dichiarata inammissibile in riferimento agli artt. 3, 30, 33, 34 e 97 Cost.

Per costante giurisprudenza di questa Corte, infatti, nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale, le Regioni sono legittimate a censurare le leggi dello Stato in base a parametri diversi da quelli contenuti nel Titolo V della Parte seconda della Costituzione, relativi al riparto delle rispettive competenze tra lo Stato e le Regioni, soltanto ove la loro violazione ridondi in una compromissione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite e la ricorrente abbia indicato le specifiche competenze ritenute lese e le ragioni della lamentata lesione (ex plurimis, sentenze n. 199, n. 151 e n. 20 del 2012, n. 128 del 2011).

Nella specie, le censure dedotte dalla Regione Veneto in rapporto ai parametri poco sopra indicati, estranei al Titolo V della Parte seconda, sono semplicemente volte ad evidenziare la particolare gravità degli effetti che l'asserita violazione dei parametri stessi provocherebbe nel territorio veneto, senza collegare ad essa, in termini argomentati, una specifica lesione delle potestà costituzionalmente spettanti alla ricorrente: donde l'inammissibilità delle censure stesse.

3.– Quanto ai residui parametri, non costituisce, per converso, motivo di inammissibilità della questione la circostanza che essa – con particolare riguardo alle doglianze afferenti all'asserita incertezza dell'entità dello stanziamento statale per la scuola paritaria – appaia proposta in via

cautelativa o ipotetica, e segnatamente sulla base di una interpretazione della norma impugnata prospettata come soltanto possibile (quella per cui, cioè, la somma in essa indicata esaurirebbe il finanziamento per l'anno 2012).

Secondo quanto ripetutamente affermato da questa Corte, infatti, i giudizi in via principale, a differenza di quelli in via incidentale, in ragione dei loro peculiari caratteri – l'essere, cioè, processi di parti, svolti a garanzia di posizioni soggettive dell'ente ricorrente e sottoposti a termini di decadenza – possono bene concernere questioni del genere considerato, purché le interpretazioni prospettate «non siano implausibili e irragionevolmente scollegate dalle disposizioni impuginate, così da far ritenere le questioni del tutto astratte e pretestuose» (ex plurimis, sentenze n. 249 del 2005, n. 412 del 2004 e n. 228 del 2003, ordinanza n. 342 del 2009): ipotesi, questa, non ravvisabile nel caso di specie.

4.– Nel merito, la questione non è, peraltro, fondata.

L'ipotesi che l'importo indicato nella legge di stabilità in esame costituisca l'intero contributo destinato alle scuole paritarie per il 2012 risulta, infatti, smentita dall'esame della legge 12 novembre 2011, n. 184 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2012 e bilancio pluriennale per il triennio 2012-2014).

Al bilancio di previsione per l'anno 2012 è, infatti, allegata la tabella n. 7, concernente lo stato di previsione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, ove, all'unità di voto 1.9, per il programma inerente alle «Istituzioni scolastiche non statali (22.9)», è indicato il maggiore importo di euro 511.196.191.

Detto programma trova una duplice allocazione nei capitoli di bilancio: al capitolo 1299 («somme da trasferire alle Regioni per il sostegno alle scuole paritarie») è iscritto l'importo di 242 milioni di euro, corrispondente a quello previsto nella legge di stabilità 2012, oggetto del giudizio; al capitolo 1477 («contributi alle scuole paritarie comprese quelle della Valle d'Aosta») è indicato l'ulteriore importo di euro 268.880.191. Tali cifre, sommate tra loro ed all'ulteriore voce «assegnazione annua a favore della scuola europea di ISPRA-Varese», di 316.000 euro, danno un totale di 511.196.191 euro, pari all'importo globale del programma.

In definitiva, la spesa di 242 milioni di euro, autorizzata dall'articolo della legge di stabilità del 2012 impugnato, non costituisce lo stanziamento complessivo per la scuola paritaria, ma si aggiunge all'importo di euro 268.880.191 indicato nel bilancio di previsione.

Cadono, con ciò, le censure correlate tanto all'asserita assoluta incertezza in ordine all'ammontare dello stanziamento, quanto quelle connesse all'ipotizzata drastica riduzione dello stesso.

5.– Quanto, poi, alle doglianze relative alla paventata incertezza riguardo all'effettività e alla tempestività dell'erogazione del contributo e al mancato riconoscimento, nella destinazione delle somme, della peculiarità delle scuole paritarie dell'infanzia venete, esse investono la fase di esecuzione del bilancio e la sua concreta gestione: gestione disciplinata, per quanto concerne le risorse finanziarie occorrenti alla realizzazione delle misure relative al programma di interventi in materia di istruzione, dall'art. 2, comma 47, della legge 22 dicembre 2008, n. 203, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2009)» – richiamato dalla disposizione impugnata – mediante la previsione di un idoneo coinvolgimento delle Regioni.

Detta disposizione stabilisce, infatti, che, «fermo il rispetto delle prerogative regionali in materia di istruzione scolastica, con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro per i rapporti con le Regioni e il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, sono stabiliti, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, i criteri per la distribuzione alle regioni delle risorse finanziarie occorrenti alla realizzazione delle misure relative al programma di interventi in materia di istruzione». La

ripartizione delle risorse finanziarie fra le varie Regioni avviene, dunque, secondo criteri determinati, entro un termine prestabilito, con il parere della Conferenza Stato-Regioni: Conferenza che rappresenta la sede istituzionale nella quale è possibile far valere le differenti istanze regionali.

Anche sotto questo profilo, pertanto, la questione non è fondata. Né, d'altra parte, alla luce delle considerazioni svolte, sono ravvisabili i presupposti per impartire alcun «monito» al legislatore statale, secondo quanto richiesto in via subordinata dalla Regione.

per questi motivi

## LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso indicato in epigrafe;

1) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 33, comma 16, della legge 12 novembre 2011, n. 183, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2012)», in riferimento agli articoli 3, 30, 33, 34 e 97 della Costituzione, promossa dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe;

2) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dello stesso articolo 33, comma 16, della legge n. 183 del 2011, in riferimento agli articoli 117, 118, 119 e 120 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione, promossa dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 dicembre 2012.

Alfonso QUARANTA, Presidente  
Giuseppe FRIGO, Redattore  
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 19 dicembre 2012.

## **Sentenza: 19 dicembre 2012, n. 299**

**Materia:** commercio

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** Costituzione, artt. 3,117, primo, secondo, terzo,quarto, sesto comma e 118 della Costituzione

**Ricorrente:** Regione Piemonte, Veneto,Sicilia,Lazio,Lombardia,Sardegna,Toscana, e Friuli Venezia Giulia

**Oggetto:** art. 31, comma 1, del decreto legge 6 dicembre 2011, n.2011

**Esito:** non fondate le questioni di legittimità costituzionale – inammissibilità

**Estensore nota:** Panfilia di Giovine

La Corte costituzionale, con la sentenza in esame, ha dichiarato “non fondate” le questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto l’art.31, primo comma, del decreto legge 6 dicembre 2011, n.201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l’ equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214,” relative alla liberalizzazione degli orari e aperture degli esercizi commerciali.

Secondo la Corte la norma statale impugnata, inserita nel decreto “Salva Italia”, non è palesemente in contrasto, come tutte le Regioni ricorrenti affermano, con l’art.117, quarto comma, della Costituzione, che riserva alla regione la competenza legislativa nella materia del commercio.

La Corte conferma la normativa attualmente in vigore che non stabilisce nessun limite agli orari né alle aperture festive degli esercizi commerciali, sulla base del principio della libera concorrenza, imposto da norme europee. La norma in esame, infatti, ribadisce la Consulta, attua un principio di liberalizzazione, rimuovendo vincoli e limiti alle modalità di esercizio delle attività commerciali ed è riconducibile alle materie richiamate dal legislatore statale quali “ tutela della concorrenza” e “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni”, attribuite alla competenza legislativa esclusiva statale dall’art. 117, secondo comma, lettere e) ed m) della Costituzione.

Commercio - Disciplina degli orari e della chiusura domenicale o festiva degli esercizi commerciali - Esclusione di limiti e prescrizioni legali - Scelte rimesse al libero apprezzamento dell'esercente - Ricorsi delle Regioni Veneto, Sicilia, Lombardia, Toscana, Friuli-Venezia Giulia - Costituzione in giudizio del Presidente del Consiglio dei ministri oltre il termine perentorio - Inammissibilità. - - Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 19, comma 3. Commercio - Disciplina degli orari e della chiusura domenicale o festiva degli esercizi commerciali - Esclusione di limiti e prescrizioni legali - Scelte rimesse al libero apprezzamento dell'esercente - Ricorso della Regione Lazio - Asserita violazione del principio di eguaglianza per disparità di trattamento tra grandi distribuzioni e piccoli commercianti in danno di questi ultimi - Questione insufficientemente motivata - Inammissibilità. - D.l. 6 dicembre 2011, n. 201 (convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214), art. 31, comma 1. - Costituzione, art. 3.

Commercio - Disciplina degli orari e della chiusura domenicale o festiva degli esercizi commerciali - Esclusione di limiti e prescrizioni legali - Scelte rimesse al libero apprezzamento dell'esercente - Ricorso della Regione Piemonte - Asserito difetto dei presupposti per la decretazione d'urgenza - Questione non motivata - Inammissibilità. - D.l. 6 dicembre 2011, n. 201 (convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214), art. 31, comma 1. - Costituzione, art. 77.

Commercio - Disciplina degli orari e della chiusura domenicale o festiva degli esercizi commerciali - Esclusione di limiti e prescrizioni legali - Scelte rimesse al libero apprezzamento dell'esercente - Ricorsi delle Regioni Piemonte, Veneto, Sicilia, Lazio, Lombardia, Sardegna, Toscana e Friuli-Venezia Giulia - Asserita violazione della competenza legislativa regionale nella materia residuale o statutaria del commercio - Asserita violazione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente del governo del territorio - Asserita violazione

della potestà regolamentare regionale - Asserita violazione del principio di leale collaborazione - Insussistenza - Disciplina che attua un principio di liberalizzazione, riconducibile alla competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza - Non fondatezza delle questioni. - D.l. 6 dicembre 2011, n. 201 (convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214), art. 31, comma 1. - Costituzione, art. 117, commi secondo, terzo, quarto e sesto; statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, art. 4; statuto della Regione siciliana, art. 14, lett. d) ed e).

Commercio - Disciplina degli orari e della chiusura domenicale o festiva degli esercizi commerciali - Esclusione di limiti e prescrizioni legali - Scelte rimesse al libero apprezzamento dell'esercente - Ricorso della Regione Lombardia - Asserita violazione dell'obbligo di osservanza dei vincoli comunitari per il contrasto della norma censurata con i principi generali dell'ordinamento comunitario in materia di libera circolazione dei servizi e con il principio della massima liberalizzazione delle attività economiche - Insussistenza - Erroneità del presupposto interpretativo - Non fondatezza della questione. - D.l. 6 dicembre 2011, n. 201 (convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214), art. 31, comma 1. - Costituzione, art. 117, primo comma; direttiva 2006/123/CE.

Commercio - Disciplina degli orari e della chiusura domenicale o festiva degli esercizi commerciali - Esclusione di limiti e prescrizioni legali - Scelte rimesse al libero apprezzamento dell'esercente - Ricorsi delle Regioni Veneto, Lombardia e Toscana - Asserita violazione della autonomia amministrativa regionale e pregiudizio alla possibilità di attribuire funzioni amministrative ai comuni - Insussistenza - Non fondatezza della questione. - D.l. 6 dicembre 2011, n. 201 (convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214), art. 31, comma 1. - Costituzione, art. 118.

Commercio - Disciplina degli orari e della chiusura domenicale o festiva degli esercizi commerciali - Esclusione di limiti e prescrizioni legali - Scelte rimesse al libero apprezzamento dell'esercente - Possibilità di introdurre limiti alla libertà di apertura solo per motivi relativi alla tutela della salute dei lavoratori, dell'ambiente e dei beni culturali - Ricorso della Regione Sardegna - Asserita violazione delle attribuzioni regionali per l'impossibilità di valutare altri motivi imperativi d'interesse generale - Insussistenza - Disciplina che attua un principio di liberalizzazione, riconducibile alla competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza - Non fondatezza della questione. - D.l. 6 dicembre 2011, n. 201 (convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214), art. 31, comma 2. - Costituzione, art. 117, quarto comma; statuto della Regione Sardegna, artt. 3, 4 e 5.

Commercio - Disciplina degli orari e della chiusura domenicale o festiva degli esercizi commerciali - Esclusione di limiti e prescrizioni legali - Scelte rimesse al libero apprezzamento dell'esercente - Ricorso della Regione Lombardia - Richiesta alla Corte di sollevare una questione pregiudiziale dinanzi alla Corte di giustizia - Assorbimento nella decisione di non fondatezza. - D.l. 6 dicembre 2011, n. 201 (convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214), art. 31, comma 1. -

Commercio - Disciplina degli orari e della chiusura domenicale o festiva degli esercizi commerciali - Esclusione di limiti e prescrizioni legali - Scelte rimesse al libero apprezzamento dell'esercente - Ricorso delle Regioni Piemonte, Veneto e Lazio - Istanza di sospensione dell'efficacia delle norme impugnate - Assorbimento nella decisione di non fondatezza. - D.l. 6 dicembre 2011, n. 201 (convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214), art. 31, comma 1. - (GU n.51 del 27-12-2012)

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo 31, commi 1 e 2, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, promossi dalle Regioni Piemonte e Veneto, dalla Regione siciliana, dalle Regioni Lazio e Lombardia, dalla Regione autonoma Sardegna, dalla Regione Toscana e dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia con ricorsi notificati il 1°, il 21, il 25, il 24, il 25, il 24, il 23 e il 25 febbraio 2012, depositati in cancelleria, rispettivamente, il 2 ed il 23 febbraio 2012, il 1° marzo, il 1° marzo, il 2 marzo, il 2 marzo, il 5 marzo e il 5 marzo 2012 ed iscritti ai nn. 19, 29, 39, 44, 45, 47, 49 e 50 del registro ricorsi 2012.

Visti gli atti di costituzione (di cui, quelli relativi ai ricorsi iscritti ai nn. 39, 45, 49 e 50 del registro ricorsi 2012, fuori termine) del Presidente del Consiglio dei ministri;

*uditi* nell'udienza pubblica del 7 novembre 2012 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

*uditi* gli avvocati Luca Antonini, Bruno Barel, Andrea Manzi e Daniela Palumbo per la Regione Veneto, Giovanna Scollo per la Regione Piemonte, Marina Valli per la Regione siciliana, Piero D'Amelio per la Regione Lazio, Fabio Cintioli per la Regione Lombardia, Massimo Luciani per la Regione autonoma Sardegna, Marcello Cecchetti per la Regione Toscana, Giandomenico Falcon per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e l'avvocato dello Stato Alessandro De Stefano per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1.— Le Regioni Piemonte, Veneto, Sicilia, Lazio, Lombardia, Sardegna, Toscana e Friuli-Venezia Giulia con distinti ricorsi, rispettivamente contrassegnati con i numeri 19, 29, 39, 44, 45, 47, 49 e 50 del registro ricorsi dell'anno 2012, hanno promosso, in via principale, varie questioni di legittimità costituzionale, tra cui alcune relative all'articolo 31, comma 1, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, denunciato per contrasto con gli articoli 3, 117, primo, secondo, terzo, quarto e sesto comma, e 118 della Costituzione, nonché in relazione al principio di leale collaborazione.

La Regione siciliana lamenta anche la lesione ad opera della norma sopra indicata dell'art. 14, lettere d) ed e), del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana); la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia dell'art. 4 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia).

L'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011 modifica la lettera d-bis) dell'art. 3, comma 1, del decreto-legge 14 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248 – lettera introdotta dall'art. 35, comma 6, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111 – eliminando dal precedente testo le parole «in via sperimentale» e «dell'esercizio ubicato nei comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte».

L'art. 3, comma 1, del d.l. n. 223 del 2006, nel dettare le regole di tutela della concorrenza nel settore della distribuzione commerciale – al dichiarato fine di garantire condizioni di pari opportunità ed il corretto ed uniforme funzionamento del mercato, nonché di assicurare ai consumatori finali un livello minimo ed uniforme di condizioni di accessibilità all'acquisto di prodotti e servizi sul territorio nazionale – individua gli ambiti normativi per i quali espressamente esclude che lo svolgimento di attività commerciali possa incontrare limiti e prescrizioni.

L'art. 35, comma 6, del d.l. n. 98 del 2011 ha aggiunto la lettera d-bis) al comma 1 del citato art. 3 del d.l. n. 223 del 2006 estendendo in tal modo l'elenco degli ambiti normativi per i quali è espressamente escluso che lo svolgimento di attività commerciali possa incontrare limiti e prescrizioni anche alla disciplina degli orari e della chiusura domenicale o festiva degli esercizi commerciali, sia pure solo in via sperimentale e limitatamente agli esercizi ubicati nei comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte.

Come si è detto, l'art. 31 del d.l. n. 201 del 2011 ha modificato la citata lettera d-bis) del comma 1 dell'art. 3, eliminando dal testo della norma le parole «in via sperimentale e dell'esercizio ubicato nei comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte», con il risultato che le attività commerciali non possono più incontrare limiti o prescrizioni relativi a orari o

a giornate di apertura e chiusura da rispettare, essendo tutto rimesso al libero apprezzamento dell'esercente.

Secondo le Regioni ricorrenti, la norma impugnata violerebbe l'art. 117, quarto comma, Cost. che riserva alla regione la competenza legislativa nella materia del commercio, non costituendo detta norma né adeguamento dell'ordinamento interno al diritto dell'Unione europea né esercizio di competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettere e) ed m), Cost.

Le Regioni autonome Sicilia, Sardegna e Friuli-Venezia Giulia evocano come parametri anche quelli dei rispettivi statuti di autonomia che attribuiscono loro la competenza esclusiva nella materia del commercio, se ritenuti più favorevoli rispetto all'art. 117, quarto comma, Cost.

La Regione Piemonte lamenta anche la violazione del principio di leale collaborazione in quanto l'interferenza con la materia regionale del commercio avrebbe richiesto la previsione di un'intesa con la Conferenza Stato-Regioni.

La Regione Piemonte censura la norma anche in relazione all'art. 77 Cost. perché mancherebbero i presupposti per la decretazione d'urgenza.

Anche la Regione Lazio lamenta la lesione del principio di leale collaborazione perché, pur spettando alle regioni l'esercizio della competenza legislativa in materia di commercio, nel caso in esame esse non sono state minimamente coinvolte in alcun livello del procedimento di adozione della normativa statale.

Inoltre, sempre secondo la Regione Lazio, la norma impugnata violerebbe anche l'art. 3 Cost. per la disparità di posizione e di condizione che determina tra le grandi distribuzioni ed i piccoli commercianti.

Le Regioni Veneto, Lombardia e Toscana ritengono che la norma violi anche l'art. 118 Cost. perché precluderebbe alle regioni l'esercizio della propria autonomia amministrativa nella materia in oggetto e la possibilità di attribuire funzioni amministrative ai comuni.

Secondo la Regione Lombardia, la norma violerebbe l'art. 117, primo comma Cost., ponendosi in contrasto con i principi generali dell'ordinamento comunitario in materia di libera circolazione dei servizi, nonché con la disciplina di cui alla Direttiva 2006/123/CE che, nel dettare norme in favore della massima liberalizzazione delle attività economiche, contempla delle eccezioni non previste dal legislatore statale.

In subordine, la Regione Lombardia, considerato l'eccezionale contrasto della normativa statale con la «direttiva servizi», chiede alla Corte, come giudice di ultima istanza, di sollevare una questione pregiudiziale dinanzi alla Corte di giustizia ai sensi dell'art. 267 del TFUE al fine di chiarire «se la citata Direttiva in materia di servizi debba essere interpretata nel senso che, con riferimento alle attività economiche liberalizzate, osti ad una normativa nazionale che escluda totalmente un intervento diretto ad introdurre limiti all'esercizio delle predette attività, anche laddove vi siano motivi imperativi di interesse generale».

