

REGIONE TOSCANA



Consiglio Regionale

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

## **SENTENZE DELLA CORTE COSTITUZIONALE DI INTERESSE REGIONALE**

**CON NOTE DI SINTESI**

**I semestre 2013**

**A cura di Enrico Righi (coordinatore del gruppo di lavoro), Cesare Belmonte,  
Francesca Casalotti, Alessandra Cecconi, Ilaria Cirelli, Panfilia Di Giovine,  
Domenico Ferraro, Paola Garro, Caterina Orione, Carla Paradiso, Beatrice  
Pieraccioli, Anna Traniello Gradassi**

Consiglio regionale della Toscana

Firenze, luglio 2013



## ***PRESENTAZIONE***

Prosegue il nostro lavoro di raccolta delle sentenze costituzionali di interesse regionale accompagnate da note di sintesi, che pubblichiamo con cadenza semestrale.

In un momento nel quale è fortemente avvertita l'esigenza di un contenimento della spesa pubblica, segnaliamo che la raccolta è pubblicata soltanto in formato elettronico sul sito web del Consiglio regionale della Toscana (<http://www.consiglio.regione.toscana.it/default.aspx?nome=DOCUMGIUR&idc=0>) ed è esclusa la pubblicazione cartacea. Sullo stesso sito sono altresì consultabili, di volta in volta, le note di sintesi a ciascuna sentenza.

La sintesi delle sentenze del primo semestre 2013 è stata effettuata da un gruppo di lavoro composto da Enrico Righi, che ne ha coordinato l'attività curando anche la selezione delle sentenze, e da Cesare Belmonte, Francesca Casalotti, Alessandra Cecconi, Ilaria Cirelli, Panfilia Di Giovine, Domenico Ferraro, Paola Garro, Caterina Orione, Carlotta Paradiso, Beatrice Pieraccioli, Anna Traniello Gradassi.

A tutti va il ringraziamento per il notevole impegno che questa attività comporta, ringraziamento che si estende a Gianna Vieri ed alle altre colleghe della Biblioteca del Consiglio regionale per il supporto editoriale e ad Antonella Meucci per l'attività di segreteria.

Gemma Pastore

*Dirigente del Settore*

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

Firenze, luglio 2013

# INDICE

<p><b>Immigrazione</b>            Sentenza 18 gennaio 2013, n. 2  <i>legge della Provincia autonoma di Bolzano 28 ottobre 2011, n. 12 (Integrazione delle cittadine e dei cittadini stranieri) articoli 1, comma 3, lettera g), secondo periodo, ultima parte; 6, commi 3, lettera c), e 6; 10, comma 2; 12, comma 4; 13, comma 3; 14, commi 3 e 5; 16, commi 2, 3 e 4</i></p>	Pag.	1
<p><b>Coordinamento finanza pubblica – pubblico impiego</b>            Sentenza 18 gennaio 2013, n. 3  <i>articolo 11, commi 113, 118, 261, 264 e 282, l'articolo 13, commi 30, 32 e 52, l'articolo 15, commi 4 e 10, l'articolo 16, comma 1, l'articolo 18, commi 3, 7, 8, 11 e 24, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 29 dicembre 2011, n. 18 (Disposizioni per la formazione del bilancio pluriennale ed annuale della Regione. Legge finanziaria 2012). . . . .</i></p>	Pag.	13
<p><b>Prestazioni sociali</b>            Sentenza 18 gennaio 2013, n. 4  <i>artt. 2, comma 3, e 11 della legge della Regione Calabria 20 dicembre 2011, n. 44 (Norme per il sostegno di persone non autosufficienti - Fondo per la non autosufficienza). . . . .</i></p>	Pag.	26
<p><b>Governo del territorio e ordinamento civile</b>            Sentenza 23 gennaio 2013, n. 6  <i>articolo 1, secondo comma, legge regionale Marche 4 settembre 1979, (Interventi edificatori nelle zone di completamento previste dagli strumenti urbanistici generali comunali). . . . .</i></p>	Pag.	33
<p><b>Iniziative economiche –liberalizzazione delle attività economiche</b>            Sentenza 23 gennaio 2013, n. 8  <i>artt. 1, comma 4, e 35, comma 7, del decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1 ( Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito con modificazioni, nella legge 24 marzo 2012, n.27</i></p>	Pag.	38
<p><b>Pesca</b>            Sentenza 23 gennaio 2013, n. 9  <i>decreto del Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali del 3 aprile 2012 (Ripartizione della quota complessiva di cattura del tonno rosso per la campagna di pesca 2012). . . . .</i></p>	Pag.	47
<p><b>Imposte e tasse – prescrizione e decadenza-bilancio e contabilità pubblica – Impiego pubblico – sanità pubblica</b>            Sentenza 14 febbraio 2013, n. 18  <i>articoli 10, 14, 15, 16, comma 3, 17, 26, 32, 43, 44, 50, 52, comma 4, e 55, comma 1, della legge della Regione Calabria 23 dicembre 2011, n. 47 (Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e procedurale – Collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2012. Articolo 3, comma 4, della legge regionale n. 8/2002). . . . .</i></p>	Pag.	61

<b>Pubblico impiego</b> Sentenza 14 febbraio 2013, n. 19 <i>art. 11, comma 4, della legge della Regione Liguria 27 dicembre 2011, n. 37 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Liguria – Legge finanziaria 2012).</i> . . . . .	Pag.	73
<b>Demanio e patrimonio</b> Sentenza 14 febbraio 2013, n. 22 <i>Regione Liguria, legge 7 febbraio 2012, n. 2 con particolare riferimento agli artt. 1, 4, 5, 6, 7 co. 3, 8, 11 lett. c), 14, 15 co. 2 e 3, 16, 17, 26, 38 co. 5 lett. a) e c), 47 (Disciplina regionale in materia di demanio e patrimonio).</i> . . . . .	Pag.	77
<b>Impiego pubblico</b> Sentenza 15 febbraio 2012, n. 26 articoli 4, comm a 2, e 7, comm a 5, de lla legge della Regione au tonoma Sardegna 22 dicembre 2011, n. 27, recante «Rif orma della legge regionale 5 maggio 1965, n. 15 (Istituzione di un fondo per l’integrazione del trattamento di quiescenza, di prev idenza e d i assistenza del perso nale dipendente dall’ Amministrazione regionale)». . . . .	Pag.	83
<b>Commercio, tutela della concorrenza</b> Sentenza 22 febbraio 2013, n. 27 <i>artt. 80 e 81, comma 1, della L.r. Toscana 7 febbraio 2005, n. 28, come sostituiti dagli artt. 88 e 89 della L.r. Toscana 27 dicembre 2011, n. 66. . . . .</i>	Pag.	94
<b>Patto di stabilità, personale, contratti pubblici, acque minerali e termali, riorganizzazione delle Aziende Ospedaliere universitarie</b> Sentenza 26 febbraio 2013, n. 28 <i>legge Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Campania Legge finanziaria regionale 2012) articoli 11, comma 4, 22, 23, commi 6, 7 e 10, 24, commi 2 e 3, 27, comma 1, lettera b), 32, comma 2, 37, 45, commi 1 e 3, e 50. . . . .</i>	Pag.	98
<b>Bilancio e contabilità pubblica – demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni</b> Sentenza 27 febbraio 2013, n. 36 <i>artt. 2, comma 3, 3, commi 4, 6 e 7, e 4, comma 48, della legge della Regione 15 marzo 2012, n. 6 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione – Legge finanziaria 2012).</i> . . . . .	Pag.	115
<b>Commercio</b> Sentenza 11 marzo 2013, n. 38 <i>articolo 5, commi 1, 2, 3, 4, 7, e articolo 6 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 16 marzo 2012, n. 7 (Liberalizzazione dell’attività commerciale).</i> . . . . .	Pag.	125
<b>Intese Stato – Regioni</b> Sentenza 15 marzo 2013, n. 39 <i>articolo 61 comma 3 decreto legge 9 febbraio 2012, n. 5 (Disposizioni</i>		

<i>urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo) convertito con modificazioni dall'articolo 1 comma 1 della legge 4 aprile 2012, n. 35. . . . .</i>	Pag.	134
<b>Trasporti</b> Sentenza 15 marzo 2013, n. 41 <i>art. 36, comma 1, lettera a) del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27. . . . .</i>	Pag.	139
<b>Finanza regionale</b> Sentenza 15 marzo 2013, n. 42 <i>decreto legge 24 gennaio 2012 (convertito nella legge 24 marzo 2012, n.27) art. 2, comma 4, nel testo modificato dalla legge di conversione. . . . .</i>	Pag.	145
<b>Tutela della concorrenza, appalti pubblici, servizi pubblici locali</b> Sentenza 20 marzo 2013, n. 46 <i>art. 25, comma 1, lett. a), d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito con modificazioni dalla legge 24 marzo 2012, n. 27. . . . .</i>	Pag.	152
<b>Ambiente</b> Sentenza 28 marzo 2013, n. 50 <i>legge della Regione Abruzzo 12 aprile 2011, n. 9 (Norme in materia di Servizio Idrico Integrato della Regione Abruzzo). . . . .</i>	Pag.	167
<b>Assistenza sanitaria - Promozione della ricerca sanitaria</b> Sentenza 28 marzo 2013, n. 51 <i>delibera legislativa dell'Assemblea regionale siciliana relativa al disegno di legge n. 483 (Promozione della ricerca sanitaria). . . . .</i>	Pag.	176
<b>Governo del territorio</b> Sentenza 29 marzo 2013, n. 58 <i>articolo 40, comma 1, della legge Regione Veneto 6 aprile 2012, n. 13 (Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2012). . . . .</i>	Pag.	185
<b>Controllo e vigilanza sul raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica e sulla sana gestione finanziaria da parte degli enti locali, degli enti strumentali della Provincia e delle aziende sanitarie</b> Sentenza 5 aprile 2013, n. 60 <i>deliberazione della Corte dei conti, sezione di controllo per la Regione Trentino-Alto Adige, sede di Bolzano, del 19 dicembre 2011, n. 4/2011/INPR, concernente "L'approvazione del programma dei controlli e delle analisi della sezione di controllo di Bolzano per l'anno 2012". . . . .</i>	Pag.	192
<b>Intese Stato – Regioni</b> Sentenza 5 aprile 2013, n. 62 <i>articoli 29, 40, 41, 50 comma 1, 53 comma 7 e 60 decreto legge 9 febbraio 2012, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo) convertito con modificazioni in legge 4 aprile 2012, n. 35. .</i>	Pag.	203
<b>Competenza legislativa regionale nella materia concorrente del</b>		

<p><b>Coordinamento finanza pubblica</b>          Sentenza 26 marzo 2013, n. 63  <i>decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (convertito nella legge 24 marzo 2012, n. 27), art. 66, comma 9, secondo periodo. . . . .</i></p>	Pag.	216
<p><b>Governo del territorio – protezione civile</b>          Sentenza 12 aprile 2013, n. 64  <i>articolo 1, commi 1 e 2, della legge Regione Veneto 24 febbraio 2012, n. 9 (Modifiche alla legge regionale 7 novembre 2003, n. 27 «Disposizioni generali in materia di lavori pubblici di interesse regionale e per le costruzioni in zone classificate sismiche» e successive modificazioni). . . . .</i></p>	Pag	221
<p><b>Commercio</b>          Sentenza 14 aprile 2013, n. 65  <i>articoli 3 e 4 della legge della Regione Veneto 27 dicembre 2011, n. 30 (Disposizioni urgenti in materia di orari di apertura e chiusura delle attività di commercio al dettaglio e disposizioni transitorie in materia di autorizzazioni commerciali relative a grandi strutture di vendita e parchi commerciali). . . . .</i></p>	Pag.	227
<p><b>Marchio collettivo di qualità</b>          Sentenza 8 aprile 2013, n. 66  <i>legge della Regione Lazio 28 marzo 2012, n. 1, recante «Disposizioni per il sostegno dei sistemi di qualità e tracciabilità dei prodotti agricoli e agroalimentari. Modifica alla legge regionale 10 gennaio 1995 n. 2 (Istituzione dell’Agenzia regionale per lo sviluppo e l’innovazione dell’agricoltura del Lazio – ARSIAL) e successive modificazioni». . . . .</i></p>	Pag.	234
<p><b>Ambiente (tariffa servizio idrico)</b>          Sentenza 12 aprile 2013, n. 67  <i>art. 4, comma 2, lettera e), art. 7, commi 4 e 5, e art. 11, comma 1, della legge della Regione Veneto 27 aprile 2012, n. 17 (Disposizioni in materia di risorse idriche). . . . .</i></p>	Pag.	239
<p><b>Energia</b>          Sentenza 16 aprile 2013, n. 70  <i>articolo 5, comma 2, della legge regionale Campania 21 maggio 2012, n. 13 (Interventi per il sostegno e la promozione della castanicoltura e modifiche alla legge regionale 27 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Campania - Legge finanziaria regionale 2012). . . . .</i></p>	Pag.	246
<p><b>Fondo per la valorizzazione e la promozione delle aree territoriali svantaggiate confinanti con le Regioni a statuto speciale e con le Province autonome di Trento e Bolzano</b>          Sentenza 16 aprile 2013, n. 71  <i>decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 13 ottobre 2011 (Fondo per la valorizzazione e la promozione delle aree territoriali svantaggiate confinanti con le regioni a statuto speciale). . . . .</i></p>	Pag.	251
<p><b>Stabilizzazione di lavoratori impegnati in attività socialmente utili;</b></p>		

<p><b>Profilassi internazionale</b>          Sentenza 23 aprile 2013, n. 72  <i>artt. 19 e 32 della legge della Regione Basilicata 30 dicembre 2011, n. 26 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Basilicata - legge finanziaria 2012).</i>.....</p>	Pag.	259
<p><b>Pubblico impiego</b>          Sentenza 23 aprile 2013, n. 73  <i>art. 1, c. 2°, della legge della Regione Puglia 15/05/2012, n. 11; art. 5, c. 3°, della legge della Regione Puglia 03/07/2012, n. 18.</i>.....</p>	Pag.	266
<p><b>Istruzione</b>          Sentenza 22 aprile 2013, n. 76  <i>art. 8 della legge della Regione Lombardia 18 aprile 2012, n. 7 (Misure per la crescita, lo sviluppo e l'occupazione), che ha modificato in parte l'art. 3 della legge della Regione Lombardia 6 agosto 2007, n. 19 (Norme sul sistema educativo di istruzione e formazione della Regione Lombardia).</i>....</p>	Pag.	271
<p><b>Imposte e tasse – istruzione – ambiente – bilancio e contabilità pubblica – impiego pubblico – circolazione stradale</b>          Sentenza 24 aprile 2013, n. 77          articoli 2, comma 6, 7, comma 4, 9, comma 1, 17, comma 1, 18, comma 2, 24, commi 1 e 2, 32, comma 1, e 34 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 21 dicembre 2011, n. 15 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2012 e per il triennio 2012-2014. Legge finanziaria 2012). ....-</p>	Pag.	275
<p><b>Assistenza sanitaria - coordinamento della finanza pubblica</b>          Sentenza 23 aprile 2013, n. 79  <i>artt. 2, commi 4 e 5, 4, commi 6, 7 e 8, 5, comma 11, 6, comma 2, lettere c) e d), e 15, commi 6 e 13, della legge della Regione Campania 10 luglio 2012, n. 19 (Istituzione del registro tumori di popolazione della Regione Campania).</i>.....</p>	Pag.	283
<p><b>Separazione tra funzioni di indirizzo e gestione</b>          Sentenza 3 maggio 2013, n. 81  <i>articolo 8 legge Regione Sardegna 13 novembre 1998, n. 31 (disciplina del personale regionale e dell'organizzazione degli uffici della Regione); articolo 48 comma 3 legge Regione Sardegna 12 giugno 2006, n. 9 (Conferimento di funzioni e compiti agli enti locali).</i>.....</p>	Pag.	290
<p><b>Caccia</b>          Sentenza 22 maggio 2013, n. 90  <i>art. 7 della legge della Regione Toscana 10 giugno 2002, n. 20 recante e dell'art. 28, comma 12, della legge della «Calendario venatorio e modifiche alla legge regionale 12 gennaio 1994, n. 3 (Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 «Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio»)»; dell'art. 28, comma 12, della legge della Regione Toscana 12 gennaio 1994, n. 3 (Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 «Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio»).</i>.....</p>	Pag.	295



<b>Professioni; patrocinio legale degli enti strumentali della Regione</b> Sentenza 22 maggio 2013, n. 91 <i>art. 29, commi 1 e 2, L. R. Campania 19 gennaio 2009, n. 1. ....</i>	Pag.	302
<b>Ambiente – valutazione d’impatto ambientale</b> Sentenza 22 maggio 2013, n. 93 <i>numerose disposizioni della legge Regione Marche 26 marzo 2012, n. 3 (Disciplina regionale della valutazione di impatto ambientale – VIA) . . . . .</i>	Pag.	308
<b>Finanza locale</b> Sentenza 23 maggio 2013, n. 97 <i>articolo 4, commi 2 e 10, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento), convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 2012, n. 44. ....</i>	Pag.	326
<b>Commercio</b> Sentenza 20 maggio 2013, n. 98 <i>articoli 2, comma 2, 3, comma 4, 14, 18 e 19 della legge della Regione Lombardia 27 febbraio 2012, n. 3, (Disposizioni in materia di artigianato e commercio e attuazioni della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno. Modifiche alla legge regionale 30 aprile 2009, n. 8 “Disciplina della vendita da parte delle imprese artigiane di prodotti alimentari di propria produzione per il consumo immediato nei locali dell’azienda” e alla legge regionale 2 febbraio 2010, n. 6 “Testo unico delle leggi regionali in materia di commercio e fiere”). . . . .</i>	Pag.	334
<b>Opere pubbliche - edilizia</b> Sentenza 29 maggio 2013 , n. 101 <i>art. 5, commi 1, 2 e 3, art. 6 e art. 7 della legge della Regione Toscana 31 gennaio 2012, n. 4 (Modifiche alla legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1 “Norme per il governo del territorio” e della legge regionale 16 ottobre 2009, n. 58 “Norme in materia di prevenzione e riduzione del rischio sismico”). . . . .</i>	Pag.	345
<b>Governo del territorio</b> Sentenza 29 maggio 2013, n. 102 <i>art. 14, della legge della Regione Lombardia 27 febbraio 2007, n. 5 (Interventi normativi per l’attuazione della programmazione regionale e di modifica e integrazione di disposizioni legislative – Collegato ordinamentale 2007), come modificato. . . . .</i>	Pag.	356
<b>Assistenza sanitaria - coordinamento della finanza pubblica</b> Sentenza 29 maggio 2013, n. 104 <i>art. 3 della legge della Regione Abruzzo 17 luglio 2012, n. 33 (Modifiche all’art. 29 della legge regionale 10 gennaio 2012, n. 1 “Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Abruzzo. Legge finanziaria 2012”, norme in materia di rimborso ai cittadini affetti da patologie oncologiche e provvedimenti</i>		

<i>finanziari riguardanti le Comunità Montane). . . . .</i>	Pag.	366
<b>Organizzazione e rapporti di lavoro (ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e della regione)</b> Sentenza 29 maggio 2013, n. 105 <i>art.1, comma 1, della legge Regione Abruzzo 5 aprile 2012 n. 16 [Modifiche alla L.R. 14 settembre 1999, n. 77 (Norme in materia di organizzazione e rapporti di lavoro della Regione Abruzzo) ed alla L.R. 23 marzo 2000, n. 43 (Contributo al Circolo d'Arte e Cultura "Il Quadrivio" di Sulmona per l'organizzazione del Premio Sulmona)]. . . . .</i>	Pag.	371
<b>Pubblico impiego</b> Sentenza 29 maggio 2013, n. 106 <i>articolo 7, comma 1, della legge della Regione siciliana 15 maggio 1991, n. 27 (Interventi a favore dell'occupazione), come sostituito dall'art. 19, comma 2, della legge regionale 1° settembre 1993, n. 25 (Interventi straordinari per l'occupazione produttiva in Sicilia) e successivamente modificato dall'art. 3 della legge regionale 6 aprile 1996, n. 24 (Integrazioni e modifiche alla legge regionale 21 dicembre 1995, n. 85 ed interpretazione autentica degli articoli 1 e 12. Modifiche dell'articolo 19 della legge regionale 1° settembre 1993, n. 25 e dell'articolo 12 della legge regionale 21 settembre 1990, n. 36). . . . .</i>	Pag.	376
<b>Ineleggibilità, incompatibilità, incandidabilità; disciplina del collocamento in aspettativa per mandato politico</b> Sentenza 29 maggio 2013, n. 109 <i>art. 9, comma 8, L.R. Sicilia 24 giugno 1986, n. 31. . . . .</i>	Pag.	382
<b>Acque pubbliche</b> Sentenza 31 maggio 2013, n. 114 <i>articoli 10, comma 1, e 11 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 22 gennaio 2010, n. 2 (Norme in materia di agricoltura, usi civici, utilizzazione delle acque pubbliche, energia, urbanistica e tutela dell'ambiente), e dell'articolo 24, comma 1, della legge della stessa Provincia 21 dicembre 2011, n. 15 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2012 e per il triennio 2012-2014 – legge finanziaria 2012). . . . .</i>	Pag.	387
<b>Energia</b> Sentenza 5 giugno 2013, n. 117 <i>articolo 37 della legge della Regione Basilicata 8 agosto 2012, n. 16 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2012 e del bilancio pluriennale per il triennio 2012/2014). . . . .</i>	Pag.	394
<b>Sospensione del consigliere regionale condannato con sentenza non definitiva per associazione di tipo mafioso</b> Sentenza 5 giugno 2013, n. 118 <i>legge della Regione Campania 11 ottobre 2011, n. 16, recante «Modifica ed integrazione dell'articolo 9 della legge regionale 19 gennaio 2007, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania – legge finanziaria regionale 2007), modifica ed</i>		

<i>integrazione dell'articolo 9 della legge regionale 27 marzo 2009, n. 4 (Legge elettorale) e modifica ed integrazione dell'articolo 28 della legge regionale 5 giugno 1996, n. 13 (Nuove disposizioni in materia di trattamento indennitario agli eletti alla carica di consigliere regionale della Campania)</i>	Pag.	397
<b>Coordinamento del sistema tributario</b> Sentenza 5 giugno 2013, n. 121 <i>articolo 3, comma 10, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento), convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 2012, n. 44. ....</i>	Pag.	403
<b>Infrastrutture e trasporti</b> Sentenza 5 giugno 2013, n. 122 <i>nota del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 19 giugno 2012, prot. n. 5438; b) gli "atti in essa citati e tra questi in particolare l'atto, formale o informale, del Ministro delle infrastrutture e trasporti, attraverso il quale "in sede di esame in prima lettura da parte del Consiglio dei trasporti e telecomunicazioni del 22 marzo u.s., l'Italia ha espresso il definitivo parere favorevole riguardo alla proposta di regolamento Com (2011)650 nella parte in cui tale proposta comprende la realizzazione della "Valdastico Nord"; "tutti gli eventuali altri atti o attività, mai comunicati alla ricorrente Provincia, dai quali risulta, mediante l'inserimento nella Rete europea, la definitiva intenzione del Governo di procedere alla realizzazione dell'autostrada Valdastico Nord a prescindere dalla necessaria intesa con la Provincia di Trento". ....</i>	Pag.	409
<b>Limiti alla spesa per il personale</b> Sentenza 7 giugno 2013, n. 130 <i>articolo 14 comma 3 legge Regione Piemonte 29 aprile 2011, n. 7 (Modifiche alla legge regionale 28 luglio 2008, n. 23 "disciplina dell'organizzazione degli uffici regionali e disposizioni concernenti la dirigenza e il personale" in attuazione del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 e adeguamento al decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, della Regione); articolo 48 comma 3 legge Regione Sardegna 12 giugno 2006, n. 9 (Conferimento di funzioni e compiti agli enti locali). ....</i>	Pag.	419
<b>Competenza legislativa esclusiva in materia di ordinamento civile</b> Sentenza 7 giugno 2013, n. 131 <i>legge della Regione Calabria 4 febbraio 2002 n.8 (Ordinamento del Bilancio e della contabilità della Regione Calabria) art. 46. ....</i>	Pag.	425
<b>Tutela della salute – accreditamento delle strutture sanitarie</b> Sentenza 7 giugno 2013, n. 132 <i>art. 1, comma 237-vicies quater, primo periodo, della legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania - Legge finanziaria regionale 2011). ....</i>	Pag.	429
<b>Straniero – assegno regionale al nucleo familiare per i figli ed equiparati</b> Sentenza 7 giugno 2013, n. 133		

<i>articoli 3, comma 3, e 7, commi 1 e 2, della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol 14 dicembre 2011, n. 8 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol – Legge finanziaria). . . . .</i>	Pag.	434
<b>Organizzazione e rapporti di lavoro (ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e della regione) – ordinamento civile</b> Sentenza 13 giugno 2013, n. 137 <i>articoli 46, commi 2, 3 e 4, e 47, commi da 1 a 9, della legge della Regione Piemonte 4 maggio 2012, n. 5 (Legge finanziaria per l'anno 2012). . . . .</i>	Pag.	439
<b>Coordinamento finanza pubblica</b> Sentenza 13 giugno 2013, n. 138 <i>legge della Regione Molise 19 ottobre 2012, n.23 (Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2011. . . . .</i>	Pag.	444
<b>Caccia</b> Sentenza 5 giugno 2013, n. 139 <i>articoli 1, comma 3, e 2, comma 1, della legge della Regione Veneto 6 luglio 2012, n. 25 (Modifiche alla legge regionale 9 dicembre 1993, n. 50 “Norme per la protezione della fauna selvatica e per il prelievo venatorio”). . . . .</i>	Pag.	449
<b>Tutela della salute – erogazione dei farmaci e delle preparazioni galeniche a base di cannabinoidi</b> Sentenza 20 giugno 2013, n. 141 <i>artt. 2, commi 1 e 2, 3 e 8, nonché il titolo della legge della Regione Liguria 3 agosto 2012, n. 26 (Modalità di erogazione dei farmaci e delle preparazioni galeniche a base di cannabinoidi per finalità terapeutiche); art. 5, comma 2, della legge della Regione Veneto 28 settembre 2012, n. 38 (Disposizioni relative alla erogazione dei medicinali e dei preparati galenici magistrali a base di cannabinoidi per finalità terapeutiche). . . . .</i>	Pag.	455
<b>Caccia, tutela dell'ambiente e dell'ecosistema</b> Sentenza 20 giugno 2013, n. 142 <i>art. 43, commi 6, 6 bis e 6 ter, L. R. Abruzzo 28 gennaio 2004, n. 10. . . . .</i>	Pag.	466
<b>Ambiente – valutazione d'impatto ambientale (VIA)</b> Sentenza 17 giugno 2013, n. 145 <i>articoli 4, comma 2, e 13, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Trento 20 luglio 2012, n. 14 (Modificazioni della legge provinciale sulle cave e della legge provinciale sulla valutazione d'impatto ambientale). . . . .</i>	Pag.	470
<b>Organizzazione e rapporti di lavoro (ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e della regione) – ordinamento civile</b> Sentenza 21 giugno 2013, n. 152 <i>articolo 18 bis, comma 5, della legge della Regione Campania 3 novembre 1994, n. 32 (Decreto legislativo 20 dicembre 1992, n. 502 e successive modifiche e integrazioni, riordino del servizio sanitario nazionale), inserito dall' articolo 1, comma 1, lettera b) della legge della regione Campania 6 luglio 2012, n. 18 (Criteri di nomina dei direttori generali delle aziende sanitarie locali, aziende ospedaliere e istituti di ricovero e cura a carattere</i>		