A parere della Regione Lombardia risulterebbero violati anche l'art. 117, terzo comma, Cost. in relazione alla materia del «governo del territorio» anch'essa coinvolta, sotto il profilo dell'assetto territoriale e urbano, dalla disciplina degli orari degli esercizi commerciali, e il sesto comma dell'art. 117 Cost. in quanto, una volta stabilito che la disciplina degli orari di apertura e chiusura degli esercizi commerciali rientra nella materia del commercio di competenza legislativa residuale delle regioni, alle stesse spetta anche la potestà regolamentare.

La sola Regione autonoma Sardegna solleva questione di legittimità costituzionale anche del comma 2 dell'art. 31 del d.l. n. 201 del 2011, nella parte in cui prevede che i motivi che giustificano la possibilità di introdurre limiti alla libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio siano solamente la tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, e dei beni culturali, in relazione agli artt. 3 e 117 Cost., nonché, se ritenuti più favorevoli, agli artt. 3, 4 e 5 del proprio statuto di autonomia.

Secondo la ricorrente, tale norma, precludendo ogni possibilità di intervento regionale volto all'individuazione di altri motivi imperativi d'interesse generale conformi al diritto comunitario cui

subordinare l'apertura degli esercizi commerciali, violerebbe le attribuzioni della Regione autonoma Sardegna.

2.— Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dalla Avvocatura generale dello Stato, concludendo per l'infondatezza delle censure.

Tale costituzione, in relazione ai ricorsi delle Regioni Veneto, Sicilia, Lombardia, Toscana e Friuli-Venezia Giulia, è inammissibile.

In tutti questi casi, infatti, il Presidente del consiglio dei ministri si è costituito oltre il termine perentorio stabilito dall'art. 19, comma 3, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

3.— Stante la connessione esistente tra i predetti ricorsi, i relativi giudizi possono essere riuniti per essere decisi con un'unica pronuncia, la quale avrà ad oggetto esclusivamente le questioni di legittimità costituzionale delle disposizioni legislative sopra indicate, essendo riservata ad altre decisioni la valutazione delle restanti questioni sollevate coi medesimi ricorsi dalle sopraindicate Regioni.

3.1.— Va precisato che la Regione Piemonte ha impugnato il decreto-legge mentre le altre Regioni hanno impugnato la legge di conversione, che lo ha convertito, per ciò che riguarda la norma impugnata, senza modificazioni.

I ricorsi sono tutti ammissibili, in quanto, secondo la giurisprudenza di questa Corte, la Regione che ritenga lese le proprie competenze da norme contenute in un decreto-legge può sollevare la relativa questione di legittimità costituzionale anche in relazione a questo atto, con effetto estensivo alla legge di conversione, ovvero può riservare l'impugnazione a dopo l'entrata in vigore di quest'ultima (tra le molte, sentenze n. 383 del 2005, n. 287 del 2004 e n. 272 del 2004).

4.— Preliminarmente, deve dichiararsi inammissibile la censura della Regione Lazio relativa alla violazione dell'art. 3 Cost., in quanto non sufficientemente motivata.

La ricorrente, infatti, si limita elusivamente a rivendicare la sua legittimazione a far valere un parametro diverso da quelli relativi al riparto della competenza legislativa senza argomentare circa le ragioni della lamentata violazione del parametro costituzionale evocato.

5.— Del pari deve dichiararsi inammissibile la censura della Regione Piemonte relativa alla violazione dell'art. 77 Cost. per mancanza dei presupposti per la decretazione d'urgenza, perché in nessun modo motivata.

6.— Passando al merito delle censure, deve rilevarsi che questa Corte è chiamata, in primo luogo, a stabilire se l'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011 sia riconducibile alle materie richiamate dal legislatore statale quali «tutela della concorrenza» e «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni», attribuite alla competenza legislativa esclusiva statale dall'art. 117, secondo comma, lettere e) ed m), o se, al contrario, la norma costituisca una violazione della competenza legislativa residuale delle regioni di cui all'art. 117, quarto comma, Cost.

Infatti, il motivo principale di doglianza delle Regioni, comune a tutti i ricorsi, è quello relativo alla violazione da parte della norma impugnata dell'art. 117, quarto comma, Cost. che riserva alla regione la competenza legislativa nella materia del commercio.

6.1.— La censura non è fondata.

La giurisprudenza costituzionale è costante nell'affermare che la nozione di concorrenza di cui al secondo comma, lettera e), dell'art. 117 Cost. riflette quella operante in ambito comunitario e comprende: a) sia gli interventi regolatori che a titolo principale incidono sulla concorrenza, quali: le misure legislative di tutela in senso proprio, che contrastano gli atti ed i comportamenti delle

imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati e che ne disciplinano le modalità di controllo, eventualmente anche di sanzione; b) sia le misure legislative di promozione, che mirano ad aprire un mercato o a consolidarne l'apertura, eliminando barriere all'entrata, riducendo o eliminando vincoli al libero esplicarsi della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese, rimuovendo, cioè, in generale, i vincoli alle modalità di esercizio delle attività economiche (ex multis, sentenze n. 270 e n. 45 del 2010, n. 160 del 2009, n. 430 e n. 401 del 2007).

In questa seconda accezione, attraverso la «tutela della concorrenza», vengono perseguite finalità di ampliamento dell'area di libera scelta dei cittadini e delle imprese, queste ultime anche quali fruitrici, a loro volta, di beni e di servizi (sentenza n. 401 del 2007).

Come questa Corte ha più volte osservato, «Si tratta dell'aspetto più precisamente di promozione della concorrenza, che costituisce una delle leve della politica economica statale e, pertanto, non può essere intesa soltanto in senso statico, come garanzia di interventi di regolazione e ripristino di un equilibrio perduto, ma anche in quell'accezione dinamica, ben nota al diritto comunitario, che giustifica misure pubbliche volte a ridurre squilibri, a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato o ad instaurare assetti concorrenziali» (sentenze n. 80 del 2006, n. 242 e n. 175 del 2005, n. 272 e n. 14 del 2004).

Si è già precisato che la materia «tutela della concorrenza», dato il suo carattere «finalistico», non è una «materia di estensione certa» o delimitata, ma è configurabile come «trasversale», corrispondente ai mercati di riferimento delle attività economiche incise dall'intervento e in grado di influire anche su materie attribuite alla competenza legislativa, concorrente o residuale, delle regioni (sentenze n. 80 del 2006, n. 175 del 2005, n. 272 e n. 14 del 2004).

Pertanto, in questa accezione «dinamica» della materia «tutela della concorrenza», – ricomprendente le misure dirette a promuovere l'apertura di mercati o ad instaurare assetti concorrenziali, mediante la riduzione o l'eliminazione dei vincoli al libero esplicarsi della capacità imprenditoriale e alle modalità di esercizio delle attività economiche –, è consentito al legislatore statale intervenire anche nella disciplina degli orari degli esercizi commerciali che, per ciò che riguarda la configurazione «statica», rientra nella materia commercio attribuita alla competenza legislativa residuale delle Regioni (sentenze n. 288 e n. 247 del 2010, ordinanza n. 199 del 2006). In particolare, con riferimento alle misure di liberalizzazione, questa Corte ha avuto modo di affermare che «la liberalizzazione da intendersi come razionalizzazione della regolazione, costituisce uno degli strumenti di promozione della concorrenza capace di produrre effetti virtuosi per il circuito economico. Una politica di “ri-regolazione” tende ad aumentare il livello di concorrenzialità dei mercati e permette ad un maggior numero di operatori economici di competere, valorizzando le proprie risorse e competenze. D'altra parte, l'efficienza e la competitività del sistema economico risentono della qualità della regolazione, la quale condiziona l'agire degli operatori sul mercato: una regolazione delle attività economiche ingiustificatamente intrusiva – cioè non necessaria e sproporzionata rispetto alla tutela di beni costituzionalmente protetti (sentenze n. 247 e n. 152 del 2010, n. 167 del 2009) – genera inutili ostacoli alle dinamiche economiche, a detrimento degli interessi degli operatori economici, dei consumatori e degli stessi lavoratori e, dunque, in definitiva reca danno alla stessa utilità sociale. L'eliminazione degli inutili oneri regolamentari, mantenendo però quelli necessari alla tutela di superiori beni costituzionali, è funzionale alla tutela della concorrenza e rientra a questo titolo nelle competenze del legislatore statale» (sentenza n. 200 del 2012).

Compito della Corte è, quindi, quello di valutare se le misure sottoposte al suo vaglio, che disciplinano o ridisciplinano importanti aspetti di regolazione del mercato, stabilendo nuovi criteri per il suo funzionamento, possiedano i requisiti per essere qualificate come normative che favoriscono la concorrenza.

Nel caso in questione, l'intervento del legislatore statale non incorre nella denunciata illegittimità. La norma in esame, infatti, attua un principio di liberalizzazione, rimuovendo vincoli e limiti alle modalità di esercizio delle attività economiche.

L'eliminazione dei limiti agli orari e ai giorni di apertura al pubblico degli esercizi commerciali favorisce, a beneficio dei consumatori, la creazione di un mercato più dinamico e più aperto all'ingresso di nuovi operatori e amplia la possibilità di scelta del consumatore.

Si tratta, dunque, di misure coerenti con l'obiettivo di promuovere la concorrenza, risultando proporzionate allo scopo di garantire l'assetto concorrenziale nel mercato di riferimento relativo alla distribuzione commerciale.

Del resto questa Corte, di recente, è stata chiamata a giudicare della legittimità costituzionale di alcune normative regionali che disciplinavano la materia degli orari degli esercizi commerciali e dell'obbligo di chiusura domenicale e festiva, ma prima dell'approvazione della norma impugnata, quando cioè il quadro normativo di riferimento della legislazione statale era rappresentato dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio).

In tali occasioni si è ritenuto legittimo l'esercizio della competenza in materia di commercio da parte del legislatore regionale solo nel caso in cui le norme introdotte non determinassero un vulnus alla «tutela della concorrenza» (sentenze n. 150 del 2011 e n. 288 del 2010).

Pertanto, nei casi in cui le stesse avevano introdotto una disciplina più favorevole rispetto a quella statale del 1998, nel senso della liberalizzazione degli orari e delle giornate di chiusura obbligatoria, esse sono state ritenute legittime (sentenza n. 288 del 2010); viceversa, allorché si è riscontrata una disciplina di segno contrario, ne è seguita una pronuncia di illegittimità costituzionale (sentenza n. 150 del 2011).

Infine, deve anche evidenziarsi che la norma oggetto del presente giudizio inserisce la lettera d-bis) nell'articolo 3, comma 1, del d.l. n. 223 del 2006 che è già stato scrutinato da questa Corte sotto il medesimo profilo della violazione della competenza residuale delle regioni in materia di commercio di cui al quarto comma dell'art. 117 Cost. (sentenza n. 430 del 2007).

In tale occasione si è ritenuto che l'art. 3, comma 1, del d.l. n. 223 del 2006 dettasse le condizioni ritenute essenziali ed imprescindibili per garantire l'assetto concorrenziale nel mercato della distribuzione commerciale, rimuovendo i residui profili di contrasto della disciplina di settore con il principio della libera concorrenza (sentenza n. 430 del 2007).

Tutte le prescrizioni recate dal citato comma 1 dell'art. 3 sono state ritenute strumentali rispetto a questo scopo, in quanto dirette a rimuovere limiti all'accesso al mercato, sia se riferite all'iscrizione in registri abilitanti o a requisiti professionali soggettivi (comma 1, lettera a), sia se riferite alla astratta predeterminazione del numero degli esercizi (comma 1, lettera b), sia se concernenti le modalità di esercizio dell'attività, nella parte influente sulla competitività delle imprese (comma 1, lettere c, d, e, ed f, e comma 2), anche allo scopo di ampliare la tipologia di esercizi in concorrenza.

In conclusione, per gli stessi motivi, anche la nuova lettera d-bis) del comma 1 dell'art. 3 del d.l. n. 223 del 2006 deve essere inquadrata nell'ambito della materia «tutela della concorrenza» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Le censure svolte dalle Regioni ad autonomia speciale in relazione alla dedotta violazione della propria competenza legislativa primaria nella materia del commercio, come attribuita dagli statuti, non sono fondate.

Al riguardo, va rilevato che dalla natura "trasversale" della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza deriva che il titolo competenziale delle Regioni a statuto speciale in materia di commercio non è idoneo ad impedire il pieno esercizio della suddetta competenza statale e che la disciplina statale della concorrenza costituisce un limite alla disciplina che le medesime Regioni possono adottare in altre materie di loro competenza. In senso analogo, del resto, si è già espressa questa Corte a proposito del rapporto tra le competenze previste dagli

statuti speciali e quella esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (sentenze n. 12 del 2009; n. 104 del 2008; n. 380 del 2007).

7.— La questione sollevata dalla Regione autonoma Sardegna relativa al comma 2 dell'art. 31 del d.l. n. 201 del 2011 non è fondata.

La norma prevede che «Secondo la disciplina dell'Unione Europea e nazionale in materia di concorrenza, libertà di stabilimento e libera prestazione di servizi, costituisce principio generale dell'ordinamento nazionale la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura, esclusi quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente e dei beni culturali. Le Regioni e gli enti locali adeguano i propri ordinamenti alle prescrizioni del presente comma entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto».

Secondo la ricorrente, il comma 2 dell'art. 31 del d.l. n. 201 del 2011, nella parte in cui limita i motivi che giustificano la possibilità di introdurre vincoli all'apertura di nuovi esercizi commerciali solamente alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, e dei beni culturali, viola gli artt. 3 e 117 Cost., nonché gli artt. 3, 4 e 5 dello Statuto della Sardegna.

Sulla base delle medesime argomentazioni esposte con riferimento al comma 1 dell'art. 31 del d.l. n. 201 del 2011, anche il comma 2 deve essere ricondotto nell'ambito della competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. «tutela della concorrenza», trattandosi di una disciplina di liberalizzazione e di eliminazione di vincoli al libero esplicarsi dell'attività imprenditoriale nel settore commerciale. Va altresì ribadito che la competenza legislativa primaria della Regione in materia di commercio non osta all'esercizio della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza (sentenze n. 12 del 2009 e n. 380 del 2007).

8.— La qualificazione della norma oggetto del presente giudizio quale esercizio della competenza esclusiva dello Stato nella materia tutela della concorrenza, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., determina il rigetto di tutte le altre censure formulate dalle Regioni ricorrenti con riferimento alla violazione del riparto della competenza legislativa.

8.1.— In primo luogo, viene meno la censura circa il carattere di dettaglio dell'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011, che non lascia alcuno spazio ad una disciplina regionale della materia.

Questa Corte ha già avuto modo di affermare che, nell'ambito dell'esercizio della competenza statale in materia di tutela della concorrenza, l'illegittima invasione della sfera di competenza legislativa costituzionalmente garantita alle Regioni, frutto di un'eventuale dilatazione oltre misura dell'interpretazione delle materie trasversali, può essere evitata non tramite la distinzione tra norme di principio e norme di dettaglio, ma esclusivamente con la rigorosa verifica della effettiva funzionalità delle norme statali alla tutela della concorrenza. Quest'ultima infatti, per sua natura, non può tollerare, anche per aspetti non essenziali, differenziazioni territoriali, che finirebbero per limitare, o addirittura neutralizzare, gli effetti delle norme di garanzia (sentenza n. 443 del 2007). Nel caso in oggetto, questa valutazione conduce a ritenere la scelta legislativa funzionale alla tutela della concorrenza.

8.2.— Quanto alla violazione del principio di leale collaborazione, a prescindere dalla considerazione che non può mai essere riferito al procedimento legislativo, esso non opera allorché lo Stato eserciti la propria competenza legislativa esclusiva in materia di «tutela della concorrenza». Secondo la giurisprudenza di questa Corte, infatti, una volta affermato che la disposizione impugnata ricade in un ambito materiale riservato alla potestà legislativa esclusiva statale, viene meno l'obbligo di istituire meccanismi concertativi tra Stato e Regione, giacché essi vanno, in linea di principio, necessariamente previsti solo quando vi sia una concorrenza di competenze nazionali e

regionali, ove non possa ravvisarsi la sicura prevalenza di un complesso normativo rispetto ad altri (sentenze n. 234 del 2012, n. 88 del 2009 e n. 219 del 2005).

In ogni caso, la norma in esame, per la sua formulazione e per il suo contenuto, non necessita di alcuna attuazione e, quindi, un'intesa tra Stato e Regioni non avrebbe un oggetto su cui intervenire.

8.3.— Non sono fondate, per analogo motivo, anche le censure relative alla violazione degli artt. 117, terzo comma, Cost. in relazione alla materia concorrente del «governo del territorio» e dell'art. 117, sesto comma, Cost. in relazione alla potestà regolamentare.

9.— La censura relativa alla violazione dell'art. 118 Cost., che riserverebbe alle Regioni le funzioni amministrative in materia di disciplina del commercio o che determinerebbe la possibilità di attribuire tali funzioni ai Comuni, non è fondata.

Una volta riconosciuta la legittimità della norma che liberalizza gli orari e le giornate di apertura degli esercizi commerciali non restano funzioni amministrative da svolgere in questo specifico settore sotto il profilo della «tutela della concorrenza», mentre resta inalterata l'allocazione ai Comuni, da parte del legislatore regionale, di tutte le altre funzioni amministrative in materia di commercio.

10.— Anche le censure proposte dalla Regione Lombardia relative alla violazione dei principi generali dell'ordinamento comunitario in materia di libera circolazione dei servizi, nonché della disciplina di cui alla Direttiva 2006/123/CE, entrambe assunte come parametri interposti rispetto all'art. 117, primo comma, Cost., non sono fondate.

La ricorrente formula tali doglianze sulla base di un erroneo presupposto interpretativo, ovvero che la norma impugnata non consenta eccezioni per motivi imperativi di interesse generale come invece prevede la citata direttiva o, più in generale, l'ordinamento comunitario.

La liberalizzazione dell'orario degli esercizi commerciali così come delle giornate di apertura, tuttavia, non determina alcuna deroga rispetto agli obblighi e alle prescrizioni cui tali esercizi sono tenuti in base alla legislazione posta a tutela di altri interessi costituzionalmente rilevanti quali l'ambiente, l'ordine pubblico, la pubblica sicurezza, la salute e la quiete pubblica.

Sarà, ad esempio, quindi possibile, già sulla base della vigente legislazione, per l'autorità amministrativa, nell'esercizio dei propri poteri, ordinare il divieto di vendita di bevande alcoliche in determinati orari, oltre a quello legislativamente previsto dall'art. 6 del d.l. 3 agosto 2007, n. 117, recante «Disposizioni urgenti modificative del codice della strada per incrementare i livelli di sicurezza nella circolazione» (scrutinato da questa Corte con la sentenza n. 152 del 2010); oppure disporre la chiusura degli esercizi commerciali per motivi di ordine pubblico (sentenza n. 259 del 2010, relativa all'applicazione dell'art. 100 del regio decreto 16 giugno 1931, recante «Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza»); così come dovranno essere rispettate le norme che vietano emissioni troppo rumorose a presidio della quiete pubblica (avverso le quali è anche prevista dall'art. 659 del codice penale una tutela di carattere penale).

Anche con riferimento alla tutela dei lavoratori, la norma impugnata non consente alcuna deroga rispetto alla legislazione statale, oltre che alla contrattazione collettiva, in materia di lavoro notturno, festivo, di turni di riposo e di ogni altro aspetto che serve ad assicurare protezione e tutela ai lavoratori del settore della distribuzione commerciale.

11.— L'istanza di sospensione dell'efficacia delle norme impuginate, formulata dalle Regioni Piemonte, Veneto e Lazio, così come la richiesta della Regione Lombardia di sollevare questione pregiudiziale alla Corte di giustizia ai sensi dell'art. 267 del TFUE rimangono assorbite dalla decisione circa la non fondatezza nel merito delle censure proposte con i ricorsi (ex plurimis, sentenza n. 189 del 2011).

per questi motivi

## LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce ogni decisione sulle ulteriori questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto altre disposizioni del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, promosse dalla Regione Veneto con il ricorso n. 29, dalla Regione siciliana con il ricorso n. 39, dalla Regione Lazio con il ricorso n. 44, dalla Regione autonoma Sardegna con il ricorso n. 47;

riuniti i giudizi,

1) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 31, comma 1, del decreto-legge n. 201 del 2011, promossa, in riferimento all'articolo 3 della Costituzione, dalla Regione Lazio con il ricorso indicato in epigrafe;

2) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 31, comma 1, del decreto-legge n. 201 del 2011, promossa, in riferimento all'articolo 77 Cost., dalla Regione Piemonte con il ricorso indicato in epigrafe.

3) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 31, comma 1, del decreto-legge n. 201 del 2011, promosse, in riferimento all'articolo 117, secondo, terzo, quarto e sesto comma, Cost. e al principio di leale collaborazione, nonché all'articolo 4 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), e all'articolo 14, lettere d) ed e), del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), dalle Regioni Piemonte, Veneto, Sicilia, Lazio, Lombardia, Sardegna, Toscana e Friuli-Venezia Giulia con i ricorsi indicati in epigrafe;

4) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 31, comma 1, del decreto-legge n. 201 del 2011, promossa, in riferimento all'articolo 117, primo comma, Cost., dalla Regione Lombardia con il ricorso indicato in epigrafe;

5) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 31, comma 1, del decreto-legge n. 201 del 2011, promossa, in riferimento all'articolo 118 Cost., dalle Regioni Veneto, Lombardia e Toscana;

6) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 31, comma 2, del decreto-legge n. 201 del 2011, promossa, in riferimento all'articolo 117, quarto comma, Cost. e agli articoli 3, 4 e 5 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), dalla Regione autonoma Sardegna con il ricorso indicato in epigrafe;

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 dicembre 2012.

Franco GALLO, Presidente  
Paolo Maria NAPOLITANO, Redattore  
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 19 dicembre 2012.

## **Sentenza: 20 dicembre 2012, n. 309**

**Materia:** contabilità pubblica

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** artt. 81, quarto comma, e 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** legge Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 2 (Bilancio di previsione della Regione Campania per l'anno 2012 e bilancio pluriennale per il triennio 2012-2014) articoli 1, commi 5 e 6, e 5

**Esito:** illegittimità costituzionale dell'articolo 5, commi 1, 2 e 3

-cessazione della materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 5 e 6, promossa in riferimento agli artt. 81, quarto comma, e 117, secondo comma, lettera e), Cost.

-inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 4, in riferimento agli artt. 81, quarto comma, e 117, secondo comma, lettera e), Cost.

**Estensore nota:** Ilaria Cirelli

L'art. 1 commi 5 e 6 della legge regionale in oggetto riguardano, rispettivamente, il fondo per il pagamento dei residui perenti, ed il fondo per il pagamento dei debiti fuori bilancio. Il governo li impugna affermando che la copertura finanziaria necessaria al pagamento delle partite di spesa da essi previste sarebbe insufficiente in termini di cassa e, soprattutto, sarebbe realizzata mediante l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione dell'esercizio precedente in assenza di certificazione di effettiva disponibilità a causa della mancata approvazione del rendiconto per l'esercizio finanziario 2011. Le disposizioni regionali in esame si porrebbero in contrasto con l'art. 44, comma 3, della l.r. 7/2002 (Ordinamento contabile della Regione Campania articolo 34, comma 1, decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76) il quale prevede che l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione può avvenire soltanto quando ne sia dimostrata l'effettiva disponibilità con l'approvazione del rendiconto dell'anno precedente e, conseguentemente, con l'art. 81, quarto comma, Cost., per il profilo della copertura della spesa, nonché con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. inerente la competenza esclusiva dello Stato in materia di sistema contabile.

Sempre con riferimento all'art. 1, comma 5, secondo la difesa erariale sarebbe sottostimato lo stanziamento previsto per il pagamento dei residui passivi perenti il quale sarebbe insufficiente rispetto alle effettive esigenze derivanti da eventuali reiscrizioni dei residui perenti stessi, il cui ammontare al 31/12/2009 è pari a circa 3.870.000.000,00 di euro.

L'articolo 5 autorizza poi il ricorso al mercato finanziario, per l'esercizio 2012, per un importo pari ad euro 144.831.213,90. Secondo l'Avvocatura dello Stato tale disposizione contrasterebbe con l'art. 9, comma 4, della già citata l.r. 7/2002, secondo il quale non può essere autorizzata la contrazione di nuovo indebitamento se non è stato approvato il rendiconto dell'esercizio di due anni precedenti a quello al cui bilancio il nuovo indebitamento si riferisce e la Regione Campania non ha ancora approvato il rendiconto per l'esercizio finanziario 2010.

Secondo lo Stato non è inoltre specificato il dettaglio dei capitoli e delle unità previsionali di base finanziate dalle operazioni di indebitamento, per cui non è possibile valutare se tale importo sia utilizzato per finanziare spese di investimento come previsto da numerose disposizioni statali: art. 3, commi da 16 a 21-bis, della legge 350/2003 (legge finanziaria 2004), dall'art. 62 d.l. 112/2008, nonché art. 10, comma 2, della legge 281/970, così come modificato dall'art. 8, comma 2, della

legge 183/2011 (legge di stabilità 2012). Neanche gli oneri di ammortamento in conto interessi e in conto capitale derivanti dalle operazioni di indebitamento già realizzate dalla Regione vengono quantificati né vengono indicate le UPB di copertura finanziaria, sia riguardo al bilancio di previsione annuale 2012 che al bilancio pluriennale 2012-2014.

Anche in questo caso, secondo la ricorrente, la disposizione regionale si porrebbe in contrasto con l'art. 81, quarto comma, della Costituzione e con l'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione in materia di sistema tributario e contabile.

La Regione Campania si costituisce in giudizio ed eccepisce l'inammissibilità e comunque l'infondatezza del ricorso statale.

La Regione in particolare fa presente che le norme afferenti all'impiego dell'avanzo di amministrazione presunto non hanno avuto alcuna attuazione fino all'intervenuta loro abrogazione disposta dalla l.r. 28/2012, legge di variazione del bilancio. Con le ll.rr. n. 8/2012 e 25/2012 erano stati rispettivamente approvati i rendiconti della Regione Campania per l'esercizio finanziario 2010 e 2011. Il risultato di quest'ultimo è attivo, dal punto di vista economico, per un avanzo complessivo di euro 6.054.475.869.

Da ciò la Corte ricava che i commi 5 e 6 dell'art. 1 della l.r. 2/2012 non hanno avuto attuazione durante il periodo della loro vigenza e preliminarmente dichiara la cessazione della materia del contendere in relazione alle censure formulate con riferimento all'art. 81, quarto comma, e all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

La Corte tuttavia rileva che nonostante il Presidente del Consiglio dei ministri non abbia impugnato la norma della l.r. 25/2012 contenente l'accertamento e che, conseguentemente, non può essere impedito alla Regione Campania di impiegare l'avanzo accertato in tale sede, non si può fare a meno di sottolineare come tale risultato economico si realizzi attraverso l'applicazione nella parte entrata del bilancio di residui attivi, cioè di crediti non riscossi nell'esercizio 2011 e negli anni precedenti, pari ad euro 24.524.839.528,30. E sottolinea inoltre come l'art. 3 di detta legge certifichi un conto generale del patrimonio in passivo netto per la somma di euro 7.414.668.159,77, cifra addirittura superiore all'avanzo di amministrazione.

In relazione a ciò la Consulta invita la Regione Campania ad un atteggiamento di assoluta prudenza nell'applicazione dell'avanzo di amministrazione a futuri esercizi di bilancio. Richiama in proposito la recente codificazione dei principi contabili degli enti territoriali intervenuta con l'art. 36 del d.lgs. 118/2011, n. (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), e dell'art. 7, allegato 2, del d.p.c.m. 28 dicembre 2011 (Sperimentazione della disciplina concernente i sistemi contabili e gli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro enti ed organismi, di cui all'articolo 36 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118) che specificano la concreta applicazione del principio di prudenza in relazione alla gestione dei crediti di dubbia esigibilità o riscossione, per evitare che questi generino risorse meramente figurative, le quali non assicurano la copertura delle spese iscritte in bilancio e proprio a causa della loro dubbia esigibilità, amplificano il rischio di ulteriori squilibri strutturali del bilancio stesso.

Con riguardo alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 della l.r. 2/2012, devono essere presi in considerazione separatamente i primi tre commi della disposizione ed il successivo comma 4. Le disposizioni dei primi tre commi riguardano specificamente il ricorso al mercato finanziario per l'esercizio 2012, la determinazione del limite complessivo del nuovo indebitamento, e le modalità temporali di ammortamento dei nuovi prestiti.

Le censure proposte nei riguardi dell'art. 5, commi 1, 2 e 3, in riferimento agli artt. 81, quarto comma, e 117, terzo comma, Cost. ed alla norma interposta, costituita dall'art. 10, secondo comma, della legge n. 281/1970, sono fondate.

L'art. 10, secondo comma, l. 281/1970, come da ultimo modificato dall'art. 8, comma 2, della l. 183/2011, prescrive che la legge regionale che autorizza l'accensione di nuovi prestiti dovrebbe specificare l'incidenza di questi ultimi sui singoli esercizi futuri, i mezzi necessari per la

copertura degli oneri, nonché il rispetto del limite percentuale del 20%, con riguardo sia alle rate di ammortamento dei mutui pregressi che di quelli programmati per l'esercizio in corso.

Nelle disposizioni impugnate e nel bilancio di previsione della Regione Campania non è presente alcun cenno alla compatibilità delle operazioni di indebitamento programmate con i vincoli di cui all'art. 10, secondo comma, della l. 281/1970, finalizzati alla tutela degli equilibri strutturali di bilancio dell'ente e, in quanto tali, indefettibili parametri di legittimità per la stipula di nuove operazioni di ricorso al credito.

Il contrasto dei commi 1, 2 e 3 dell'art. 5 della l.r. 2/2012 con l'art. 10, secondo comma, della l. 281/1970 comporta la violazione degli artt. 81, quarto comma, e 117, secondo comma, lettera e) Cost., di cui la norma interposta specifica i principi nel caso concreto. Con riguardo all'art. 81, quarto comma, Cost., infatti, la dimostrazione del rispetto del parametro strutturale incide sulla copertura della spesa, in relazione alla quale la relativa percentuale è stata fissata per controllare la sostenibilità dell'indebitamento complessivo dell'ente. In riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., inoltre, la violazione delle prescrizioni dell'art. 10, secondo comma, della l. 281/1970, finalizzate a dimostrare il rispetto da parte delle Regioni del tetto di indebitamento, costituisce espressione anche della materia sistema contabile dello Stato. Infatti, afferma la Corte, la codificazione di parametri standardizzati per il calcolo percentuale dell'indebitamento è fondamentale per consolidare, sotto il profilo contabile, le risultanze di tutti i conti regionali in modo uniforme e trasparente così da assicurare non solo dati finanziari complessivi e comparativi attendibili, bensì anche strumenti conoscitivi per un efficace coordinamento della finanza pubblica, materia concorrente ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost..

Rimangono assorbite le censure proposte nei confronti delle richiamate disposizioni in riferimento alle medesime norme costituzionali, ma in relazione alle differenti norme interposte indicate nel ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri.

La censura dell'art. 5, comma 4, in riferimento agli artt. 81, quarto comma, e 117, secondo comma, lettera e), Cost. è invece inammissibile con riguardo a tutte le norme interposte invocate nel ricorso (art. 9, comma 4, della l. r. Campania 7/2002; art. 3, commi dal 16 al 21-bis l. 350/2003; art. 62 d.l. 112/2008; art. 10, secondo comma, della l. 281/1970, come modificato dall'art. 8, comma 2, l. 183/2011). Secondo la Corte, tale censura è stata infatti dedotta senza alcun percorso logico argomentativo in grado di ricondurla ai parametri sopra citati.

L'articolo 5 comma 4 prevede che *la Giunta regionale, ai sensi dell'articolo 41 della l. 448/2001 (legge finanziaria 2002) è autorizzata ad effettuare operazioni di ristrutturazione del debito preesistente, mediante utilizzazione degli strumenti creditizi in uso nei mercati finanziari qualora le condizioni di rifinanziamento consentano una riduzione del valore delle passività totali a carico della Regione.*

Argomenta la Corte che la ristrutturazione del debito, ovvero la conversione dei mutui contratti successivamente al 1996, di cui all'articolo 41, comma 2, della l. 448/2001, è un'operazione finanziaria del tutto distinta e diversa dalle ipotesi di nuovo indebitamento disciplinate dai commi 1, 2 e 3 dell'art. 5 precedentemente esaminati e dichiarati illegittimi. Ciò elimina qualsiasi collegamento con il percorso argomentativo effettuato dal ricorrente a proposito della disposizione in esame. Tuttavia l'inammissibilità delle censure va, secondo la Corte, accompagnata da alcune considerazioni in ordine alle concrete modalità applicative dell'art. 41 della citata l. 448/2001 alle eventuali operazioni di ristrutturazione della Regione Campania. La norma statale consente la modifica delle originarie clausole contrattuali delle precedenti operazioni di indebitamento, sottoponendola tuttavia ad una serie di condizioni tra le quali spicca la riduzione del valore finanziario delle passività totali a carico dell'ente territoriale stipulante. Detta prescrizione riduce di per sé in modo significativo il rischio di rideterminazioni contrattuali in contrasto con i principi della sana gestione finanziaria. Tuttavia, le condizioni per l'adozione di tali tipologie contrattuali incontrano ulteriori limiti diretti ed indiretti nelle norme che il legislatore statale ha posto a tutela della correttezza delle operazioni di indebitamento, siano esse nuove o stipulate in relazione a contratti preesistenti. Così, ad esempio, l'art. 3, commi 16 e ss. l. 350/2003,

che nella versione attualmente vigente, individua una serie di limiti alle operazioni finanziarie sia con riguardo alla loro finalità, sia in relazione alla struttura finanziaria di eventuali contratti atipici incidenti su anteriori operazioni di indebitamento. Peraltro, anche il limite fissato dal parametro strutturale di indebitamento, il cui mancato rispetto ha determinato l'illegittimità dei commi 1, 2 e 3 dell'art. 5 della legge regionale in esame, deve ritenersi intangibile da operazioni di rinegoziazione che dovessero ridurre il valore degli ammortamenti negli esercizi inerenti al bilancio annuale e triennale in maniera strumentale all'ampliamento dei potenziali limiti complessivi di indebitamento nel breve periodo e all'elusione di detto parametro normativo.

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Campania - Fondo per il pagamento dei residui perenti quantificato in euro 600.000.000,00 (UPB 7.28.64) - Fondo per il pagamento dei debiti fuori bilancio dimensionato in euro 100.000.000,00 (UPB 6.23.57) - Ricorso del Governo - Asserita insufficienza della copertura finanziaria in termini di cassa - Asserita copertura realizzata mediante utilizzazione dell'avanzo di amministrazione dell'esercizio precedente in assenza di certificazione di effettiva disponibilità a causa della mancata approvazione del rendiconto per l'esercizio finanziario 2011 - Sopravvenuta abrogazione delle disposizioni impugnate - Norme medio tempore non applicate - Cessazione della materia del contendere. - Legge della Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 2, art. 1, commi 5 e 6. - Costituzione, artt. 81, quarto comma, e 117, secondo comma, lett. e).**

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Campania - Ricorso al mercato finanziario per l'esercizio 2012 per un importo pari ad euro 144.831.213,90 - Insussistenza di appropriata allegazione comprovante la compatibilità delle operazioni di indebitamento programmate con i vincoli fissati dalla normativa statale - Violazione di norme statali che costituiscono indefettibili parametri di legittimità per la stipula di nuove operazioni di ricorso al credito, a tutela degli equilibri strutturali di bilancio della Regione - Violazione della potestà legislativa esclusiva statale in materia di sistema contabile dello Stato e della potestà legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento finanziario e contabile - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriori censure in relazione ad altre norme interposte. - Legge della Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 2, art. 5, commi 1, 2 e 3. - Costituzione, artt. 81, quarto comma, e 117, commi secondo, lett. e) e terzo; legge 16 maggio 1970, n. 281, art. 10, secondo comma.**

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Campania - Autorizzazione alla Giunta regionale ad effettuare operazioni di ristrutturazione del debito preesistente, mediante utilizzazione degli strumenti creditizi in uso nei mercati finanziari, qualora le condizioni di rifinanziamento consentano una riduzione del valore delle passività totali a carico della Regione - Ricorso del Governo - Questione dedotta senza alcun percorso logico argomentativo in grado di ricondurla ai parametri invocati - Inammissibilità. - Legge della Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 2, art. 5, comma 4. - Costituzione, artt. 81, quarto comma, e 117, secondo comma, lett. e). (GU n. 51 del 27.12.2012 )**

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 1, commi 5 e 6, e 5 della legge della Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 2 (Bilancio di previsione della Regione Campania per l'anno 2012 e Bilancio pluriennale per il triennio 2012-2014), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 27-28 marzo 2012, depositato in cancelleria il 30 marzo 2012 ed iscritto al n. 66 del registro ricorsi 2012.

*Visto* l'atto di costituzione della Regione Campania;

*udito* nell'udienza pubblica del 7 novembre 2012 il Giudice relatore Aldo Carosi;

*uditi* l'avvocato dello Stato Angelo Venturini per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Beniamino Caravita di Toritto per la Regione Campania.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1. — Con ricorso n. 66 del 2012 il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale degli articoli 1, commi 5 e 6, e 5 della legge della Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 2 (Bilancio di previsione della Regione Campania per l'anno 2012 e bilancio pluriennale per il triennio 2012-2014), denunciandone il contrasto con gli artt. 81, quarto comma, e 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.

Entrambi i commi 5 e 6 dell'art. 1 della legge regionale n. 2 del 2012 – il primo inerente al fondo per il pagamento dei residui perenti quantificato in euro 600.000.000,00 (UPB 7.28.64), il secondo relativo al fondo per il pagamento dei debiti fuori bilancio dimensionato in euro 100.000.000,00 (UPB 6.23.57) – sono censurati per il fatto che la copertura finanziaria necessaria al pagamento delle partite di spesa da essi previste sarebbe insufficiente in termini di cassa e, soprattutto, sarebbe realizzata mediante utilizzazione dell'avanzo di amministrazione dell'esercizio precedente in assenza di certificazione di effettiva disponibilità a causa della mancata approvazione del rendiconto per l'esercizio finanziario 2011. Le disposizioni regionali in esame si porrebbero in contrasto con l'art. 44, comma 3, della legge della Regione Campania 30 aprile 2002, n. 7 (Ordinamento contabile della Regione Campania articolo 34, comma 1, decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76) – il quale prevede che l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione può avvenire soltanto quando ne sia dimostrata l'effettiva disponibilità con l'approvazione del rendiconto dell'anno precedente – e, conseguentemente, con l'art. 81, quarto comma, Cost., per il profilo della copertura della spesa (in tal senso la sentenza n. 70 del 2012), nonché con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. inerente alla competenza esclusiva dello Stato in materia di sistema contabile.

Con riguardo all'art. 1, comma 5, della legge impugnata il Presidente del Consiglio dei ministri censura anche la pretesa sottostima del fondo per il pagamento dei residui passivi perenti – pari ad euro 600.000.000,00 (UPB 7.28.64) – il cui stanziamento sarebbe insufficiente «rispetto alle effettive esigenze derivanti da eventuali reiscrizioni dei residui perenti il cui ammontare al 31/12/2009, ultimo dato ufficiale disponibile, è pari a circa 3.870.000.000,00 di euro».

La Regione Campania è intervenuta più volte nel corso del corrente anno con provvedimenti legislativi, i cui effetti si sono riflessi – direttamente od indirettamente – sulle disposizioni impuginate dallo Stato.

In particolare, con la legge della Regione Campania 10 maggio 2012, n. 8 (Rendiconto generale della Regione Campania per l'esercizio finanziario 2010), è stato approvato il rendiconto della Regione Campania per l'esercizio finanziario 2010 e con la successiva legge regionale 3 agosto 2012, n. 25 (Rendiconto generale della Regione Campania per l'esercizio finanziario 2011), quello per l'esercizio finanziario 2011.

Quest'ultimo presenta un risultato di amministrazione positivo consistente in un avanzo di amministrazione pari ad euro 6.054.475.869,26.

La successiva legge della Regione Campania 9 agosto 2012, n. 28 (Variazione al bilancio di previsione della Regione Campania per l'anno finanziario 2012), in seguito all'approvazione del rendiconto relativa all'esercizio finanziario 2011, ha modificato (artt. 1, 2, 3 e 4) lo stato di previsione di competenza e di cassa sia dell'entrata che della spesa del bilancio per l'anno finanziario 2012.

Costituitasi in giudizio, la Regione Campania ha chiesto che, con riferimento alle questioni sollevate, il ricorso sia dichiarato inammissibile o comunque infondato.

Nel corso dell'udienza la Regione ha fatto presente che le norme afferenti all'impiego dell'avanzo di amministrazione presunto non hanno avuto alcuna attuazione fino all'intervenuta abrogazione disposta dagli artt. 1 e 2 della legge regionale n. 28 del 2012 di variazione del bilancio.

La Regione, con il consenso della controparte, ha depositato una attestazione del segretario generale del Consiglio regionale dalla quale si evince la mancata attuazione delle disposizioni impugnate. Queste ultime hanno infatti subito l'effetto abrogativo dalla successiva legge di variazione del bilancio n. 28 del 2012, che ha utilizzato – per la copertura dei suddetti residui perenti relativi a debiti, scaduti e non onorati negli esercizi precedenti, ed a debiti fuori bilancio – una quota parte (complessivamente euro 700.000.000,00) dell'avanzo di amministrazione di euro 6.054.475.869,26, accertato per l'esercizio del 2011 ed approvato ai sensi dell'art. 2 della legge reg. Campania n. 25 del 2012.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha altresì impugnato l'art. 5 della stessa legge regionale n. 2 del 2012, il quale dispone il ricorso al mercato finanziario per l'esercizio 2012 da parte della Regione Campania per un importo pari ad euro 144.831.213,90.

La resistente, alla data di approvazione del bilancio di previsione 2012, non aveva ancora approvato il rendiconto per l'esercizio finanziario 2010. Da ciò deriverebbe il contrasto con l'art. 9, comma 4, della legge di contabilità regionale n. 7 del 2002, il quale prevede che non può essere autorizzato l'accesso al nuovo indebitamento se non è stato approvato dal Consiglio regionale il rendiconto dell'esercizio di due anni precedenti a quello al cui bilancio il nuovo indebitamento si riferisce. Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri non sarebbe neppure specificato il dettaglio dei capitoli e delle UPB finanziate dalle operazioni di indebitamento, così da precludere il riscontro previsto dall'art. 3, commi da 16 a 21-bis, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2004)», e dall'art. 62 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, in ordine alla natura di investimenti delle spese così finanziate.

Con riguardo agli oneri di ammortamento in conto interessi ed in conto capitale derivanti dalle operazioni di indebitamento già realizzate dalla Regione, essi non verrebbero quantificati e neppure sarebbero indicate le correlate UPB di copertura finanziaria, sia in relazione al bilancio di previsione annuale 2012 che al bilancio pluriennale 2012-2014.

Infine, sempre in tema di indebitamento, non sarebbero rispettate le disposizioni recate dall'art. 10, comma 2, della legge 16 maggio 1970, n. 281 (Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario), come modificato dall'art. 8, comma 2, della legge 12 novembre 2011, n. 183, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2012)», il quale subordina la contrazione dei mutui e le operazioni di indebitamento alla condizione che l'importo complessivo delle annualità di ammortamento per capitale ed interesse dei mutui e delle altre forme di indebitamento, in estinzione nell'esercizio considerato, non superi il 20% del totale complessivo delle entrate tributarie non vincolate e che gli oneri futuri di ammortamento trovino copertura nell'ambito del bilancio pluriennale della Regione stessa.

Per tutti gli esposti motivi l'art. 5 della legge regionale impugnata violerebbe – secondo il ricorrente – l'art. 81, quarto comma, Cost. per difetto di copertura e l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. in materia di sistema contabile.

Anche in ordine all'impugnazione dell'art. 5 la Regione ha chiesto che il ricorso sia dichiarato inammissibile o comunque infondato.

2. — Deve essere preliminarmente dichiarata la cessazione della materia del contendere in relazione alle censure formulate – in riferimento all'art. 81, quarto comma, e all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. – nei confronti dell'art. 1, commi 5 e 6, della legge reg. Campania n. 2 del 2012, con riguardo all'utilizzazione dell'avanzo di amministrazione dell'esercizio precedente in assenza di certificazione di effettiva disponibilità a causa della mancata approvazione del rendiconto per l'esercizio finanziario 2011. Le citate disposizioni hanno subito l'effetto abrogativo della successiva legge regionale n. 28 del 2012, avente ad oggetto la variazione al bilancio di previsione per l'anno

finanziario 2012. Tali disposizioni infatti trovavano rappresentazione contabile nell'allegato D al bilancio di previsione del suddetto esercizio, ove erano rispettivamente iscritte le somme presuntivamente ricavabili dal risultato di amministrazione 2011 (UPB in entrata 15.49.89 – euro 600.000.000,00 e 15.49.90 – euro 100.000.000,00) e previsto il loro speculare impiego per il pagamento dei residui perenti (UPB di spesa 7.28.64 – euro 600.000 – comma 5) e dei debiti fuori bilancio (UPB di spesa 6.23.57 – euro 100.000 – comma 6). Gli artt. 1, 2, 3 e 4 della legge regionale n. 28 del 2012 hanno modificato, rispettivamente nella parte entrata e spesa, sia per competenza che per cassa, il bilancio di previsione 2012, espungendo dall'ambito delle risorse utilizzate l'avanzo d'amministrazione presunto e, correlativamente, dalla parte spesa le due destinazioni impugnate con il ricorso statale.

Le quattro poste di entrata e di spesa correlate sono state, quindi, reiscritte nel bilancio 2012, prevedendone la copertura attraverso l'avanzo di amministrazione accertato, per l'esercizio 2011, con l'art. 2 della legge regionale n. 25 del 2012. Ciò nel rispetto dell'art. 44 della legge generale di contabilità regionale n. 7 del 2002 – peraltro richiamato dallo stesso ricorrente – il quale, in conformità ai principi generali vigenti in materia, dopo aver previsto al comma 2 che «Il risultato di amministrazione è accertato con l'approvazione del rendiconto e può consistere in un avanzo o in un disavanzo di amministrazione. Esso è pari al fondo di cassa aumentato dei residui attivi e diminuito dei residui passivi», prescrive al comma 3 che «L'utilizzo dell'avanzo di amministrazione può avvenire soltanto quando ne sia dimostrata l'effettiva disponibilità con l'approvazione del rendiconto dell'anno precedente».

Dall'esame delle disposizioni succedutesi nel tempo e da quanto attestato in udienza, si ricava che i commi 5 e 6 dell'art. 1 della legge reg. Campania n. 2 del 2012 non hanno avuto attuazione durante il periodo della loro vigenza.

Dunque, la legge di variazione del bilancio, che ha avuto effetto abrogativo sulle disposizioni impugnate, trova presupposto e fondamento nelle precedenti leggi regionali n. 8 del 2012 e n. 25 del 2012, con le quali sono stati rispettivamente approvati i rendiconti della Regione Campania per l'esercizio finanziario 2010 e per l'esercizio finanziario 2011. Il risultato di quest'ultimo è attivo, dal punto di vista economico, per un avanzo complessivo di euro 6.054.475.869,26 (art. 2 della legge regionale n. 25 del 2012).

Fermo restando che il Presidente del Consiglio dei ministri non ha impugnato la norma della predetta legge regionale n. 25 del 2012 contenente l'accertamento e che, conseguentemente, non può essere impedito alla Regione Campania di impiegare l'avanzo accertato nella richiamata sede legislativa, occorre sottolineare come detto risultato economico si realizzi attraverso l'applicazione – nella parte entrata del bilancio – di residui attivi, in sostanza crediti non riscossi nell'esercizio 2011 e negli anni precedenti, pari ad euro 24.524.839.528,30 (art. 2, lettera d, della stessa legge regionale n. 25 del 2012). Inoltre, l'art. 3 di detta legge certifica un conto generale del patrimonio in passivo netto per la ragguardevole somma di euro 7.414.668.159,77, cifra addirittura superiore all'avanzo di amministrazione approvato col precedente art. 2.

Ciò dovrebbe indurre la Regione Campania ad assoluta prudenza nell'applicazione dell'avanzo di amministrazione a futuri esercizi di bilancio. Infatti, la lettura congiunta del risultato di amministrazione, del passivo patrimoniale e dei crediti non riscossi nonché della loro formazione risalente nel tempo lascia intendere squilibri strutturali della situazione economico-finanziaria e patrimoniale della Regione, suscettibili di peggioramento là dove detta applicazione venga ad ampliare le possibilità di spesa nei futuri esercizi di competenza.

In tale prospettiva occorre sottolineare la recente codificazione dei principi contabili degli enti territoriali intervenuta a seguito dell'art. 36 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), e dell'art. 7, allegato 2, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 28 dicembre 2011 (Sperimentazione della disciplina concernente i sistemi contabili e gli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro enti ed organismi, di cui all'articolo 36 del decreto

legislativo 23 giugno 2011, n. 118), il quale, nell'apposito principio contabile n. 3.3, prescrive che «Sono accertate per l'intero importo del credito anche le entrate di dubbia e difficile esazione, per le quali non è certa la riscossione integrale [...]», precisando tuttavia che «Per tali crediti è effettuato un accantonamento al fondo di svalutazione crediti, vincolando a tal fine una quota dell'avanzo di amministrazione. A tal fine è stanziata nel bilancio di previsione una apposita posta contabile, denominata "Accantonamento al fondo svalutazione crediti" il cui ammontare è determinato in considerazione della dimensione degli stanziamenti relativi ai crediti che si prevede si formeranno nell'esercizio, della loro natura e dell'andamento del fenomeno negli ultimi cinque esercizi precedenti (la media del rapporto tra incassi e accertamenti per ciascuna tipologia di entrata)» e che «L'accantonamento al fondo svalutazione crediti non è oggetto di impegno e genera un'economia di bilancio che confluisce nell'avanzo di amministrazione come quota vincolata. In sede di assestamento di bilancio e alla fine dell'esercizio per la redazione del rendiconto, è verificata la congruità del fondo svalutazione crediti complessivamente accantonato nell'avanzo, in considerazione dell'ammontare dei residui attivi degli esercizi precedenti e di quello dell'esercizio in corso. L'importo complessivo del fondo è calcolato applicando all'ammontare dei residui attivi la media dell'incidenza degli accertamenti non riscossi sui ruoli o sugli altri strumenti coattivi negli ultimi cinque esercizi. Al fine di adeguare l'importo del fondo svalutazione crediti si procede: in sede di assestamento, alla variazione dello stanziamento di bilancio riguardante l'accantonamento al fondo svalutazione crediti; in sede di rendiconto, vincolando o svincolando le necessarie quote dell'avanzo di amministrazione [...]. A seguito di ogni provvedimento di riaccertamento dei residui attivi è rideterminata la quota dell'avanzo di amministrazione vincolata al fondo svalutazione crediti».

Le nuove disposizioni – la cui applicazione alla Regione Campania è stata confermata dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 25 maggio 2012 (Individuazione delle amministrazioni che partecipano alla sperimentazione della disciplina concernente i sistemi contabili e gli schemi di bilancio delle Regioni, degli Enti locali e dei loro enti ed organismi, di cui all'articolo 36 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118) – specificano la concreta applicazione del principio di prudenza in relazione alla gestione dei crediti di dubbia esigibilità o riscossione, evitando che gli stessi finiscano per generare risorse meramente figurative, le quali non assicurano la copertura delle spese iscritte in bilancio e – proprio in virtù della loro dubbia esigibilità – amplificano il rischio di ulteriori squilibri strutturali del bilancio stesso nel prosieguo della gestione.

3. — Con riguardo alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge reg. Campania n. 2 del 2012, devono essere presi in considerazione separatamente i primi tre commi di detta disposizione ed il successivo comma 4.

3.1. — Le censure proposte nei riguardi dell'art. 5, commi 1, 2 e 3, in riferimento agli artt. 81, quarto comma, e 117, terzo comma, Cost. ed alla norma interposta costituita dall'art. 10, secondo comma, della legge n. 281 del 1970, sono fondate.

L'art. 10, secondo comma, della legge n. 281 del 1970, come modificato dall'art. 23 del decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76 (Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni, in attuazione dell'articolo 1, comma 4, della L. 25 giugno 1999, n. 208), e successivamente dall'art. 8, comma 2, della legge n. 183 del 2011, prescrive che «L'importo complessivo delle annualità di ammortamento per capitale e interesse dei mutui e delle altre forme di indebitamento in estinzione nell'esercizio considerato deve essere compatibile con i vincoli di cui al comma 1 e non può comunque superare il 20 per cento dell'ammontare complessivo delle entrate tributarie non vincolate della regione ed a condizione che gli oneri futuri di ammortamento trovino copertura nell'ambito del bilancio pluriennale della regione stessa». Sulla base di dette prescrizioni, la legge regionale che autorizza l'accensione di nuovi prestiti dovrebbe specificare l'incidenza di questi ultimi sui singoli esercizi futuri, i mezzi necessari per la copertura

degli oneri, nonché il rispetto del limite percentuale del 20%, con riguardo sia alle rate di ammortamento dei mutui pregressi che di quelli programmati per l'esercizio in corso.

Nelle disposizioni impugnate e nell'allegato bilancio di previsione della Regione Campania non è presente alcun rinvio ad appropriata allegazione comprovante la compatibilità delle operazioni di indebitamento programmate con i vincoli di cui all'art. 10, secondo comma, della legge n. 281 del 1970.

Ciò comporta una violazione delle prescrizioni contenute nella richiamata norma interposta, le quali sono finalizzate alla tutela degli equilibri strutturali di bilancio dell'ente territoriale e, per ciò stesso, costituiscono indefettibili parametri di legittimità per la stipula di nuove operazioni di ricorso al credito. La mancata dimostrazione del rispetto del tetto di indebitamento previsto dalla richiamata disposizione per l'ente territoriale determina l'assoluta preclusione alla legittima assunzione di nuovi prestiti. L'assenza del prospetto riassuntivo degli ammortamenti afferenti ai prestiti stipulati negli anni precedenti e degli oneri susseguenti ai nuovi contratti da stipulare rende infatti sostanzialmente priva del parametro quantitativo di riferimento ogni operazione di ulteriore ricorso al credito. Ne deriva il contrasto dei commi 1, 2 e 3 dell'art. 5 della legge reg. Campania n. 2 del 2012 con l'art. 10, secondo comma, della legge n. 281 del 1970 e con gli artt. 81, quarto comma, e 117, secondo comma, lettera e) Cost., di cui la norma interposta specifica i principi nel caso concreto. Con riguardo all'art. 81, quarto comma, Cost., infatti, la dimostrazione del rispetto del parametro strutturale incide sulla copertura della spesa, in relazione alla quale la relativa percentuale è stata fissata per controllare la sostenibilità dell'indebitamento complessivo dell'ente. In riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., inoltre, la violazione delle prescrizioni dell'art. 10, secondo comma, della legge n. 281 del 1970, finalizzate a dimostrare il rispetto da parte delle Regioni del tetto di indebitamento, costituisce espressione anche della materia "sistema contabile dello Stato". Infatti, la codificazione di parametri standardizzati per il calcolo percentuale dell'indebitamento è fondamentale per consolidare, sotto il profilo contabile, le risultanze di tutti i conti regionali in modo uniforme e trasparente così da assicurare non solo dati finanziari complessivi e comparativi attendibili, bensì anche strumenti conoscitivi per un efficace coordinamento della finanza pubblica, materia concorrente ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. Quest'ultima è inscindibilmente collegata alla disciplina delle regole di natura contabile che nell'ambito della finanza pubblica allargata sono serventi alla funzione statale di monitoraggio e vigilanza sul rispetto dei complessivi obiettivi di finanza pubblica, cui le stesse Regioni concorrono (ex plurimis, sentenze n. 176 del 2012 e n. 52 del 2010).

Il contrasto con i richiamati parametri costituzionali determina dunque la illegittimità sia del comma 1 dell'art. 5 della legge reg. Campania n. 2 del 2012, che autorizza specificamente il ricorso al mercato finanziario per l'esercizio 2012, sia del comma 2, che determina il limite complessivo del nuovo indebitamento, sia del comma 3, afferente alle modalità temporali di ammortamento dei nuovi prestiti.

3.1.1. — Rimangono assorbite le censure proposte nei confronti delle richiamate disposizioni in riferimento alle medesime norme costituzionali, ma in relazione alle differenti norme interposte indicate nel ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri.

3.2. — La censura rivolta all'art. 5, comma 4, della legge reg. Campania n. 2 del 2012, in riferimento agli artt. 81, quarto comma, e 117, secondo comma, lettera e), Cost. è inammissibile con riguardo a tutte le norme interposte invocate nel ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri (art. 9, comma 4, della legge reg. Campania n. 7 del 2002; art. 3, commi dal 16 al 21-bis della legge n. 350 del 2003; art. 62 del decreto legge n.112 del 2008, convertito dalla legge n. 133 del 2008; art. 10, secondo comma, della legge n. 281 del 1970, come modificato dall'art. 8, comma 2, della legge n. 183 del 2011).

Essa infatti è stata dedotta senza alcun percorso logico argomentativo in grado di ricondurla ai parametri invocati. La disposizione impugnata prescrive che «La Giunta regionale, ai sensi

dell'articolo 41 della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2002) e successive norme vigenti in materia, è autorizzata ad effettuare operazioni di ristrutturazione del debito preesistente, mediante utilizzazione degli strumenti creditizi in uso nei mercati finanziari, qualora le condizioni di rifinanziamento consentano una riduzione del valore delle passività totali a carico della Regione». La norma regionale riproduce sostanzialmente quella statale richiamata, la quale, a sua volta, al comma 2, –come modificato successivamente dall'art. 1, comma 70, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)», e dall'art. 3, comma 66, della legge 22 dicembre 2008, n. 203, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2009)» – dispone: «Fermo restando quanto previsto nelle relative pattuizioni contrattuali, gli enti possono provvedere alla conversione dei mutui contratti successivamente al 31 dicembre 1996, anche mediante il collocamento di titoli obbligazionari di nuova emissione o rinegoziazioni, anche con altri istituti, dei mutui, in presenza di condizioni di rifinanziamento che consentano una riduzione del valore finanziario delle passività totali a carico degli enti stessi, al netto delle commissioni e dell'eventuale retrocessione del gettito dell'imposta sostitutiva di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 1° aprile 1996, n. 239, e successive modificazioni».