<i>scientifico)</i> . . . . .	Pag.	478
<b>Agevolazioni fiscali su IRAP</b> Sentenza 21 giugno 2013, n.153 <i>legge della Regione Toscana 31 luglio 2012, n.45 (Agevolazioni fiscali per favorire, sostenere e valorizzare la cultura ed il paesaggio in Toscana)</i> . . . . .	Pag.	484
<b>Ordinamento civile</b> Sentenza 27 giugno 2013, n. 159 <i>articolo 16 comma 2 legge Regione Calabria 13 giugno 2008, n. 15 (provvedimento generale di tipo ordinamentale e finanziario – collegato alla manovra di finanza regionale per l’anno 2008 ai sensi dell’art. 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2008, n. 8)</i> . . . . .	Pag.	488
<b>Edilizia residenziale pubblica</b> Sentenza 27 giugno 2013, n. 161 <i>artt. 1 e 3 (e conseguentemente 2 e 4) della legge della Regione Toscana 2 novembre 2005, n. 59 (Norme in materia di alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica a favore dei profughi di cui all’articolo 17 della legge 4 marzo 1952, n. 137 – Assistenza a favore dei profughi, ovvero all’articolo 34 della legge 26 dicembre 1981, n. 763 – Normativa organica per i profughi)</i> . . . . .	Pag.	492
<b>Porti e aeroporti</b> Sentenza 27 giugno 2013, n. 162 <i>articolo 1, commi 1 e 3, della legge della Regione Lazio 18 luglio 2012, n. 9 (Modifiche alla legge regionale 10 novembre 1997, n. 41 “Realizzazione di aviosuperfici e campi di volo”)</i> . . . . .	Pag.	499
<b>Elenco delle sentenze di mero rito</b>	Pag.	504

## **Sentenza: 18 gennaio 2013, n. 2**

**Materia:** immigrazione

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** artt. 3, 16, 34, 117, commi primo e secondo, lettere b), g) e m), e 120 della Costituzione, nonché degli artt. 4, 8, primo comma, numeri 1) e 25), 9 e 10 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, recante Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** legge della Provincia autonoma di Bolzano 28 ottobre 2011, n. 12 (Integrazione delle cittadine e dei cittadini stranieri) articoli 1, comma 3, lettera g), secondo periodo, ultima parte; 6, commi 3, lettera c), e 6; 10, comma 2; 12, comma 4; 13, comma 3; 14, commi 3 e 5; 16, commi 2, 3 e 4

**Esito:** l'illegittimità costituzionale:

dell'articolo 6, commi 3, lettera c), e 6, limitatamente al riferimento alla lettera c);

dell'articolo 1, comma 3, lettera g), secondo periodo, limitatamente alle parole "e alla relativa durata, e dell'art. 10, comma 2,

in applicazione dell'articolo 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dell'articolo 10, comma 3;

dell'articolo 12, comma 4;

dell'articolo 13, comma 3, secondo periodo;

dell'articolo 14, commi 3 e 5;

dell'articolo 3, comma 1, lettera e), della legge della Provincia autonoma di Bolzano 31 agosto 1974, n. 7 (Assistenza scolastica. Provvidenze per assicurare il diritto allo studio), lettera aggiunta dall'articolo 16, comma 3, della l. prov. Bolzano 12/2011, limitatamente alle parole "da almeno cinque anni";

dell'articolo 2, comma 1, lettera e), della legge della Provincia autonoma Bolzano 30 novembre 2004, n. 9 (Diritto allo studio universitario), lettera aggiunta dall'articolo 16, comma 4, della l. prov. Bolzano 12/2011, limitatamente alle parole "da cinque anni";

dell'articolo 2, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 13 marzo 1987, n. 5 (Incentivazione della conoscenza delle lingue), come sostituito dall'articolo 16, comma 2, della l. prov. Bolzano 12/2011, limitatamente alle parole "ininterrottamente per un anno".

**Estensore nota:** Ilaria Cirelli

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna in primo luogo l'art. 6, comma 3, lettera c) della citata legge provinciale, il quale include tra i componenti della Consulta provinciale per l'immigrazione, istituita dal comma 1 dello stesso articolo, anche un rappresentante unico della Questura di Bolzano e del Commissariato del Governo per la provincia di Bolzano. Impugna anche il successivo comma 6, nella parte in cui prevede che detto rappresentante possa essere sostituito da un suo delegato. Tali disposizioni, attribuendo unilateralmente funzioni ad organi statali, violerebbero tanto l'art. 117, secondo comma, lettera g), della Costituzione, che demanda alla competenza esclusiva dello Stato la legislazione in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali, quanto l'art. 8, primo comma, numero 1), dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, che limita la potestà legislativa della Provincia di Bolzano in materia di organizzazione amministrativa al solo ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto.

Secondo la Corte la questione è fondata con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera g) della Costituzione.

La normativa impugnata dal Governo infatti, argomenta la Corte ricordando la propria giurisprudenza (sentenze 10/2008, 30/2006 e 134/2004), configura in forma autoritativa e unilaterale *nuove e specifiche funzioni a carico di organi o amministrazioni dello Stato*.

Non sono, secondo la Corte, conferenti i rilievi della Provincia resistente, relativi alla necessità di un confronto tra organi provinciali e statali su questioni, come l'immigrazione, di particolare delicatezza e complessità e alla circostanza che la partecipazione del rappresentante statale alle attività della Consulta non sarebbe obbligatoria, non essendo previste conseguenze di tipo sanzionatorio per la sua assenza. Quest'ultimo rilievo, in particolare, evocherebbe un profilo di mero fatto, il quale non incide sul nuovo compito comunque demandato agli uffici coinvolti (designazione di un rappresentante cui riservare quelle determinate funzioni) e sulle funzioni attribuite al rappresentante, che evidentemente prescindono dal relativo concreto esercizio.

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

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

Le norme impugnate violerebbero anche gli artt. 8, numero 25), e 4 dello statuto, ponendosi in contrasto con i principi fondamentali dell'assistenza pubblica fissati dall'art. 41 del d. lgs. 286/1998 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) e dall'art. 80, comma 19, della l.388/2000 (legge finanziaria 2001), che, ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale, equiparano ai cittadini italiani gli stranieri titolari della carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore a un anno.

Sarebbe inoltre violato l'art. 117, secondo comma, lettera m) Cost., in quanto il requisito di durata minima della residenza concorrerebbe a definire il livello essenziale delle prestazioni sociali; nonché gli artt. 16 e 120 Cost., poiché le disposizioni darebbero luogo ad una barriera all'ingresso nel territorio provinciale nei confronti degli stranieri residenti in diverse parti del territorio nazionale e ivi beneficiari di servizi di assistenza.

La Corte, citando la propria giurisprudenza sul punto, giudica fondata la questione con riferimento all'art. 3 della Costituzione la quale, in tema di accesso degli stranieri alle prestazioni di assistenza sociale, ha affermato che mentre la residenza o la dimora stabile costituiscono, rispetto ad una provvidenza regionale o provinciale *un criterio non irragionevole*, non altrettanto può dirsi quanto alla *residenza o dimora stabile protratta per un predeterminato e significativo periodo minimo di tempo*. Ciò infatti dà luogo ad elementi di distinzione arbitrari, non essendovi alcuna ragionevole correlazione tra la durata della residenza e le situazioni di bisogno o di disagio, riferibili direttamente alla persona in quanto tale, che costituiscono il presupposto di fruibilità delle provvidenze in questione.

Secondo la Corte le disposizioni sono perciò costituzionalmente illegittime: integralmente, quanto all'art. 10, comma 2, limitatamente alle parole *“e alla sua durata”*, quanto all'art. 1, comma

3, lettera g), secondo periodo. In via consequenziale, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale del comma 3 dell'art. 10, la possibilità di deroga che esso prevede è infatti priva di significato una volta rimossa la disposizione del comma 2, cui si riferisce.

Il Governo censura poi l'articolo 12, comma 4 il quale, stabilendo i requisiti per il ricongiungimento familiare degli stranieri che provengono da Stati non appartenenti all'Unione europea, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera b), Cost., che attribuisce alla competenza statale esclusiva la legislazione in materia di immigrazione, nonché gli artt. 8, 9 e 10 dello statuto, che non includono tale materia fra quelle nelle quali la Provincia di Bolzano può legiferare.

La Corte giudica fondata tale questione in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera b) della Costituzione e dichiara illegittimo l'articolo 12 comma 4.

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

La potestà legislativa delle Regioni e delle Province autonome non può, tuttavia, riguardare aspetti che attengono alle politiche di programmazione dei flussi di ingresso e di soggiorno nel territorio nazionale, demandati in via esclusiva alla legislazione statale dall'art. 117, secondo comma, lettera b) Cost., come nel caso dei requisiti per il ricongiungimento familiare, regolato dall'art. 29 del d.lgs. 286/1998.

Viene impugnato anche l'art. 13, comma 3, secondo periodo, ai sensi del quale la Provincia promuove, per quanto di sua competenza, l'attuazione sul suo territorio della direttiva comunitaria relativa alla procedura per l'ammissione di cittadini di paesi terzi a fini di ricerca scientifica, la relativa stipula di convenzioni di accoglienza e la conseguente parità di trattamento.

Secondo il ricorrente anche tale disposizione sarebbe lesiva dell'art. 117, secondo comma, lettera b), Cost., investendo la materia attinente al fenomeno migratorio.

Anche in questo caso la Consulta giudica fondata la questione e dichiara illegittima la disposizione impugnata.

Lo Stato, argomenta la Corte, ha dato attuazione alla direttiva 2005/71/CE con il d.lgs. 17/2008, il cui art. 1 ha inserito nel titolo III del d.lgs. n. 286/1998, disciplinante l'ingresso per motivi di lavoro, l'art. 27-ter che prevede una particolare procedura di immigrazione, mediante rilascio di uno speciale permesso di soggiorno riservato ai soli ricercatori scientifici di Paesi terzi. La materia rientra, secondo la Corte con tutta evidenza nella politica, di esclusiva competenza statale, di programmazione dei flussi.

L'illegittimità dell'intervento normativo non è peraltro esclusa, come prospettato dalla resistente, dalla clausola *per quanto di sua competenza*, contenuta nella disposizione impugnata, attesa l'inesistenza di competenza della Provincia relativamente a tale profilo.

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



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

Secondo la Consulta la questione è fondata in riferimento agli artt. 3 e 34 della Costituzione.

Infatti, analogamente a quanto disposto all'art. 10, comma 2, la legge provinciale ha utilizzato anche in questo caso il dato della residenza qualificata per diversificare l'accesso degli stranieri alle prestazioni eccedenti i limiti dell'essenziale destinate al sostegno allo studio scolastico ed universitario contrastando, per quanto già argomentato, con i principi di ragionevolezza e di eguaglianza e conseguente violazione dell'art. 3 della Costituzione.

Le misure di sostegno in questione trovano poi, secondo la Corte, il loro fondamento nell'art. 34 Cost., che, assicura a tutti il diritto allo studio.

Le disposizioni impugnate sono dichiarate costituzionalmente illegittime: nella loro interezza, quanto ai commi 3 e 5 dell'art. 14 e limitatamente al riferimento alla durata quinquennale della residenza, quanto alle disposizioni introdotte dai commi 3 e 4 dell'art. 16.

E' infine impugnato l'art. 16, comma 2, della legge provinciale 12/2011, che, sostituendo il comma 1 dell'art. 2 della l. prov. 5/1987 (Incentivazione della conoscenza delle lingue), prevede che i cittadini dell'Unione europea possono usufruire delle sovvenzioni previste per l'apprendimento delle lingue straniere solo se residenti ininterrottamente per un anno nella Provincia di Bolzano.

Secondo il governo, il requisito della durata minima della residenza, non previsto per i cittadini italiani, comporterebbe un trattamento differenziato per il cittadini dell'Unione europea, in contrasto con i principi di non discriminazione e di libera circolazione delle persone all'interno dell'Unione stessa e di conseguenza con il primo comma dell'art. 117 Cost., nella parte in cui stabilisce che la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario. Sarebbero violati anche gli artt. 3, 16 e 120 Costituzione.

La Corte giudica fondata la questione in riferimento all'art. 3 Cost e dichiara la disposizione impugnata costituzionalmente illegittima nella parte in cui esige il requisito descritto.

Infatti argomenta la Consulta, il canone di selezione previsto, solo per i cittadini dell'Unione europea, per l'accesso alle sovvenzioni per i corsi di apprendimento delle lingue straniere risulta, anche in questo caso incompatibile con i principi di ragionevolezza e di uguaglianza, dato che la mera durata della residenza non può essere ritenuta una circostanza idonea a differenziare in modo ragionevole le posizioni degli interessati alla provvidenza in questione.

**Amministrazione pubblica - Norme della Provincia di Bolzano - Istituzione della "Consulta provinciale per l'immigrazione" - Componenti - Inclusione di "una persona in veste di rappresentante unico della Questura di Bolzano e del Commissariato del Governo per la provincia di Bolzano" e previsione che detto rappresentante possa essere sostituito da una persona da esso delegata - Attribuzione unilaterale di funzioni obbligatorie ad organi statali, in violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali - Illegittimità costituzionale - Assorbimento delle ulteriori censure. - Legge della Provincia autonoma di Bolzano 28 ottobre 2011, n. 12, art. 6, commi 3, lettera c), e 6, limitatamente al riferimento alla lettera c). - Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. g), (statuto della Regione Trentino-Alto Adige, art. 8), primo comma, n. 1).**

**Straniero - Assistenza - Norme della Provincia di Bolzano - Cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea - Accesso alle prestazioni di assistenza sociale aventi natura economica - Requisito di "un periodo minimo di cinque anni di ininterrotta residenza e dimora stabile in provincia di Bolzano" - Accesso alle prestazioni "che vanno oltre le prestazioni essenziali", condizionato alla residenza, alla dimora stabile e alla relativa durata - Violazione dei principi di ragionevolezza e di eguaglianza - Illegittimità costituzionale - Assorbimento delle ulteriori censure. - Legge della Provincia autonoma di Bolzano 28 ottobre 2011, n. 12, art. 1, comma 3, lettera g), secondo periodo, limitatamente alle parole «e alla relativa durata», e art. 10, comma 2. - Costituzione, art. 3, (Costituzione, artt. 16, 117, secondo comma, lett. m), e 120; statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 8, n. 25).**

**Straniero - Assistenza - Norme della Provincia di Bolzano - Cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea - Accesso alle prestazioni di assistenza sociale aventi natura economica - Requisito di "un periodo minimo di cinque anni di ininterrotta residenza e dimora stabile in provincia di Bolzano" - Accesso alle prestazioni "che vanno oltre le prestazioni essenziali", condizionato alla residenza, alla dimora stabile e alla**

relativa durata - Dichiarata illegittimità costituzionale - Necessità di rimuovere una disposizione rimasta priva di significato - Illegittimità costituzionale in via consequenziale. - Legge della Provincia autonoma di Bolzano 28 ottobre 2011, n. 12, art. 10, comma 3. - Legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 27.

Straniero - Norme della Provincia di Bolzano - Cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea - Requisiti per il ricongiungimento familiare - Riferimento ai medesimi requisiti igienico-sanitari, di idoneità abitativa degli alloggi e di reddito minimo annuo applicati per i cittadini residenti nel territorio provinciale - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva nella materia dell'immigrazione - Illegittimità costituzionale - Assorbimento delle ulteriori censure. - Legge della Provincia autonoma di Bolzano 28 ottobre 2011, n. 12, art. 12, comma 4. - Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. b), (statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, 9 e 10).

Straniero - Norme della Provincia di Bolzano - Cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea - Previsione secondo cui «la Provincia promuove, per quanto di sua competenza, l'attuazione sul suo territorio della direttiva 2005/71/CE relativa alla procedura per l'ammissione di cittadini di paesi terzi a fini di ricerca scientifica, la relativa stipula di convenzioni di accoglienza e la conseguente parità di trattamento» - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva nella materia dell'immigrazione - Illegittimità costituzionale. - Legge della Provincia autonoma di Bolzano 28 ottobre 2011, n. 12, art. 13, comma 3, secondo periodo. - Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. b).

Straniero - Assistenza - Norme della Provincia di Bolzano - Cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea - Accesso alle «agevolazioni per la frequenza di una scuola fuori della provincia di Bolzano» e alle «prestazioni di natura economica per il diritto allo studio universitario» - Necessità del requisito di un periodo minimo di cinque anni di residenza ininterrotta nel territorio provinciale - Violazione dei principi di ragionevolezza e di eguaglianza - Violazione del diritto allo studio - Illegittimità costituzionale - Assorbimento delle ulteriori censure. - Legge della Provincia di Bolzano 28 ottobre 2011, n. 12, art. 14, commi 3 e 5, e art. 16, comma 3 (nella parte in cui aggiunge la lettera e) all'art. 3, comma 1, della legge della Provincia di Bolzano 31 agosto 1974, n. 7) limitatamente alle parole «da almeno cinque anni», e comma 4 (nella parte in cui aggiunge la lettera e) all'art. 2, comma 1, della legge della Provincia di Bolzano 30 novembre 2004, n. 9), limitatamente alle parole «da cinque anni». - Costituzione, artt. 3 e 34 (Costituzione, artt. 16 e 120).

Straniero - Assistenza - Norme della Provincia di Bolzano - Cittadini dell'Unione europea - Sovvenzioni per i corsi di lingue straniere - Necessità del requisito della residenza ininterrotta per un anno nella Provincia di Bolzano - Violazione del principio di ragionevolezza e del principio di eguaglianza per disparità di trattamento rispetto ai cittadini italiani - Illegittimità costituzionale - Assorbimento delle ulteriori censure. - Legge della Provincia autonoma di Bolzano 13 marzo 1987, n. 5, art. 2, comma 1, come sostituito dall'articolo 16, comma 2, della legge prov. Bolzano n. 12 del 2011, limitatamente alle parole «ininterrottamente per un anno». - Costituzione, art. 3 (Costituzione, artt. 16, 117, primo comma, e 120). (GU n.4 del 23-1-2013)

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 1, comma 3, lettera g), secondo periodo, ultima parte; 6, commi 3, lettera c), e 6; 10, comma 2; 12, comma 4; 13, comma 3; 14, commi 3 e 5; 16, commi 2, 3 e 4, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 28 ottobre 2011, n. 12 (Integrazione delle cittadine e dei cittadini stranieri), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 7 gennaio 2012, depositato in cancelleria il 17 gennaio 2012 ed iscritto al n. 10 del registro ricorsi 2012.

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

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

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

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

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

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

2.1.– Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, tali disposizioni, attribuendo unilateralmente funzioni obbligatorie ad organi statali, violerebbero tanto l'art. 117, secondo comma, lettera g), della Costituzione, che demanda alla competenza esclusiva dello Stato la legislazione in materia di «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali»; quanto l'art. 8, primo comma, numero 1), del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), che limita la potestà legislativa della Provincia di Bolzano in materia di organizzazione amministrativa al solo «ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto».

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

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

Né può valere in senso contrario la circostanza, evidenziata dalla resistente, che la complessità e la delicatezza delle problematiche legate al fenomeno della immigrazione, rispetto alle quali la Consulta è chiamata a presentare proposte ed esprimere pareri alla Giunta provinciale, rendano necessari meccanismi di confronto tra organi statali e provinciali. Nella specie, le forme di coordinamento che la Provincia avrebbe inteso realizzare, seppure auspicabili, non trovano «il loro fondamento o il loro presupposto in leggi statali che le prevedano o le consentano, o in accordi tra gli enti interessati», come invece sarebbe necessario alla luce della giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 30 del 2006 e n. 134 del 2004).

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

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

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

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

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

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

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

In tema di accesso degli stranieri alle prestazioni di assistenza sociale, questa Corte ha già avuto modo di affermare che mentre la residenza (o, come nella specie, la «dimora stabile») costituisce, rispetto ad una provvidenza regionale (nella specie, provinciale), «un criterio non irragionevole per l'attribuzione del beneficio» (sentenza n. 432 del 2005), non altrettanto può dirsi quanto alla residenza (o «dimora stabile») protratta per un predeterminato e significativo periodo minimo di tempo (nella specie, quinquennale). La previsione di un simile requisito, infatti, non risulta rispettosa dei principi di ragionevolezza e di uguaglianza, in quanto «introduce nel tessuto normativo elementi di distinzione arbitrari», non essendovi alcuna ragionevole correlazione tra la durata della residenza e le situazioni di bisogno o di disagio, riferibili direttamente alla persona in quanto tale, che costituiscono il presupposto di fruibilità delle provvidenze in questione (sentenza n. 40 del 2011). Infatti, non è evidentemente possibile presumere, in termini assoluti, che gli stranieri immigrati nella Provincia da meno di cinque anni, ma pur sempre ivi stabilmente residenti o dimoranti, versino in stato di bisogno minore rispetto a chi vi risiede o dimora da più anni.

Non rilevano, in senso contrario, le circostanze – su cui pone l'accento la difesa della Provincia – che il requisito in questione sia previsto in rapporto a prestazioni di natura economica eccedenti quelle essenziali, e che la sua introduzione risponda ad esigenze di risparmio, correlate al

decremento delle disponibilità finanziarie conseguente alle misure statali di contenimento della spesa pubblica. Tanto l'una che l'altra circostanza non escludono, infatti, «che le scelte connesse alla individuazione dei beneficiari – necessariamente da circoscrivere in ragione della limitatezza delle risorse disponibili – debbano essere operate sempre e comunque in ossequio al principio di ragionevolezza» (sentenze n. 40 del 2011 e n. 432 del 2005).

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

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

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

Rimangono assorbite tutte le ulteriori censure.

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

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

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

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

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

Nella specie, non può dubitarsi che la determinazione dei requisiti per il ricongiungimento familiare attenga alla disciplina del flusso migratorio degli stranieri nel territorio nazionale. L'istituto del ricongiungimento consente, infatti, che facciano regolarmente ingresso nel territorio dello Stato ulteriori cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea, oltre al familiare già soggiornante. Esso trova compiuta disciplina nell'art. 29 del d.lgs. n. 286 del 1998, che, tra l'altro,

impone allo straniero richiedente di dimostrare la disponibilità di un alloggio conforme ai requisiti igienico-sanitari e di idoneità abitativa accertati dai competenti uffici comunali, e un reddito minimo annuo non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale, aumentato secondo parametri specificamente indicati.

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

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

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

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

5.2.– La questione è fondata.

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

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

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

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

Detta disposizione deve essere pertanto dichiarata costituzionalmente illegittima.

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

provvidenze considerate anche gli stranieri, ma solo se residenti nella Provincia da almeno cinque anni.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

per questi motivi

### LA CORTE COSTITUZIONALE

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



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

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

Depositata in Cancelleria il 18 gennaio 2013.

## **Sentenza: 18 gennaio 2013, n. 3**

**Materia:** coordinamento finanza pubblica – pubblico impiego

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** articoli 3, 81, quarto comma, 97, 117, terzo comma, 119, secondo comma, della Costituzione

**Ricorrente:** Presidenza del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** articolo 11, commi 113, 118, 261, 264 e 282, l'articolo 13, commi 30, 32 e 52, l'articolo 15, commi 4 e 10, l'articolo 16, comma 1, l'articolo 18, commi 3, 7, 8, 11 e 24, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 29 dicembre 2011, n. 18 (Disposizioni per la formazione del bilancio pluriennale ed annuale della Regione. Legge finanziaria 2012)

**Esito:** parziale fondatezza del ricorso

**Estensore nota:** Caterina Orione

L'articolo **11** dispone relativamente ad interventi in materia di attività culturali e sportive. I commi **113, 118, 261, 264 e 282** prevedono la fruizione di contributi anche per quanto ha ad oggetto le spese sostenute dai vari destinatari nell'anno 2011, ovvero prima dell'entrata in vigore della legge censurata.

L'articolo **13**, comma **30**, autorizza l'assegnazione d'ufficio, forfettariamente e senza rendicontazione, e in via straordinaria, di un fondo di 250.000 euro per il sostegno delle attività svolte da un consorzio di comuni.

L'articolo **13**, comma **32**, similmente alla disposizione precedente consente all'amministrazione regionale la possibilità di assegnare per l'anno 2012, senza rendicontazione, un fondo di 500.000 euro a favore dei comuni per la compensazione di situazioni particolari.

L'articolo **13**, comma **52**, prevede che il personale non dirigenziale in servizio presso le Province, alla data di entrata in vigore della legge, con un rapporto di lavoro a tempo determinato, che abbia già maturato, alla medesima data, almeno diciotto mesi di esperienza lavorativa nel settore delle politiche del lavoro, purché assunto mediante procedure selettive di natura concorsuale, possa essere stabilizzato.

L'articolo **15**, comma **4**, recita «Per le finalità di cui al comma 18 dell'articolo 13 della legge regionale 24/2009, la disciplina di cui all'articolo 12, comma 19, della legge regionale 14 agosto 2008, n. 9 (Assestamento del bilancio 2008), trova applicazione anche con riferimento al personale regionale in servizio con contratto di lavoro a tempo determinato alla data del 31 dicembre 2006, ».

L'articolo **15**, comma **10**, dispone che il beneficio economico per le graduatorie già in essere alla data di entrata in vigore della presente norma, fatto salvo il diritto all'immediata ricollocazione in graduatoria e al riconoscimento ai fini giuridici dell'eventuale progressione acquisita, sia riconosciuto, con diritto agli arretrati, previo reperimento delle risorse previste dagli accordi integrativi.

L'articolo **16**, comma **1**, *condiziona* l'obbligo di contribuzione a titolo di solidarietà e perequazione, posto a carico della Regione dall'articolo 1, commi da 151 a 159, della legge 13 dicembre 2010, n. 220 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge di stabilità 2011), alla piena ed effettiva attuazione dell'articolo 119 della Costituzione e alla verifica che un omologo contributo *venga richiesto a tutte le autonomie territoriali del Paese*.

L'articolo **18**, commi **3, 7 e 8** regola l'esame del patto di stabilità interno per gli enti locali

della Regione, disponendo una graduazione in percentuale diversa a seconda della densità della popolazione.

L'articolo **18**, comma **11**, stabilisce regole per gli enti locali per l'invio di dati al Ministero delle Finanze ai fini della costruzione del saldo di competenza mista.

L'articolo **18**, comma **24** dispone che a decorrere dal 2012 gli enti locali regionali possano contrarre mutui fino al limite del 12 per cento delle entrate relative ai primi tre titoli delle entrate del rendiconto del penultimo anno precedente quello in cui viene prevista l'assunzione dei mutui.

Quanto alla prima disposizione contestata, articolo **11**, commi **113, 118, 261, 264 e 282**, il ricorrente lamenta la violazione dell'articolo 97, primo comma, con riferimento al rispetto del principio generale del buon andamento della pubblica amministrazione e dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, in materia di coordinamento della finanza pubblica. Le norme impugnate violerebbero tali principi nella parte in cui consentono la fruizione di contributi per spese sostenute prima dell'entrata in vigore della legge regionale, senza predeterminazione dei criteri sottesi all'assegnazione dei contributi. La Corte accoglie la prospettazione avanzata dalla resistente i inammissibilità delle censure in quanto non motivate e riafferma la propria giurisprudenza per cui " è principio consolidato nella giurisprudenza costituzionale che il ricorso in via principale non solo «deve identificare esattamente la questione nei suoi termini normativi», indicando «le norme costituzionali e ordinarie, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto della questione di costituzionalità» ma deve, altresì, «contenere una seppur sintetica argomentazione di merito a sostegno della richiesta declaratoria di incostituzionalità della legge», ponendosi l'esigenza di una adeguata motivazione a supporto della impugnativa «in termini perfino più pregnanti nei giudizi diretti che in quelli incidentali» .

Per l'articolo **13**, commi **30 e 32**, viene dichiarata cessata la materia del contendere, poiché nelle more del giudizio la Regione Friuli-Venezia Giulia ha modificato la disposizione, che non ha avuto applicazione medio tempore, adeguandosi ai rilievi governativi .

L'articolo **13**, comma **52**, viene dichiarato incostituzionale , in quanto posta in violazione della norma interposta costituita dall'articolo 17 comma 10, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali), convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 3 agosto 2009, n. 102, in in quanto la disposizione regionale non rispetta il limite quantitativo indicato dalla legislazione statale, che consente una riserva di posti entro una soglia massima del 40 per cento, rispetto a quelli messi a concorso. Pertanto la disposizione regionale impugnata, nella parte in cui prevede processi di stabilizzazione non conformi alla normativa statale di riferimento, dal punto di vista del rispetto dei limiti quantitativi, non indicati, lederebbe gli articoli 3, 97 e 117, terzo comma, Costituzione, in materia di coordinamento della finanza pubblica. Peraltro la disposizione interposta è stata più volte considerata principio di coordinamento della finanza pubblica, che si ispira alla finalità del contenimento della spesa nello specifico settore del personale, al cui rispetto sono tenute anche le Regioni a statuto speciale.

Stessa valutazione di illegittimità costituzionale e per violazione dei medesimi parametri per l'articolo **15**, comma **4**. La disposizione impugnata sostanzialmente porrebbe in essere una stabilizzazione di personale con contratti di lavoro a termine già scaduti, in deroga immotivata (esigenze eccezionali e straordinarie) alla regola del pubblico concorso ed in violazione del citato principio citato di coordinamento della finanza pubblica. La Corte rileva altresì che già la stessa si era pronunciata nei confronti della regione resistente in casi analoghi, accogliendo i ricorsi per illegittimità costituzionale di disposizioni, che in palese elusione dell'articolo 97 Costituzione, rendevano il contratto a tempo determinato, prorogato sine die, la regola per un piano di assunzione a tempo indeterminato, senza pubblico concorso, ma con una stabilizzazione di personale precario, senza alcuna considerazione di eventuali competenze specifiche di cui l'amministrazione regionale necessiterebbe.

Diversa è la norma interposta violata per dichiarare illegittimo costituzionalmente l'articolo **15**, comma **10**, che riconosce benefici economici, anche arretrati. La disposizione si pone in

contrasto con l'articolo. 9, comma 21, del d.l. n. 78 del 2010, che vincola le Regioni, anche a statuto speciale, nei suoi aspetti di dettaglio, senza alcuna possibilità di deroga e prevede che *“per il personale contrattualizzato le progressioni in carriera comunque denominate, ed i passaggi tra le aree eventualmente disposte negli anni 2011, 2012 e 2013 hanno effetto, per i predetti anni, ai fini esclusivamente giuridici”*.

La Corte dichiara illegittimo costituzionalmente l'articolo **16**, comma **1**, che subordina a una condizione originale l'adempimento della Regione Friuli-Venezia Giulia agli obblighi di solidarietà, contratti in base al Protocollo d'Intesa firmato a Roma il 29 ottobre 2010 e recepito dall'articolo 1, comma 152, della legge n. 220 del 2010. La Regione esige un'assicurazione *“da parte dello Stato della piena ed effettiva attuazione dell'articolo 119 della Costituzione secondo i principi enunciati nella legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione) e del coinvolgimento nel medesimo impegno di tutte le Regioni e Province autonome, Comuni e Province”*. Per cui, la Regione provvederà ad effettuare la contribuzione prevista dall'art. 1, commi 152 e 153, della legge n. 220 del 2010, solo a condizione che lo Stato abbia effettuato tale *“assicurazione”*.

Per la Corte la condizione, posta unilateralmente dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, costituisce una violazione del principio di leale collaborazione e dell'articolo 119 Costituzione.

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

La questione di legittimità dell'articolo **18**, commi **3**, **7**, **8** viene respinta. Pur costituendo la norma interposta principio di coordinamento di finanza pubblica da osservarsi da parte di tutte le Regioni, articolo 8 della legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge di stabilità 2012), il quale, al comma 3, prevede che un decreto di natura non regolamentare del Ministero dell'Economia e delle Finanze stabilisca, per regioni, province e comuni, la differenza percentuale, rispetto al debito medio pro capite, oltre la quale i singoli enti territoriali hanno l'obbligo di procedere alla riduzione del debito, la Corte non ritiene che la regione abbia esorbitato dalla propria competenza.

La norma statale, di cui il ricorrente asserisce la violazione, infatti troverà applicazione dal 2013 e non essendo ancora intervenuto il decreto ministeriale con i criteri da osservarsi, la Regione può ragionevolmente disporre, per l'anno 2012, misure per ridurre il debito e solo quando il citato decreto sarà emanato, essa dovrà ad esso conformarsi.

L'articolo **18**, comma **11**, viene dichiarato illegittimo, in quanto la previsione regionale di una differente data per l'invio da parte degli enti locali dei dati utili per il monitoraggio del patto di stabilità interno comporta uno “sforamento” dei tempi utili da parte dello Stato per effettuare il suddetto monitoraggio, così come stabilito nell'articolo 31, comma 20 della legge 183 del 2011 e da questo consegue una violazione dei precetti costituzionali di cui all'articoli 117, terzo comma e 119, secondo comma, della Costituzione.

L'articolo **18**, comma **24**, è anch'esso dichiarato illegittimo per violazione degli stessi parametri, poiché la soglia del 12 per cento per l'assunzione di nuovi mutui da parte degli enti locali, è in palese contrasto con la disciplina statale, articolo 204 del decreto legislativo 267/2000 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), che prevede percentuali del tutto diverse ed inferiori. La normativa statale, volta al contenimento della spesa e *a tutela dell'intero sistema della finanza pubblica*, è pertanto principio di coordinamento della finanza pubblica.

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Istituzione di un fondo di 250.000 euro per il sostegno alle attività svolte dal consorzio per i Comuni aderenti alla Comunità collinare del Friuli - Assegnazione forfettaria e non soggetta a rendicontazione - Ricorso del Governo - Ius superveniens satisfattivo delle richieste della parte ricorrente - Mancata applicazione medio tempore delle disposizioni censurate -**

Cessazione della materia del contendere. - Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 29 dicembre 2011, n. 18, art. 13, commi 30 e 32. - Costituzione, artt. 97, primo comma, e 117, terzo comma.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Interventi in materia di attività culturali e sportive - Fruizione di contributi anche per le spese sostenute dai beneficiari nell'anno 2011, ovvero prima dell'entrata in vigore della legge censurata - Ricorso del Governo - Questione generica e carente di adeguate motivazioni - Inammissibilità. - Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 29 dicembre 2011, n. 18, art. 11, commi 113, 118, 261, 264 e 282. - Costituzione, artt. 97 e 117, terzo comma.

Impiego pubblico - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Personale non dirigenziale in servizio presso le province con un rapporto di lavoro a tempo determinato - Stabilizzazione in presenza di requisiti concernenti la durata dell'esperienza lavorativa nel settore delle politiche del lavoro e della assunzione mediante procedure concorsuali - Contrasto con la normativa statale di riferimento che consente la stabilizzazione solo nel limite quantitativo del quaranta per cento di posti riservati rispetto a quelli messi a concorso - Violazione di principio fondamentale per il contenimento della spesa pubblica, espressivo della competenza legislativa statale in materia di coordinamento della finanza pubblica - Violazione del principio del pubblico concorso - Illegittimità costituzionale. - Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 29 dicembre 2011, n. 18, art. 13, comma 52. - Costituzione, artt. 3, 97 e 117, terzo comma; d.l. 1 luglio 2009, n. 78 (convertito nella legge 3 agosto 2009, n. 102), art. 17, comma 10.

Impiego pubblico - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Personale regionale in servizio con contratto di lavoro a tempo determinato alla data del 31 dicembre 2006 - Continue proroghe dei relativi contratti già scaduti, finalizzate a far rientrare i lavoratori in un piano di assunzioni a tempo indeterminato - Contrasto con la normativa statale di riferimento che non consente una generica salvaguardia di tutte le stabilizzazioni, anche se programmate ed autorizzate - Violazione di principio fondamentale per il contenimento della spesa pubblica, espressivo della competenza legislativa statale in materia di coordinamento della finanza pubblica - Violazione del principio del pubblico concorso - Illegittimità costituzionale. - Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 29 dicembre 2011, n. 18, art. 15, comma 4. - Costituzione, artt. 3, 97 e 117, terzo comma; d.l. 1 luglio 2009, n. 78 (convertito nella legge 3 agosto 2009, n. 102), art. 17, comma 10.

Impiego pubblico - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Personale regionale contrattualizzato - Riconoscimento di un beneficio economico, con diritto agli arretrati, condizionato al previo reperimento delle risorse previste dagli accordi integrativi - Contrasto con la normativa statale di riferimento che prevede che le progressioni in carriera e i passaggi tra le aree disposte negli anni 2011-2013, hanno effetto ai fini esclusivamente giuridici - Violazione di principio fondamentale per il contenimento della spesa pubblica, espressivo della competenza legislativa statale in materia di coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale. - Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 29 dicembre 2011, n. 18, art. 15, 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 21.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Obbligo di contribuzione a titolo di solidarietà e perequazione, contratto dalla Regione in base al Protocollo d'Intesa recepito dall'art. 1, comma 152, della legge n. 220 del 2010 - Introduzione di una condizione aggiuntiva che subordina l'ottenimento della Regione alla piena ed effettiva attuazione dell'art. 119 Cost. ed alla verifica che un omologo contributo venga richiesto a tutte le autonomie territoriali - Previsione unilaterale in violazione del principio di leale collaborazione e dei principi dell'autonomia finanziaria regionale - Illegittimità costituzionale - Assorbimento degli altri motivi di doglianza. - Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 29 dicembre 2011, n. 18, art. 16, comma 1. - Costituzione, art. 119 (Costituzione, art. 81, quarto comma).

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Introduzione per l'anno 2012 dell'obiettivo della progressiva riduzione del debito degli enti locali, secondo modalità dettagliatamente stabilite e con previsione di esenzioni - Ricorso del Governo - Asserita previsione di criteri di riduzione del debito difforni da quelli previsti dallo Stato, in violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica e in violazione dei principi dell'autonomia finanziaria regionale - Insussistenza - Applicabilità dei criteri statali asseritamente lesi, solo a partire dal 2013 - Non fondatezza della questione. - Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 29 dicembre 2011, n. 18, art. 18, commi 3, 7 e 8. - Costituzione, artt. 117, terzo comma, e 119, secondo comma; legge 12 novembre 2011, n. 183, art. 8.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Scadenze, già previste dalla legislazione regionale, per la presentazione da parte degli enti locali di dati di bilancio all'amministrazione regionale - Ulteriore richiesta di contestuale invio dei dati necessari per la costruzione del saldo di competenza mista - Conseguente impossibilità di rispettare le tempistiche stabilite dal legislatore nazionale, al fine di monitorare il patto di stabilità interno, nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica a livello nazionale - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica - Violazione dei principi dell'autonomia finanziaria regionale - Illegittimità costituzionale. - Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 29 dicembre 2011, n. 18, art. 18, comma 11. - Costituzione, artt. 117, terzo comma, e 119, secondo comma.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Previsione che gli enti locali possano assumere nuovi mutui a partire dal 2012 nel limite massimo del 12 per cento - Contrasto con la normativa statale di riferimento che ha previsto percentuali inferiori e progressivamente riducenti - Violazione

di principio fondamentale espressivo della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale. - Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 29 dicembre 2011, n. 18, art. 18, comma 24. - Costituzione, artt. 117, terzo comma, e 119, secondo comma; d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, art. 204, comma 1. (GU n.4 del 23-1-2013)

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

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

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

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

*uditi* l'avvocato dello Stato Giacomo Aiello per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giandomenico Falcone per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

#### *Ritenuto in fatto*

(omissis)

#### *Considerato in diritto*

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

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

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

In particolare, il censurato art. 13, comma 30, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 18 del 2011, nella nuova formulazione di cui all'art. 10, comma 70, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 14 del 2012, prevede ora espressamente che l'ente «beneficiario rendiconta l'assegnazione ricevuta entro il 30 giugno 2013. A tal fine si applicano le disposizioni di

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

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

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

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

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

3.1.— L'eccezione è fondata.

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

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

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

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

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

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

Occorre, infatti, ricordare che l'invocato art. 17, comma 10, del d.l. n. 78 del 2009, è stato più volte qualificato da questa Corte come principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, perché si ispira alla finalità del contenimento della spesa nello specifico settore del personale (sentenze n. 212 del 2012, nn. 310, 108, 69 e 68 del 2011), al cui rispetto sono tenute anche le Regioni a statuto speciale (sentenze n. 229 del 2011 e n. 169 del 2007). In proposito questa Corte ha ritenuto che le previsioni della disposizione sopra citata hanno introdotto nuove modalità di valorizzazione dell'esperienza professionale acquisita dal personale precario, prevedendo l'espletamento di concorsi pubblici con parziale riserva dei posti in favore di tale personale, precludendo a tutte le pubbliche amministrazioni, a partire dal gennaio 2010, ogni diversa procedura di stabilizzazione del personale non di ruolo.

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

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

5.1.— Il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che la disposizione qui in discussione, nel prevedere la stabilizzazione del personale in servizio con contratto di lavoro a tempo determinato alla data del 31 dicembre 2006, mediante proroghe dei relativi contratti, si ponga in contrasto,



anch'esso, con l'art. 17, comma 10, del decreto-legge n. 78 del 2009, sopra citato, che invece non consentirebbe una generica salvaguardia di tutte le stabilizzazioni, anche se programmate ed autorizzate. Dunque, anche l'art. 15, comma 4, nella parte in cui prevede processi di stabilizzazione non conformi alla normativa statale, violerebbe gli artt. 3, 97 e 117, terzo comma, Cost., in materia di coordinamento della finanza pubblica.

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

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

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

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

Anche nel caso che viene ora all'esame della Corte, come in quello deciso con sentenza n. 217 del 2012, le proroghe dei contratti a termine previste dalla disposizione impugnata sono chiaramente finalizzate a far rientrare i lavoratori titolari di tali contratti in un piano di assunzioni a tempo indeterminato. Non essendo previsto un termine finale per la proroga e neppure per la definizione del piano di assunzioni, la norma impugnata perpetua una modalità di assunzione del personale, per porre rimedio alle carenze di organico, che fa del contratto a termine un modulo ordinario di assunzione del personale della pubblica amministrazione e non già forma contrattuale riservata, come dovrebbe essere, ad esigenze eccezionali e straordinarie, in violazione, appunto dell'art. 97 Cost. (sentenza n. 217 del 2012).

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

Anzitutto, perché la disposizione contiene un riferimento generico e indeterminato alle graduatorie per l'accesso all'impiego regionale, senza specificare né delimitare l'ambito delle graduatorie all'interno delle quali si può attingere per la stabilizzazione del rapporto di lavoro,

cosicché la disposizione non offre sufficienti garanzie per assicurare che il rapporto di lavoro configurato nel contratto a termine stabilizzato riguardi funzioni corrispondenti o paragonabili a quelle per le quali era stata originariamente effettuata la selezione concorsuale.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

7.2.— Il comma oggetto del ricorso subordina a una condizione aggiuntiva e peculiare l'effettiva ottemperanza della Regione Friuli-Venezia Giulia agli obblighi di solidarietà, contratti in base al Protocollo d'Intesa firmato a Roma il 29 ottobre 2010 e recepito dall'articolo 1, comma 152, della

legge n. 220 del 2010. Con la disposizione impugnata, infatti, la Regione esige un'assicurazione «da parte dello Stato della piena ed effettiva attuazione dell'articolo 119 della Costituzione secondo i principi enunciati nella legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione) e del coinvolgimento nel medesimo impegno di tutte le Regioni e Province autonome, Comuni e Province». Di conseguenza, l'amministrazione regionale risulta autorizzata ad effettuare la contribuzione prevista dall'art. 1, commi 152 e 153, della legge n. 220 del 2010, solo a condizione che lo Stato abbia effettuato tale «assicurazione».

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

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

Restano assorbiti gli altri motivi di doglianza.

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

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

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

Secondo la parte ricorrente, tali disposizioni contrasterebbero con l'art. 8 della legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge di stabilità 2012), il quale, al comma 3, prevede che un decreto di natura non regolamentare del Ministero dell'Economia e delle Finanze stabilisca, tra l'altro, «distintamente per regioni, province e comuni, la differenza percentuale, rispetto al debito medio pro capite, oltre la quale i singoli enti territoriali hanno l'obbligo di procedere alla riduzione del debito». Secondo la Presidenza del Consiglio, il legislatore regionale avrebbe introdotto criteri di riduzione del debito difforni da quelli previsti dallo Stato nell'esercizio della sua competenza in materia di coordinamento della finanza pubblica ex art. 117, terzo comma, Cost.; tale diversità nei criteri di riduzione potrebbe frustrare i tentativi di risanamento finanziario sul piano nazionale, cosicché le disposizioni impugnate sarebbero costituzionalmente illegittime per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tuttavia, è proprio alla luce dell'impegno assunto dalla Regione nei confronti dello Stato di monitorare l'andamento della finanza pubblica del sistema di autonomie iscritte nel territorio regionale e di garantirne la tenuta, che dev'essere dichiarata l'illegittimità della norma impugnata,

nella parte in cui prevede che i dati necessari per la costruzione del saldo di competenza mista siano richiesti contestualmente all'invio delle informazioni di cui al comma 21 citato.

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

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

10.1.— La questione è fondata.

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

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

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

per questi motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 13, comma 52, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 29 dicembre 2011, n. 18 (Disposizioni per la formazione del bilancio pluriennale ed annuale della Regione. Legge finanziaria 2012);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 15, comma 4, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 18 del 2011;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 15, comma 10, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 18 del 2011;

4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 16, comma 1, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 18 del 2011;

5) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 18, comma 11, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 18 del 2011;

6) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 18, comma 24, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 18 del 2011;

7) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'articolo 13, commi 30 e 32, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 18 del 2011, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli articoli 97, primo comma, e 117, terzo comma, della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

8) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 11, commi 113, 118, 261, 264 e 282, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 18 del 2011, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli articoli 97 e 117, terzo comma, della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

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

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

Alfonso QUARANTA, Presidente  
Marta CARTABIA, Redattore  
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 18 gennaio 2013.

## **Sentenza: 18 gennaio 2013, n. 4**

**Materia:** prestazioni sociali

**Limiti violati:** artt. 3, 81, quarto comma, e 117, quarto comma, Cost.

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** artt. 2, comma 3, e 11 della legge della Regione Calabria 20 dicembre 2011, n. 44 (Norme per il sostegno di persone non autosufficienti - Fondo per la non autosufficienza)

**Esito:** illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3; inammissibilità della questione relativa all'art. 11

**Estensore nota:** Cesare Belmonte

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 3, e 11 della legge della Regione Calabria 20 dicembre 2011, n. 44 (Norme per il sostegno di persone non autosufficienti - Fondo per la non autosufficienza).

La l.r. Calabria 44/2011 prevede interventi per il sostegno delle persone non autosufficienti e istituisce il Fondo regionale per la non autosufficienza. Nello specifico, l'art. 2, comma 3, identifica i destinatari degli interventi nei cittadini europei o extracomunitari con regolare carta di soggiorno residenti nella Regione Calabria.

Ad avviso della difesa erariale, questa disposizione introduce una discriminazione costituzionalmente illegittima nella parte in cui limita gli interventi destinati ai cittadini extracomunitari **ai soli titolari della carta di soggiorno**. In questo modo la Regione avrebbe fatto riferimento a un documento che **è stato sostituito con il permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo**, il cui rilascio è subordinato al possesso per cinque anni di un permesso di soggiorno in corso di validità sul territorio nazionale (art. 9 del d.lgs. 286/1998, come sostituito dall'art. 1 del d.lgs. 3/2007).

La norma restringerebbe l'accesso alle prestazioni sociali considerate ai soli cittadini extracomunitari soggiornanti di lungo periodo eccedendo dalla competenza legislativa residuale in materia di servizi sociali e ponendosi in contrasto con art. 41 del d.lgs. 286/1998, che **equipara gli stranieri titolari di permesso di soggiorno di durata annuale** ai cittadini italiani ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni di assistenza sociale.

La discriminazione introdotta risulterebbe lesiva anche dei principi di ragionevolezza e di eguaglianza, essendo basata su un elemento di distinzione arbitrario.

Lo Stato impugna altresì l'art. 11 della legge regionale, che individua le fonti di finanziamento del Fondo regionale per la non autosufficienza, istituito dall'art. 10 della medesima legge. La norma censurata identificherebbe la principale fonte di finanziamento del Fondo nei trasferimenti di risorse dal Fondo nazionale per le politiche sociali, previsto dall'art. 20 della l. 328/2000 (Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali). Nell'ambito del complesso procedimento di attuazione del federalismo fiscale, il d.l. 78/2010 ha, peraltro, operato consistenti riduzioni delle risorse statali afferenti al Fondo nazionale per le politiche sociali, rendendo di conseguenza indisponibili eventuali trasferimenti di risorse alle Regioni a statuto ordinario; circostanza questa che renderebbe privi di copertura finanziaria gli interventi disposti dalla legge regionale, in violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost.

La Regione Calabria a sua volta chiede che le questioni siano dichiarate inammissibili o comunque infondate.

Secondo la resistente, l'art. 2, comma 3, della l.r. 44/2011 sarebbe suscettibile di un'interpretazione sistematica e costituzionalmente orientata, idonea a superare le censure governative.

In primo luogo, la Regione avrebbe già dato attuazione ai principi sanciti dalla l. 328/2000 mediante la l.r. 23/2003, che individua gli aventi diritto alle prestazioni sociali anche negli apolidi e negli stranieri di cui all'art. 41 del d.lgs. 286/1998.

In secondo luogo, il riferimento alla carta di soggiorno dovrebbe essere inteso in senso atecnico, giacché non evocerebbe il nuovo e diverso documento denominato "permesso di soggiorno di lungo periodo" di cui al vigente art. 9 del d.lgs. 286/1998, ma il **permesso di soggiorno di durata non inferiore a un anno**, conformemente al disposto del succitato art. 41 del d.lgs. 286/1998.

Quanto alla presunta violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost. ad opera dell'art. 11 della l.r. 44/2011, la censura statale si fonderebbe sull'erroneo presupposto che le risorse provenienti dal Fondo nazionale per le politiche sociali costituiscano la principale fonte di finanziamento del Fondo regionale per la non autosufficienza. Ancorché indicata pere prima nella norma impugnata, tale fonte non è però l'unica, giacché la norma regionale fa espresso riferimento ad ulteriori risorse comunitarie, regionali e degli enti locali, che si pongono in condizioni di concorrenza e reciprocità rispetto alle risorse statali. L'art. 13 della l.r. 44/2011, inoltre, determina la copertura finanziaria per l'esercizio 2011 e stabilisce che per gli anni successivi, si provvede, nei limiti consentiti dalla effettiva disponibilità di risorse autonome, con la legge di approvazione del bilancio di previsione annuale e con la legge finanziaria di accompagnamento.

Ciò posto, secondo la Corte costituzionale **la questione relativa l'articolo 2, comma 3, della l.r. Calabria 44/2011 è fondata in riferimento all'art. 3 Cost.**

L'art. 3 della legge regionale prevede che vengano finanziati, con le risorse del Fondo regionale per la non autosufficienza, vari tipi di intervento a sostegno dei soggetti protetti. L'art. 2 a sua volta al comma 1 definisce la nozione di persona non autosufficiente, e all'impugnato comma 3 stabilisce che i destinatari degli interventi previsti sono i cittadini europei o extracomunitari con regolare carta di soggiorno residenti nella Regione Calabria. Nell'ambito dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea godono dunque delle provvidenze unicamente i soggetti che, oltre ad essere residenti nel territorio regionale, siano in possesso del titolo di legittimazione che la norma qualifica come carta di soggiorno.

Il riferimento a tale documento risulta **inattuale**, giacché la carta di soggiorno, prevista dall'originario testo dell'art. 9 del d.lgs. 286/1998, è stata sostituita dal permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo in ragione della riscrittura della predetta disposizione ad opera dell'art. 1 del d.lgs. 3/2007. L'accesso alle prestazioni previste dalla legge regionale resta pertanto circoscritto ai cittadini extracomunitari titolari del permesso per soggiornanti di lungo periodo, il quale presuppone il possesso, da almeno cinque anni, di un permesso di soggiorno in corso di validità.

*Il dato testuale non consente di accedere all'interpretazione costituzionalmente orientata prospettata dalla Regione, secondo la quale il riferimento alla carta di soggiorno richiamerebbe il permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno. D'altra parte, la circostanza che la l.r. 44/2011 preveda interventi **aggiuntivi**, rispetto al sistema delineato dalla l.r. 23/2003 esclude che la corrispondenza tra i destinatari delle provvidenze previste dalle due leggi possa ritenersi implicita. La limitazione del novero dei fruitori delle provvidenze è irragionevole e lesiva del principio di eguaglianza, giacché la norma censurata introduce un elemento di distinzione arbitrario, *non essendovi alcuna ragionevole correlazione tra la condizione di accesso dei cittadini extracomunitari alle prestazioni assistenziali in questione e le situazioni di bisogno o disagio, riferibili direttamente alla persona in quanto tale, che costituiscono il presupposto di fruibilità di una provvidenza sociale.**

In sostanza, **non può presumersi a priori che stranieri non autosufficienti, titolari di un permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo – in quanto già presenti in precedenza sul**



*territorio nazionale in base a permesso di soggiorno protratto per cinque anni – versino in stato di bisogno o disagio maggiore rispetto agli stranieri che, sebbene anch’essi regolarmente presenti nel territorio nazionale, non possano vantare analogo titolo legittimante.*

L’art. 2, comma 3, della l.r. 44/2011 è pertanto costituzionalmente illegittimo, **nella parte in cui** prevede che i cittadini extracomunitari, per beneficiare degli interventi previsti dalla medesima legge, debbano essere in possesso di regolare carta di soggiorno.