La ristrutturazione del debito disciplinata dall'articolo 41, comma 2, della legge n. 448 del 2001, richiamato nella disposizione regionale impugnata, è operazione finanziaria del tutto distinta e diversa dalle ipotesi di nuovo indebitamento disciplinate dai commi 1, 2 e 3 dell'art. 5 della legge reg. Campania n. 2 del 2012, precedentemente dichiarati illegittimi. Se tale considerazione toglie in radice qualsiasi collegamento al percorso logico argomentativo sviluppato dal ricorrente nei confronti della disposizione in esame, la conseguente inammissibilità delle censure merita comunque il corredo di alcune considerazioni in ordine alle concrete modalità applicative dell'art. 41 della legge n. 448 del 2001 alle eventuali operazioni di ristrutturazione di pertinenza della Regione Campania. La norma statale consente la modifica delle originarie clausole contrattuali delle precedenti operazioni di indebitamento, sottoponendo detta prerogativa ad una serie di condizioni tra le quali spicca (al comma 2) la riduzione del valore finanziario delle passività totali a carico dell'ente territoriale stipulante. Detta prescrizione riduce di per sé in modo significativo il rischio di rideterminazioni contrattuali in contrasto con i principi della sana gestione finanziaria. Tuttavia, le condizioni per l'adozione di tali tipologie contrattuali incontrano ulteriori limiti diretti ed indiretti nelle norme che di recente il legislatore statale ha posto a tutela della correttezza delle operazioni di indebitamento, siano esse nuove o stipulate in relazione a contratti preesistenti. Così, ad esempio, l'art. 3, commi 16 e seguenti, della legge n. 350 del 2003, nella versione attualmente vigente, individua una serie di limiti alle operazioni finanziarie sia con riguardo alla loro finalità, sia in relazione alla struttura finanziaria di eventuali contratti atipici incidenti su anteriori operazioni di indebitamento. Peraltro, anche il limite fissato dal parametro strutturale di indebitamento, il cui mancato rispetto ha determinato l'illegittimità dei commi 1, 2 e 3 dell'art. 5 della legge regionale in esame, deve ritenersi intangibile da operazioni di rinegoziazione che dovessero ridurre il valore degli ammortamenti negli esercizi inerenti al bilancio annuale e triennale in maniera strumentale all'ampliamento dei potenziali limiti complessivi di indebitamento nel breve periodo e all'elusione di detto parametro normativo. Quest'ultimo è intrinseco a qualsiasi operazione di rinegoziazione del debito pregresso che la Regione Campania dovesse praticare sulla base dell'art. 5, comma 4, della legge regionale n. 2 del 2012.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 5, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 2 (Bilancio di previsione della Regione Campania per l'anno 2012 e Bilancio pluriennale per il triennio 2012-2014);

2) *dichiara* la cessazione della materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 5 e 6, della legge reg. Campania n. 2 del 2012, promossa in riferimento agli artt. 81, quarto comma, e 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

3) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 4, della legge reg. Campania n. 2 del 2012, sollevata in riferimento agli artt. 81, quarto comma, e 117, secondo comma, lettera e), Cost. dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso di cui in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, palazzo della Consulta, il 12 dicembre 2012.

Franco GALLO, Presidente  
Aldo CAROSI, Redattore  
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 20 dicembre 2012.

## **Sentenza: 20 dicembre 2012, n. 310**

**Materia:** caccia, tutela della fauna omeoterma

**Limiti violati:** art. 117, comma II, lett. s) Cost.; l. 11 febbraio 1992, n. 157 (come norma interposta)

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** art. 5, commi 1, 2, 3 L.R. Abruzzo 13 dicembre 2011, n. 43

### **Esito:**

- 1) illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, della legge R. Abruzzo 13 dicembre 2011, n. 43 (norma impugnata);
- 2) illegittimità costituzionale dell'art. 5, commi 2 e 3, della legge R. Abruzzo 13 dicembre 2011, n. 43 (illegittimità costituzionale consequenziale).

**Estensore nota:** Enrico Righi

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna il solo comma 1 dell'art. 5 della L.r. abruzzese in commento. Tale disposizione, nel quadro di un variegato intervento normativo in materia ambientale ha l'effetto di estendere il periodo di caccia al cinghiale nella stagione venatoria 2011-2012 fino alla data del 5 gennaio 2012.

Assume l'Avvocatura dello Stato che in questo modo -vista anche la data in cui si era aperta l'attività venatoria alla specie cinghiale, ovvero il 18 agosto- la Regione Abruzzo ha violato l'articolo 117, comma II, lett. s) della Costituzione per il tramite della violazione della legge ordinaria statale sulla tutela della fauna e sul prelievo venatorio (l. 11 febbraio 1992, n. 157), che consente il prelievo annuale di questa specie per un arco temporale massimo di tre mesi.

Inoltre, sempre secondo la difesa erariale, sarebbe stato impropriamente utilizzato lo strumento della legge provvedimento, in luogo di un atto amministrativo modificativo del calendario venatorio.

La Regione Abruzzo non risulta costituita.

La Corte mostra di condividere la censura relativa alla scelta della fonte primaria anziché secondaria per la modifica del calendario venatorio relativo alla stagione di caccia in corso alla data di entrata in vigore della legge.

Seguendo quella che ormai è più che una tendenza (si vedano le sentenze nn. 20/2012, 105/2012, 116/2012), i giudici costituzionali ritengono che la legge n. 157/1992 abbia inteso riferirsi alla forma dell'atto secondario nel prevedere che le regioni "...pubblicano, entro e non oltre il 15 giugno, il calendario regionale e il regolamento relativi all'intera annata venatoria" (art. 18, comma 4, L. citata).

Il motivo è considerato assorbente rispetto alla doglianza relativa alla durata della stagione di caccia e gli interi primi tre commi dell'articolo 5 della legge regionale impugnata vengono dichiarati incostituzionali. Tuttavia ciò che rileva è l'apparire di una nuova tesi in giurisprudenza, che postula l'esistenza di una sorta di "riserva di amministrazione", in contrapposizione all'istituto della riserva di legge; si tratta di una novità di un certo rilievo, avendo fino a tempi recentissimi tenuto la Corte costituzionale un atteggiamento per così dire indulgente verso le leggi provvedimento, ritenute sindacabili solo per irragionevolezza.

Caccia - Norme della Regione Abruzzo - Calendario venatorio - Approvazione con legge anziché con atto secondario - Contrasto con la normativa statale di principio che vieta l'impiego di legge-provvedimento - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriore censura. - Legge della Regione Abruzzo 13 dicembre 2011, n. 43, art. 5, comma 1. - Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. s); legge 11 febbraio 1992, n. 157, art. 18, comma 4. Caccia - Norme della Regione Abruzzo - Calendario venatorio - Approvazione con legge anziché con atto secondario - Contrasto con la normativa statale di principio che vieta l'impiego di legge-provvedimento - Norme divenute prive di significato a seguito della dichiarata illegittimità - Illegittimità costituzionale in via consequenziale. - Legge della Regione Abruzzo 13 dicembre 2011, n. 43, art. 5, commi 2 e 3. - Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. s); legge 11 febbraio 1992, n. 157, art. 18, comma 4; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 27. (GU n.51 del 27-12-2012)

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 5, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 13 dicembre 2011, n. 43, recante «Modifiche alla legge regionale 11 agosto 2011, n. 28 (Norme per la riduzione del rischio sismico e modalità di vigilanza e controllo su opere e costruzioni in zone sismiche) ed altre disposizioni regionali», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 13-15 febbraio 2012, depositato in cancelleria il 17 febbraio 2012, ed iscritto al n. 26 del registro ricorsi 2012.

*Udito* nell'udienza pubblica del 20 novembre 2012 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi;

*udito* l'avvocato dello Stato Giacomo Aiello per il Presidente del Consiglio dei ministri.

#### *Ritenuto in fatto*

(omissis)

#### *Considerato in diritto*

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'articolo 5, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 13 dicembre 2011, n. 43, recante «Modifiche alla legge regionale 11 agosto 2011, n. 28 (Norme per la riduzione del rischio sismico e modalità di vigilanza e controllo su opere e costruzioni in zone sismiche) ed altre disposizioni regionali», in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

2.– La questione è fondata, per la parte in cui si contesta alla Regione di avere approvato previsioni proprie del calendario venatorio con legge anziché con atto secondario.

La disposizione impugnata disciplina l'arco temporale aperto per la caccia al cinghiale durante la stagione 2011-2012, ovvero un profilo proprio del calendario venatorio, e lo proroga fino al 5 gennaio 2012, ponendosi in contrasto con l'art. 18, comma 4, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), che, con una disposizione finalizzata alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.), regola la materia e non consente alla Regione di provvedere in proposito per mezzo della legge.

Come questa Corte ha ripetutamente affermato, infatti, «appare evidente che il legislatore statale, prescrivendo la pubblicazione del calendario venatorio e contestualmente del “regolamento” sull'attività venatoria e imponendo l'acquisizione obbligatoria del parere dell'ISPRA, e dunque esplicitando la natura tecnica del provvedere, abbia inteso realizzare un procedimento amministrativo, al termine del quale la Regione è tenuta a provvedere nella forma che naturalmente

ne consegue, con divieto di impiegare, invece, la legge-provvedimento» (sentenza n. 20 del 2012; in seguito, sentenze n. 105 del 2012 e n. 116 del 2012).

3.– Il vizio di legittimità costituzionale appena indicato colpisce non solo l'impugnato comma 1 dell'art. 5, ma, in via consequenziale, l'intero testo di tale disposizione (sentenza n. 105 del 2012), ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale). Infatti, il comma 2, nel vietare la caccia al cinghiale nei giorni del 25 dicembre 2011 e del 1° gennaio 2012, è afflitto dal medesimo vizio appena rilevato con riguardo al comma 1, mentre il comma 3, nel disciplinare con altra prescrizione la caccia durante il periodo di proroga sancito dal comma 1, è del tutto privo di significato una volta dichiarato illegittimo quest'ultimo.

4.– Resta assorbita la censura di violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., per avere la disposizione impugnata stabilito un periodo di caccia al cinghiale diverso e più lungo di quello consentito dalla legge dello Stato.

per questi motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 5, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 13 dicembre 2011, n. 43, recante «Modifiche alla legge regionale 11 agosto 2011, n. 28 (Norme per la riduzione del rischio sismico e modalità di vigilanza e controllo su opere e costruzioni in zone sismiche) ed altre disposizioni regionali»;

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale in via consequenziale dell'articolo 5, commi 2 e 3, della legge della Regione Abruzzo n. 43 del 2011.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 dicembre 2012.

Alfonso QUARANTA, Presidente

Giorgio LATTANZI, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 20 dicembre 2012.

## **Sentenza: 20 dicembre 2012, n. 311**

**Materia:** bilancio e contabilità pubblica

**Limiti violati:** articoli 3, 5, 41, 42, 81, 97, 117, 118, 119 e 120 Cost., il principio di leale collaborazione, le norme interposte di cui all'art. 2, comma 2, lettere b), c), p), dd), ii), ll), della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), e, con riguardo alla Regione siciliana, gli articoli 20, 36 e 43 dello statuto regionale, e l'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello statuto della Regione siciliana in materia finanziaria), nonché l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della Parte seconda della Costituzione), con riferimento agli articoli 117, terzo comma, e 119, primo e secondo comma, della Costituzione

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Regioni Piemonte, Veneto, Toscana, Sicilia

**Oggetto:** articolo 35, commi 8, 9, 10 e 13, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27

**Esito:** - cessazione della materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 35, comma 10, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), promosse, in riferimento agli artt 3, 5, 41, 42, 81, 97, 117, 118, 119, nonché al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 della Costituzione;

- non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 35, commi 8, 9, 10 e 13, del decreto-legge n. 1 del 2012, promosse, in riferimento agli artt. 3, 5, 97, 117, 118, 119 e 120 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione e alle norme interposte di cui alla legge n. 42 del 2009;

**Estensore nota:** Carla Paradiso

La Corte costituzionale si pronuncia su cinque ricorsi, proposti dalle Regioni Piemonte, Veneto, Toscana e Regione siciliana che hanno impugnato, fra l'altro, l'articolo 35, commi 8, 9, 10 e 13, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, con riferimento ai seguenti parametri: articoli 3, 5, 41, 42, 81, 97, 117, 118, 119 e 120 Cost., principio di leale collaborazione, norme interposte di cui all'art. 2, comma 2, lettere b), c), p), dd), ii), ll), della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), e, con riguardo alla Regione siciliana, articoli 20, 36 e 43 dello statuto regionale, approvato con regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, e articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello statuto della Regione siciliana in materia finanziaria), nonché art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della Parte seconda della Costituzione), con riferimento agli articoli 117, terzo comma, e 119, primo e secondo comma, della Costituzione.

Nel merito, tutte le ricorrenti censurano la temporanea sospensione, fino al 31 dicembre 2014, del sistema di tesoreria unica cosiddetta mista previsto dall'articolo 7 del decreto legislativo n. 279 del 1997 (regime introdotto per Regioni ed enti locali e poi esteso anche a università statali

ed enti del servizio sanitario) e la contestuale applicazione del sistema di tesoreria unica regolato dall'articolo 1 della legge 29 ottobre 1984, n. 720 (Istituzione del sistema di tesoreria unica per enti ed organismi pubblici).

In via preliminare la Consulta ricostruisce il quadro normativo in cui si collocano le disposizioni censurate sottolineando tre passaggi legislativi principali:

- introduzione del sistema di tesoreria unica per gli enti e gli organismi del settore pubblico allargato (legge n. 720 del 1984);
- decreto legislativo n. 279 del 1997 che ha istituito il regime di tesoreria unica, cosiddetta 'mista per Regioni ed enti locali (applicato poi anche a università statali ed enti del servizio sanitario nazionale);
- articolo 35 del decreto-legge n. 1 del 2012, impugnato dalle ricorrenti, che ha sospeso la vigenza del sistema di tesoreria unica cosiddetta mista fino al 31 dicembre 2014, disponendo la temporanea applicazione del regime introdotto nel 1984.

La legge n. 720 del 1984 prevede un sistema di tesoreria di tipo "binario", così definito dalla Corte nella sentenza n. 243 del 1985; l'articolo 7 del decreto legislativo n. 279 del 1997 ( i cui effetti sono ora sospesi fino al 31 dicembre 2014 dalla normativa impugnata) ha invece introdotto per Regioni ed enti locali (e poi anche per le università statali e gli enti del servizio sanitario) un regime di tesoreria unica cosiddetta mista. In base ad esso, tutte "*«le disponibilità derivanti dalle entrate diverse da quelle» riconducibili direttamente o indirettamente allo Stato – le quali debbono essere mantenute su conti infruttiferi presso la Tesoreria erariale – possono essere tenute dagli enti presso i propri servizi di tesoreria”*”.

Il regime di tesoreria unica cosiddetta mista è stato applicato alle Regioni a statuto ordinario dal 2001, L'estensione alle Regioni a statuto speciale e Province autonome è stata prevista a partire dal 2009.

L'articolo 35, comma 8, del decreto-legge n. 1 del 2012, impugnato dalle ricorrenti, ha previsto la sospensione fino al 31 dicembre 2014 del regime di tesoreria unica cosiddetta mista introdotto nel 1997 e, contestualmente, ha previsto l'applicazione del sistema regolato dall'articolo 1 della legge n. 720 del 1984. La Corte evidenzia che l'articolo 35 (Misure per la tempestività dei pagamenti per l'estinzione dei debiti pregressi delle amministrazioni statali nonché disposizioni in materia di tesoreria unica), con la scelta di sospendere temporaneamente il regime di tesoreria unica cosiddetta mista, si inserisce nell'ambito di interventi diretti a garantire la tempestività dei pagamenti da parte delle pubbliche amministrazioni. L'articolo 35, nel prevedere la temporanea applicazione a Regioni ed enti locali del regime di tesoreria unica di cui all'art. 1 della legge n. 720 del 1984, senza vincolare o limitare la disponibilità delle somme né incidere sulla loro destinazione, produce l'effetto immediato di riversare liquidità nelle tesorerie erariali, al fine di ridurre il fabbisogno finanziario, cioè l'ammontare per cui lo Stato deve – o ha già dovuto – ricorrere all'indebitamento mediante l'emissione di titoli.

La disciplina censurata rientra tra le scelte di politica economica nazionale adottate per far fronte alla contingente emergenza finanziaria, si colloca nell'ambito dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica (la cui determinazione spetta alla potestà legislativa statale) e comporta evidenti implicazioni anche in materia di tutela del risparmio e dei mercati finanziari. Il sistema di tesoreria unica è uno strumento essenziale per assicurare il contenimento del fabbisogno finanziario dello Stato ordinamento. Compete al legislatore statale, quindi, regolare il funzionamento di tale sistema. La Corte ha già precisato che possono essere ritenute principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., le norme che *«si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente e non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi»* (sentenze n. 193 e n. 148 del 2012; conformi, ex plurimis, sentenze n. 232 del 2011 e n. 326 del 2010). L'articolo 35, disponendo, al fine di ridurre il fabbisogno finanziario dello Stato, la

sospensione fino al 31 dicembre 2014 del regime di tesoreria unica cosiddetta mista e la contestuale applicazione del sistema di tesoreria unica di cui alla legge n. 720 del 1984, soddisfa entrambe queste condizioni, perché ha carattere transitorio e non incide sulla disponibilità delle risorse di Regioni ed enti locali, che sono comunque tenuti a contribuire al contenimento del fabbisogno finanziario del settore pubblico allargato. Dall'accertata natura di principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica della normativa impugnata discende la non fondatezza delle censure riferite all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost. (ex plurimis, sentenze n. 151 del 2012, n. 91 del 2011, n. 326 e n. 27 del 2010, n. 237 del 2009, n. 456 e n. 244 del 2005).

Eguale mente non fondate sono le censure prospettate dalle ricorrenti in riferimento all'art. 119 Cost.

L'autonomia finanziaria postula che le Regioni e gli enti locali «*abbiano la effettiva disponibilità delle risorse loro attribuite ed il potere di manovra dei mezzi finanziari*» (sentenza n. 171 del 1999) e ha «*un indubbio carattere funzionale*» (sentenza n. 742 del 1988) all'assolvimento dei compiti istituzionali che gli enti sono chiamati a svolgere. Inoltre, l'art. 119, secondo comma, Cost. prevede che le Regioni e gli enti locali «*[s]tabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*». Il regime di tesoreria unica non lede l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa degli enti territoriali: esso non preclude ai soggetti che vi sono sottoposti «*la facoltà di disporre delle proprie risorse, nel senso di valutarne discrezionalmente la congruità rispetto alle necessità concrete e di indirizzarle verso gli obiettivi rispondenti alle finalità istituzionali, ma si limita a consentire il controllo del flusso delle disponibilità di cassa, coordinandolo alle esigenze generali dell'economia nazionale*» (sentenza n. 162 del 1982). Ne discende che l'autonomia di Regioni ed enti locali nel disporre delle proprie risorse per «*finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite*» (art. 119, quarto comma, Cost.) non è limitata dalla disciplina impugnata, che non influisce in alcun modo sulla disponibilità delle loro somme; né i conti presso le Tesorerie provinciali intestati agli enti possono essere considerati come «*anomali strumenti di controllo sulla gestione finanziaria*», in quanto non frappongono «*ostacoli all'effettiva e pronta utilizzazione delle risorse a disposizione*» di Regioni ed enti locali (sentenze n. 742 del 1988, n. 244 del 1985, n. 307 del 1983, n. 162 del 1982, n. 94 del 1981 e n. 155 del 1977).

Le ricorrenti, d'altra parte, lamentano esclusivamente la sottrazione – temporalmente limitata – alle Regioni e agli enti locali del potere di decidere presso quale istituto di credito depositare l'intero ammontare delle somme derivanti da entrate proprie. Da tale menomazione discenderebbe l'impossibilità per gli enti di negoziare un tasso di interesse bancario superiore a quello garantito dai sottoconti fruttiferi presso le Tesorerie provinciali. Tuttavia, l'eventuale minore redditività delle somme depositate nella Tesoreria erariale rispetto a quella che si avrebbe presso gli istituti di credito non incide in misura costituzionalmente rilevante sulla autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali, considerato che il sistema di tesoreria unica assicura per legge agli enti ad esso sottoposti un tasso di interesse – determinato secondo criteri di mercato – sulle somme derivanti da entrate proprie, garanzia che il sistema bancario non può offrire con altrettanta certezza a tutti gli enti; e considerate altresì, sia le circostanze straordinarie della finanza del settore pubblico allargato, sia la temporaneità della misura. Queste ultime censure muovevano dall'assunto che una minore redditività delle giacenze di cassa, determinata da una riduzione del tasso di interesse a seguito della rinegoziazione dei tassi tra enti pubblici e tesorieri, configurerebbe una lesione dell'autonomia finanziaria di Regioni ed enti locali. Una volta riconosciuto che il sistema di tesoreria unica previsto dalla normativa impugnata non viola l'art. 119 Cost. e che la minore redditività da interessi bancari non influisce in misura costituzionalmente rilevante sulla autonomia finanziaria degli enti, le censure prospettate in relazione all'art. 35, comma 13, debbono essere rigettate.