**La questione relativa all’art. 11 della medesima l.r. 44/2011 è a sua volta giudicata inammissibile dalla Corte.**

L’impugnato art. 11 non è, in realtà, la norma sulla copertura finanziaria delle nuove o maggiori spese determinate dalla legge regionale. La disposizione censurata si limita ad enumerare in termini categoriali e programmatici le fonti di finanziamento ordinarie del Fondo regionale per la non autosufficienza e stabilisce in quale modo le risorse del Fondo vadano ripartite fra i diversi distretti sanitari.

L’effettiva norma di copertura finanziaria è invece l’art. 13, **non oggetto di impugnazione**, che imputa gli oneri finanziari relativi all’esercizio 2011 ad una specifica unità previsionale di base del bilancio regionale, rinviando per gli anni successivi, nei limiti consentiti dalla effettiva disponibilità di risorse, alla legge di approvazione del bilancio di previsione annuale e alla legge finanziaria di accompagnamento. L’avvenuta impugnazione di una norma **inconferente** rende pertanto la questione inammissibile.

**Straniero - Norme della Regione Calabria - Cittadini di Stati non appartenenti all’Unione europea - Fondo per la non autosufficienza - Accesso limitato ai soli soggetti che, oltre a risiedere in Calabria, siano in possesso di "regolare carta di soggiorno" - Riferimento a documento inattuale, sostituito ad opera del d.lgs. n. 3 del 2007, dal "permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo". - Legge della Regione Calabria 20 dicembre 2011, n. 44, art. 2, comma 3. –**

**Straniero - Norme della Regione Calabria - Cittadini di Stati non appartenenti all’Unione europea - Fondo per la non autosufficienza - Accesso limitato ai soli soggetti che, oltre a risiedere in Calabria, siano in possesso di "regolare carta di soggiorno" - Requisito discriminatorio privo di ragionevole collegamento con le condizioni di bisogno e di disagio che le provvidenze mirano a fronteggiare - Violazione del principio di ragionevolezza e del principio di eguaglianza - Illegittimità costituzionale in parte qua. - Legge della Regione Calabria 20 dicembre 2011, n. 44, art. 2, comma 3. - Costituzione, art. 3 (Costituzione, art. 117, quarto comma).**

**Assistenza - Norme della Regione Calabria - Fondo per la non autosufficienza - Fonti del finanziamento - Ricorso del Governo - Asserita violazione dell’obbligo di copertura finanziaria delle nuove o maggiori spese - Censura di norma inconferente - Inammissibilità della questione. - Legge della Regione Calabria 20 dicembre 2011, n. 44, art. 11. - Costituzione, art. 81, quarto comma. (GU n.4 del 23-1-2013)**

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 2, comma 3, e 11 della legge della Regione Calabria 20 dicembre 2011, n. 44 (Norme per il sostegno di persone non autosufficienti - Fondo per la non autosufficienza), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 17 febbraio 2012, depositato in cancelleria il 21 febbraio 2012 ed iscritto al n. 27 del registro ricorsi 2012.

*Visto* l’atto di costituzione della Regione Calabria;

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

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

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

L'art. 2, comma 3, della legge regionale n. 44 del 2011 deve essere pertanto dichiarato costituzionalmente illegittimo, nella parte in cui prevede che i cittadini extracomunitari, per

beneficiare degli interventi previsti dalla medesima legge, debbano essere in possesso di «regolare carta di soggiorno».

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

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

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

L'art. 14, comma 2, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, avrebbe infatti operato consistenti riduzioni, per gli anni 2012 e 2013, delle risorse statali spettanti a qualunque titolo alle regioni a statuto ordinario, rendendo così «indisponibili eventuali trasferimenti di risorse» afferenti al Fondo nazionale per le politiche sociali. A fronte di ciò, gli interventi di sostegno previsti dalla legge in esame resterebbero privi di copertura finanziaria.

3.2.– La questione è inammissibile.

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

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

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

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 11 della legge reg. Calabria n. 44 del 2011, promossa, in riferimento all'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

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

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

Depositata in Cancelleria il 18 gennaio 2013.

## **Sentenza: 23 gennaio 2013, n. 6**

**Materia:** governo del territorio e ordinamento civile

**Limiti violati:** articolo 117, secondo comma, lettera l) e terzo comma della Costituzione

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via incidentale

**Ricorrente:** Corte di cassazione

**Oggetto:** articolo 1, secondo comma, legge regionale Marche 4 settembre 1979, (Interventi edificatori nelle zone di completamento previste dagli strumenti urbanistici generali comunali)

**Esito:** illegittimità costituzionale della norma impugnata

**Estensore:** Domenico Ferraro

La Corte di cassazione, sezione seconda civile, ha sollevato d'ufficio questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, secondo comma, della l.r. 31/1979 della Regione Marche eccettuando la violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, della Costituzione.

La disposizione censurata, all'art. 1, secondo comma, consente che gli edifici aventi impianto edilizio preesistente, con evidenti caratteristiche di non completezza, compresi nelle zone di completamento con destinazione residenziale previste dagli strumenti urbanistici generali comunali approvati, siano ampliati anche in deroga alle distanze, insieme o alternativamente anche al volume stabiliti dal decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444 concernente i limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti.

L'articolo 2, della l.r. 31/1979, stabilisce che a tal fine i Comuni, entro un anno dalla data di entrata in vigore della stessa, individuano gli edifici da ampliare, distinguendo gli edifici aventi bisogno di deroga dai distacchi, quelli aventi bisogno di completamento volumetrico, quelli aventi bisogno sia di completamento volumetrico sia di deroga dai distacchi.

Ai sensi del medesimo articolo 2, quarto comma, tale procedura è approvata dal Consiglio comunale e ha efficacia di piano particolareggiato.

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

Per la Corte Costituzionale sono fondate le questioni sollevate nel merito dalla Corte di cassazione. La Corte ricorda, secondo quanto già affermato nella sua precedente giurisprudenza, che la regolazione delle distanze tra i fabbricati deve essere inquadrata nella materia "ordinamento civile", di competenza legislativa esclusiva dello Stato. Infatti, tale disciplina attiene in via primaria e diretta ai rapporti tra proprietari di fondi finitimi e ha la sua collocazione innanzitutto nel codice civile. La regolazione delle distanze è poi precisata in ulteriori interventi normativi, tra cui rileva, in particolare, il d.m. 1444/1968 già ricordato.

La Corte ricorda inoltre che la giurisprudenza costituzionale ha chiarito che, poiché "i fabbricati insistono su di un territorio che può avere rispetto ad altri, per ragioni naturali e storiche, specifiche caratteristiche, la disciplina che li riguarda, ed in particolare quella dei loro

*rapporti nel territorio stesso, esorbita dai limiti propri dei rapporti interprivati e tocca anche interessi pubblici*”, la cui cura è stata affidata alle Regioni, in base alla competenza concorrente in materia di “*governo del territorio*”, ex art. 117, terzo comma, Costituzione.

Per queste ragioni, in linea di principio la disciplina delle distanze minime tra costruzioni rientra nella materia dell’ordinamento civile e, quindi, attiene alla competenza legislativa statale mentre alle regioni è consentito fissare limiti in deroga alle distanze minime stabilite nelle normative statali, solo a condizione che la deroga sia giustificata dall’esigenza di soddisfare interessi pubblici legati al governo del territorio. Pertanto, se da un lato non può essere del tutto esclusa una competenza legislativa regionale relativa alle distanze tra gli edifici, dall’altro essa, interferendo con l’ordinamento civile, è rigorosamente circoscritta dal suo scopo, il governo del territorio, che ne detta anche le modalità di esercizio.

Il punto di equilibrio tra la competenza legislativa statale in materia di “*ordinamento civile*” e quella regionale in materia di “*governo del territorio*”, come identificato dalla Corte costituzionale, trova una sintesi normativa nell’ultimo comma dell’art. 9 del d.m. 1444/1968, che la Corte costituzionale ha più volte ritenuto dotato di “*efficacia precettiva e inderogabile, secondo un principio giurisprudenziale consolidato*”.

La norma regionale censurata infrange i principi sopra ricordati, in quanto consente espressamente ai Comuni di derogare alle distanze minime fissate nel d.m. n. 1444 del 1968, senza rispettare le condizioni stabilite dall’art. 9, ultimo comma, del medesimo decreto ministeriale, che, come si è detto, esige che le deroghe siano inserite in appositi strumenti urbanistici, a garanzia dell’interesse pubblico relativo al governo del territorio.

La disposizione regionale impugnata, al contrario, autorizza i Comuni ad individuare gli edifici dispensati dal rispetto delle distanze minime. La deroga non risulta, dunque, ancorata all’esigenza di realizzare la conformazione omogenea dell’assetto urbanistico di una determinata zona, ma può riguardare singole costruzioni, anche individualmente considerate.

La procedura delineata dal legislatore regionale non è dunque conforme ai principi sopra enunciati, né il vizio può ritenersi insussistente in ragione dell’art. 2, quarto comma, della legge regionale impugnata, che intende conferire a tale procedura efficacia di piano particolareggiato, ex lege.

L’attribuzione, per via legislativa, della qualifica formale di piano particolareggiato ad una procedura che del piano urbanistico non ha le caratteristiche, perché permette di derogare caso per caso alle regole sulle distanze tra edifici, non offre alcuna garanzia che la legge regionale persegua quelle finalità pubbliche di governo del territorio che, sole, possono giustificare l’esercizio di una competenza legislativa regionale in un ambito strettamente connesso alla competenza statale in materia di ordinamento civile.

L’articolo 1, secondo comma, della l.r. 31/21979 della Regione Marche è dichiarato incostituzionale in quanto eccede la competenza regionale concorrente del “*governo del territorio*”, violando il limite dell’”*ordinamento civile*”, di competenza legislativa esclusiva dello Stato.

**Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Marche - Edifici aventi impianto edilizio preesistente, con evidenti caratteristiche di non completezza, compresi nelle zone di completamento con destinazione residenziale previste dagli strumenti urbanistici generali comunali approvati - Possibilità di ampliamento anche in deroga alle distanze e/o volume stabiliti dal d.m. n. 1444 del 1968 - Eccezione della Regione interveniente - Asserita carenza di argomentazione circa l’attinenza della disposizione impugnata all’ambito dei rapporti interprivati, anziché alla disciplina degli assetti urbanistici - Reiezione. - Legge della Regione Marche 4 settembre 1979, n. 31, art. 1, secondo comma. - Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. l), e terzo.**

**Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Marche - Edifici aventi impianto edilizio preesistente, con evidenti caratteristiche di non completezza, compresi nelle zone di completamento con destinazione residenziale previste dagli strumenti urbanistici generali comunali approvati - Possibilità di ampliamento anche in deroga alle distanze e/o volume stabiliti dal d.m. n. 1444 del 1968, in base ad una procedura approvata dal Consiglio regionale ed avente efficacia di piano particolareggiato - Esorbitanza dalla competenza regionale concorrente del governo del territorio - Interferenza con la disciplina delle distanze tra le costruzioni, rientrante nella materia dell’ordinamento civile di competenza esclusiva statale - Illegittimità costituzionale. - Legge della Regione**

Marche 4 settembre 1979, n. 31, art. 1, secondo comma. - Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. l), e terzo. (GU n.5 del 30-1-2013)

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 1, secondo comma, della legge della Regione Marche 4 settembre 1979, n. 31 (Interventi edificatori nelle zone di completamento previste dagli strumenti urbanistici generali comunali), promosso dalla Corte di cassazione, sezione seconda civile, nel procedimento vertente tra F.G. ed altra e la Pasticceria Garden di Castelletti Bruno & C. snc, con ordinanza del 29 dicembre 2011, iscritta al n. 177 del registro ordinanze 2012 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 37, prima serie speciale, dell'anno 2012.

*Visto* l'atto di intervento della Regione Marche;

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

#### *Ritenuto in fatto*

(omissis)

#### *Considerato in diritto*

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

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

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



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

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

L'eccezione non è fondata.

L'ordinanza di rimessione, dopo aver adeguatamente motivato sulla rilevanza della questione sollevata nel giudizio a quo – trattandosi di giudizio in cui si discute della richiesta di accertamento della violazione delle distanze legali, violazione che risulterebbe esclusa solo per effetto della disposizione regionale impugnata, sulla base della quale l'intervento edilizio è stato autorizzato –, prosegue richiamando la giurisprudenza costituzionale in materia di limiti alla potestà legislativa delle Regioni in materia di edilizia e urbanistica, con particolare riferimento a quelli concernenti la disciplina delle distanze tra costruzioni, che rientrano nella competenza legislativa statale in materia di «ordinamento civile». In riferimento alla disposizione impugnata, l'ordinanza afferma poi che il dubbio di legittimità costituzionale dipende dalla considerazione che, mentre secondo la giurisprudenza costituzionale le deroghe alla disciplina civilistica delle distanze sono consentite solo per finalità di natura urbanistica e pertanto debbono riguardare edifici inclusi tutti in un medesimo piano particolareggiato, viceversa la disposizione regionale consente deroghe non rispettose di tali principi.

3.— Nel merito, la questione è fondata.

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

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

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

3.2.— Il punto di equilibrio tra la competenza legislativa statale in materia di «ordinamento civile» e quella regionale in materia di «governo del territorio», come identificato dalla Corte

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

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

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

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

per questi motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

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

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

Alfonso QUARANTA, Presidente  
Marta CARTABIA, Redattore  
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 23 gennaio 2013.

## **Sentenza: 23 gennaio 2013, n. 8**

**Materia:** iniziative economiche – liberalizzazione delle attività economiche

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** Costituzione, artt. 117, primo, secondo, terzo, quarto, quinto e sesto comma, 118, primo comma, 119, secondo comma, della Costituzione

**Ricorrente:** Regioni Toscana e Veneto

**Oggetto:** artt. 1, comma 4, e 35, comma 7, del decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1 ( Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito con modificazioni, nella legge 24 marzo 2012, n.27

**Esito:** non fondate le questioni di legittimità costituzionale – inammissibilità

**Estensore nota:** Panfilia di Giovine

La Corte costituzionale, con la sentenza in esame, ha dichiarato, fra l'altro, " non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4, e dell'art.35, comma 7, del decreto legge n. 1 del 2012, come convertito nella legge n. 27 del 2012, promosse dalla Regione Toscana e dalla Regione Veneto, con riferimento agli artt. 117, primo, secondo, terzo, quarto, quinto e sesto comma, 118 e 119 della Costituzione e al principio di leale collaborazione.

Le norme impugnate stabiliscono che l'adeguamento degli ordinamenti regionali, provinciali e comunali, delle città metropolitane di attuare al principio di liberalizzazione delle attività economiche costituisce elemento di valutazione delle virtù ex art. 20, comma 3, del D.L. n.98/2011 e vincoli meno stringenti per gli "enti virtuosi" nell'attuazione dei piani di liberalizzazione, nonché la soppressione dell'intesa con le Regioni al rinnovo della convenzione per il coordinamento della finanza pubblica tra il Ministro dell'Economia e delle Finanze e l'agenzia delle entrate.

Le Regioni ricorrenti contestano la previsione di un legame tra la snellimento degli oneri che gravano sulle attività economiche e la virtù nella gestione della spesa e che l'attività di regolarizzazione economica non è attinente alla gestione della finanza pubblica.

Di diverso avviso è la Corte che ritiene ragionevole la scelta del legislatore di ancorare i parametri di virtù anche all'attuazione di politiche economiche locali e regionali volte alla liberalizzazione ordinata e ragionevole e allo sviluppo dei mercati. Tale scelta, infatti, produce dei riflessi sul piano nazionale, sia quanto alle entrate tributarie, sia, infine, quanto al rispetto delle condizioni dettate dal Patto europeo di stabilità e crescita. Secondo la Corte, quindi, "introdurre un regime finanziario più favorevole per le Regioni che sviluppano adeguate politiche di crescita economica costituisce una misura premiante non incoerente rispetto alle politiche economiche che si intendono in tal modo incentivare."

**Iniziativa economica - Liberalizzazione delle attività economiche - Vincolo per le Regioni e gli enti locali di adeguamento ai principi stabiliti dal legislatore statale - Previsione che detto adeguamento "costituisce elemento di valutazione della virtù" produttivo di conseguenze finanziarie - Ricorso della Regione Veneto - Difetto di motivazione delle censure - Inammissibilità delle questioni. - D.L. 24 gennaio 2012, n. 1 (convertito nella legge 24 marzo 2012, n. 27), art. 1, comma 4. - Costituzione, artt. 3, 5, 97, 114 e 119; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 9, comma 2; legge 5 maggio 2009, n. 42, artt. 1, comma 1, e 2, comma 2, lettere z) e ll).**

**Iniziativa economica - Liberalizzazione delle attività economiche - Vincolo per le Regioni e gli enti locali di adeguamento ai principi stabiliti dal legislatore statale - Previsione che detto adeguamento "costituisce elemento di valutazione della virtù" produttivo di conseguenze finanziarie - Ricorsi della Regione Toscana e della Regione Veneto - Asserita violazione delle competenze legislative e amministrative delle Regioni - Asserita**

violazione delle competenze regionali in materia di attuazione del diritto europeo - Asserita violazione del principio di leale collaborazione - Insussistenza - Non fondatezza delle questioni. - D.l. 24 gennaio 2012, n. 1 (convertito nella legge 24 marzo 2012, n. 27), art. 1, comma 4. - Costituzione, artt. 117, primo, secondo, terzo, quarto, quinto e sesto comma, 118 e 119.

Riscossione delle imposte - Convenzione tra il Ministero dell'economia e delle finanze e l'Agenzia delle entrate prevista dall'art. 59 del d.lgs. n. 300 del 1999 - Atto di indirizzo per il conseguimento degli obiettivi di politica fiscale, da adottarsi d'intesa con le Regioni e sentita la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica - Soppressione dell'intesa - Ricorso della Regione Toscana - Asserita violazione dei principi costituzionali in materia di decretazione d'urgenza - Mancata dimostrazione della ridondanza delle asserite violazioni sul riparto di competenze tra Stato e Regioni - Inammissibilità della questione. - D.l. 24 gennaio 2012, n. 1 (convertito nella legge 24 marzo 2012, n. 27), art. 35, comma 7. - Costituzione, art. 77, secondo comma.

Riscossione delle imposte - Convenzione tra il Ministero dell'economia e delle finanze e l'Agenzia delle entrate prevista dall'art. 59 del d.lgs. n. 300 del 1999 - Atto di indirizzo per il conseguimento degli obiettivi di politica fiscale, da adottarsi d'intesa con le Regioni e sentita la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica - Soppressione dell'intesa - Ricorso della Regione Toscana - Asserita violazione delle competenze legislative e amministrative delle Regioni - Asserita violazione del principio di leale collaborazione - Insussistenza - Non fondatezza delle questioni. - D.l. 24 gennaio 2012, n. 1 (convertito nella legge 24 marzo 2012, n. 27), art. 35, comma 7. - Costituzione, artt. 117, terzo comma, 118, primo comma, e 119, secondo comma. (GU n.5 del 30-1-2013)

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

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

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

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

*uditi* gli avvocati Mario Bertolissi e Luigi Manzi per la Regione Veneto, Marcello Cecchetti per la Regione Toscana e l'avvocato dello Stato Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri.

### *Ritenuto in fatto*

(omissis)

### *Considerato in diritto*

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

In particolare, in ordine all'art. 1, comma 4, la Regione Toscana lamenta la violazione degli artt. 117, terzo e quarto comma, e 119 della Costituzione; mentre la Regione Veneto ritiene che

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

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

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

3.— Riguardo all'art. 1, comma 4, del decreto-legge impugnato, devono preliminarmente dichiararsi inammissibili le censure prospettate dalla Regione Veneto con riferimento agli artt. 3, 5, 97, 114 e 119 Cost., nonché quelle che lamentano la violazione dell'art. 9, comma 2, della legge costituzionale n. 3 del 2001, e degli artt. 1, comma 1, e 2, comma 2, lettere z) e ll), della legge n. 42 del 2009.

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

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

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

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

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

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

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

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

In vista di una progressiva e ordinata liberalizzazione delle attività economiche, l'art. 1 del decreto-legge n. 1 del 2012 prevede un procedimento di ri-regolazione delle attività economiche a livello statale, da realizzarsi attraverso strumenti di delegificazione, che mira all'abrogazione delle norme che, a vario titolo e in diverso modo, prevedono limitazioni o pongono condizioni o divieti che ostacolano l'iniziativa economica o frenano l'ingresso nei mercati di nuovi operatori, fatte salve le regolamentazioni giustificate da «un interesse generale, costituzionalmente rilevante e compatibile con l'ordinamento comunitario» (art. 1, comma 1, lettera a), e che siano adeguate e proporzionate alle finalità pubbliche perseguite (art. 1, comma 1, lettera b). Allo stesso scopo, l'art. 1, comma 2, prevede che «[l]e disposizioni recanti divieti, restrizioni, oneri o condizioni all'accesso ed all'esercizio delle attività economiche» siano «interpretate ed applicate in senso tassativo, restrittivo e ragionevolmente proporzionato alle perseguite finalità di interesse pubblico generale» e indica una serie d'interessi pubblici, anche di rango costituzionale, che possono giustificare limiti e controlli, vòlti, ad esempio, «ad evitare possibili danni alla salute, all'ambiente, al paesaggio, al patrimonio artistico e culturale, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana e possibili contrasti con l'utilità sociale, con l'ordine pubblico, con il sistema tributario e con gli obblighi comunitari ed internazionali della Repubblica». Segue, all'art. 1, comma 3, la previsione che il Governo individui con regolamenti di delegificazione, ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri), le attività per le quali permangono limiti, regolamentazioni e controlli e identifiichi, altresì, le disposizioni legislative e regolamentari che, invece, risultano abrogate a decorrere dalla data di entrata in vigore dei regolamenti stessi.

Vista nel suo insieme, la disciplina contenuta nell'art. 1 del decreto-legge n. 1 del 2012 si colloca nel solco di un'evoluzione normativa diretta ad attuare «il principio generale della liberalizzazione delle attività economiche, richiedendo che eventuali restrizioni e limitazioni alla libera iniziativa economica debbano trovare puntuale giustificazione in interessi di rango costituzionale» (sentenza n. 200 del 2012). Tale intervento normativo, conformemente ai principi espressi dalla giurisprudenza di questa Corte, «prelude a una razionalizzazione della regolazione, che elimini, da un lato, gli ostacoli al libero esercizio dell'attività economica che si rivelino inutili o sproporzionati e, dall'altro, mantenga le normative necessarie a garantire che le dinamiche economiche non si svolgano in contrasto con l'utilità sociale» e con gli altri principi costituzionali (sentenza n. 200 del 2012).

4.2.— In questo quadro, l'art. 1, comma 4, estende all'intero sistema delle autonomie il compito di attuare i principi di liberalizzazione, come sopra delineati. Del resto, affinché l'obiettivo perseguito

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

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

4.4.— Ciò determina l'infondatezza delle censure relative all'art. 117, secondo, terzo, quarto e sesto comma, e 118 Cost., dato che con la disposizione impugnata il «legislatore nazionale non ha occupato gli spazi riservati a quello regionale, ma ha agito presupponendo invece che le singole Regioni continuino ad esercitare le loro competenze, conformandosi tuttavia ai principi stabiliti a livello statale» (sentenza n. 200 del 2012).

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

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

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

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

5.1.— Le questioni non sono fondate.

L'art. 1, comma 4, censurato, prevede che la Presidenza del Consiglio comunichi al Ministero dell'economia «gli enti che hanno proceduto all'applicazione delle procedure previste dal presente articolo», volte all'attuazione del principio di liberalizzazione. Tale adeguamento viene considerato tra i parametri di “virtuosità”, sulla base dei quali, ai sensi dell'art. 20, comma 2, del decreto-legge n. 98 del 2011, gli enti territoriali vengono suddivisi in due classi, ai fini del rispetto del patto di stabilità interno. Gli enti stimati complessivamente virtuosi sono chiamati a rispettare vincoli di finanza pubblica meno stringenti rispetto agli enti meno virtuosi, come ad esempio quelli relativi al contenimento delle spese correnti, ai sensi dell'art. 77-ter, comma 3, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133. Al contrario, gli enti collocati nella classe meno virtuosa subiscono una riduzione dei trasferimenti e concorrono alla realizzazione di obiettivi di finanza pubblica maggiormente onerosi, ai sensi dell'art. 14, commi 1 e 2, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, nella legge 30 giugno 2010, n. 122.

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

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



entrate tributarie, sia, infine, quanto al rispetto delle condizioni dettate dal Patto europeo di stabilità e crescita.

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

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

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

6.— La Regione Toscana ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 35, comma 7, del d.l. n. 1 del 2012 convertito, con modificazioni, nella legge n. 27 del 2012 – che ha soppresso l'intesa introdotta con l'art. 10, comma 1, del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario), nell'ambito del procedimento volto all'adozione dell'atto di indirizzo di cui all'art. 59 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300 (Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59), adottato dal Ministero dell'economia e delle finanze – per violazione degli artt. 77, secondo comma, 117, terzo comma (in materia di coordinamento del sistema tributario), 118, primo comma, e 119, secondo comma, Cost., nonché del principio di leale collaborazione.

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

Quest'ultima, in particolare, disciplina i rapporti tra Ministero dell'economia e delle finanze e Agenzia delle entrate, in relazione alle funzioni amministrative di riscossione alla stessa rimesse. In merito alla suddetta Convenzione, la Corte costituzionale ha già avuto modo di precisare che: «la citata Convenzione [...] non è idonea a produrre lesione della sfera di competenza costituzionale della ricorrente [Regione Siciliana], in quanto essa disciplina i rapporti tra il Ministero e l'Agenzia, senza alcun riferimento alle competenze regionali, né contiene alcun profilo che in qualche modo possa dar luogo ad una compressione dei poteri regionali in materia di riscossione dei tributi» (sentenza n. 288 del 2004). Di conseguenza, come pure precisato nella predetta sentenza, la possibilità di pervenire a una intesa tra Regione e Agenzia delle entrate per la riscossione dei tributi di spettanza regionale non risulta in alcun modo pregiudicata dalla Convenzione stipulata a livello centrale, per ambiti diversi ed estranei alle competenze regionali, tra Ministero e Agenzia.

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

medesimo decreto legislativo specifica che le modalità di gestione dell'IRAP e dell'addizionale regionale all'IRPEF, nonché il relativo rimborso spese, sono disciplinate sulla base di convenzioni da definire tra l'Agenzia delle entrate e le Regioni.

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

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

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

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

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

per questi motivi

## LA CORTE COSTITUZIONALE

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

riuniti i giudizi,

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

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

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

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

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

Alfonso QUARANTA, Presidente  
Marta CARTABIA, Redattore  
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 23 gennaio 2013.

## **Sentenza: 23 gennaio 2013, n. 9**

**Materia:** pesca

**Giudizio:** conflitto di attribuzione tra enti

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

**Ricorrente:** Regione autonoma Sardegna

**Oggetto:** decreto del Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali del 3 aprile 2012 (Ripartizione della quota complessiva di cattura del tonno rosso per la campagna di pesca 2012)

**Esito:** fondatezza del ricorso

**Estensore nota :** Beatrice Pieraccioli

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

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

La ricorrente chiede l'annullamento del menzionato decreto e la sospensione, in via cautelare, dello stesso.

Sostiene che il decreto sarebbe illegittimo, in riferimento all'art. 3, primo comma, lettera i), della legge costituzionale n. 3 del 1948 ed all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., perché, lo Stato avrebbe violato la competenza esclusiva della Regione autonoma Sardegna in materia di pesca.

Inoltre lo stesso decreto usurperebbe le funzioni amministrative spettanti alla Regione autonoma Sardegna in materia di pesca.

In via subordinata sono stati poi richiamati i seguenti ulteriori profili di censura. Il decreto impugnato sarebbe in contrasto con gli artt. 3 e 6 della legge cost. n. 3 del 1948, con gli artt. 117 e 119 (recte 118) Cost. e con il principio di leale collaborazione poiché, a fronte dell'attrazione in sussidiarietà dell'esercizio di funzioni amministrative di titolarità della Regione autonoma Sardegna, esso sarebbe stato adottato senza aver previamente raggiunto l'intesa con la Regione medesima.

Gli artt. 3 e 6 della legge cost. n. 3 del 1948, gli artt. 3, 117 e 119 (recte 118) Cost. ed il principio di leale collaborazione, nonché il d.P.R. n. 1627 del 1965 ed il d.lgs. n. 70 del 2004 sarebbero stati violati sotto il profilo dell'attrazione in sussidiarietà delle funzioni amministrative statutariamente spettanti alla Regione autonoma Sardegna in assenza di motivazione con riguardo alle ragioni che impedirebbero alla stessa di provvedere in materia. Il decreto sarebbe inoltre in contrasto con gli artt. 3 e 6 della legge cost. n. 3 del 1948, con l'art. 117, sesto comma, Cost. e col principio di leale collaborazione, in ragione del fatto che non conterrebbe solo misure di natura provvedimentale, bensì anche disposizioni generali di carattere regolamentare in materie che esulano dalla potestà legislativa esclusiva statale. Ciò senza aver promosso e raggiunto alcuna intesa con la Regione autonoma Sardegna.

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

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

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

Nel corso della udienza la difesa della Regione ha richiamato la "posizione" del Parlamento europeo P7\_TC1-COD(2011)0144 definita in prima lettura il 23 maggio 2012 in vista dell'adozione del nuovo regolamento dell'Unione europea, che dovrebbe modificare il regolamento (CE) n. 302/2009, attraverso un nuovo piano pluriennale di ricostituzione del tonno rosso nell'Atlantico orientale e nel Mediterraneo. La disposizione in itinere confermerebbe il principio di disfavore nei confronti del sistema di pesca privilegiato dall'impugnato decreto.

Costituitosi in giudizio lo Stato ha eccepito in via preliminare l'inammissibilità del ricorso per sopravvenuta carenza di interesse. Poiché la Regione autonoma Sardegna lamenta l'insufficienza della quota concessa ai sistemi di pesca delle tonnare sarde, l'intervenuta conclusione, fin dal 15 giugno dell'anno in corso (secondo quanto previsto dall'impugnato decreto), della pesca a circuizione farebbe mancare l'interesse alla decisione in ragione dell'impossibilità a realizzare il petitum del ricorso.

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

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

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

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

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

La Corte si è quindi pronunciata sul ricorso.

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

La Corte ha richiamato precedenti pronunce circa l'irrelevanza delle sopravvenienze di fatto, come l'esaurimento degli effetti dell'atto impugnato, ai fini del persistere dell'interesse alla decisione dei conflitti di attribuzione (sentenze n. 222 del 2006, n. 287 del 2005, n. 263 del 2005 e n. 289 del 1993). In particolare, nei conflitti di attribuzione sussiste comunque – anche dopo l'esaurimento degli effetti dell'atto impugnato – un interesse all'accertamento, il quale trae origine dall'esigenza di porre fine – secondo quanto disposto dall'art. 38 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) – ad una situazione di incertezza in ordine al riparto costituzionale delle attribuzioni.

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

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

La Corte dichiara infondato il ricorso nel merito.

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

Entrambi gli argomenti sono privi di fondamento perché, nel caso di specie, lo Stato ha esercitato funzioni amministrative di natura non regolamentare nella materia della tutela dell'ecosistema, di cui è titolare in via esclusiva. Ancorché la Regione autonoma Sardegna sia titolare della competenza primaria nella materia della pesca e, conseguentemente, della relativa funzione amministrativa (che le appartengono in ragione delle norme statutarie di rango costituzionale evocate nel ricorso), l'oggetto del decreto impugnato riguarda la materia ambiente ed ecosistema, di competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. Detta competenza – come è stato più volte precisato da questa Corte – si riferisce all'ambiente ed all'ecosistema in termini generali ed onnicomprensivi. Data l'ampiezza e la complessità delle tematiche coinvolte, i principi e le regole elaborati dallo Stato in subiecta materia coinvolgono interessi giuridicamente tutelati nell'ambito di altre competenze legislative ripartite secondo i canoni dell'art. 117 Cost. Quando il carattere trasversale della normativa in tema di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema comporta fenomeni di sovrapposizione ad altri ambiti competenziali, questa Corte ha già affermato (sentenza n. 378 del 2007) che la prevalenza debba essere assegnata alla legislazione statale rispetto a quella spettante alle Regioni o alle Province autonome, nelle materie di propria competenza trasversalmente intercettate. Ciò in relazione al fatto che la disciplina unitaria e complessiva dell'ambiente e dell'ecosistema inerisce ad un interesse pubblico di valore costituzionale primario ed assoluto e deve garantire un elevato livello di tutela, come tale inderogabile da altre discipline di settore. Sotto questo profilo, dunque, la competenza derivante da altre materie attribuite alla Regione diventa necessariamente recessiva, non potendo in alcun modo derogare il livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato (sentenze n. 278 del 2012 e n. 378 del 2007). Nel caso in esame, infine, i profili che incidono sulla disciplina della pesca appaiono strumentali all'obiettivo perseguito, consistente proprio nella salvaguardia dell'ecosistema.

Quanto alla titolarità della funzione amministrativa in concreto esercitata attraverso il decreto, la Corte innanzitutto rileva che caso debba escludersi che esso rivesta natura regolamentare, limitandosi ad individuare, con precetti di estremo dettaglio, il riparto tra gli operatori autorizzati delle quote spettanti all'Italia, secondo le tipologie di pesca consentite. Tanto premesso, occorre rilevare che nel caso in esame lo Stato si è limitato ad adottare un atto esecutivo di prescrizioni, provenienti da una convenzione internazionale e da atti normativi comunitari meglio specificati nel successivo considerato n. 7. Dette prescrizioni sono finalizzate alla tutela dell'ecosistema in un ambito internazionale, al quale lo Stato italiano partecipa per la parte relativa al suo territorio. In tale contesto, nessuna specifica disposizione attribuisce la titolarità di funzioni amministrative alla Regione autonoma Sardegna. Ciò appare del tutto coerente col rilievo nazionale dell'impugnato decreto e con la diretta responsabilità che lo Stato italiano assume nella corretta esecuzione delle prescrizioni di cui è destinatario in relazione ad uno spazio marino e ad operatori ittici considerati nel loro complesso e, in quanto tali, non suscettibili di una disciplina articolata e differenziata su base regionale.

Pertanto, non esistendo alcuna norma attributiva di funzione amministrativa alla Regione autonoma Sardegna nel settore in esame e considerata la ristretta tempistica consentita dal piano

determinato in ambito internazionale e comunitario, assolutamente incompatibile con la formalizzazione di una procedura d'intesa, peraltro non prevista da alcuna specifica disposizione, l'adozione dell'impugnato decreto da parte dello Stato appare conforme all'assetto delle proprie attribuzioni.

Risultano quindi infondate le censure riguardanti la pretesa violazione dello statuto (approvato con legge costituzionale), nonché delle norme costituzionali riguardanti il principio di sussidiarietà nelle funzioni amministrative, e il collegato principio di leale collaborazione, nonché la pretesa violazione costituzionale per l'eccezionale natura regolamentare del decreto statale, il quale ha, invece, natura amministrativa, contenendo prescrizioni di dettaglio.

Per quanto riguarda, poi, le censure fondate sulla pretesa violazione di regole internazionali e comunitarie afferenti alla pesca del tonno rosso, la Corte ricorda la Convenzione internazionale per la conservazione dei tonnidi dell'Atlantico adottata a Rio de Janeiro nella Conferenza tenutasi tra il 2 e il 14 maggio 1966. L'Italia vi ha preso parte, procedendo alla sua ratifica con la legge n. 169 del 1997.

In particolare, a seguito di tale convenzione, è stato approvato il piano pluriennale di ricostituzione del tonno rosso, recepito dall'Unione europea mediante il regolamento (CE) n. 302/2009, con il quale sono stati stabiliti i principi generali per la sua applicazione da parte della Comunità (ora Unione) europea. In particolare, ai sensi dell'art. 4, ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie per assicurare che lo sforzo di pesca delle sue navi da cattura e delle sue tonnare sia commisurato alle quote di pesca di tonno rosso assegnate. A tal fine lo Stato interessato redige un piano di pesca annuale per le navi da cattura e le tonnare praticanti la pesca del tonno rosso, che viene trasmesso entro il 31 gennaio di ogni anno alla Commissione europea.

La ripartizione del TAC (Totale Ammissibile di Catture) attribuito all'Italia con il regolamento (UE) n. 44/2012 tra i diversi sistemi, è stata operata con il decreto ministeriale del 3 aprile 2012, impugnato con l'odierno ricorso. Come risulta evidente, le modalità attuative a livello nazionale sono di natura meramente amministrativa e la discrezionalità dei relativi provvedimenti incontra limiti soltanto nelle specifiche prescrizioni contenute nella disciplina sovranazionale. Nessuna delle censure della Regione ricorrente è posta con riferimento alle richiamate prescrizioni ed alla ridondanza sulle attribuzioni della Regione stessa.

Per questo motivo risultano prive di fondamento le doglianze formulate in riferimento allo statuto e alla Costituzione, articoli 3, 117 e 118.

La Corte respinge inoltre le censure basate sulla pretesa violazione del principio di sostenibilità socioeconomica della pesca al tonno rosso ed al principio di parità di trattamento dei settori della pesca; quelle, infine, enunciate in riferimento agli artt. 3 e 6 della legge cost. n. 3 del 1948, al d.P.R. n. 1627 del 1965, al d.lgs. n. 70 del 2004 ed al principio di leale collaborazione, in relazione al regolamento (CE) n. 302/2009, alla Convenzione internazionale per la conservazione dei tonnidi dell'Atlantico ed alla raccomandazione n. 10-04 della Commissione internazionale per la conservazione dei tonnidi per omessa considerazione del preteso principio di favor della regolamentazione internazionale e comunitaria nei riguardi dei sistemi di pesca utilizzati dagli operatori autorizzati nell'ambito della Regione autonoma Sardegna.

Sotto l'ultimo profilo, occorre precisare che l'art. 1 della "posizione" del Parlamento europeo P7\_TC1-COD(2011)0144, definita in prima lettura il 23 maggio 2012 in vista dell'adozione del nuovo regolamento dell'Unione europea che dovrebbe modificare il regolamento (CE) n. 302/2009, non ha ancora assunto valore precettivo attraverso la fisiologica conclusione dell'iter legislativo europeo e quindi non poteva essere preso a riferimento ai fini della spettanza del potere esercitato dallo Stato. L'eventuale consolidamento della norma, nei termini espressi dal documento del 23 maggio 2012, sarà vincolante per lo Stato italiano nella determinazione dei futuri contingenti di pesca, ancorché essa esprima non tanto un principio di favor verso il sistema delle tonnare o a palangari quanto un regime di disfavor verso quello a circuizione. In conclusione, la materia esula dall'ambito di competenza legislativa ed amministrativa della Regione autonoma Sardegna. La riconduzione della stessa alla potestà legislativa esclusiva dello Stato di cui all'art.



117, secondo comma, lettera s), Cost. ed a quella amministrativa spettante allo stesso ai sensi dell'art. 118 Cost. comporta la non fondatezza del conflitto in oggetto.

Per questi motivi la Corte dichiara la competenza dello Stato a determinare con decreto del Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali del 3 aprile 2012 (Ripartizione della quota complessiva di cattura del tonno rosso per la campagna di pesca 2012), la ripartizione della quota complessiva di cattura del tonno rosso per la campagna di pesca 2012, impugnato dalla Regione autonoma Sardegna con ricorso per conflitto di attribuzione.

**Pesca - Decreto del Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali concernente la ripartizione della quota complessiva di cattura del tonno rosso per la campagna di pesca 2012 - Determinazione della quota individuale di pescato assentito a ciascuna delle tonnare fisse della Sardegna e alle imbarcazioni sarde che utilizzano il c.d. sistema di pesca a "Palangaro (LL)" - Lamentata insufficienza della quota concessa ai sistemi di pesca delle tonnare sarde in relazione al sovradimensionamento di quella "a circuizione" - Ricorso per conflitto di attribuzione proposto dalla Regione Sardegna - Intervenuta conclusione, fin dal giugno 2012, della pesca "a circuizione" - Eccezione dello Stato di sopravvenuta carenza di interesse per l'impossibilità di realizzare il petitum del ricorso - Reiezione. - Decreto del Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali del 3 aprile 2012. - Costituzione, artt. 3, 5, 9, 117, primo, terzo, quarto, quinto e sesto comma, e 118; statuto della Regione Sardegna, artt. 3, primo comma, lettera i), e 6; d.P.R. 24 novembre 1965, n. 1627, artt. 1 e 2; d.lgs. 6 febbraio 2004, n. 70, artt. 1, comma 1, e 2, comma 2; regolamento 6 aprile 2009 (CE) n. 302/2009, art. 4, comma 2; regolamento (CE) 17 gennaio 2012, n. 44/2012; convenzione internazionale per la conservazione dei tonnidati dell'Atlantico, adottata nella Conferenza di Rio de Janeiro del 2 - 14 maggio 1966; raccomandazione 10-04 della Commissione internazionale per la conservazione dei tonnidati dell'Atlantico (ICCAT).**

**Pesca - Decreto del Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali concernente la ripartizione della quota complessiva di cattura del tonno rosso per la campagna di pesca 2012 - Determinazione della quota individuale di pescato assentito a ciascuna delle tonnare fisse della Sardegna e alle imbarcazioni sarde che utilizzano il c.d. sistema di pesca a "Palangaro (LL)" - Ricorso per conflitto di attribuzione proposto dalla Regione Sardegna - Asserita violazione della competenza legislativa primaria e amministrativa della Regione autonoma in materia di pesca nonché, in via subordinata, del principio di leale collaborazione per attrazione in sussidiarietà della funzione amministrativa senza la necessaria cooperazione - Asserita natura regolamentare del decreto impugnato e conseguente violazione della potestà regolamentare regionale - Asserita violazione dell'obbligo di osservanza degli impegni assunti dallo Stato in sede internazionale e comunitaria, sulla specifica materia della pesca del tonno rosso - Insussistenza - Riconducibilità del decreto impugnato alla materia dell'ambiente e dell'ecosistema, appartenente alla competenza legislativa esclusiva dello Stato - Dichiarazione che spettava allo Stato determinare, con decreto del Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali del 3 aprile 2012, la ripartizione della quota complessiva di cattura del tonno rosso per la campagna di pesca 2012. - Decreto del Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali del 3 aprile 2012. - Costituzione, artt. 3, 5, 9, 117, primo, terzo, quarto, quinto e sesto comma, e 118; statuto della Regione Sardegna, artt. 3, primo comma, lettera i), e 6; d.P.R. 24 novembre 1965, n. 1627, artt. 1 e 2; d.lgs. 6 febbraio 2004, n. 70, artt. 1, comma 1, e 2, comma 2; regolamento 6 aprile 2009 (CE) n. 302/2009, art. 4, comma 2; regolamento (CE) 17 gennaio 2012, n. 44/2012; convenzione internazionale per la conservazione dei tonnidati dell'Atlantico, adottata nella Conferenza di Rio de Janeiro del 2 - 14 maggio 1966; raccomandazione 10-04 della Commissione internazionale per la conservazione dei tonnidati dell'Atlantico (ICCAT). (GU n.5 del 30-1-2013)**

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

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

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

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

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

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

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

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

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

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

1.1.1. — Innanzitutto, il decreto sarebbe illegittimo, in riferimento all'art. 3, primo comma, lettera i), della legge costituzionale n. 3 del 1948 ed all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., perché, nel determinare la quota individuale di pescato assentito a ciascuna delle tonnare fisse della Sardegna e alle imbarcazioni sarde che utilizzano il c.d. sistema di pesca a "Palangaro (LL)", lo Stato avrebbe violato la competenza esclusiva della Regione autonoma Sardegna in materia di pesca.

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

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

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

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

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

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

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

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

1.3. — Nel corso della udienza la difesa della Regione ha richiamato la “posizione” del Parlamento europeo P7\_TC1-COD(2011)0144 definita in prima lettura il 23 maggio 2012 in vista dell'adozione

del nuovo regolamento dell'Unione europea, che dovrebbe modificare il regolamento (CE) n. 302/2009, attraverso un nuovo piano pluriennale di ricostituzione del tonno rosso nell'Atlantico orientale e nel Mediterraneo. L'art. 1 di detto documento dispone la modifica dell'art. 7 del regolamento oggi vigente nel modo seguente: «il paragrafo 2 è sostituito dal seguente “la pesca del tonno rosso con reti a circuizione è vietata nell'Atlantico orientale e nel Mediterraneo nel periodo dal 15 giugno al 15 maggio”». La disposizione in itinere confermerebbe il principio di disfavore nei confronti del sistema di pesca privilegiato dall'impugnato decreto.

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

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

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

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

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

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

3. — Preliminarmente, va disattesa l'eccezione formulata dallo Stato in ordine alla pretesa cessazione della materia del contendere per sopravvenuta carenza di interesse ed alla conseguente inammissibilità del conflitto. Secondo il resistente, la conclusione della campagna di pesca a circuizione, avvenuta il 15 giugno 2012, farebbe venir meno qualsiasi interesse alla decisione, che non potrebbe in ogni caso mutare lo stato delle cose consolidatosi a tale data. L'oggetto della

doglianza consisterebbe infatti nella contestazione della quota di pesca del tonno rosso assegnata al sistema a circuizione, ritenuta eccessiva rispetto a quella attribuita al sistema utilizzato dalle tonnare.

Questa Corte ha già avuto modo di affermare l'irrelevanza delle sopravvenienze di fatto, come l'esaurimento degli effetti dell'atto impugnato, ai fini del persistere dell'interesse alla decisione dei conflitti di attribuzione (sentenze n. 222 del 2006, n. 287 del 2005, n. 263 del 2005 e n. 289 del 1993). In particolare, nei conflitti di attribuzione sussiste comunque – anche dopo l'esaurimento degli effetti dell'atto impugnato – un interesse all'accertamento, il quale trae origine dall'esigenza di porre fine – secondo quanto disposto dall'art. 38 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) – ad una situazione di incertezza in ordine al riparto costituzionale delle attribuzioni.

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

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

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

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

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

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

Entrambi gli argomenti sono privi di fondamento perché, nel caso di specie, lo Stato ha esercitato funzioni amministrative di natura non regolamentare nella materia della tutela dell'ecosistema, di cui è titolare in via esclusiva. Ancorché la Regione autonoma Sardegna sia titolare della competenza primaria nella materia della pesca e, conseguentemente, della relativa funzione amministrativa (che le appartengono in ragione delle norme statutarie di rango costituzionale evocate nel ricorso), l'oggetto del decreto impugnato riguarda la materia ambiente ed ecosistema, di competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. Detta competenza – come è stato più volte precisato da questa Corte – si riferisce all'ambiente ed all'ecosistema in termini generali ed onnicomprensivi. Data l'ampiezza e la

complessità delle tematiche coinvolte, i principi e le regole elaborati dallo Stato in subjecta materia coinvolgono interessi giuridicamente tutelati nell'ambito di altre competenze legislative ripartite secondo i canoni dell'art. 117 Cost. Quando il carattere trasversale della normativa in tema di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema comporta fenomeni di sovrapposizione ad altri ambiti competenziali, questa Corte ha già avuto modo di affermare (sentenza n. 378 del 2007) che la prevalenza debba essere assegnata alla legislazione statale rispetto a quella spettante alle Regioni o alle Province autonome, nelle materie di propria competenza trasversalmente intercettate. Ciò in relazione al fatto che la disciplina unitaria e complessiva dell'ambiente e dell'ecosistema inerisce ad un interesse pubblico di valore costituzionale primario ed assoluto e deve garantire un elevato livello di tutela, come tale inderogabile da altre discipline di settore. Sotto questo profilo, dunque, la competenza derivante da altre materie attribuite alla Regione diventa necessariamente recessiva, non potendo in alcun modo derogare il livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato (sentenze n. 278 del 2012 e n. 378 del 2007). Nel caso in esame, infine, i profili che incidono sulla disciplina della pesca appaiono strumentali all'obiettivo perseguito, consistente proprio nella salvaguardia dell'ecosistema, come emerge da quanto si richiama più specificamente nel successivo paragrafo a proposito della normativa internazionale e comunitaria, in relazione alla quale il decreto si pone in rapporto di attuazione.

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

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

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

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

d.P.R. n. 1627 del 1965 ed al d.lgs. n. 70 del 2004, per la dedotta assenza di motivazione in ordine alle ragioni dell'attrazione in sussidiarietà della funzione amministrativa in materia di pesca; in riferimento agli artt. 3 e 6 della legge cost. n. 3 del 1948, all'art. 117, sesto comma, Cost. ed al principio di leale collaborazione, per l'eccepita natura regolamentare di alcune prescrizioni del decreto.

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

La Convenzione internazionale per la conservazione dei tonnidi dell'Atlantico è stata adottata a Rio de Janeiro nella Conferenza tenutasi tra il 2 e il 14 maggio 1966. L'Italia vi ha preso parte, procedendo alla sua ratifica con la legge n. 169 del 1997. La Convenzione comprende tutte le acque dell'Oceano Atlantico e dei mari adiacenti (art. 1), ivi compresa la zona interessata al presente conflitto. La realizzazione degli obiettivi in essa previsti è affidata ad una Commissione appositamente costituita, denominata Commissione internazionale per la conservazione dei tonnidi (ICCAT). Questa istituzione formula, tra l'altro, raccomandazioni intese a mantenere le popolazioni di tonnidi e di specie affini che possono essere pescate nella zona della Convenzione a livelli che consentano le catture massime sostenibili per scopi alimentari ed altri fini. La raccomandazione adottata dalla Commissione entra in vigore decorsi sei mesi dalla sua notifica alle parti contraenti ed è vincolante per le parti medesime, che si impegnano ad adottare tutte le misure necessarie a garantire l'applicazione della Convenzione ed a trasmettere alla Commissione ogni due anni – ovvero, ogniqualvolta la stessa ne faccia richiesta – un resoconto di queste misure (art. IX della Convenzione).

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

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

Conformemente al nuovo assetto dei rapporti tra normative internazionali, comunitarie e degli Stati membri, nell'anno 2006 l'ICCAT ha adottato un piano pluriennale di ricostituzione del tonno rosso nell'Atlantico orientale e nel Mediterraneo, poi modificato nel 2008. Tale piano è stato ulteriormente modificato e approvato nella riunione annuale dell'ICCAT del 2010 mediante la raccomandazione n. 10-04. Al termine dei lavori della 22<sup>a</sup> sessione ordinaria dell'ICCAT, le parti contraenti hanno deciso di confermare, anche per la campagna di pesca 2012, la piena vigenza della

raccomandazione n. 10-04, con particolare riferimento alla definizione del totale ammissibile di catture (TAC). Con il regolamento (UE) n. 44/2012 è stato ripartito, tra le flotte degli Stati membri, il TAC del tonno rosso assegnato all'Unione europea per l'anno 2012. In tale contesto alla flotta italiana è stato attribuito un massimale di 1.787,91 tonnellate (Allegato ID), nonché, ai sensi dell'art. 16, paragrafo 4, del regolamento (UE) n. 44/2012, un numero massimo di 12 imbarcazioni autorizzate per la pesca con il sistema a circuizione (Allegato IV, punto 4) e, ai sensi del successivo paragrafo 5 dell'articolo citato, il numero delle tonnare impegnate nella pesca del tonno rosso nell'Atlantico orientale e nel Mediterraneo è stato limitato ad un massimo di 6 (Allegato IV, punto 5).

Il piano pluriennale di ricostituzione del tonno rosso adottato dall'ICCAT è stato recepito dall'Unione europea mediante il regolamento (CE) n. 302/2009, con il quale sono stati stabiliti i principi generali per la sua applicazione da parte della Comunità (ora Unione) europea. In particolare, ai sensi dell'art. 4, ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie per assicurare che lo sforzo di pesca delle sue navi da cattura e delle sue tonnare sia commisurato alle quote di pesca di tonno rosso assegnate. A tal fine lo Stato interessato redige un piano di pesca annuale per le navi da cattura e le tonnare praticanti la pesca del tonno rosso, che viene trasmesso entro il 31 gennaio di ogni anno alla Commissione europea. Quest'ultima, a sua volta, comunica detto piano al segretariato dell'ICCAT entro il 1° marzo di ogni anno. Il piano di pesca annuale specifica: a) le navi da cattura di lunghezza superiore ai 24 metri comprese nell'elenco delle navi autorizzate ai sensi dell'art. 14 del regolamento (CE) n. 302/2009 ed i contingenti individuali loro assegnati, nonché il metodo utilizzato per l'assegnazione dei contingenti e la misura intesa ad assicurare il rispetto dei contingenti individuali; b) per le navi da cattura di dimensioni inferiori a 24 metri e per le tonnare, almeno i contingenti assegnati alle organizzazioni di produttori o ai gruppi che praticano la pesca con un sistema analogo.