Secondo la Consulta la non fondatezza delle censure riferite agli articoli 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost. determina il rigetto anche degli altri motivi di gravame prospettati dalle ricorrenti, strettamente collegati alla lamentata lesione dell'autonomia finanziaria:

- non sono fondate le censure formulate con riferimento alle norme interposte di cui all'art. 2, comma 2, lettere b), c), p), dd), ii), ll), della legge n. 42 del 2009, dirette a garantire l'autonomia finanziaria di Regioni ed enti locali. L'obbligo di giacenza presso le casse erariali previsto dall'art. 35 non influisce sulla disponibilità delle somme degli enti, né tanto meno sulla corrispondenza tra responsabilità finanziaria e responsabilità amministrativa di Regioni ed enti locali;
- ugualmente non sono fondate le censure sollevate dalle Regioni Piemonte e Veneto in riferimento all'art. 118 Cost., perché la capacità amministrativa degli enti non può ritenersi limitata da un sistema che garantisce ad essi la piena ed effettiva disponibilità delle risorse. L'art. 35 non determina la soppressione dei servizi di tesoreria di Regioni ed enti locali, perché i loro tesorerieri continuano a svolgere il complesso di operazioni collegate alla gestione finanziaria dei rispettivi enti, come il pagamento di spese e la custodia di titoli e valori. L'unica differenza è che, fino al 31 dicembre 2014, i tesorerieri degli enti debbono coordinarsi con le sezioni di Tesoreria provinciale per quanto riguarda tutte le operazioni di cassa, mentre nel regime cosiddetto misto ciò si verificava solo con riferimento all'uso di somme derivanti dalle entrate non proprie dell'ente, depositate sui conti non fruttiferi della Tesoreria erariale;
- non sono fondate le censure riferite agli artt. 3 e 97 Cost., anch'esse prospettate dalle Regioni Piemonte e Veneto, in quanto la normativa impugnata è finalizzata anche a contrastare, in modo non irragionevole, il ritardo nei pagamenti da parte degli enti pubblici, ad accelerare la spesa e a favorire il buon andamento della pubblica amministrazione. Ciò trova conferma nella stretta correlazione esistente tra tutte le misure dettate dall'art. 35, sottolineata dall'uso, nella rubrica dell'articolo, della congiunzione «nonché» per collegare le disposizioni in materia di tempestività dei pagamenti ed estinzione dei debiti con quelle in materia di tesoreria unica: interventi tutti riguardanti la gestione della liquidità. L'obiettivo di perseguire la tempestività dei pagamenti, del resto, richiede una gestione di tesoreria che non incentivi l'accumulo di giacenze, sicché l'eventuale interesse di Regioni e di enti locali a mantenere ingenti somme presso le loro tesorerie risulterebbe contrario al principio di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost.;
- va rigettata, poi, la censura sollevata dalla Regione Veneto in relazione all'art. 5 Cost., in quanto, come sopra illustrato con riguardo agli articoli 117 e 119 Cost., il sistema di tesoreria unica non produce alcuna lesione delle autonomie territoriali;
- non sono fondate le censure formulate dalle Regioni Piemonte e Veneto in riferimento all'art. 120 Cost., perché la violazione del principio di leale collaborazione non può essere prospettata quando si tratti di attività legislativa (sentenza n. 33 del 2011). Inoltre, la disciplina censurata – che stabilisce un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica e mira a regolare i flussi di liquidità sull'intero territorio nazionale – non può essere considerata come intervento sostitutivo;
- vanno rigettate anche le censure prospettate dalla Regione siciliana per violazione degli artt. 20, 36 e 43 dello statuto, dell'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965, e dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, con riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119, primo e secondo comma, Cost. Come già osservato dalla Corte, nello statuto siciliano e nelle disposizioni di attuazione non vi sono norme relative ai meccanismi di tesoreria (sentenza n. 334 del 2009). Gli stessi articoli richiamati dalla ricorrente si limitano a dettare previsioni generiche circa il fabbisogno finanziario; né, dato il tenore delle disposizioni statutarie, è possibile individuare situazioni da comparare al fine di verificare – ai sensi dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 – se vi siano eventuali «forme di autonomia» più ampie, già attribuite alla Regione siciliana, rispetto a quelle garantite dalla normativa impugnata (sentenza n. 314 del 2003).

ricorrente - Norma medio tempore non applicata - Cessazione della materia del contendere. - D.l. 24 gennaio 2012, n. 1 (convertito nella legge 24 marzo 2012, n. 27), art. 35, comma 10. - Costituzione, artt. 3, 117, terzo e quarto comma, 118, primo e secondo comma, 119 e 120.

Bilancio e contabilità pubblica - Riordino del sistema di tesoreria unica - Ricorso della Regione Veneto - Sopravvenuta conversione in legge della disposizione censurata in senso satisfattivo delle pretese avanzate dalla ricorrente - Norma medio tempore non applicata - Cessazione della materia del contendere. - D.l. 24 gennaio 2012, n. 1 (convertito nella legge 24 marzo 2012, n. 27), art. 35, comma 10. - Costituzione, artt. 3, 5, 41, 42, 81, 97, 117, 118, 119 e 120; legge 5 maggio 2009, n. 42.

Bilancio e contabilità pubblica - Riordino del sistema di tesoreria unica - Ricorsi delle Regioni Piemonte, Veneto, Toscana e Sicilia - Eccezioni genericità dei profili di lesione prospettati - Reiezione. - D.l. 24 gennaio 2012, n. 1 (convertito nella legge 24 marzo 2012, n. 27), art. 35, commi 8, 9, 10 e 13. - Costituzione, artt. 117, terzo comma, 118 e 119.

Bilancio e contabilità pubblica - Riordino del sistema di tesoreria unica - Ricorsi delle Regioni Piemonte, Veneto, Toscana e Sicilia - Eccezioni difetto di legittimazione attiva delle ricorrenti con riguardo al sistema di tesoreria degli enti locali - Reiezione. - D.l. 24 gennaio 2012, n. 1 (convertito nella legge 24 marzo 2012, n. 27), art. 35, commi 8, 9, 10 e 13. - Costituzione, artt. 117, terzo comma, 118 e 119.

Bilancio e contabilità pubblica - Riordino del sistema di tesoreria unica - Ricorso della Regione Veneto - Evocazione di parametri non attinenti al riparto di competenze - Insufficiente motivazione circa la ridondanza delle violazioni denunciate sul riparto di competenze - Inammissibilità delle questioni. - D.l. 24 gennaio 2012, n. 1 (convertito nella legge 24 marzo 2012, n. 27), art. 35, commi 8 e 9. - Costituzione, artt. 41, 42 e 81.

Bilancio e contabilità pubblica - Riordino del sistema di tesoreria unica - Ricorso della Regione Veneto - Evocazione di parametri non attinenti al riparto di competenze - Insufficiente motivazione circa la ridondanza delle violazioni denunciate sul riparto di competenze - Inammissibilità delle questioni. - D.l. 24 gennaio 2012, n. 1 (convertito nella legge 24 marzo 2012, n. 27), art. 35, commi 8, 9, 10 e 13. - Costituzione, artt. 41, 42 e 81.

Bilancio e contabilità pubblica - Riordino del sistema di tesoreria unica - Ricorso della Regione Piemonte - Evocazione di parametri non attinenti al riparto di competenze - Insufficiente motivazione circa la ridondanza delle violazioni denunciate sul riparto di competenze - Inammissibilità delle questioni. - D.l. 24 gennaio 2012, n. 1 (convertito nella legge 24 marzo 2012, n. 27), art. 35, comma 9. - Costituzione, art. 3.

Bilancio e contabilità pubblica - Riordino del sistema di tesoreria unica - Temporanea sospensione, fino al 31 dicembre 2014, del sistema di tesoreria unica cosiddetta mista di cui all'art. 7 del d.lgs. n. 279 del 1997, e contestuale applicazione del sistema di tesoreria unica di cui all'art. 1 della legge n. 720 del 1984 - Ricorso della Regione Piemonte - Asserita lesione delle attribuzioni legislative, amministrative e finanziarie delle regioni e degli enti locali - Asserita violazione del principio di ragionevolezza - Asserita violazione del principio di leale collaborazione - Insussistenza - Disciplina rientrante tra le scelte di politica economica nazionale adottate per far fronte alla contingente emergenza finanziaria, da collocarsi nell'ambito dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, nonché nella materia della tutela del risparmio e dei mercati finanziari - Non fondatezza delle questioni. - D.l. 24 gennaio 2012, n. 1 (convertito nella legge 24 marzo 2012, n. 27), art. 35, commi 8, 9, 10 e 13. - Costituzione, artt. 3, 117, terzo e quarto comma, 118, primo e secondo comma, 119 e 120.

Bilancio e contabilità pubblica - Riordino del sistema di tesoreria unica - Temporanea sospensione, fino al 31 dicembre 2014, del sistema di tesoreria unica cosiddetta mista di cui all'art. 7 del d.lgs. n. 279 del 1997, e contestuale applicazione del sistema di tesoreria unica di cui all'art. 1 della legge n. 720 del 1984 - Ricorso della Regione Veneto - Asserita lesione delle attribuzioni legislative, amministrative e finanziarie delle regioni e degli enti locali - Asserita violazione dei principi di ragionevolezza e di buon andamento della pubblica amministrazione, ridondante sul riparto delle competenze - Asserita violazione del principio di leale collaborazione - Insussistenza - Disciplina rientrante tra le scelte di politica economica nazionale adottate per far fronte alla contingente emergenza finanziaria, da collocarsi nell'ambito dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, nonché nella materia della tutela del risparmio e dei mercati finanziari - Non fondatezza delle questioni. - D.l. 24 gennaio 2012, n. 1 (convertito nella legge 24 marzo 2012, n. 27), art. 35, commi 8, 9 e 10. - Costituzione, artt. 3, 5, 97, 117, 118, 119 e 120; legge 5 maggio 2009, n. 42.

Bilancio e contabilità pubblica - Riordino del sistema di tesoreria unica - Temporanea sospensione, fino al 31 dicembre 2014, del sistema di tesoreria unica cosiddetta mista di cui all'art. 7 del d.lgs. n. 279 del 1997, e contestuale applicazione del sistema di tesoreria unica di cui all'art. 1 della legge n. 720 del 1984 - Ricorso della Regione Veneto - Asserita lesione delle attribuzioni legislative, amministrative e finanziarie delle regioni e degli enti locali - Asserita violazione dei principi di ragionevolezza e di buon andamento della pubblica amministrazione, ridondante sul riparto delle competenze - Asserita violazione del principio di leale collaborazione - Insussistenza - Disciplina rientrante tra le scelte di politica economica nazionale adottate per far fronte alla contingente emergenza finanziaria, da collocarsi nell'ambito dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, nonché nella materia della tutela del risparmio e dei mercati finanziari - Non fondatezza delle questioni. - D.l. 24 gennaio 2012, n. 1 (convertito nella legge 24 marzo 2012, n. 27), art. 35, commi 8, 9, 10 e 13. - Costituzione, artt. 3, 5, 97, 117, 118, 119 e 120; legge 5 maggio 2009, n. 42, art. 2, comma 2, lett. b), c), p), dd), ii) l).

Bilancio e contabilità pubblica - Riordino del sistema di tesoreria unica - Temporanea sospensione, fino al 31 dicembre 2014, del sistema di tesoreria unica cosiddetta mista di cui all'art. 7 del d.lgs. n. 279 del 1997, e contestuale applicazione del sistema di tesoreria unica di cui all'art. 1 della legge n. 720 del 1984 - Ricorso della Regione Toscana - Asserita lesione delle attribuzioni legislative e finanziarie delle regioni e degli enti locali - Insussistenza - Disciplina rientrante tra le scelte di politica economica nazionale adottate per far fronte alla contingente emergenza finanziaria, da collocarsi nell'ambito dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, nonché nella materia della tutela del risparmio e dei mercati finanziari - Non fondatezza delle questioni. - D.l. 24 gennaio 2012, n. 1 (convertito nella legge 24 marzo 2012, n. 27), art. 35, commi 8, 9 e 10. - Costituzione, artt. 117, terzo e quarto comma, e 119, primo, secondo e quarto comma.

Bilancio e contabilità pubblica - Riordino del sistema di tesoreria unica - Temporanea sospensione, fino al 31 dicembre 2014, del sistema di tesoreria unica cosiddetta mista di cui all'art. 7 del d.lgs. n. 279 del 1997, e contestuale applicazione del sistema di tesoreria unica di cui all'art. 1 della legge n. 720 del 1984 - Ricorso della Regione siciliana - Asserita lesione delle attribuzioni legislative e finanziarie delle regioni e degli enti locali - Asserita violazione del principio di leale collaborazione - Insussistenza - Disciplina rientrante tra le scelte di politica economica nazionale adottate per far fronte alla contingente emergenza finanziaria, da collocarsi nell'ambito dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, nonché nella materia della tutela del risparmio e dei mercati finanziari - Non fondatezza delle questioni. - D.l. 24 gennaio 2012, n. 1 (convertito nella legge 24 marzo 2012, n. 27), art. 35, commi 8, 9, 10 e 13. - Costituzione, artt. 117, terzo comma, e 119, primo e secondo comma; legge costituzionale, 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; statuto della Regione siciliana, artt. 20, 36 e 43; d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, art. 2.

Bilancio e contabilità pubblica - Riordino del sistema di tesoreria unica - Temporanea sospensione, fino al 31 dicembre 2014, del sistema di tesoreria unica cosiddetta mista di cui all'art. 7 del d.lgs. n. 279 del 1997, e contestuale applicazione del sistema di tesoreria unica di cui all'art. 1 della legge n. 720 del 1984 - Disciplina adottata con decreto ministeriale - Ricorsi delle Regioni Piemonte e Veneto - Asserito esercizio da parte del Governo della potestà regolamentare in ambito riservato alla Regione - Asserita lesione delle attribuzioni finanziarie delle regioni e degli enti locali - Insussistenza - Decreto di carattere essenzialmente tecnico e privo di natura regolamentare, attuativo di principio di coordinamento della finanza pubblica - Disciplina rientrante tra le scelte di politica economica nazionale adottate per far fronte alla contingente emergenza finanziaria, da collocarsi nell'ambito dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, nonché nella materia della tutela del risparmio e dei mercati finanziari - Non fondatezza delle questioni. - D.l. 24 gennaio 2012, n. 1 (convertito nella legge 24 marzo 2012, n. 27), art. 35, comma 9. - Costituzione, artt. 117, sesto comma, e 119.

Bilancio e contabilità pubblica - Riordino del sistema di tesoreria unica - Temporanea sospensione, fino al 31 dicembre 2014, del sistema di tesoreria unica cosiddetta mista di cui all'art. 7 del d.lgs. n. 279 del 1997, e contestuale applicazione del sistema di tesoreria unica di cui all'art. 1 della legge n. 720 del 1984 - Ricorso della Regione Piemonte - Asserita lesione delle attribuzioni legislative, amministrative e finanziarie delle regioni e degli enti locali - Asserita violazione del principio di ragionevolezza, ridondante sul riparto delle competenze - Asserita violazione del principio di leale collaborazione - Insussistenza - Disciplina rientrante tra le scelte di politica economica nazionale adottate per far fronte alla contingente emergenza finanziaria, da collocarsi nell'ambito dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, nonché nella materia della tutela del risparmio e dei mercati finanziari - Non fondatezza della questione. - D.l. 24 gennaio 2012, n. 1 (convertito nella legge 24 marzo 2012, n. 27), art. 35, comma 13. - Costituzione, artt. 3, 117, terzo e quarto comma, 118, primo e secondo comma, 119 e 120.

Bilancio e contabilità pubblica - Riordino del sistema di tesoreria unica - Temporanea sospensione, fino al 31 dicembre 2014, del sistema di tesoreria unica cosiddetta mista di cui all'art. 7 del d.lgs. n. 279 del 1997, e contestuale applicazione del sistema di tesoreria unica di cui all'art. 1 della legge n. 720 del 1984 - Ricorso della Regione Veneto - Asserita lesione delle attribuzioni finanziarie delle regioni e degli enti locali - Insussistenza - Disciplina rientrante tra le scelte di politica economica nazionale adottate per far fronte alla contingente emergenza finanziaria, da collocarsi nell'ambito dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, nonché nella materia della tutela del risparmio e dei mercati finanziari - Non fondatezza della questione. - D.l. 24 gennaio 2012, n. 1 (convertito nella legge 24 marzo 2012, n. 27), art. 35, comma 13. - Costituzione, art. 119.

Bilancio e contabilità pubblica - Riordino del sistema di tesoreria unica - Temporanea sospensione, fino al 31 dicembre 2014, del sistema di tesoreria unica cosiddetta mista di cui all'art. 7 del d.lgs. n. 279 del 1997, e contestuale applicazione del sistema di tesoreria unica di cui all'art. 1 della legge n. 720 del 1984 - Ricorsi delle Regioni Piemonte e Veneto - Istanze di sospensione dell'efficacia delle disposizioni impugnate - Questioni decise nel merito - Non luogo a provvedere. - D.l. 24 gennaio 2012, n. 1 (convertito nella legge 24 marzo 2012, n. 27), art. 35. - Costituzione, artt. 117, 118 e 119; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 35. [\(GU n.51 del 27-12-2012\)](#)

LA CORTE COSTITUZIONALE  
ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo 35, commi 8, 9, 10 e 13, del decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), sia nel testo originario, sia in quello risultante dalla conversione in legge 24 marzo 2012, n. 27, promossi dalle Regioni Piemonte, Veneto, Toscana e dalla Regione siciliana con ricorsi notificati il 24 febbraio, il 13 marzo, il 22-24 e il 23 maggio 2012, depositati il 28 febbraio, il 22 marzo, il 29 e il 31 maggio 2012 e rispettivamente iscritti ai nn. 35, 60, 83, 82 e 85 del registro ricorsi 2012.

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

*udito* nell'udienza pubblica del 4 dicembre 2012 il Giudice relatore Sabino Cassese;

*uditi* gli avvocati Luca Antonini per la Regione Piemonte, Mario Bertolissi e Luigi Manzi per la Regione Veneto, Marcello Cecchetti per la Regione Toscana, Beatrice Fiandaca e Marina Valli per la Regione siciliana e l'avvocato dello Stato Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri.

### *Ritenuto in fatto*

(omissis)

### *Considerato in diritto*

1.— Con cinque ricorsi, iscritti rispettivamente ai nn. 35, 60, 82, 83 e 85 del reg. ric. 2012, quattro Regioni – Piemonte, Veneto, Toscana e Regione siciliana – hanno impugnato, fra l'altro, l'articolo 35, commi 8, 9, 10 e 13, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, con riferimento ai seguenti parametri: gli articoli 3, 5, 41, 42, 81, 97, 117, 118, 119 e 120 Cost., il principio di leale collaborazione, le norme interposte di cui all'art. 2, comma 2, lettere b), c), p), dd), ii), ll), della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), e, con riguardo alla Regione siciliana, gli articoli 20, 36 e 43 dello statuto regionale, approvato con regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, e l'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello statuto della Regione siciliana in materia finanziaria), nonché l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della Parte seconda della Costituzione), con riferimento agli articoli 117, terzo comma, e 119, primo e secondo comma, della Costituzione. Le Regioni Piemonte e Veneto hanno altresì chiesto la sospensione dell'efficacia delle disposizioni impuginate, ai sensi dell'articolo 35 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

La trattazione delle questioni di legittimità costituzionale relative alle suddette disposizioni viene qui separata da quella delle altre questioni, promosse dalle Regioni Toscana e Veneto e dalla Regione siciliana con i medesimi ricorsi, che devono essere riservate ad altre pronunce.

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

2.— Le Regioni Piemonte (reg. ric. n. 35 del 2012) e Veneto (reg. ric. n. 60 del 2012) hanno impugnato l'art. 35 del decreto-legge n. 1 del 2012 prima che il decreto fosse convertito in legge. In sede di conversione, i commi 9 e 10 dell'art. 35 sono stati modificati.

2.1.— Con riguardo al comma 9, la legge di conversione n. 27 del 2012, da un lato, ha sostituito le espressioni «entro il 29 febbraio 2012» ed «entro il 16 aprile 2012» con, rispettivamente, «alla data del 29 febbraio 2012» e «alla data del 16 aprile 2012»; dall'altro lato, ha aggiunto il periodo finale «Sono fatti salvi eventuali versamenti già effettuati alla data di entrata in vigore del presente provvedimento».