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

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

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



Sotto l'ultimo profilo, occorre precisare che l'art. 1 della "posizione" del Parlamento europeo P7\_TC1-COD(2011)0144, definita in prima lettura il 23 maggio 2012 in vista dell'adozione del nuovo regolamento dell'Unione europea che dovrebbe modificare il regolamento (CE) n. 302/2009, non ha ancora assunto valore precettivo attraverso la fisiologica conclusione dell'iter legislativo europeo e quindi non poteva essere preso a riferimento ai fini della spettanza del potere esercitato dallo Stato. L'eventuale consolidamento della norma, nei termini espressi dal documento del 23 maggio 2012, sarà vincolante per lo Stato italiano nella determinazione dei futuri contingenti di pesca, ancorché essa esprima non tanto un principio di favor verso il sistema delle tonnare o a palangari quanto un regime di disfavore verso quello a circuizione.

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

per questi motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

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

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

Alfonso QUARANTA, Presidente  
Aldo CAROSI, Redattore  
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 23 gennaio 2013.

## **Sentenza: 14 febbraio 2013, n. 18**

**Materia:** imposte e tasse – prescrizione e decadenza-bilancio e contabilità pubblica – impiego pubblico – sanità pubblica

**Limiti violati:** artt. 81, quarto comma, 117, commi primo, secondo, lettere e) ed l), terzo, 119, secondo comma e 120, secondo comma, della Costituzione

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** articoli 10, 14, 15, 16, comma 3, 17, 26, 32, 43, 44, 50, 52, comma 4, e 55, comma 1, della legge della Regione Calabria 23 dicembre 2011, n. 47 (Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e procedurale – Collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2012. Articolo 3, comma 4, della legge regionale n. 8/2002)

**Esito:** Illegittimità costituzionale degli artt. 16, comma 3, 26, 32, 50, 52, comma 4, 55, comma 1, della legge della Regione Calabria 23 dicembre 2011, n. 47 (Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e procedurale – Collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2012. Articolo 3, comma 4, della legge regionale n. 8/2002).

Estinzione del processo limitatamente alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 10, 14 e 15 della legge della Regione Calabria 23 dicembre 2011, n. 47 (Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e procedurale – Collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2012. Articolo 3, comma 4, della legge regionale n. 8/2002).

Cessazione della materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell' art. 17 della legge della Regione Calabria 23 dicembre 2011, n. 47 (Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e procedurale – Collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2012. Articolo 3, comma 4, della legge regionale n. 8/2002).

Inammissibilità delle rimanenti questioni.

**Estensore nota:** Paola Garro

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

Preliminarmente, la Corte ha pronunciato l'estinzione del processo limitatamente alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 10, 14 e 15 della legge calabrese, avendo l'Avvocatura dello Stato rinunciato al ricorso limitatamente all'impugnazione dei suddetti articoli. Ancora in via preliminare, ha dichiarato la cessazione della materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 17 della legge regionale che, successivamente al ricorso governativo, è stato sostituito da nuova disposizione che ha eliminato lo specifico profilo di censura.

Ai sensi dell'art. 16, comma 3, impugnato, l'esercizio dell'azione penale costituisce causa di interruzione della decorrenza del termine di prescrizione quinquennale previsto per il recupero dell'imposta sui carburanti per autotrazione. Per i giudici, tale disposizione è illegittima perché chiaramente riconducibile ad un ambito materiale di esclusiva competenza statale ovvero l'ordinamento civile e penale di cui all'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., in cui la Regione non può emanare alcuna normativa, neanche meramente riproduttiva di quella statale. E' stata respinta anche l'eccezione della difesa regionale secondo la quale il ricorrente avrebbe dovuto indicare la normativa statale violata poiché, ricordano i giudici, in tale ipotesi l'illegittimità costituzionale non deriva dalla violazione di una norma interposta, ma dal puro e semplice sconfinamento della legge regionale in una materia attribuita dalla Costituzione alla competenza esclusiva dello Stato.

Anche la questione di legittimità dell'art. 26 della legge regionale è fondata. Tale articolo ha sostituito il testo degli artt. 7 e 7 bis della legge della Regione Calabria n. 8 del 1996 (Norme sulla dirigenza e sull'ordinamento degli uffici del Consiglio regionale). La prima delle due norme prevede che *“Il trattamento economico dei dirigenti di Area Funzionale è definito dall'Ufficio di Presidenza”*; la seconda stabilisce che *“Le strutture speciali del Segretariato generale e della Direzione generale sono composte ciascuna da tre unità di personale, di cui due possono essere esterni alla pubblica amministrazione”*. La prima delle due norme violerebbe l'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., che riserva allo Stato la materia dell'ordinamento civile e, quindi, la regolamentazione dei rapporti di pubblico impiego privatizzato regolati dal codice civile e/o dalla contrattazione collettiva. La seconda norma violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., che riserva allo Stato la competenza a fissare i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, e l'art. 81, quarto comma, Cost., perché prevede nuove e maggiori spese per la sua applicazione senza indicare i mezzi per farvi fronte. La Corte ricorda, con riferimento alla prima delle due norme modificate, che la disciplina del trattamento economico dei dirigenti di area funzionale deve essere ritenuta compresa nella materia dell'ordinamento civile, di competenza esclusiva statale. Invero, l'art. 40 del d.lgs. 165/2001 dispone, al comma 4, *“le pubbliche amministrazioni adempiono agli obblighi assunti con i contratti collettivi nazionali e integrativi”*; inoltre il comma 3-quinquies dello stesso articolo aggiunge che *“le Regioni, per quanto concerne le proprie amministrazioni, e gli enti locali possono destinare risorse aggiuntive alla contrattazione integrativa nei limiti stabiliti dalla contrattazione nazionale e nei limiti dei parametri di virtuosità fissati per la spesa di personale dalle vigenti disposizioni, in ogni caso nel rispetto dei vincoli di bilancio e del patto di stabilità e di analoghi strumenti del contenimento della spesa”*. La norma impugnata è illegittima poiché non provvede allo stanziamento di eventuali risorse aggiuntive nei limiti sopra indicati, ma dispone, puramente e semplicemente, che l'intero trattamento economico dei dirigenti in questione sia determinato dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale. La Corte accoglie anche l'impugnazione proposta avverso l'art. 26 nella parte in cui novella l'art. 7 bis della l.r. 8/1996 attraverso il richiamo ad una serie di disposizioni statali che delineano un quadro normativo articolato e, nel contempo, assai dettagliato in ordine alla necessità del rispetto, da parte del legislatore regionale, in sede di assunzione di personale, di vincoli di finanza fissati da norme statali che costituiscono principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.

L'art. 52, comma 4, della l.r. 47/2011 è illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., perché autorizza la Giunta regionale a rinnovare fino al 31.12.2012, a domanda dell'interessato, i contratti di collaborazione al personale già assegnato all'Osservatorio del Turismo, attualmente in servizio presso il Dipartimento Turismo, Sport, Spettacolo e Politiche Giovanili per la gestione del sistema informativo turistico. La Corte ricorda che ha già dichiarato costituzionalmente illegittime altre norme regionali che autorizzano le amministrazioni a disporre la proroga di contratti di collaborazione, in quanto *«una simile disposizione, attenendo ad uno degli aspetti della disciplina (di diritto privato) di tali contratti, vale a dire la loro durata, incide[va] sulla materia dell'ordinamento civile... di competenza esclusiva statale .*

L'art. 55, comma 1, della legge calabrese modifica il termine finale per l'attuazione del piano di stabilizzazione del personale appartenente alla categoria dei lavoratori socialmente utili, precedentemente previsto per il 31 dicembre 2011, posticipandolo al 31 dicembre 2014. La Corte ricorda che le norme statali in tema di stabilizzazione dei lavoratori precari costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. Infatti, lo scopo perseguito nel caso di specie dal legislatore statale con la norma interposta di cui all'art. 17, comma 10, d.l. n. 78 del 2009, è quello di consentire, nel triennio 2010-2012, la stabilizzazione dei precari nelle amministrazioni pubbliche, mediante la previsione di una riserva di posti in concorsi banditi per assunzioni a tempo indeterminato. La ratio dell'intervento legislativo statale è pertanto quella di favorire l'assorbimento del precariato nelle pubbliche amministrazioni. Lo scopo perseguito dal legislatore regionale, con la norma impugnata, è invece diametralmente opposto; infatti si dispone la proroga al 2014 del termine finale di stabilizzazione dei precari, con l'effetto di sfuggire ai limiti prescritti dalla normativa statale.

L'art. 32 della l.r. 47/2011 apporta modifiche all'art. 1 della legge della Regione Calabria 7 dicembre 2007, n. 26 (Istituzione dell'Autorità regionale denominata "Stazione Unica Appaltante" e disciplina della trasparenza in materia di appalti pubblici di lavori, servizi e forniture), ed in particolare: modifica il comma 4 dell'art. 1, prevedendo l'incremento da una a tre delle "sezioni tecniche" della Stazione unica appaltante (SUA) ed introduce il comma 4-bis nel medesimo art. 1, disponendo che per ogni sezione tecnica è previsto un dirigente equiparato a quello di servizio della Giunta regionale. Per la Corte, la norma è incostituzionale per violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost., in quanto prevede l'assunzione di due nuove figure dirigenziali, con conseguente nuove e maggiori spese a carico del bilancio regionale, senza recare nessuna indicazione dei mezzi di copertura.

L'art. 50 censurato dispone la copertura finanziaria dei debiti contratti dalla Regione nei confronti dei beneficiari della legge della Regione Calabria 29 marzo 1999, n. 8 (Provvidenze in favore di soggetti affetti da particolari patologie). Per i giudici, la norma è illegittima per violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost., perché, assicurando la copertura finanziaria di debiti pregressi contratti dalla Regione, incide sul già deficitario bilancio regionale della spesa sanitaria, con ciò interferendo in modo evidente con l'operato del Commissario.

**Imposte e tasse - Norme della Regione Calabria - Tasse automobilistiche regionali, tassa sulle concessioni regionali, tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi - Rideterminazione e aumento dei relativi importi - Ricorso del Governo - Asserito contrasto con le norme statali che sospendono, sino all'attuazione del federalismo fiscale, la facoltà concessa alle Regioni e agli enti locali di deliberare aumenti dei tributi, delle addizionali, delle aliquote ovvero delle maggiorazioni di aliquote di tributi il cui gettito e' ad essi attribuito con legge dello Stato - Rinuncia al ricorso accettata dalla controparte costituita - Estinzione del processo. - Legge della Regione Calabria 23 dicembre 2011, n. 47, artt. 10, 14 e 15. - Costituzione, artt. 117, secondo comma, lett. e), e 119; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 23. Imposte e tasse - Norme della Regione Calabria - Imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili (IRESA) - Ricorso del Governo - Ius superveniens che ha eliminato lo specifico profilo oggetto di censura - Mancata applicazione medio tempore della norma impugnata - Cessazione della materia del contendere. - Legge della Regione Calabria 23 dicembre 2011, n. 47, art. 17. - Costituzione, artt. 117, secondo comma, lett. e), e 119, secondo comma.**

**Prescrizione e decadenza - Norme della Regione Calabria - Recupero dell'imposta sui carburanti per autotrazione - Termine di prescrizione quinquennale - Previsione che l'esercizio dell'azione penale costituisce causa di interruzione della decorrenza del termine - Intervento del legislatore regionale in materia di prescrizione e decadenza dei diritti, riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato - Illegittimità costituzionale. - Legge della Regione Calabria 23 dicembre 2011, n. 47, art. 16, comma 3. - Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. l). Regioni (in genere) - Norme della Regione Calabria - Norme sulla dirigenza e sull'ordinamento degli uffici del Consiglio regionale - Previsione che il trattamento economico dei dirigenti di Area Funzionale e' definito dall'Ufficio di Presidenza - Intervento del legislatore regionale in materia di rapporti di pubblico impiego privatizzato regolati dal codice civile e dalla contrattazione collettiva - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile - Illegittimità costituzionale in parte qua. - Legge della Regione Calabria 23 dicembre 2011, n. 47, art. 26. - Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. l).**

**Regioni (in genere) - Norme della Regione Calabria - Norme sulla dirigenza e sull'ordinamento degli uffici del Consiglio regionale - Previsione che le strutture speciali del Segretariato generale e della Direzione generale sono composte ciascuna da tre unità di personale, di cui due anche esterne alla pubblica amministrazione - Contrasto**

con la normativa statale, costituente principio fondamentale del coordinamento della finanza pubblica, che pone limiti alla possibilità di avvalersi di personale a tempo determinato e alla assunzione di personale a tempo indeterminato - Illegittimità costituzionale in parte qua - Assorbimento di ulteriore questione. - Legge della Regione Calabria 23 dicembre 2011, n. 47, art. 26. - Costituzione, art. 117, terzo comma; d.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 9, comma 28; legge 24 dicembre 2007, n. 244, art. 2, comma 102; (Costituzione, art. 81, quarto comma).

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Calabria - Ripianamento delle perdite relative all'anno 2010 della Società di Gestione per l'Aeroporto dello Stretto (SO.G.A.S.) S.p.A., con una spesa di euro 38.000 - Deliberazione della copertura di spesa pari a euro 400.000, necessari alla sottoscrizione, da parte della Regione Calabria, della quota di aumento di capitale della SO.G.A.S. S.p.A - Ricorso del Governo - Asserita introduzione di misure costituenti aiuti di Stato, senza l'osservanza della procedura comunitaria - Mancata allegazione di elementi in ordine alla sussistenza dei requisiti minimi per cui si possa riscontrare un aiuto di Stato - Inammissibilità della questione. - Legge della Regione Calabria 23 dicembre 2011, n. 47, art. 43. - Costituzione, art. 117, primo comma.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Calabria - Contributo regionale straordinario di euro 150.000 a parziale copertura delle spese relative alle mensilità arretrate per il personale dell'Ente Fiera di Cosenza - Ricorso del Governo - Asserita introduzione di misure costituenti aiuti di Stato, senza l'osservanza della procedura comunitaria - Mancata allegazione di elementi in ordine alla sussistenza dei requisiti minimi per cui si possa riscontrare un aiuto di Stato - Inammissibilità della questione. - Legge della Regione Calabria 23 dicembre 2011, n. 47, art. 44. - Costituzione, art. 117, primo comma.

Impiego pubblico - Norme della Regione Calabria - Contratti di collaborazione del personale in servizio presso il Dipartimento Turismo - Previsione che la Giunta regionale possa concedere il rinnovo fino a tutto il 2012, a domanda degli interessati - Intervento del legislatore regionale in materia di rapporti di pubblico impiego regolati dal codice civile - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriore profilo. - Legge della Regione Calabria 23 dicembre 2011, n. 47, art. 52, comma 4. - Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. l) (art. 117, terzo comma).

Impiego pubblico - Norme della Regione Calabria - Piano di stabilizzazione del personale appartenente alla categoria dei lavoratori socialmente utili - Termine finale per l'attuazione - Posticipazione dal 31 dicembre 2011 al 31 dicembre 2014 - Contrasto con la normativa statale sulla stabilizzazione dei lavoratori precari, costituente principio fondamentale del coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale. - Legge della Regione Calabria 23 dicembre 2011, n. 47, art. 55, comma 1. - Costituzione, art. 117, terzo comma; decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (convertito nella legge 3 agosto 2009, n. 102), art. 17, comma 10.

Regioni (in genere) - Norme della Regione Calabria - Autorità regionale denominata "Stazione Unica Appaltante" - Incremento da una a tre delle "sezioni tecniche" con assegnazione ad ognuna di un dirigente equiparato a quello di servizio della Giunta regionale - Omessa quantificazione degli oneri relativi e mancata individuazione dei relativi mezzi di copertura - Illegittimità costituzionale. - Legge della Regione Calabria 23 dicembre 2011, n. 47, art. 32. - Costituzione, art. 81, quarto comma.

Sanità pubblica - Norme della Regione Calabria - Copertura finanziaria dei debiti contratti dalla Regione nei confronti di soggetti affetti da particolari patologie - Incidenza sul bilancio regionale della spesa sanitaria - Interferenza con l'esercizio delle funzioni del Commissario ad acta, incaricato dell'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario previamente concordato tra lo Stato e la Regione Calabria - Illegittimità costituzionale - Assorbimento delle ulteriori censure. - Legge della Regione Calabria 23 dicembre 2011, n. 47, art. 50. - Costituzione, art. 120, secondo comma (artt. 81, quarto comma, e 117, terzo comma). (GU n.8 del 20-2-2013)

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli articoli 10, 14, 15, 16, comma 3, 17, 26, 32, 43, 44, 50, 52, comma 4, e 55, comma 1, della legge della Regione Calabria 23 dicembre 2011, n. 47 (Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e procedurale – Collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2012. Articolo 3, comma 4, della legge regionale n. 8/2002), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso spedito per la notifica il 27 febbraio e depositato il successivo 1° marzo 2012, ed iscritto al n. 41 del registro ricorsi 2012.

Visto l'atto di costituzione della Regione Calabria;

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

*uditi* l'avvocato dello Stato Luigi Andronio per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Francesco Antonio Romito per la Regione Calabria.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli articoli 10, 14, 15, 16, comma 3, 17, 26, 32, 43, 44, 50, 52, comma 4, e 55, comma 1, della legge della Regione Calabria 23 dicembre 2011, n. 47 (Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e procedurale – Collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2012. Articolo 3, comma 4, della legge regionale n. 8/2002), per violazione degli artt. 81, quarto comma, 117, commi primo, secondo, lettere e) ed l), e terzo, 119, secondo comma, e 120, secondo comma, della Costituzione.

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

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

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

L'art. 24 della legge della Regione Calabria 27 dicembre 2012, n. 69 (Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e finanziario – Collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2013) ha sostituito il citato art. 17 eliminando lo specifico profilo oggetto di censura. A seguito della modifica normativa di cui sopra, l'imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili (IRESA) è stata istituita come tributo proprio a far data dal 1° gennaio 2013, rispettando così il termine imposto dall'art. 8 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A sua volta, l'art. 2, comma 102, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2008) – ripetutamente modificato, a partire dall'art. 66, comma 7, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133, e da ultimo dall'art. 14 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135 – dispone che «Per il quinquennio 2010-2014, le amministrazioni di cui all'art. 1, comma 523, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, [...] possono procedere, per ciascun anno, previo effettivo svolgimento delle procedure di mobilità, ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 20 per cento di quella relativa al personale cessato nell'anno precedente. In ogni caso il numero delle unità di personale da assumere non può eccedere, per ciascun anno, il 20 per cento delle unità cessate nell'anno precedente».

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

Il confronto tra le due disposizioni regionali prima ricordate dimostra l'evidente superamento dei limiti posti dalla normativa statale di riferimento. Né può valere come argomento a favore dell'infondatezza della censura la considerazione, formulata dalla difesa regionale, secondo cui si dovrebbe tener conto dello sdoppiamento dell'originario Segretariato generale nei nuovi Segretariato generale e Direzione generale. Tale rilievo, lungi dal fornire sostegno alla richiesta di rigetto della questione, dimostra, per ammissione della stessa resistente, la fondatezza della censura relativa al superamento dei limiti imposti dalla normativa statale di principio.

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

Il ricorrente non fornisce tuttavia alcun elemento di valutazione in ordine alle ragioni per le quali il contributo di cui sopra costituirebbe aiuto di Stato, pur essendo inferiore alla soglia minima di euro 200.000 in un triennio, indicata dall'art. 2 del regolamento n. 1998 del 2006 della Commissione. Nel ricorso, peraltro, non si trova alcun riferimento ad eventuali contributi corrisposti allo stesso soggetto nel medesimo triennio.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Il ricorrente ritiene che la disposizione impugnata violi: a) l'art. 120, secondo comma, Cost., perché l'applicazione di tale norma comporterebbe una interferenza con l'esercizio delle funzioni del Commissario ad acta, nominato ai sensi dell'art. 120, secondo comma, Cost. ed incaricato dell'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario previamente concordato tra lo Stato e la Regione Calabria; b) l'art. 117, terzo comma, Cost., che riserva allo Stato la fissazione dei principi in materia di coordinamento della spesa pubblica sanitaria; c) l'art. 81, quarto comma, Cost., perché ometterebbe di quantificare gli inevitabili oneri derivanti dalla sua applicazione, e di individuare i relativi mezzi di copertura finanziaria.

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

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

per questi motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 16, comma 3, della legge della Regione Calabria 23 dicembre 2011, n. 47 (Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e procedurale – Collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2012. Articolo 3, comma 4, della legge regionale n. 8/2002);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 26 della legge reg. Calabria n. 47 del 2011, nella parte in cui novella gli artt. 7, comma 4, e 7-bis della legge della Regione Calabria 13 maggio 1996, n. 8 (Norme sulla dirigenza e sull'ordinamento degli Uffici del Consiglio regionale);

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 32 della legge reg. Calabria n. 47 del 2011;

4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 50 della legge reg. Calabria n. 47 del 2011;

5) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 52, comma 4, della legge reg. Calabria n. 47 del 2011;

6) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 55, comma 1, della legge reg. Calabria n. 47 del 2011;

7) dichiara estinto il processo limitatamente alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 10, 14 e 15 della legge reg. Calabria n. 47 del 2011;

8) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 17 della legge reg. Calabria n. 47 del 2011, promosse, in riferimento agli artt. 117, secondo

comma, lettera e), e 119, secondo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

9) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 43 della legge reg. Calabria n. 47 del 2011, promossa, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

10) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 44 della legge reg. Calabria n. 47 del 2011, promossa, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

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

Franco GALLO, Presidente  
Gaetano SILVESTRI, Redattore  
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 14 febbraio 2013.

## **Sentenza: 14 febbraio 2013, n. 19**

**Materia:** pubblico impiego

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** art. 117, secondo comma, lettera l) Costituzione

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** art. 11, comma 4, della legge della Regione Liguria 27 dicembre 2011, n. 37 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Liguria – Legge finanziaria 2012)

**Esito:** fondatezza del ricorso

**Estensore nota:** Anna Traniello Gradassi

Il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta l'illegittimità dell' art. 11, comma 4, della legge della Regione Liguria 27 dicembre 2011, n. 37 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Liguria – Legge finanziaria 2012). La norma impugnata, nell'ambito di un intervento del legislatore regionale volto al contenimento delle spese per trasferte effettuate dal personale dirigente e dipendente, dispone che "l'utilizzo del mezzo proprio può essere autorizzato, ma le spese relative a tale utilizzo sono rimborsate solo nel caso vi sia necessità di raggiungere luoghi non serviti adeguatamente da mezzi pubblici e non vi sia la possibilità di utilizzare l'auto di servizio". Il Governo deduce la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., poiché la norma, intervenendo a regolare rapporti contrattuali di natura privatistica secondo modalità difformi da quelle stabilite dalla legge nazionale, invaderebbe la sfera di competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile.

La Corte dichiara la fondatezza del ricorso.

Alla dichiarazione di illegittimità del comma 4 dell'art.11 della legge della Regione Liguria 37/11, la Consulta perviene richiamandosi alla sua precedente giurisprudenza in materia di illegittimità delle disposizioni regionali intervenute in materia di trattamento economico dei dipendenti regionali e in particolare osservando che il rapporto di impiego di tali lavoratori è stato contrattualizzato dal decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) e che la sua disciplina (ivi inclusa quella delle varie componenti della retribuzione) rientra nella materia "ordinamento civile", riservata alla competenza esclusiva statale. La Corte, inoltre, ha costantemente ricondotto alla materia "ordinamento civile" la disciplina sui rimborsi spese e sulla indennità di trasferta, quali componenti del "trattamento economico" del dipendente pubblico regionale: essa rientra, quindi, nella regolamentazione del contratto di diritto privato che lega tali dipendenti "privatizzati" all'ente di appartenenza,

La norma impugnata, quindi, avente per oggetto l'individuazione dei limiti nel cui rispetto risulta possibile l'autorizzazione dell'utilizzo del mezzo proprio durante le trasferte, afferisce ad uno specifico profilo del trattamento economico del dipendente pubblico regionale, il cui rapporto d'impiego è stato privatizzato e disciplinato dalla contrattazione collettiva. La materia è pertanto riconducibile alla potestà del legislatore statale che ben può intervenire, come nel caso in esame, a conformare gli istituti del rapporto di impiego attraverso norme che si impongono all'autonomia privata con il carattere dell'inderogabilità, anche in relazione ai rapporti di impiego dei dipendenti delle Regioni. La Corte dichiara pertanto l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 4, della

legge reg. Liguria n. 37 del 2011, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Costituzione

Impiego Pubblico - Norme della Regione Liguria - Trasferite effettuate dal personale dirigente e dipendente - Utilizzo del mezzo proprio - Condizioni per la rimborsabilità delle spese - Sopravvenuta abrogazione della disposizione impugnata - Non dimostrata inapplicabilità medio tempore della norma impugnata - Persistenza dell'interesse al ricorso. - Legge della Regione Liguria 27 dicembre 2011, n. 37, art. 11, comma 4. - Costituzione, artt. 3 e 117, commi secondo, lettera l), e terzo.

Impiego Pubblico - Norme della Regione Liguria - Trasferite effettuate dal personale dirigente e dipendente - Utilizzo del mezzo proprio - Condizioni per la rimborsabilità delle spese - Disciplina afferente ad uno specifico profilo del trattamento economico del dipendente pubblico regionale il cui rapporto d'impiego e' stato privatizzato e disciplinato dalla contrattazione collettiva - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento civile - Illegittimità costituzionale - Assorbimento degli ulteriori profili. - Legge della Regione Liguria 27 dicembre 2011, n. 37, art. 11, comma 4. - Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera l) (artt. 3 e 117, terzo comma). (GU n.8 del 20-2-2013)

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 4, della legge della Regione Liguria 27 dicembre 2011, n. 37 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Liguria – Legge finanziaria 2012), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 27 febbraio 2012, depositato in cancelleria il 1° marzo 2012 ed iscritto al n. 42 del registro ricorsi 2012.

*Udito* nell'udienza pubblica del 15 gennaio 2013 il Giudice relatore Sergio Mattarella;

*udito* l'avvocato dello Stato Sergio Fiorentino per il Presidente del Consiglio dei ministri.

#### *Ritenuto in fatto*

(omissis)

#### *Considerato in diritto*

1.— Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'articolo 11, comma 4, della legge della Regione Liguria 27 dicembre 2011, n. 37 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Liguria – Legge finanziaria 2012), in riferimento agli articoli 3, 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, della Costituzione.

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

Non può, tuttavia, essere dichiarata la cessazione della materia del contendere, atteso che, pur trattandosi di abrogazione della disposizione impugnata in senso soddisfacente della pretesa avanzata con il ricorso (ex plurimis, sentenze n. 300 e n. 193 del 2012), la disposizione censurata, nel prevedere che i dipendenti regionali possano essere autorizzati all'utilizzo del mezzo proprio consentendo, sia pure a determinate condizioni, il relativo rimborso spese, ha introdotto una misura di efficacia immediata, rimasta in vigore fino alla sua abrogazione (ancorché intervenuta a soli

quattro mesi circa dalla data di entrata in vigore della legge regionale impugnata). Gli elementi forniti dal Presidente del Consiglio dei ministri, unitamente al fatto che non c'è stata rinuncia al ricorso, non consentono, pertanto, di ritenere dimostrata l'inapplicabilità medio tempore della norma impugnata (ex plurimis, sentenza n. 192 del 2011). Posta la persistenza dell'interesse al ricorso in caso di ius superveniens privo di effetti retroattivi, giacché le disposizioni abrogate ex nunc e non ex tunc hanno comunque dispiegato i loro effetti, sia pure per un breve arco temporale (ex plurimis, sentenze n. 245 del 2012 e n. 307 del 2009) ed in forza del principio di effettività della tutela delle parti nel giudizio in via di azione (ex plurimis, sentenza n. 40 del 2010), la censurata disposizione va pertanto sottoposta allo scrutinio di costituzionalità.