Tali innovazioni non alterano il contenuto sostanziale della disciplina originariamente dettata dal comma 9, oggetto di specifica censura da parte delle Regioni Piemonte e Veneto nei rispettivi ricorsi. Ne deriva che le questioni promosse nei confronti del testo originario dell'art. 35, comma 9, del decreto-legge n. 1 del 2012 «possono essere agevolmente trasferite sul corrispondente testo risultante dalla legge di conversione, senza che la materia del contendere possa ritenersi al riguardo cessata, perché le innovazioni introdotte sono inidonee a risolvere i punti di interesse» (ex plurimis, sentenza n. 153 del 2011).

2.2.— Il comma 10, nel testo originario, prevedeva che «[f]ino al completo riversamento delle risorse sulle contabilità speciali di cui al comma 9, per far fronte ai pagamenti disposti dagli enti ed organismi pubblici di cui al comma 8, i tesoriери o cassieri degli stessi utilizzano prioritariamente le risorse esigibili depositate presso gli stessi trasferendo gli eventuali vincoli di destinazione sulle somme depositate presso la tesoreria statale». La legge di conversione ha sostituito questa disposizione con la seguente: «I tesoriери o cassieri degli enti ed organismi pubblici di cui al comma 8 provvedono ad adeguare la propria operatività alle disposizioni di cui all'articolo 1 della legge 29 ottobre 1984, n. 720, e relative norme amministrative di attuazione, il giorno successivo a quello del versamento della residua quota delle disponibilità previsto al comma 9. Nelle more di tale adeguamento i predetti tesoriери e cassieri continuano ad adottare i criteri gestionali previsti dall'articolo 7 del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279».

L'attuale formulazione del comma 10 detta una disciplina transitoria per l'entrata in vigore del sistema di tesoreria unica, prevedendo che, fino al riversamento delle giacenze degli enti nei conti fruttiferi della Tesoreria erariale, continua ad applicarsi il regime di tesoreria unica cosiddetta mista regolato all'articolo 7 del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279 (Individuazione delle unità previsionali di base del bilancio dello Stato, riordino del sistema di tesoreria unica e ristrutturazione del rendiconto generale dello Stato), e ora sospeso fino al 31 dicembre 2014. L'attuale formulazione dell'art. 35, comma 10, diversamente da quanto disposto dal precedente testo, non indica alcun criterio di priorità circa l'utilizzo delle risorse depositate presso gli enti per far fronte ai loro pagamenti. La modificazione apportata alla disposizione impugnata – che non risulta aver avuto medio tempore applicazione – è dunque pienamente soddisfacente delle pretese avanzate dalle ricorrenti, ad avviso delle quali la priorità di utilizzo della liquidità da parte dei tesoriери regionali prevista dal testo originario della disposizione impugnata era da ritenersi lesiva dell'autonomia finanziaria degli enti. Può quindi essere dichiarata la cessazione della materia del contendere con riguardo alle questioni promosse nei confronti del testo originario dell'art. 35, comma 10, del decreto-legge n. 1 del 2012 dalla Regione Piemonte, in riferimento agli artt. 3, 117, terzo e quarto comma, 118, primo e secondo comma, e 119 Cost., e dalla Regione Veneto, in relazione agli artt. 3, 5, 41, 42, 81, 97, 117, 118, 119 e 120 Cost., nonché al principio di leale collaborazione e alle norme interposte di cui alla legge n. 42 del 2009 (ex plurimis, sentenza n. 153 del 2011).

3.— Vanno preliminarmente esaminate le due eccezioni sollevate dalla difesa dello Stato, la quale ritiene che tutti i ricorsi siano inammissibili per la genericità dei profili di lesione prospettati e per difetto di legittimazione attiva delle ricorrenti con riguardo al sistema di tesoreria degli enti locali.

3.1.— La prima eccezione non è fondata, in quanto, nonostante l'ampiezza delle censure formulate, le ricorrenti indicano con precisione le attribuzioni costituzionali che sarebbero lese dalla normativa impugnata, con particolare riferimento alla potestà legislativa regionale in materia di coordinamento

della finanza pubblica (art. 117, terzo comma, Cost.), all'autonomia amministrativa (art. 118 Cost.) e all'autonomia finanziaria (art. 119 Cost.).

3.2.— Anche la seconda eccezione va respinta. Questa Corte ha affermato in più occasioni che «le Regioni sono legittimate a denunciare la legge statale anche per la lesione delle attribuzioni degli enti locali, indipendentemente dalla prospettazione della violazione della competenza legislativa regionale», perché «la stretta connessione, in particolare (...) in tema di finanza regionale e locale, tra le attribuzioni regionali e quelle delle autonomie locali consente di ritenere che la lesione delle competenze locali sia potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle competenze regionali» (sentenze n. 298 del 2009, n. 169 e n. 95 del 2007, n. 417 del 2005 e n. 196 del 2004).

4.— Ancora in via preliminare, va esaminata l'ammissibilità delle censure riferite a parametri diversi da quelli di cui al Titolo V, Parte seconda, della Costituzione.

4.1.— Questa Corte ha più volte precisato che «le Regioni possono evocare parametri di legittimità diversi da quelli che sovrintendono al riparto di attribuzioni solo allorché la violazione denunciata sia “potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni” (sentenza n. 303 del 2003; di recente, nello stesso senso, sentenze n. 80 e n. 22 del 2012) e queste abbiano sufficientemente motivato in ordine ai profili di una “possibile ridondanza” della predetta violazione sul riparto di competenze, assolvendo all'onere di operare la necessaria indicazione della specifica competenza regionale che ne risulterebbe offesa e delle ragioni di tale lesione (sentenza n. 33 del 2011)» (ex plurimis, sentenza n. 199 del 2012).

Tali requisiti di ammissibilità non sono soddisfatti dalle censure sollevate dalla Regione Veneto nei confronti sia dell'art. 35, commi 8, 9 e 10, del decreto-legge n. 1 del 2012, sia dell'art. 35, commi 8, 9, 10 e 13, dello stesso decreto-legge, convertito, con modificazione, dalla legge n. 27 del 2012, in riferimento agli artt. 41, 42 e 81 Cost., né dalla censura prospettata dalla Regione Piemonte nei confronti dell'art. 35, comma 9, in riferimento all'art. 3 Cost., in quanto la denunciata violazione di questi parametri non rileva sul piano della distribuzione delle competenze costituzionali tra Stato e Regioni, né le ricorrenti hanno indicato in quale modo l'asserita lesione di dette disposizioni ridonderebbe sulle attribuzioni regionali.

4.2.— Sono ammissibili, invece, le censure sollevate nei confronti dell'art. 35, commi 8, 9, 10 e 13 dalla Regione Piemonte in riferimento rispettivamente all'art. 3 Cost. e dalla Regione Veneto in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., perché la lamentata violazione dei principi di ragionevolezza e di buon andamento della pubblica amministrazione viene prospettata in stretta correlazione con l'asserita lesione delle attribuzioni riconosciute alle Regioni dagli artt. 117, 118 e 119 Cost.

Entrambe le ricorrenti assumono che la normativa impugnata difetterebbe di ragionevolezza per la totale assenza di una disciplina transitoria e per la natura temporanea della misura di sospensione del regime di tesoreria unica cosiddetta mista previsto dall'art. 7 del decreto legislativo n. 279 del 1997. Ciò produrrebbe, in particolare ad avviso della Regione Veneto, «una disciplina altalenante, costituita, per un verso, dalla reviviscenza provvisoria di un corpo normativo datato, incostituzionale, privo degli strumenti di attuazione, e, per l'altro, dal congelamento di un sistema di tesoreria conforme a Costituzione, rispettoso delle autonomie e rodato nel tempo», con evidenti ricadute negative sull'erogazione dei servizi da parte dell'amministrazione. Così argomentando, le Regioni Piemonte e Veneto «hanno fornito una sufficiente motivazione in ordine ai profili della “possibile ridondanza” sul riparto di competenze della denunciata violazione» (sentenza n. 199 del 2012), evidenziando la potenziale lesione della loro autonomia finanziaria e amministrativa (art. 118 e 119 Cost.) che deriverebbe dalla violazione degli artt. 3 e 97 Cost.

5.— Nel merito, tutte le ricorrenti censurano la temporanea sospensione, fino al 31 dicembre 2014, del sistema di tesoreria unica cosiddetta mista previsto dall'articolo 7 del decreto legislativo n. 279

del 1997 (regime introdotto per Regioni ed enti locali e poi esteso anche a università statali ed enti del servizio sanitario) e la contestuale applicazione del sistema di tesoreria unica regolato dall'articolo 1 della legge 29 ottobre 1984, n. 720 (Istituzione del sistema di tesoreria unica per enti ed organismi pubblici).

In via preliminare, è quindi necessario ricostruire il complesso quadro normativo in cui si collocano le disposizioni censurate. In particolare, il processo di riforma del sistema di tesoreria dello Stato, avviato negli anni ottanta del ventesimo secolo con l'acuirsi dell'emergenza finanziaria per meglio regolare i flussi di liquidità dei soggetti pubblici, è stato scandito da tre principali interventi legislativi, tutti ispirati dall'unitario disegno di contenere il fabbisogno finanziario dello Stato ordinamento. Dapprima, la legge n. 720 del 1984 ha introdotto il sistema di tesoreria unica per gli enti e gli organismi del settore pubblico allargato. Successivamente, il decreto legislativo n. 279 del 1997 ha istituito il regime di tesoreria unica cosiddetta mista per Regioni ed enti locali (applicato poi anche a università statali ed enti del servizio sanitario nazionale). Da ultimo, l'art. 35 del decreto-legge n. 1 del 2012, impugnato dalle ricorrenti, ha sospeso la vigenza del sistema di tesoreria unica cosiddetta mista fino al 31 dicembre 2014, disponendo la temporanea applicazione del regime introdotto nel 1984.

5.1.— La legge n. 720 del 1984 prevede un sistema di tesoreria di tipo “binario”, così come definito da questa Corte (sentenza n. 243 del 1985), per cui gli enti pubblici del settore pubblico allargato sono stati divisi in due elenchi.

Per quelli indicati nella tabella A – che in origine includeva i Comuni, ma non le Regioni – è applicato un regime di tesoreria unica con conti presso servizi di tesoreria provinciale dello Stato, suddivisi in due sottoconti: uno infruttifero, per le entrate di provenienza statale; uno fruttifero, per le entrate cosiddette proprie, ossia quelle «costituite da introiti tributari ed extratributari, per vendita di beni e servizi, per canoni, sovracani e indennizzi, o da altri introiti provenienti dal settore privato». L'interesse da riconoscere al sottoconto fruttifero è stabilito, con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, «in una misura compresa fra il valore dell'interesse corrisposto per i depositi sui libretti postali di risparmio e quello previsto per i buoni ordinari del Tesoro a scadenza trimestrale» (art. 1, comma 3, della legge n. 720 del 1984). Il tasso, che è stato in passato anche del 3,50 per cento lordo, è oggi pari all'1 per cento lordo (decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 13 maggio 2011 – “Rideterminazione del tasso di interesse da corrispondere sulle somme versate sulle contabilità speciali fruttifere degli enti ed organismi pubblici”).

Quanto agli enti indicati nella tabella B – dove dal 1984 al 2001 sono state incluse le Regioni a statuto ordinario e fino al 2009 quelle a statuto speciale e le Province autonome – è invece previsto, secondo il meccanismo di cui all'articolo 40 della legge 30 marzo 1981, n. 119 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 1981), un limite massimo alla liquidità disponibile in cassa calcolato in base al bilancio di competenza degli enti medesimi (limite in origine pari al 12 per cento, poi progressivamente ridotto al 3 per cento): eventuali somme in eccesso debbono essere riversate dagli istituti di credito degli enti in conti presso la Tesoreria dello Stato.

5.2.— L'articolo 7 del decreto legislativo n. 279 del 1997 – i cui effetti sono ora sospesi fino al 31 dicembre 2014 dalla normativa impugnata – ha invece introdotto per Regioni ed enti locali (e poi anche per le università statali e gli enti del servizio sanitario) un regime di tesoreria unica cosiddetta mista. In base ad esso, tutte «le disponibilità derivanti dalle entrate diverse da quelle» riconducibili direttamente o indirettamente allo Stato – le quali debbono essere mantenute su conti infruttiferi presso la Tesoreria erariale – possono essere tenute dagli enti presso i propri servizi di tesoreria. A garanzia delle casse erariali, il regime prevede alcuni accorgimenti, come ad esempio l'obbligo per gli enti di usare per i pagamenti prioritariamente le somme escluse dal riversamento nella Tesoreria erariale (art. 7, comma 3, del decreto legislativo n. 279 del 1997).

Il regime di tesoreria unica cosiddetta mista è stato applicato alle Regioni a statuto ordinario dal 2001, con contestuale spostamento di tali enti dalla tabella B alla tabella A della legge n. 720 del 1984 (art. 66, comma 5, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2001»; circolare del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica 13 febbraio 2001, n. 8, sulle Regioni a statuto ordinario e il nuovo sistema di tesoreria unica). L'estensione alle Regioni a statuto speciale e Province autonome è stata prevista a partire dal 2009, con l'art. 77-quater, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

5.3.— L'art. 35, comma 8, del decreto-legge n. 1 del 2012, impugnato dalle ricorrenti, ha previsto la sospensione fino al 31 dicembre 2014 del regime di tesoreria unica cosiddetta mista introdotto nel 1997 e, contestualmente, l'applicazione del sistema regolato dall'art. 1 della legge n. 720 del 1984. In tal modo, gli enti locali sono rientrati nell'ambito di applicazione del regime cui erano stati sottoposti fino al 1997, mentre le Regioni, per la prima volta, sono assoggettate al sistema di tesoreria unica previsto per gli enti inclusi nella tabella A della legge n. 720 del 1984.

Come evidenzia la stessa rubrica dell'art. 35 (Misure per la tempestività dei pagamenti per l'estinzione dei debiti pregressi delle amministrazioni statali nonché disposizioni in materia di tesoreria unica), la scelta di sospendere temporaneamente il regime di tesoreria unica cosiddetta mista si inserisce nell'ambito di interventi diretti a garantire la tempestività dei pagamenti da parte delle pubbliche amministrazioni. Dai lavori preparatori si evince, inoltre, che la disciplina impugnata trova origine nell'esigenza di adottare una modalità di gestione della liquidità che, considerata la gravità dell'attuale situazione economico-finanziaria, permetta allo Stato di minimizzare il ricorso al mercato per reperire risorse.

L'applicazione del sistema di tesoreria unica in luogo di quello di tesoreria unica cosiddetta mista ha consentito, secondo quanto riportato negli atti del giudizio, di far confluire nelle casse dello Stato quasi nove miliardi di euro e, in base alle stime compiute dal Governo, ciò dovrebbe garantire un risparmio nella emissione di titoli, al netto delle spese di interesse da corrispondere agli enti, pari a oltre mezzo miliardo di euro in tre anni. In definitiva, secondo quanto emerge anche dalla relazione illustrativa, con l'art. 35 il legislatore ha inteso perseguire un obiettivo – quello di ridurre il fabbisogno finanziario, con conseguente minor emissione di titoli di Stato – collegato direttamente al controllo delle disponibilità di cassa di tutto il settore pubblico allargato, e quindi per un interesse che riguarda non solo lo Stato, ma tutti i soggetti pubblici.

6.— Così ricostruito il quadro normativo in materia di tesoreria unica, le numerose censure formulate dalle ricorrenti possono essere distribuite in tre gruppi di questioni, strettamente connesse, riferite alla asserita illegittimità costituzionale, rispettivamente, della disciplina impugnata nel suo complesso (con riguardo sia alle Regioni a statuto ordinario e agli enti locali, sia alla Regione siciliana), dell'art. 35, comma 9, e dell'art. 35, comma 13.

Le questioni non sono fondate.

6.1.— Innanzitutto, quanto alle censure prospettate dalle ricorrenti in riferimento all'art. 117 Cost., questa Corte ha già rilevato che il sistema di tesoreria unica dello Stato «è diretto a garantire il controllo della liquidità di cassa ed a disciplinare i flussi finanziari» (sentenze n. 171 del 1999 e n. 412 del 1993). Inoltre, le disposizioni della legge n. 720 del 1984 sono «strettamente collegate all'ambito di operatività delle leggi di bilancio» (sentenza n. 12 del 1995) e fissano «un principio stabilito dalle leggi dello Stato» applicabile anche alle Regioni a statuto speciale (sentenza n. 243 del 1985).

L'art. 35, nel prevedere la temporanea applicazione a Regioni ed enti locali del regime di tesoreria unica di cui all'art. 1 della legge n. 720 del 1984, senza vincolare o limitare la disponibilità

delle somme né incidere sulla loro destinazione, produce l'effetto immediato di riversare liquidità nelle tesorerie erariali, al fine di ridurre il fabbisogno finanziario, cioè l'ammontare per cui lo Stato deve – o ha già dovuto – ricorrere all'indebitamento mediante l'emissione di titoli. La normativa impugnata, dunque, detta una misura di gestione della liquidità, tramite la quale ingenti somme presenti nel sistema bancario vengono depositate nelle Tesorerie provinciali. L'obiettivo dichiarato è quello di emettere una minore quantità di titoli di Stato, contribuendo così a ridurre il differenziale – cosiddetto spread – tra il tasso d'interesse dei titoli italiani e quello, più basso, di titoli emessi da altri Paesi (in particolare la Germania).

La disciplina censurata rientra tra le scelte di politica economica nazionale adottate per far fronte alla contingente emergenza finanziaria, si colloca nell'ambito dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica – la cui determinazione spetta alla potestà legislativa statale – e comporta evidenti implicazioni anche in materia di tutela del risparmio e dei mercati finanziari. Il sistema di tesoreria unica è uno strumento essenziale per assicurare il contenimento del fabbisogno finanziario dello Stato ordinamento. Compete al legislatore statale, quindi, regolare il funzionamento di tale sistema.

Questa Corte ha precisato che possono essere ritenute principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., le norme che «si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente e non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi» (sentenze n. 193 e n. 148 del 2012; conformi, ex plurimis, sentenze n. 232 del 2011 e n. 326 del 2010). L'art. 35, disponendo, al fine di ridurre il fabbisogno finanziario dello Stato, la sospensione fino al 31 dicembre 2014 del regime di tesoreria unica cosiddetta mista e la contestuale applicazione del sistema di tesoreria unica di cui alla legge n. 720 del 1984, soddisfa entrambe queste condizioni, perché ha carattere transitorio e non incide sulla disponibilità delle risorse di Regioni ed enti locali, che sono comunque tenuti a contribuire al contenimento del fabbisogno finanziario del settore pubblico allargato.

Dall'accertata natura di principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica della normativa impugnata discende la non fondatezza delle censure riferite all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost. (ex plurimis, sentenze n. 151 del 2012, n. 91 del 2011, n. 326 e n. 27 del 2010, n. 237 del 2009, n. 456 e n. 244 del 2005).

6.1.1.— Egualmente non fondate sono le censure prospettate dalle ricorrenti in riferimento all'art. 119 Cost.

L'autonomia finanziaria postula che le Regioni e gli enti locali «abbiano la effettiva disponibilità delle risorse loro attribuite ed il potere di manovra dei mezzi finanziari» (sentenza n. 171 del 1999) e ha «un indubbio carattere funzionale» (sentenza n. 742 del 1988) all'assolvimento dei compiti istituzionali che gli enti sono chiamati a svolgere. Inoltre, l'art. 119, secondo comma, Cost. prevede che le Regioni e gli enti locali «[s]tabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario».

Il regime di tesoreria unica non lede l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa degli enti territoriali: esso – come già osservato da questa Corte con riguardo al meccanismo del limite di liquidità previsto dall'art. 40 della legge n. 119 del 1981 – non preclude ai soggetti che vi sono sottoposti «la facoltà di disporre delle proprie risorse, nel senso di valutarne discrezionalmente la congruità rispetto alle necessità concrete e di indirizzarle verso gli obiettivi rispondenti alle finalità istituzionali, ma si limita a consentire il controllo del flusso delle disponibilità di cassa, coordinandolo alle esigenze generali dell'economia nazionale» (sentenza n. 162 del 1982).