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

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

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

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



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

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

per questi motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

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

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

Franco GALLO, Presidente  
Sergio MATTARELLA, Redattore  
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 14 febbraio 2013.

## **Sentenza: 14 febbraio 2013, n. 22**

**Materia:** demanio e patrimonio

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** articolo 117 comma 2 lett. e), l) ed s) e comma 3 Cost.; altre norme interposte

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** Regione Liguria, legge 7 febbraio 2012, n. 2 con particolare riferimento agli artt. 1, 4, 5, 6, 7 co. 3, 8, 11 lett. c), 14, 15 co. 2 e 3, 16, 17, 26, 38 co. 5 lett. a) e c), 47 (Disciplina regionale in materia di demanio e patrimonio)

**Esito:** infondatezza delle questioni relative agli articoli 7 co.3, 11 e 14; inammissibilità, cessazione della materia del contendere e estinzione del giudizio per le restanti questioni

**Estensore nota:** Alessandra Cecconi

Il Governo impugna la legge in epigrafe indicata con la quale la Regione Liguria disciplina “la conservazione, gestione e valorizzazione del demanio e del patrimonio regionale, in armonia con la disciplina comunitaria e statale vigente”.

A fronte della molteplicità di censure formulate nel ricorso - sul presupposto da un lato, che la Regione avrebbe disciplinato non l’esercizio delle funzioni di gestione amministrativa (funzioni delegate consentite sia dal DPR 382/1975 che dal DPR 616/1977) ma aspetti dominicali dei beni e, dall’altro lato, di un contrasto con il d.lgs n. 85/2010 che subordina il trasferimento dei beni alle Regioni all’adozione di decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, in assenza dei quali la disciplina regionale risulterebbe invadere un ambito di competenza esclusiva statale - la Corte procede all’esame del merito delle questioni proposte solo relativamente agli articoli seguenti:

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

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

- articolo 11: il ricorrente assume l’illegittimità della disposizione in quanto essa farebbe riferimento ai beni demaniali marittimi in modo generico mentre il d.lgs. 85/2010 esclude il trasferimento in proprietà agli enti territoriali di tutta una serie di tali beni. La Corte esclude l’illegittimità della norma evidenziando che essa specifica che i beni destinati a comporre il demanio regionale sono soltanto quelli appartenenti alla Regione per acquisizione a qualsiasi titolo, cosicché è evidente che tale disciplina non possa riguardare i beni che, secondo l’articolo 5 co. 2 d. lgs. n. 85/2010, sono esclusi dal trasferimento alle Regioni.

- articolo 14: le censure riguardano il previsto potere di autotutela amministrativa di cui la Regione si dichiara titolare sui beni del demanio marittimo regionale. Anche tali censure sono respinte: è infatti chiaro, secondo la Corte, che le misure ivi stabilite a tutela dei beni riguardano solo quelli che possono considerarsi acquisiti al demanio regionale con la conseguenza che non può ritenersi invasa la competenza statale.

Con riferimento alle restanti questioni la Corte dichiara l'inammissibilità delle censure rivolte con riferimento all'intera legge, di quelle relative al complesso degli articoli 1, 4, 5, 6, 16 e 17, e di quelle relative all'articolo 8 stante l'impossibilità di individuare specifici profili di contrasto con la Costituzione.

In relazione all'articolo 47 comma 9 viene dichiarata cessata la materia del contendere per sopravvenuta abrogazione della disposizione.

Infine viene dichiarata l'estinzione del giudizio per gli articoli 15 commi 2 e 3, 26 comma 2 e 38 comma 5 lett. c).

**Demanio e patrimonio dello Stato e delle regioni - Norme della Regione Liguria – Disciplina regionale in materia di demanio e patrimonio - Ricorso del Governo - Atto di rinuncia parziale al ricorso, accettato dalla controparte costituita - Estinzione del giudizio.– Legge della Regione Liguria 7 febbraio 2012, n. 2, artt. 15, commi 2 e 3, 26, comma 2, e 38, comma 5, lettera c) .– Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. e ) , l ) , s ) , e terzo; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 23.**

**Demanio e patrimonio dello Stato e delle regioni - Norme della Regione Liguria – Disciplina regionale in materia di demanio e patrimonio - Ricorso del Governo – Censura di intera legge avente notevole varietà di contenuti - Impossibilità di individuare uno specifico e chiaro oggetto di censura - Carezza di motivazione - Inammissibilità delle questioni.– Legge della Regione Liguria 7 febbraio 2012, n. 2, intera legge nonché artt. 1, 4, 5, 6, 8, 16 e 17.– Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. l ) .**

**Demanio e patrimonio dello Stato e delle regioni - Norme della Regione Liguria – Disciplina regionale in materia di demanio e patrimonio - Ricorso del Governo – Sopravvenuta abrogazione delle norme censurate, rimaste inapplicate - Cessazione della materia del contendere.– Legge della Regione Liguria 7 febbraio 2012, n. 2, artt. 38, comma 5, lettera a ) , e 47.– Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. e ) ed l ) , e terzo.**

**Demanio e patrimonio dello Stato e delle regioni - Norme della Regione Liguria – Beni appartenenti al demanio marittimo - Possibilità di assegnazione in consegna a comuni, province ed enti del settore regionale allargato per usi di pubblico interesse - Ricorso del Governo - Asserita devoluzione alla Regione di esorbitanti attribuzioni dominicali, in violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile - Insussistenza - Erroneità della premessa interpretativa – Non fondatezza delle questioni.– Legge della Regione Liguria 7 febbraio 2012, n. 2, art. 7, comma 3. – Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. l ) .**

**Demanio e patrimonio dello Stato e delle regioni - Norme della Regione Liguria – Demanio regionale - Beni del demanio marittimo che, a norma dell'art. 5, comma 2, del d.lgs. n. 85 del 2010, sono esclusi dal trasferimento agli enti territoriali - Ricorso del Governo - Asserita deroga ai divieti di trasferimento statali, in violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile – Insussistenza - Erroneità della premessa interpretativa - Non fondatezza delle questioni. – Legge della Regione Liguria 7 febbraio 2012, n. 2, art. 11, lettera c ) . – Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. l ) .**

**Demanio e patrimonio dello Stato e delle regioni - Norme della Regione Liguria – Attribuzione alla Regione di un potere di autotutela amministrativa - Ricorso del Governo - Asserita devoluzione alla Regione di esorbitanti attribuzioni dominicali, in violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile – Insussistenza - Erroneità della premessa interpretativa - Non fondatezza delle questioni. – Legge della Regione Liguria 7 febbraio 2012, n. 2, art. 14. – Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. l )**

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

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

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

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

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

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A rimarcare l'oscurità del motivo di ricorso, con la conseguente impossibilità di identificare la censura sotto il profilo della lamentata eccedenza della competenza regionale, vale, d'altra parte, il rilievo, eccepito dalla Regione resistente, secondo il quale la legge oggetto di impugnativa non soltanto riserva, in generale, il proprio spazio di intervento al solo demanio e patrimonio regionale – secondo le «Finalità» chiaramente enunciate all'art. 1 (la legge «disciplina la conservazione, gestione e valorizzazione del demanio e del patrimonio regionale e i contratti di acquisizione e di disposizione dei beni, in armonia con la disciplina comunitaria e statale vigente, nel rispetto dell'autonomia patrimoniale del Consiglio regionale - Assemblea legislativa della Liguria») – ma subordina poi la concreta operatività della disciplina del demanio marittimo soltanto alla completa attuazione del richiamato d. lgs. n. 85 del 2010.

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

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

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

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

7.1.— L'art. 7, comma 3, stabilisce che «I beni appartenenti al demanio marittimo possono essere assegnati in consegna ai sensi dell'art. 34 cod. nav. e 36 del regolamento per la navigazione marittima a comuni, province ed enti del settore regionale allargato per usi di pubblico interesse». Il

ricorrente lamenta, come si è accennato, che la Regione avrebbe indebitamente ecceduto dalla sua competenza nella disciplina di una materia esclusivamente riservata allo Stato, in quanto la norma in esame risulta destinata a interessare il profilo dominicale del demanio marittimo.

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

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

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

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

per questi motivi

## LA CORTE COSTITUZIONALE

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

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

3) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'intera legge della Regione Liguria 7 febbraio 2012, n. 2 (Disciplina regionale in materia di demanio e patrimonio) nonché

degli articoli 1, 4, 5, 6, 16, 17, e dell'art. 8 della medesima legge, promosse, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., con il ricorso indicato in epigrafe;

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

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

Franco GALLO, Presidente

Paolo GROSSI, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 14 febbraio 2013.

## **Sentenza: 15 febbraio 2012, n. 26**

**Materia:** impiego pubblico

**Limiti violati:** art. 81, quarto comma, e art. 117, terzo comma, della Costituzione

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** articoli 4, comma 2, e 7, comma 5, della legge della Regione autonoma Sardegna 22 dicembre 2011, n. 27, recante «Riforma della legge regionale 5 maggio 1965, n. 15 (Istituzione di un fondo per l'integrazione del trattamento di quiescenza, di previdenza e di assistenza del personale dipendente dall'Amministrazione regionale)»

**Esito:** illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 2, e, in via consequenziale, l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 2, della legge della Regione autonoma Sardegna 22 dicembre 2011, n. 27, recante «Riforma della legge regionale 5 maggio 1965, n. 15 (Istituzione di un fondo per l'integrazione del trattamento di quiescenza, di previdenza e di assistenza del personale dipendente dall'Amministrazione regionale)»;

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

**Estensore nota:** Carla Paradiso

La Corte costituzionale si pronuncia sul ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri proposto nei confronti degli articoli 4, comma 2, e 7, comma 5, della legge della Regione autonoma Sardegna 22 dicembre 2011, n. 27 (Riforma della legge regionale 5 maggio 1965, n. 15 "Istituzione di un fondo per l'integrazione del trattamento di quiescenza, di previdenza e di assistenza del personale dipendente dall'Amministrazione regionale") per violazione, secondo il ricorrente, dell'articolo 117, secondo comma, lettera o), e terzo comma, della Costituzione.

L'articolo 4, comma 2, della legge regionale viene censurato in relazione all'erogazione di un contributo specifico della Regione autonoma finalizzato al raggiungimento dell'equilibrio finanziario del Fondo per l'integrazione del trattamento di quiescenza, di previdenza e di assistenza a favore dei dipendenti dell'amministrazione regionale (FITQ), facendo rinvio, per la copertura del relativo onere, a successivi provvedimenti da assumere con legge finanziaria. La norma sarebbe in contrasto con l'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, e con il parametro interposto costituito dall'art. 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), poiché comporterebbe nuove e maggiori spese senza indicare espressamente le risorse necessarie per farvi fronte relativamente ad ogni esercizio interessato al riequilibrio ed in assenza della previa definizione di una specifica clausola di salvaguardia, finalizzata alla compensazione delle eventuali eccedenze di spesa rispetto alle previsioni, e di una dettagliata relazione tecnica funzionale all'individuazione della copertura finanziaria.

In relazione alle censure dell'articolo 4, comma 2, la Corte, ritiene la questione di illegittimità fondata, e, richiamando anche precedenti sentenze, afferma che:

- a) le leggi istitutive di nuove spese debbono contenere una «esplicita indicazione» del relativo mezzo di copertura (ex plurimis, sentenze n. 386 e n. 213 del 2008, n. 359 del 2007 e n. 9 del 1958);
- b) che a tale obbligo non sfuggono le norme regionali (ex plurimis, sentenze n. 213 del 2008 e n. 16 del 1961);



c) che solo per le spese continuative e ricorrenti è consentita l'individuazione dei relativi mezzi di copertura al momento della redazione e dell'approvazione del bilancio annuale, in coerenza con quanto previsto – tra l'altro – dall'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 76 del 2000 (sentenze n. 446 del 1994, n. 26 del 1991 e n. 331 del 1988).

La Corte ribadisce che la fattispecie in esame non è ascrivibile alla categoria delle spese continuative e ricorrenti, le quali sono caratterizzate da una costante incidenza su una pluralità indefinita di esercizi finanziari. *“Al contrario, essa deve essere catalogata tra le spese pluriennali aventi una consistenza variabile e circoscritta nel tempo, secondo il concreto fabbisogno che le esigenze di riequilibrio del fondo pensionistico comportano”*.

*“Per questo motivo, conclude la Corte, la disposizione in esame, come ciascuna legge che produce nuovi o maggiori oneri, avrebbe dovuto indicare espressamente, per ciascun esercizio coinvolto, il limite di spesa e la specifica clausola di salvaguardia finalizzata a compensare gli effetti eccedenti le previsioni iniziali.”*

La Consulta, quindi dichiara costituzionalmente illegittimo l'articolo 4, comma 2 della l.r. della Sardegna, per violazione dell'articolo 81, comma 4, Cost e dichiara, in via consequenziale, anche l'illegittimità dell'articolo 16, comma 2.

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

La Corte ritiene fondata la questione di illegittimità sollevata nei confronti dell'articolo 7, comma 5, nella parte in cui non prevede, per il dipendente beneficiario della prestazione pensionistica integrativa, che la facoltà di chiedere la liquidazione in forma di capitale sia limitata alla misura del 50% del montante finale accumulato.

**Previdenza - Norme della Regione Sardegna - Previdenza complementare ed integrativa per i dipendenti regionali - Ricorso del Governo - Lamentata inosservanza delle esigenze di contenimento della spesa pensionistica conseguenti agli impegni internazionali dell'Italia - Asserita violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente della previdenza complementare ed integrativa - Asserita violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di previdenza sociale - Censura riferita all'intera legge regionale - Disciplina che investe una pluralità di ambiti materiali potenzialmente interferenti con la potestà legislativa statale - Necessità di puntuale individuazione delle singole norme con riguardo alle materie effettivamente incise - Carezza - Inammissibilità della questione. - Legge della Regione Sardegna 22 dicembre 2011, n. 27. - Costituzione, art. 117, secondo comma, lett.o), e 117, terzo comma.**

**Previdenza - Norme della Regione Sardegna - Previdenza complementare ed integrativa per i dipendenti regionali - Fondo per l'integrazione del trattamento di quiescenza, di previdenza e di assistenza a favore dei dipendenti dell'amministrazione regionale (FITQ) - Erogazione di un contributo specifico della Regione finalizzato al raggiungimento dell'equilibrio finanziario del Fondo - Contrasto con la normativa statale di riferimento che richiede l'indicazione espressa delle risorse necessarie relativamente ad ogni esercizio interessato al riequilibrio, nonche' la previa definizione di una specifica clausola di salvaguardia per la compensazione delle eventuali eccedenze di spesa rispetto alle previsioni, ed una dettagliata relazione tecnica funzionale all'individuazione della copertura finanziaria - Violazione dell'obbligo di copertura delle nuove e maggiori spese - Illegittimità costituzionale. - Legge della Regione Sardegna 22 dicembre 2011, n. 27, art. 4, comma 2. - Costituzione, art. 81, comma quarto; legge 31 dicembre 2009, n. 196, art. 17.**

Previdenza - Norme della Regione Sardegna - Previdenza complementare ed integrativa per i dipendenti regionali - Fondo per l'integrazione del trattamento di quiescenza, di previdenza e di assistenza a favore dei dipendenti dell'amministrazione regionale (FITQ) - Erogazione di un contributo specifico della Regione finalizzato al raggiungimento dell'equilibrio finanziario del Fondo - Rinvio, per la copertura del relativo onere, a successivi provvedimenti da assumere con legge finanziaria - Questione strettamente connessa con quella avente ad oggetto l'art. 4, comma 2, già dichiarato incostituzionale - Illegittimità costituzionale in via consequenziale. - - Legge della Regione Sardegna 22 dicembre 2011, n. 27, art. 16, comma 2. - Costituzione, art. 81, comma quarto.

Previdenza - Norme della Regione Sardegna - Previdenza complementare ed integrativa per i dipendenti regionali - Liquidazione delle prestazioni pensionistiche in forma di capitale - Ricorso del Governo - Asserita applicazione di un regime di imposizione produttivo di minori entrate fiscali, in violazione della competenza legislativa statale nella materia esclusiva del sistema tributario e contabile dello Stato e nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica - Insussistenza - Censura riferita ad una disposizione che non reca alcuna norma in materia di trattamento fiscale - Non fondatezza della questione. - Legge della Regione Sardegna 22 dicembre 2011, n. 27, art. 7, comma 5. - Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. e), e terzo. Previdenza - Norme della Regione Sardegna -

Previdenza complementare ed integrativa per i dipendenti regionali - Liquidazione delle prestazioni pensionistiche in forma di capitale secondo le modalità stabilite dall'emanando regolamento di gestione - Omessa menzione del limite del 50% all'esercizio di detta opzione, prescritto dalla normativa statale di riferimento espressiva di un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale in parte qua. - Legge della Regione Sardegna 22 dicembre 2011, n. 27, art. 7, comma 5. - Costituzione, art. 117, terzo comma; d.lgs. 5 dicembre 2005, n. 252, art. 11, comma 3. (GU n.8 del 20-2-2013)

---

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 4, comma 2, e 7, comma 5, della legge della Regione autonoma Sardegna 22 dicembre 2011, n. 27, recante «Riforma della legge regionale 5 maggio 1965, n. 15 (Istituzione di un fondo per l'integrazione del trattamento di quiescenza, di previdenza e di assistenza del personale dipendente dall'Amministrazione regionale)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 27 febbraio – 1° marzo 2012, depositato in cancelleria il 5 marzo 2012 ed iscritto al n. 51 del registro ricorsi 2012.

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

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

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

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1. — Con ricorso ritualmente notificato il 27 febbraio – 1° marzo 2012 e depositato il 5 marzo 2012, su deliberazione consiliare del 24 febbraio 2012, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato in via principale la legge della Regione autonoma Sardegna 22 dicembre 2011, n. 27, recante «Riforma della legge regionale 5 maggio 1965, n. 15 (Istituzione di un fondo per l'integrazione del trattamento di quiescenza, di previdenza e di assistenza del personale dipendente

dall'Amministrazione regionale)», sia con riguardo agli articoli 4, comma 2, e 7, comma 5, che nel suo complesso.

1.1. — L'art. 4, comma 2, di detta legge viene censurato in relazione all'erogazione di un contributo specifico della Regione autonoma finalizzato al raggiungimento dell'equilibrio finanziario del Fondo per l'integrazione del trattamento di quiescenza, di previdenza e di assistenza a favore dei dipendenti dell'amministrazione regionale (FITQ), facendo rinvio, per la copertura del relativo onere, a successivi provvedimenti da assumere con legge finanziaria. La norma sarebbe in contrasto con l'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, e con il parametro interposto costituito dall'art. 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), poiché comporterebbe nuove e maggiori spese senza indicare espressamente le risorse necessarie per farvi fronte relativamente ad ogni esercizio interessato al riequilibrio ed in assenza della previa definizione di una specifica clausola di salvaguardia, finalizzata alla compensazione delle eventuali eccedenze di spesa rispetto alle previsioni, e di una dettagliata relazione tecnica funzionale all'individuazione della copertura finanziaria.

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

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

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

2.1. — In linea generale, la resistente eccepisce che lo spazio legislativo in cui si muove la legge impugnata è quello della previdenza complementare ed integrativa per i soli dipendenti regionali; per questo la stessa non eccederebbe l'ambito d'attribuzione derivante sia dall'art. 3, primo comma, lettera a), dello statuto che dall'art. 117, terzo comma, Cost. La Regione, infatti, avrebbe esercitato

in primo luogo la propria competenza legislativa esclusiva nella materia «stato giuridico ed economico del personale» (art. 3, primo comma, lettera a, dello statuto), alla quale afferirebbero i vantaggi derivanti dall'offerta dei servizi di previdenza complementare contenuta nella legge regionale n. 27 del 2011. In secondo luogo, sempre secondo la Regione, la legge impugnata, anche se fosse ricondotta al solo ambito previdenziale, rientrerebbe ampiamente nei limiti della competenza concorrente in materia di «previdenza complementare e integrativa» (art. 117, terzo comma, Cost.).

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

Quanto agli oneri previsti dall'art. 4, comma 2, della legge regionale n. 27 del 2011 inerente al riequilibrio del FITQ, la relativa copertura sarebbe assicurata dal combinato disposto dell'art. 16 della stessa legge regionale e della successiva legge della Regione autonoma Sardegna 15 marzo 2012, n. 6, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione (legge finanziaria 2012)». In particolare l'art. 1, comma 6, di quest'ultima assicurerebbe la copertura attraverso il rinvio alla tabella D, allegata al provvedimento legislativo, la quale stanzierebbe risorse pari ad euro 7.340.000,00 per l'anno 2012 e ad euro 4.440.000,00 per gli anni 2013 e 2014.

Questa modalità di copertura sarebbe conforme alla legge regionale 2 agosto 2006, n. 11 (Norme in materia di programmazione, di bilancio e di contabilità della Regione autonoma della Sardegna. Abrogazione della legge regionale 7 luglio 1975, n. 27, della legge regionale 5 maggio 1983, n. 11 e della legge regionale 9 giugno 1999, n. 23) ed all'art. 3, comma 1, del decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76 (Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle Regioni, in attuazione dell'articolo 1, comma 4, della legge 25 giugno 1999, n. 208), conformemente agli orientamenti giurisprudenziali di questa Corte.

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

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

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

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

3.1. — Innanzitutto, occorre precisare che le censure effettuate con riguardo all'art. 81, quarto comma, Cost. devono essere scrutinate in riferimento al testo vigente della norma, poiché la revisione introdotta con la legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del

pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), si applica a decorrere dall'esercizio finanziario 2014, come disposto dall'art. 6 della stessa legge.

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

Quanto alla sovrapposizione di ambiti materiali, un simile riassetto può certamente intercettare la competenza esclusiva dello Stato in materia di previdenza sociale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera o), Cost. – laddove si verifichi in concreto l'interazione con prescrizioni generali poste dallo Stato nell'esercizio della sua potestà in subiecta materia (in tal senso sentenza n. 274 del 2003) – ed in materia di sistema tributario e contabile dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. (ad esempio per il trattamento fiscale e l'allocazione contabile della spesa). Inoltre, detta sovrapposizione può interagire con la potestà concorrente statale in materia di previdenza complementare e integrativa e di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. Infine, essa può rimanere correttamente nell'alveo della competenza regionale esclusiva (art. 3, primo comma, lettera a, dello statuto: stato giuridico ed economico del personale) e nei confini di quella concorrente (l'art. 5, lettera b, dello statuto Sardegna prevede la potestà integrativa-attuativa regionale in materia di previdenza, i cui limiti vanno estesi in applicazione dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante «Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione», ed in ragione della maggiore autonomia accordata dall'art. 117, terzo comma, Cost. alle Regioni a statuto ordinario in materia di previdenza complementare e integrativa).

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

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

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

Sul punto è opportuno precisare che il riassetto ed il contenimento della spesa pensionistica e previdenziale costituiscono adempimenti indefettibili da parte di tutte le pubbliche amministrazioni coinvolte nella loro regolazione e gestione. Nello specifico caso degli enti territoriali dette operazioni si inquadrano nella prospettiva sia del contenimento della spesa pubblica che della trasparenza delle politiche di governo dell'amministrazione. Infatti solo allocazioni contabili coerenti ed ordinate possono consentire di mettere in relazione la programmazione

aggregata delle singole partite di bilancio con le scelte concretamente effettuate nella complessiva utilizzazione delle risorse. Per questo motivo le prospettazioni del Presidente del Consiglio avrebbero dovuto essere più puntuali e caratterizzate da un saldo collegamento tra oneri economici di ciascuna operazione di riassetto e parametri costituzionali attinenti al loro scrutinio. Al contrario, la genericità delle doglianze e la lacunosità nell'individuazione dei parametri costituzionali rendono inammissibili le questioni sollevate nei confronti dell'intera legge.

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

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

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

4.1. — Quanto al giudizio di idoneità delle modalità di copertura delle diverse tipologie di spesa, questa Corte ha già avuto modo di affermare che il principio dell'equilibrio di bilancio di cui all'art. 81, quarto comma, Cost., opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di norme interposte. Con riguardo al caso in esame, il carattere precettivo generale dell'art. 81, quarto comma, Cost. è in grado di vincolare la disciplina delle fonti di spesa di carattere pluriennale, aventi componenti variabili e complesse (sentenze n. 70 del 2012, n. 25 del 1993, n. 384 del 1991, n. 19 del 1970). Gli artt. 17 e 19 della legge n. 196 del 2009 costituiscono una mera specificazione del principio in questione con riguardo a detta categoria di spese: l'art. 17 inerisce alle modalità di copertura finanziaria delle leggi statali; l'art. 19 le estende a tutte le Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano. In sostanza le due disposizioni non comportano un'innovazione al principio della copertura, bensì una semplice puntualizzazione tecnica (come confermato, tra l'altro, dall'incipit dell'art. 17: «in attuazione dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione...») ispirata dalla crescente complessità della finanza pubblica.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

per questi motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

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

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

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

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

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

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

Franco GALLO, Presidente  
Aldo CAROSI, Redattore  
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 15 febbraio 2013.

## **Sentenza: 22 febbraio 2013, n. 27**

**Materia:** commercio, tutela della concorrenza

**Limiti violati:** art. 117, comma II, lett. e) Cost.

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** artt. 80 e 81, comma 1, della L.r. Toscana 7 febbraio 2005, n. 28, come sostituiti dagli artt. 88 e 89 della L.r. Toscana 27 dicembre 2011, n. 66

**Esito:** illegittimità costituzionale delle norme impugnate

**Estensore nota:** Enrico Righi

Sentenza dall'esito atteso, quasi obbligato, quella in commento.

A seguito del *decisum* della sentenza della Corte n. 299/2012, non appariva spazio plausibile per altro tipo di pronuncia. Con tale sentenza, la Corte giudicava legittima la disciplina statale di liberalizzazione completa delle giornate e degli orari di apertura dei pubblici esercizi, sia di normale commercio al dettaglio, sia di somministrazione di alimenti e bevande, provvedendo a respingere le impugnative delle regioni.

Le norme oggetto della pronuncia odierna, riportate in epigrafe, ripristinavano invece taluni limiti di apertura oraria e, limitatamente agli esercizi al dettaglio, anche la possibilità per i comuni di imporre la chiusura festiva.