Ne discende che l'autonomia di Regioni ed enti locali nel disporre delle proprie risorse per «finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite» (art. 119, quarto comma, Cost.) non è limitata dalla disciplina impugnata, che non influisce in alcun modo sulla disponibilità delle loro somme; né i conti presso le Tesorerie provinciali intestati agli enti possono essere considerati come

«anomali strumenti di controllo sulla gestione finanziaria », in quanto non frappongono «ostacoli all'effettiva e pronta utilizzazione delle risorse a disposizione» di Regioni ed enti locali (sentenze n. 742 del 1988, n. 244 del 1985, n. 307 del 1983, n. 162 del 1982, n. 94 del 1981 e n. 155 del 1977).

Le ricorrenti, d'altra parte, lamentano esclusivamente la sottrazione – temporalmente limitata – alle Regioni e agli enti locali del potere di decidere presso quale istituto di credito depositare l'intero ammontare delle somme derivanti da entrate proprie. Da tale menomazione discenderebbe l'impossibilità per gli enti di negoziare un tasso di interesse bancario superiore a quello garantito dai sottoconti fruttiferi presso le Tesorerie provinciali. Tuttavia, l'eventuale minore redditività delle somme depositate nella Tesoreria erariale rispetto a quella che si avrebbe presso gli istituti di credito non incide in misura costituzionalmente rilevante sulla autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali, considerato che il sistema di tesoreria unica assicura per legge agli enti ad esso sottoposti un tasso di interesse – determinato secondo criteri di mercato – sulle somme derivanti da entrate proprie, garanzia che il sistema bancario non può offrire con altrettanta certezza a tutti gli enti; e considerate altresì, sia le circostanze straordinarie della finanza del settore pubblico allargato, sia la temporaneità della misura.

Il potere di scelta delle autonomie territoriali in ordine all'istituto presso il quale detenere le giacenze di cassa (banche private, come richiesto dalle ricorrenti, o Banca d'Italia, come discende dalla normativa impugnata) non attiene direttamente all'assunzione degli impegni di spesa o all'allocazione delle risorse, tratti essenziali dell'autonomia finanziaria, bensì riguarda la possibilità di produrre ulteriori entrate mediante la mera giacenza di somme presso istituti di credito. La possibilità per Regioni ed enti locali di negoziare con istituti di credito tassi di interesse superiori a quello assicurato dallo Stato – possibilità talora realizzabile a causa di rapporti “vischiosi” tra enti pubblici e sistema bancario – può ben essere sacrificata dinanzi alla necessità di adottare principi di coordinamento della finanza pubblica per tutti i soggetti del settore pubblico allargato in circostanze straordinarie che riguardano sia l'ente Stato, sia gli altri soggetti dell'ordinamento.

Dunque, la normativa impugnata, per di più temporalmente limitata, non può giudicarsi lesiva dell'autonomia regionale nell'ambito finanziario, legislativo e programmatico, e neppure è suscettibile di incidere sul buon andamento dell'amministrazione delle Regioni ricorrenti (sentenza n. 171 del 1999, in relazione a precedenti interventi legislativi in materia di tesoreria unica). Ne discende che, in una situazione di eccezionale gravità economico-finanziaria, nella quale tutti gli enti del settore pubblico allargato sono chiamati a contenere il fabbisogno finanziario e a contribuire alla riduzione dell'emissione di titoli di Stato, i rimedi predisposti dal legislatore non derogano al riparto delle competenze fissato dal Titolo V della Parte seconda della Costituzione, né limitano le garanzie costituzionali di autonomia degli enti territoriali (sentenza n. 151 del 2012).

6.1.2.— La non fondatezza delle censure riferite agli articoli 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost. determina il rigetto anche degli altri motivi di gravame prospettati dalle ricorrenti, strettamente collegati alla lamentata lesione dell'autonomia finanziaria.

Innanzitutto, non sono fondate le censure formulate dalla Regione Veneto con riferimento alle norme interposte di cui all'art. 2, comma 2, lettere b), c), p), dd), ii), ll), della legge n. 42 del 2009, dirette a garantire l'autonomia finanziaria di Regioni ed enti locali. L'obbligo di giacenza presso le casse erariali previsto dall'art. 35 non influisce sulla disponibilità delle somme degli enti, né tanto meno sulla corrispondenza tra responsabilità finanziaria e responsabilità amministrativa di Regioni ed enti locali (art. 2, comma, 2, lettera u, della legge n. 42 del 2009, invocato dalla Regione Piemonte).

Parimenti non fondate sono le argomentazioni svolte dalla Regione Piemonte in riferimento agli articoli 20 e 21 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), riguardanti la trasparenza dei conti sanitari e l'accensione di conti di tesoreria intestati alla sanità. Tali finalità possono essere realizzate anche mediante il sistema di tesoreria unica. La circolare del Ministero

dell'economia e delle finanze 24 marzo 2012, n. 11 (Attuazione dell'art. 35, commi 8-13, del d.l. n. 1/2012. Sospensione del sistema di tesoreria unica mista e assoggettamento al sistema di tesoreria unica dei dipartimenti universitari), il cui art. 5, lettera a), mantiene, infatti, per le Regioni contabilità speciali distinte per la gestione ordinaria e per quella sanitaria.

Vanno respinte anche le censure sollevate dalle Regioni Piemonte e Veneto in riferimento all'art. 118 Cost., perché la capacità amministrativa degli enti non può ritenersi limitata da un sistema che garantisce ad essi la piena ed effettiva disponibilità delle risorse. L'art. 35 non determina la soppressione dei servizi di tesoreria di Regioni ed enti locali, perché i loro tesorerieri continuano a svolgere il complesso di operazioni collegate alla gestione finanziaria dei rispettivi enti, come il pagamento di spese e la custodia di titoli e valori. L'unica differenza è che, fino al 31 dicembre 2014, i tesorerieri degli enti debbono coordinarsi con le sezioni di Tesoreria provinciale per quanto riguarda tutte le operazioni di cassa, mentre nel regime cosiddetto misto ciò si verificava solo con riferimento all'uso di somme derivanti dalle entrate non proprie dell'ente, depositate sui conti non fruttiferi della Tesoreria erariale.

Inoltre, non sono fondate le censure riferite agli artt. 3 e 97 Cost., anch'esse prospettate dalle Regioni Piemonte e Veneto, in quanto la normativa impugnata è finalizzata anche a contrastare, in modo non irragionevole, il ritardo nei pagamenti da parte degli enti pubblici, ad accelerare la spesa e a favorire il buon andamento della pubblica amministrazione. Ciò trova conferma nella stretta correlazione esistente tra tutte le misure dettate dall'art. 35, sottolineata dall'uso, nella rubrica dell'articolo, della congiunzione «nonché» per collegare le disposizioni in materia di tempestività dei pagamenti ed estinzione dei debiti con quelle in materia di tesoreria unica: interventi tutti riguardanti la gestione della liquidità. L'obiettivo di perseguire la tempestività dei pagamenti, del resto, richiede una gestione di tesoreria che non incentivi l'accumulo di giacenze, sicché l'eventuale interesse di Regioni e di enti locali a mantenere ingenti somme presso le loro tesorerie risulterebbe contrario al principio di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost.

Va rigettata, poi, la censura sollevata dalla Regione Veneto in relazione all'art. 5 Cost., in quanto, come sopra illustrato con riguardo agli articoli 117 e 119 Cost., il sistema di tesoreria unica non produce alcuna lesione delle autonomie territoriali.

Infine, non sono fondate le censure formulate dalle Regioni Piemonte e Veneto in riferimento all'art. 120 Cost., perché la violazione del principio di leale collaborazione non può essere prospettata quando si tratti di attività legislativa (sentenza n. 33 del 2011). Inoltre, la disciplina censurata – che stabilisce un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica e mira a regolare i flussi di liquidità sull'intero territorio nazionale – non può essere considerata come intervento sostitutivo.

6.1.3.— Vanno rigettate anche le censure prospettate dalla Regione siciliana per violazione degli artt. 20, 36 e 43 dello statuto, dell'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965, e dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, con riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119, primo e secondo comma, Cost.

Come già osservato da questa Corte, nello statuto siciliano e nelle disposizioni di attuazione non vi sono norme relative ai meccanismi di tesoreria (sentenza n. 334 del 2009). Gli stessi articoli richiamati dalla ricorrente si limitano a dettare previsioni generiche circa il fabbisogno finanziario; né, dato il tenore delle disposizioni statutarie, è possibile individuare situazioni da comparare al fine di verificare – ai sensi dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 – se vi siano eventuali «forme di autonomia» più ampie, già attribuite alla Regione siciliana, rispetto a quelle garantite dalla normativa impugnata (sentenza n. 314 del 2003).

Il sistema di tesoreria unica non lede l'autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali, perché assicura agli enti la piena ed effettiva disponibilità delle risorse. Quindi, non vi è alcuna violazione delle norme dello statuto siciliano e di quelle di attuazione invocate dalla ricorrente. D'altra parte, sia il sistema di tesoreria unica sia quello di tesoreria unica cosiddetta mista sono progressivamente confluiti verso una piena equiparazione tra Regioni a statuto ordinario

e Regioni a statuto speciale e Province autonome. Tale equiparazione – sottolineata anche da questa Corte (sentenza n. 412 del 1993) – è stata sancita dall’art. 77-quater del decreto-legge n. 112 del 2008, che ha esteso alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome il regime previsto dall’art. 7 del decreto legislativo n. 279 del 1997. Non a caso, le altre Regioni a statuto speciale e le Province autonome hanno dato attuazione all’art. 35 del decreto-legge n. 1 del 2012.

Né, infine, possono applicarsi al caso in esame le argomentazioni svolte da questa Corte nella sentenza n. 61 del 1987, richiamata dalla ricorrente, con cui fu escluso per la Regione siciliana che le entrate derivanti da tributi propri, direttamente deliberati dall’Assemblea ai sensi dell’art. 36 dello statuto, potessero essere assoggettate al meccanismo del “tetto” di liquidità previsto per le Regioni dall’art. 40 della legge n. 119 del 1981.

In proposito, va sottolineata la diversità tra il regime di tesoreria al quale tutte le Regioni sono ora sottoposte ai sensi dell’art. 35 del decreto-legge n. 1 del 2012 e il regime di tesoreria che era in vigore nel 1987. Quest’ultimo regime, applicato alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome sino al 2009, prevedeva che gli enti potessero tenere presso le proprie tesorerie una liquidità – derivante indifferentemente da entrate proprie o non proprie – non superiore al limite fissato dalla legge statale e che tutto l’ammontare in eccesso – senza alcuna distinzione tra entrate proprie e entrate provenienti dallo Stato – dovesse essere riversato in apposite contabilità speciali di Tesoreria erariale intestate agli enti. In un sistema così delineato, l’impossibilità di distinguere la provenienza delle somme imponeva il medesimo trattamento per tutta la liquidità superiore al “tetto”. Quindi, anche somme provenienti da tributi propri delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome potevano confluire in conti infruttiferi di Tesoreria centrale o provinciale. Per questa ragione, quando anche le entrate delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome furono assoggettate al meccanismo di cui all’art. 40 della legge n. 119 del 1981, la Corte ritenne di escludere da tale regime le entrate derivanti da tributi propri (sentenze n. 61 del 1987 e, con riguardo alla Regione Trentino-Alto Adige, n. 62 del 1987).

Il regime introdotto temporaneamente dall’art. 35 del decreto-legge n. 1 del 2012 è diverso da quello basato sul limite alle giacenze di cassa. Entrambi i sistemi assolvono una funzione di gestione della liquidità. Ma il nuovo regime è costruito – al pari del sistema di tesoreria unica cosiddetta mista – sulla distinzione tra entrate proprie ed entrate non proprie. Alle somme derivanti dalle prime è garantito ex lege un tasso di interesse, e dunque una redditività; per le somme derivanti dallo Stato, invece, si conserva il regime precedente (ossia i conti sono infruttiferi). Di conseguenza, il nuovo regime – che, come sopra illustrato, non lede l’autonomia finanziaria riconosciuta dall’art. 119 Cost. – non incide in misura costituzionalmente rilevante sulla autonomia della Regione siciliana di decidere circa «l’impiego, il regime e la “tenuta” dei (...) proventi» (sentenza n. 61 del 1987) derivanti da tributi propri.

6.2.— Il secondo gruppo di questioni riguarda le censure sollevate dalle Regioni Piemonte e Veneto nei confronti all’art. 35, comma 9, del decreto-legge n. 1 del 2012, per violazione degli artt. 117, sesto comma, e 119 Cost.

Le questioni non sono fondate.

In primo luogo, il decreto del Ministero dell’economia e delle finanze – Dipartimento del tesoro, previsto dall’art. 35, comma 9, è un atto i cui contenuti sono riconducibili a scelte «di carattere essenzialmente tecnico»; la sua emanazione rientra nell’ambito di una funzione amministrativa dello Stato (sentenze n. 139 del 2012 e n. 278 del 2010). Il decreto non ha natura regolamentare, ma è meramente attuativo del principio di coordinamento della finanza pubblica di cui al comma 8 e costituisce uno degli strumenti necessari per avviare il funzionamento del sistema di tesoreria unica, diretto a far confluire tutte le giacenze degli enti ad essa sottoposti nella Tesoreria erariale. Tra esse rientrano gli investimenti finanziari degli enti, come del resto già previsto dall’art. 7 del decreto legislativo n. 279 del 1997.

In secondo luogo, l’art. 35, comma 9, non lede l’autonomia finanziaria degli enti, né produce per questi ultimi alcuna perdita economica in violazione dell’art. 119 Cost. Innanzitutto, lo

smobilizzo degli investimenti finanziari – già previsto dall'art. 7 del decreto legislativo n. 279 del 1997 per gli enti assoggettati al regime di tesoreria unica cosiddetta mista nel caso in cui fosse necessario fare ricorso alle somme derivanti da entrate non proprie depositate presso i conti infruttiferi della Tesoreria erariale – non incide sull'assunzione degli impegni di spesa o sull'allocazione delle risorse da parte degli enti. Valgono, quindi, in questo caso le stesse considerazioni sopra formulate con riguardo alla legittimità del sistema di tesoreria unica nel suo complesso.

Inoltre, il decreto direttoriale del Dipartimento del tesoro del 27 aprile 2012 (Smobilizzo degli investimenti finanziari degli enti ed organismi pubblici passati al regime della tesoreria unica in attuazione dell'art. 35, comma 9, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito con modificazioni in legge 24 marzo 2012, n. 27) ha precisato quanto poteva già implicitamente trarsi dal dettato legislativo, secondo un'interpretazione conforme all'art. 119 Cost., ossia che «gli enti ed organismi pubblici possono non smobilizzare gli investimenti in strumenti finanziari, così come definiti dal decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, solo nel caso in cui il loro valore di mercato al 30 aprile 2012 sia inferiore al prezzo di acquisto».

6.3.— Il terzo e ultimo gruppo di questioni riguarda le censure sollevate dalle Regioni Piemonte e Veneto in riferimento all'art. 35, comma 13, del decreto-legge n. 1 del 2012, per violazione degli artt. 3, 117, terzo e quarto comma, 118, primo e secondo comma, e 119 Cost., nonché del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.

Le questioni non sono fondate.

Le censure muovono dall'assunto che una minore redditività delle giacenze di cassa, determinata da una riduzione del tasso di interesse a seguito della rinegoziazione dei tassi tra enti pubblici e tesorieri, configurerebbe una lesione dell'autonomia finanziaria di Regioni ed enti locali. Una volta riconosciuto che il sistema di tesoreria unica previsto dalla normativa impugnata non viola l'art. 119 Cost. e che la minore redditività da interessi bancari non influisce in misura costituzionalmente rilevante sulla autonomia finanziaria degli enti, le censure prospettate in relazione all'art. 35, comma 13, debbono essere rigettate.

7.— Non vi è luogo a provvedere in ordine alle istanze di sospensione delle disposizioni impugnate, formulate dalle Regioni Piemonte e Veneto, in quanto la Corte ha deciso il merito del ricorso.

per questi motivi

## LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse dalle Regioni Toscana e Veneto, nonché dalla Regione siciliana con i ricorsi indicati in epigrafe; riuniti i giudizi,

1) *dichiara* la cessazione della materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 35, comma 10, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), promosse, in riferimento agli artt. 3, 117, terzo e quarto comma, 118, primo e secondo comma, e 119 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 della Costituzione, dalla Regione Piemonte, con il ricorso indicato in epigrafe;

2) *dichiara* la cessazione della materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 35, comma 10, del decreto-legge n. 1 del 2012, promosse, in riferimento agli artt. 3, 5, 41, 42, 81, 97, 117, 118, 119 e 120 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione e alle norme interposte di cui alla legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in

materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), dalla Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 35, commi 8, 9, 10 e 13, del decreto-legge n. 1 del 2012, promosse, in riferimento agli artt. 3, 117, terzo e quarto comma, 118, primo e secondo comma, e 119 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 della Costituzione, dalla Regione Piemonte, con il ricorso indicato in epigrafe;

4) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 35, commi 8, 9 e 10, del decreto-legge n. 1 del 2012, promosse, in riferimento agli artt. 3, 5, 97, 117, 118, 119 e 120 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione e alle norme interposte di cui alla legge n. 42 del 2009, dalla Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe;

5) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 35, commi 8, 9, 10 e 13, del decreto-legge n. 1 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27 del 2012, promosse, in riferimento agli artt. 3, 5, 97, 117, 118, 119 e 120 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione e alle norme interposte di cui all'art. 2, comma 2, lettere b), c), p), dd), ii), ll), della legge n. 42 del 2009, dalla Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe;

6) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 35, commi 8, 9 e 10, del decreto-legge n. 1 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27 del 2012, promosse, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 119, primo, secondo e quarto comma, della Costituzione, dalla Regione Toscana, con il ricorso indicato in epigrafe;

7) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 35, commi 8, 9, 10 e 13, del decreto-legge n. 1 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27 del 2012, promosse, in relazione agli artt. 20, 36 e 43 dello statuto della Regione siciliana, approvato con regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, e all'art. 2 del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello statuto della Regione siciliana in materia finanziaria), nonché all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della Parte seconda della Costituzione), in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119, primo e secondo comma, della Costituzione, dalla Regione siciliana, con il ricorso indicato in epigrafe;

8) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 35, comma 9, del decreto-legge n. 1 del 2012, sia nel testo originario, sia in quello risultante dalla conversione in legge n. 27 del 2012, promosse, in riferimento all'art. 117, sesto comma, e 119 della Costituzione, dalle Regioni Piemonte e Veneto, con i ricorsi indicati in epigrafe;

9) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 35, comma 13, del decreto-legge n. 1 del 2012, promossa, in riferimento agli artt. 3, 117, terzo e quarto comma, 118, primo e secondo comma, e 119 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 della Costituzione, dalla Regione Piemonte, con il ricorso indicato in epigrafe;

10) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 35, comma 13, del decreto-legge n. 1 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27 del 2012, promossa, in riferimento all'art. 119 della Costituzione, dalla Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe;

11) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 35, commi 8 e 9, del decreto-legge n. 1 del 2012, promosse, in riferimento agli artt. 41, 42 e 81 della Costituzione, dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe;

12) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 35, commi 8, 9, 10 e 13, del decreto-legge n. 1 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27 del 2012, promosse, in riferimento agli artt. 41, 42 e 81 della Costituzione, dalla Regione Veneto con i ricorsi indicati in epigrafe;

13) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 35, comma 9, del decreto-legge n. 1 del 2012, promossa, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dalla Regione Piemonte con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 dicembre 2012.

Alfonso QUARANTA, Presidente  
Sabino CASSESE, Redattore  
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 20 dicembre 2012.

## ***ELENCO DELLE SENTENZE DI MERO RITO***

Sentenza n. 188/2012, in materia di procedimento amministrativo.

Sentenza n. 202/2012, in materia di procedimento amministrativo.

Sentenza n. 220/2012, in materia di polizia locale.

Sentenza n. 238/2012, in materia di professioni.

Sentenza n. 243/2012, in materia di tutela delle acque.

Sentenza n. 246/2012, in materia di bilancio

Sentenza n. 294/2012, in materia di trattamento economico del personale.

Sentenza n. 300/2012, in materia tributaria