Si era di fronte dunque alla cosiddetta normativa di "reazione", nell'accezione elaborata dalla dottrina e dalla giurisprudenza costituzionale all'indomani dell'ultimo condono edilizio, ovvero una disciplina regionale che, prescindendo dai meccanismi di impugnativa di cui all'art. 127 Cost., impediva nei fatti l'applicazione della legge nazionale a livello locale.

La difesa regionale ha in sintesi cercato di dimostrare come la disciplina dell'apertura oraria e giornaliera degli esercizi di commercio sia un dato neutro, meramente organizzativo, rispetto al principio giuridico da tutelare: la libera concorrenza. Risultano citati, negli atti difensivi, anche dati storici e culturali, come la consuetudine, in alcuni stati europei, di chiudere gli esercizi addirittura nel tardo pomeriggio, non oltre le ore 18:00.

Secondo la Regione Toscana si verserebbe dunque nella materia del commercio, da inquadrare nell'art. 117, comma IV, Cost.

La Corte invece sottolinea come la disciplina di liberalizzazione degli orari e delle giornate di apertura degli esercizi sia stata dettata proprio al fine di garantire agli utenti un livello minimo uniforme di offerta sul territorio nazionale, con finalità di promozione e tutela della concorrenza, pertanto in ambito di legislazione esclusiva statale, ex art. 117, comma II, lett. e) Cost.

La sentenza conclude quindi per la illegittimità costituzionale delle norme regionali impugnate.

**Norme della Regione Toscana - Esercizi di commercio al dettaglio in sede fissa - Introduzione di nuovi limiti agli orari - Limite massimo di apertura oraria di tredici ore giornaliere e reintroduzione dell'obbligo di chiusura domenicale e festiva - Contrasto con la normativa statale che ha eliminato i limiti e le prescrizioni agli orari e alle giornate di apertura degli esercizi commerciali - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela della concorrenza - Illegittimità costituzionale. - Legge della Regione Toscana 27 dicembre 2011, n. 66, art. 88. - Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera e); d.l. 6 dicembre 2011, n. 201 (convertito nella legge 2011, n. 214), art. 31, comma 1.**

Commercio - Norme della Regione Toscana - Esercizi di somministrazione di alimenti e bevande - Introduzione di nuovi limiti agli orari di apertura e chiusura al pubblico, da determinarsi dai Comuni previa concertazione con le organizzazioni imprenditoriali e sindacali del settore e le associazioni dei consumatori - Contrasto con la normativa statale che ha eliminato i limiti e le prescrizioni agli orari e alle giornate di apertura degli esercizi commerciali - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela della concorrenza - Illegittimità costituzionale. - Legge della Regione Toscana 27 dicembre 2011, n. 66, art. 89. - Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera e); d.l. 6 dicembre 2011, n. 201 (convertito nella legge 2011, n. 214), art. 31, comma 1. (GU n.9 del 27-2-2013)

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

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

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

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

*uditi* l'avvocato dello Stato Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Marcello Cecchetti per la Regione Toscana.

#### *Ritenuto in fatto*

(omissis)

#### *Considerato in diritto*

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

L'Avvocatura dello Stato ritiene che le norme impugnate violino l'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione che riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia della tutela della concorrenza, competenza esercitata mediante l'approvazione dell'art. 31, comma 1, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011, che ha eliminato i limiti e le prescrizioni agli orari e alle giornate di apertura degli esercizi commerciali.

La questione è fondata.

L'art. 3, comma 1, del decreto-legge 14 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, nel dettare le regole di tutela della concorrenza nel settore della distribuzione commerciale – al fine di garantire condizioni di pari opportunità ed il corretto ed uniforme funzionamento del mercato, nonché di assicurare ai consumatori finali un livello minimo ed uniforme di condizioni di accessibilità all'acquisto di prodotti e servizi sul territorio nazionale – individua gli ambiti normativi per i quali espressamente esclude che lo svolgimento di attività commerciali, comprese quelle di somministrazione di alimenti e bevande, possa incontrare limiti e prescrizioni.

L'art. 35, comma 6, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, ha aggiunto la lettera d-bis) al comma 1 del citato art. 3 del d.l. n. 223 del 2006, estendendo anche alla disciplina degli orari e della chiusura domenicale o festiva degli esercizi commerciali l'elenco degli ambiti normativi per i quali è espressamente escluso che lo svolgimento di attività commerciali possa incontrare limiti e prescrizioni, sia pure solo in via sperimentale e limitatamente agli esercizi ubicati nei comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte

L'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011 ha modificato la lettera d-bis) del comma 1 dell'art. 3 citato, eliminando dal testo della norma le parole «in via sperimentale» e dopo le parole «dell'esercizio» l'espressione «ubicato nei comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte», con il risultato che le attività commerciali non possono più incontrare limiti o prescrizioni relative a orari o giornate di apertura e chiusura da rispettare, essendo tutto rimesso al libero apprezzamento dell'esercente.

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

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

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

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

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

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

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

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

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

Franco GALLO, Presidente  
Paolo Maria NAPOLITANO, Redattore  
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 22 febbraio 2013.

## **Sentenza: 26 febbraio 2013, n. 28**

**Materie:** patto di stabilità, personale, contratti pubblici, acque minerali e termali, riorganizzazione delle Aziende Ospedaliere universitarie

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** articoli 3, 81, 97, 117 secondo comma lettere e), l), s) e terzo comma, 120 secondo comma Cost.

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** legge Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Campania Legge finanziaria regionale 2012) articoli 11, comma 4, 22, 23, commi 6, 7 e 10, 24, commi 2 e 3, 27, comma 1, lettera b), 32, comma 2, 37, 45, commi 1 e 3, e 50

**Esito:** illegittimità costituzionale dell'articolo 11, comma 4, degli articoli 22, 37 e 50, dell'articolo 24, commi 2 e 3, dell'articolo 27, comma 1, lettera b), dell'articolo 32, comma 2, dell'articolo 45, commi 1 e 3;

estinzione del processo relativamente alle questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 23, commi 7 e 10, promosse con riferimento agli articoli 3, 97 e 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma della Costituzione;

non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 23, comma 6, promossa con riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione.

**Estensore nota:** Ilaria Cirelli

L'articolo 11, comma 4, della l.r. 1/2012 prevede che la Commissione per il contrasto dell'evasione e dell'elusione dei tributi erariali in materia fiscale e contributiva possa formulare proposte per l'impiego di una quota delle somme derivanti dal recupero dell'evasione in relazione ad obiettivi determinati. Secondo il governo il riutilizzo di tali somme è, in base alla norma censurata, escluso dal complesso delle spese finali determinate ai fini del rispetto della disciplina del Patto di stabilità interno, in violazione dell'art. 117, terzo comma, e l'art. 119, secondo comma, Cost. Infatti, la normativa statale sul Patto di stabilità interno, di cui alla l. 183/2011, all'art. 31 non prevede, per gli enti locali, alcuna possibilità di escludere somme dal calcolo delle spese finali determinate ai fini del rispetto del Patto di stabilità, mentre all'art. 32, consente alle Regioni, che devono, ai fini del patto di stabilità, contenere le spese entro un tetto massimo, di sottrarre da queste quelle finanziate con il gettito derivante dall'attività di recupero dell'evasione, solo a condizione che le somme siano effettivamente incassate al 30 novembre di ogni anno, utilizzate per spese in conto capitale e acquisite in apposito capitolo di bilancio: condizioni, queste, che non risulterebbero dalla normativa regionale censurata. La Corte giudica la questione relativa all'art. 11, comma 4, fondata in quanto la disposizione regionale permette l'esclusione di spese dal complesso delle spese finali determinate ai fini del rispetto del Patto di stabilità oltre i limiti fissati dal legislatore statale della legge n. 183 del 2011, in violazione delle competenze statali in materia di coordinamento della finanza pubblica e quindi dell'articolo 117, terzo comma della Costituzione.

La seconda doglianza ha ad oggetto gli artt. 22, 37 e 50 della legge regionale, che prevedrebbero spese, per complessivi 2.500.000 euro, gravanti per almeno un milione di euro sul fondo di riserva per le spese impreviste, il quale ammonterebbe a 868.000 euro e sarebbe, dunque, incapiente rispetto alle prime. Tali disposizioni sarebbero quindi prive di copertura finanziaria e perciò contrarie all'art. 81, quarto comma, Cost. Secondo la Corte anche in questo caso le censure

del governo sono fondate. La Corte richiama la propria giurisprudenza sull'art. 81 quarto comma, Cost (ex multis, sentenze n. 214 e 115 del 2012) la quale esige che la copertura finanziaria sia indicata in maniera *credibile*.

Inoltre per la Corte la disposizione contrasta con le regole di contabilità nello stabilire che determinate spese, inserite nel bilancio di previsione e per ciò stesso *previste* siano fatte gravare su un fondo per spese *impreviste*, che è invece destinato ad evenienze *appunto non preventivabili* al momento di adozione della legge di bilancio.

La terza censura del governo riguarda l'art. 23, comma 6. Tale comma prevede la riduzione del 50 per cento delle posizioni dirigenziali prive di titolarità alla data del 1° gennaio 2010 e stabilisce che il fondo per il finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato dell'area della dirigenza della Giunta regionale venga ridotto di un importo pari alla somma delle retribuzioni accessorie delle posizioni soppresse. Secondo il governo la norma incide su un fondo già predeterminato nell'ammontare e dotato di una destinazione di scopo, in tal modo invadendo l'ambito del trattamento economico della dirigenza, il quale, ai sensi dell'art. 45 del d.lgs. 165/2001, è rimesso alla contrattazione collettiva e pertanto in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in materia di ordinamento civile.

La Consulta giudica la questione non fondata poiché la disposizione non incide affatto sul trattamento economico del personale, ma si limita ad adeguare il bilancio di previsione alla mutata consistenza numerica del personale dirigenziale, peraltro in conformità a quanto disposto dal legislatore statale con l'art. 9, comma 2-bis, del d.l. 78/2010, che dispone la riduzione delle poste per il trattamento accessorio in funzione della riduzione del personale in servizio. Secondo la Corte non sussiste interferenza con la materia dell'ordinamento civile né si contravviene al vincolo di destinazione delle risorse per le retribuzioni aggiuntive della dirigenza, di cui al contratto collettivo nazionale di lavoro.

L'articolo 24 comma 2 della legge campana prevede che il personale in posizione di comando da almeno 24 mesi presso l'Agenzia regionale per la protezione ambientale della Campania (ARPAC) transiti, mediante selezione pubblica, nei ruoli dell'ente. Questa norma contrasterebbe, secondo il ricorrente, innanzitutto con le disposizioni del d.l.78/2010 che consente assunzioni di personale nel limite del 20% della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente, disposizione questa che la giurisprudenza della Corte ha sempre riconosciuto integrare principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, e di conseguenza darebbe luogo alla violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost..

Inoltre, la norma regionale limitandosi a richiedere per la stabilizzazione di tale personale una generica *selezione pubblica*, violerebbe l'obbligo costituzionale di accesso ai pubblici uffici attraverso pubblico concorso. Risulterebbero, dunque, violati i principi di ragionevolezza, uguaglianza, buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione, di cui agli artt. 3 e 97 Cost.

La Corte giudica fondati entrambi i motivi d'impugnazione poiché la disposizione regionale non prevede in alcun modo il rispetto del limite di cui al d.l. 78/2010, in violazione dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica e poiché la previsione di una qualsiasi *selezione pubblica* non garantisce la natura concorsuale della stessa nè che essa si riferisca alla tipologia ed al livello delle funzioni che il personale è successivamente chiamato a svolgere.

Il comma 3, sempre dell'art.24, è censurato in quanto autorizza l'Agenzia regionale per la protezione ambientale della Campania ad utilizzare la graduatoria esistente alla data del 31 dicembre 2009 del concorso bandito per il profilo professionale di dirigente ambientale. Secondo il governo sarebbe violato il parametro interposto, di cui all'art. 14, comma 9, del d.l. 78/2010 poiché l'utilizzo della graduatoria non verrebbe autorizzato nei limiti previsti dalla norma statale, configurando in tal modo una violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di coordinamento finanziario. L'autorizzazione alle assunzioni non individuerrebbe, inoltre, i relativi mezzi di copertura finanziaria, in violazione dell'art.81 quarto comma Cost.

La Corte riconosce la fondatezza di entrambe le censure mosse dal ricorrente.



L'art. 27, comma 1, lettera b), oggetto d'impugnazione, modifica la l.r. 3/2007 (Disciplina dei lavori pubblici, dei servizi e delle forniture in Campania), prevedendo che, nel caso in cui il contratto sia affidato con il criterio dell'offerta economica più vantaggiosa e all'esito della valutazione alcuni concorrenti conseguono il medesimo punteggio, debbono essere preferite le imprese caratterizzate dall'esistenza di un radicamento nel territorio campano. Secondo il ricorrente, sarebbero di competenza legislativa esclusiva statale, in materia di contratti pubblici, la qualificazione e la selezione dei concorrenti, le procedure di affidamento, esclusi i profili di organizzazione amministrativa, e i criteri di aggiudicazione, i quali sono disciplinati dal codice dei contratti di cui al d.lgs. 163/2006. La previsione regionale che in fase di valutazione dell'offerta darebbe rilievo alla sede dell'impresa o alla residenza dei dipendenti nel territorio regionale, andrebbe oltre i principi stabiliti dallo stesso codice e darebbe luogo alla violazione della tutela della concorrenza e all'ordinamento civile, di competenza esclusiva statale, ex art. 117, secondo comma, lettere e) e l), Cost..

La Corte riconosce fondato anche tale motivo di impugnazione. Richiamando la propria consolidata giurisprudenza che conferma l'appartenenza della fase di aggiudicazione degli appalti alla materia tutela della concorrenza, valuta la disposizione censurata di ostacolo alla concorrenza, la cui tutela esige piuttosto di allargare la platea degli operatori economici (cosiddetta *concorrenza nel mercato*) e, in ogni caso, impone la parità di trattamento di questi ultimi (cosiddetta *concorrenza per il mercato*). La disposizione pertanto viola per molteplici aspetti l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., relativo alla competenza statale in ordine alla tutela della concorrenza.

L'art. 32, comma 2, esclude l'applicazione delle disposizioni del regolamento regionale 10/2010, (Disciplina della ricerca ed utilizzazione delle acque minerali e termali, delle ricerche geotermiche e delle acque di sorgente), che disciplinano il conferimento a terzi di concessioni di derivazioni idriche cessate, la cui richiesta di riassegnazione sia stata inoltrata prima dell'entrata in vigore di quest'ultimo. Il regolamento stabilisce, tra l'altro, le regole per la scelta del concessionario e prevede le modalità con le quali nel procedimento amministrativo devono essere acquisiti i pareri sulla garanzia del minimo deflusso idrico e la valutazione di impatto ambientale.

Secondo il governo con la disposizione impugnata, si è inteso consentire un rinnovo automatico delle concessioni giunte al termine, senza l'espletamento delle procedure previste per la scelta del concessionario e neppure di quelle relative alla valutazione d'impatto ambientale in violazione, sotto entrambi questi profili, della normativa statale di cui al dlgs 152/2006 (Norme in materia ambientale) e quindi dell'art. 117, secondo comma, lettera s).

Secondo la Corte la questione di legittimità costituzionale dell'art. 32, comma 2, della legge regionale campana è fondata. Infatti l'art. 32, comma 2, consente l'automatica riassegnazione delle concessioni cessate, senza assicurare che siano effettuate, tra l'altro, la valutazione della garanzia del minimo deflusso vitale del corpo idrico ex art. 95, comma 6, del d.lgs 152/2006 e la valutazione di impatto ambientale (VIA).

Per quanto attiene alla garanzia del minimo deflusso vitale del corpo idrico, in quanto volta ad evitare l'esaurimento della fonte, deve ritenersi concernere la "conservazione" del bene acqua, con la conseguenza che la relativa disciplina deve considerarsi attratta nella competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., relativa alla tutela dell'ambiente. La Corte richiama la propria giurisprudenza in materia ribadendo che nella materia sussiste un concorso di competenze sullo stesso bene (le acque minerali e termali) competenze che riguardano, per quanto attiene alle Regioni, l'utilizzazione del bene e, per quanto attiene allo Stato, la tutela e la conservazione del bene stesso.

In ordine poi alla valutazione d'impatto ambientale, la Corte ricorda di aver precisato più volte che la normativa sulla valutazione d'impatto ambientale attiene a procedure che accertano in concreto e preventivamente *la sostenibilità ambientale* e rientrano nella materia della tutela dell'ambiente.

Infine il governo impugna l'articolo 45 commi 1 e 3 della legge campana. Il comma 1 prevede uno specifico piano di riorganizzazione su base pluriennale che, con provvedimenti anche

in deroga alla programmazione vigente, disciplini l'assetto, gli accorpamenti e l'integrazione di Aziende ospedaliere universitarie.

Il ricorrente precisa che la Regione Campania ha stipulato con lo Stato l'accordo sul piano di rientro dei disavanzi sanitari 2007-2009, salvo poi disattendere le sue previsioni. Ciò ha dato luogo alla nomina nel 2009, da parte dello Stato, di un commissario ad acta, al quale sono stati attribuiti in esclusiva i compiti di attuazione del piano. Sempre secondo il ricorrente la Corte costituzionale si è già pronunciata sui piani di rientro dal disavanzo sanitario e di gestione commissariale. In particolare, avrebbe affermato che l'art. 1, comma 796, lettera b), l. 296/2006 ha reso vincolanti, per le Regioni che li hanno sottoscritti, gli interventi individuati negli atti di programmazione necessari per il perseguimento dell'equilibrio economico, compreso, nel caso della Campania, l'accordo tra lo Stato e la Regione. La Corte avrebbe inoltre chiarito che l'operato del Commissario ad acta sopraggiunge all'esito di una persistente inerzia degli organi regionali, al fine di garantire la tutela dell'unità economica della Repubblica e i livelli essenziali delle prestazioni, per cui le funzioni amministrative del Commissario ad acta dovrebbero essere poste al riparo da ogni interferenza da parte delle istituzioni regionali.

La disposizione di cui all'art.45 comma 1, prevedendo deroghe alla programmazione vigente in materia di assetti organizzativi, accorpamenti e integrazione delle Aziende, si porrebbe dunque in contrasto con il mandato commissariale, che attribuisce tali compiti al Commissario ad acta in via esclusiva. Di conseguenza vi sarebbe una lesione dei principi fondamentali relativi al contenimento della spesa pubblica sanitaria di cui all'art. 2, commi 80 e 95, della l.191/2009, in base ai quali, in costanza del piano di rientro, alla Regione è preclusa l'adozione di nuovi provvedimenti di ostacolo alla piena attuazione dello stesso. Sussisterebbe, pertanto, una violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione ai principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica. Inoltre, la medesima disposizione, intervenendo in materia di organizzazione sanitaria durante la vigenza del Piano, interferirebbe con l'attuazione predisposta attraverso gli atti commissariali, e dunque con l'art. 120, secondo comma, Cost., nel quale trova fondamento il potere sostitutivo esercitato dal Governo attraverso la nomina del Commissario ad acta.

La Corte accede alla tesi del governo ribadendo, come già affermato nella sua giurisprudenza, che la semplice interferenza da parte del legislatore regionale con le funzioni del Commissario ad acta, come definite nel mandato commissariale, determina di per sé la violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost., laddove, come nella specie, il Commissario sia l'organo esclusivo incaricato dell'attuazione del Piano di rientro (ex plurimis, sentenza n. 2 del 2010).

Sulle medesime basi il governo censura l'art. 45, comma 3, che definisce i finanziamenti che la Regione garantisce in applicazione del piano di riorganizzazione per le Aziende ospedaliere universitarie, individuando alcune fonti di finanziamento. Tali disposizioni non troverebbero riscontro nei contenuti del Programma operativo 2011-2012, né sarebbero accompagnate da altri provvedimenti che ne garantiscano la copertura finanziaria.

Anche in questo caso, dunque, il ricorrente ravvisa un contrasto con la l.191/2009, secondo cui, durante la vigenza del piano di rientro, alla Regione è preclusa l'adozione di provvedimenti che siano di ostacolo alla sua attuazione. Conseguentemente, si verificherebbe una violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, per contrasto con i principi fondamentali della legislazione in materia di coordinamento della finanza pubblica, nonché dell'art. 120, secondo comma, Cost., per interferenza con le attribuzioni conferite al Commissario ad acta. Verrebbe infine violato l'art. 81, quarto comma, Cost., in quanto l'articolo non indica la copertura finanziaria per gli oneri che introduce.

La Corte dichiara l'illegittimità costituzionale, ex art. 120, secondo comma, Cost., anche del comma 3 dell'art. 45 della legge regionale della Campania.

**Norme della Regione Campania - Fondo per le risorse finanziarie destinate all'incentivazione del personale del comparto della Giunta regionale - Dotazione per il triennio 2011-2013 pari a quello relativo all'anno 2010 - Ricorso del Governo - Asserita violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica, per la mancata riduzione del fondo in misura proporzionale alla**

riduzione del personale in servizio - Ius superveniens - Rinuncia al ricorso accettata dalla controparte costituita - Estinzione del processo. - Legge della Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 1, art. 23, comma 7. - Costituzione, art. 117, terzo comma; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 23.

Impiego pubblico - Norme della Regione Campania - Personale in posizione di comando ed in servizio alla data del 31 dicembre 2011 presso il Commissariato di Governo - Immissione a domanda, e nei limiti dei posti in organico, nei ruoli della Giunta regionale della Campania - Ricorso del Governo - Lamentata omessa specificazione che l'inquadramento e' limitato al personale delle Poste e non si estende al personale dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato - Asserita violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile, per incidenza su rapporti di diritto privato regolati dai contratti collettivi - Asserita violazione dei principi di eguaglianza, ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione, nonché dei principi statali di coordinamento della finanza pubblica - Ius superveniens - Rinuncia al ricorso accettata dalla controparte costituita - Estinzione del processo. - Legge della Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 1, art. 23, comma 10. - Costituzione, artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lettera l); norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 23.

Impiego pubblico - Norme della Regione Campania - Accesso nei ruoli regionali - Ricorso del Governo- Eccepita inammissibilità per apodittività del ricorso e carenza di motivazione - Reiezione. - Legge della Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 1, art. 24, commi 2 e 3. -

Acque - Norme della Regione Campania - Regolamento regionale disciplinante il conferimento a terzi di concessioni di derivazioni idriche cessate - Inapplicabilità alle richieste di riassegnazione inoltrate prima della sua entrata in vigore - Conseguente effetto di rinnovo automatico delle concessioni - Eccepita inammissibilità per censura di norma inconferente e impugnazione tardiva - Reiezione. - Legge della Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 1, art. 32, comma 2. -

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Campania - Commissione per il contrasto dell'evasione e dell'elusione dei tributi erariali in materia fiscale e contributiva - Potere di formulare proposte per l'impiego di una quota delle somme derivanti dal recupero dell'evasione, prevedendo che le relative spese non siano considerate ai fini del computo del Patto di stabilità - Contrasto con la disciplina statale del Patto di stabilità interno, che non prevede per gli enti locali alcuna possibilità di escludere somme dal calcolo delle spese finali determinate ai fini del rispetto del Patto di stabilità, e che, per quanto riguarda il riutilizzo del gettito derivante dal recupero fiscale, consente alle Regioni di escludere dal Patto solo le somme effettivamente incassate al 30 novembre di ogni anno, utilizzate per spese in conto capitale e acquisite in apposito capitolo di bilancio - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale. - Legge della Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 1, art. 11, comma 4. - Costituzione, art. 117, terzo comma; legge 12 novembre 2011, n. 183, artt. 31 e 32, comma 4, lettera i).

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Campania - Stanziamento di spese per complessivi 2.500.000 euro, gravanti per almeno un milione di euro sul fondo di riserva per le spese imprevedute, UPB 7.28.135, incapiente rispetto alle spese previste - Violazione dell'obbligo di copertura finanziaria delle spese - Illegittimità costituzionale. - Legge della Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 1, artt. 22, 37 e 50. - Costituzione, art. 81, quarto comma.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Campania - Dirigenza della Giunta regionale - Riduzione del 50 per cento delle posizioni dirigenziali prive di titolarità alla data del 1° gennaio 2010 - Corrispondente riduzione dell'apposito fondo per il finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato, per un importo pari alla somma delle retribuzioni accessorie delle posizioni soppresse - Ricorso del Governo - Asserita violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile, per l'incidenza della norma impugnata sul trattamento economico della dirigenza, rimesso alla contrattazione collettiva - Insussistenza - Non fondatezza della questione. - Legge della Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 1, art. 23, comma 6. - Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera l).

Impiego pubblico - Norme della Regione Campania - Personale in posizione di comando da almeno 24 mesi presso l'Agenzia regionale per la protezione ambientale della Campania (ARPAC) - Inquadramento nei ruoli dell'Agenzia medesima mediante selezione pubblica - Contrasto con la norma statale che consente assunzioni di personale nel limite del 20% della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica - Violazione del principio dell'accesso ai pubblici uffici attraverso concorso pubblico, e dei principi di eguaglianza, ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Illegittimità costituzionale. - Legge della Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 1, art. 24, comma 2. - Costituzione, artt. 3, 97 e 117, terzo comma; decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 14, comma 9.

Impiego pubblico - Norme della Regione Campania - Agenzia regionale per la protezione ambientale della Campania - Autorizzazione ad utilizzare la graduatoria esistente alla data del 31 dicembre 2009 del concorso bandito per il profilo professionale di dirigente ambientale, per far fronte all'attività di vigilanza e monitoraggio del territorio - Contrasto con la normativa statale che pone vincoli in materia di assunzione di personale - Omessa indicazione dei mezzi di copertura della spesa - Violazione della competenza legislativa statale nella

materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica - Violazione dell'obbligo di copertura finanziaria delle spese - Illegittimità costituzionale. - Legge della Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 1, art. 24, comma 3. - Costituzione, artt. 81, quarto comma, e 117, terzo comma; decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 14, comma 9.

Appalti pubblici - Norme della Regione Campania - Bandi di gara effettuati con il criterio dell'offerta economica piu' vantaggiosa - Parità di punteggio tra i concorrenti - Applicazione del criterio della preferenza delle "imprese che hanno la propria sede legale ed operative sul territorio campano, ovvero che svolgono almeno la metà della propria attività in territorio campano ovvero che impiegano almeno la metà dei lavoratori cittadini residenti in Campania" - Contrasto con i principi statali in materia di procedure di affidamento e di criteri di valutazione dell'offerta - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza e di ordinamento civile - Illegittimità costituzionale. - Legge della Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 1, art. 27, comma 1, lettera b). - Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera e); d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, art. 4, comma 3.

Acque - Norme della Regione Campania - Regolamento regionale disciplinante il conferimento a terzi di concessioni di derivazioni idriche cessate - Inapplicabilità alle richieste di riassegnazione inoltrate prima della sua entrata in vigore, con conseguente effetto di rinnovo automatico delle concessioni - Contrasto con la normativa statale che vieta la proroga delle concessioni giunte al termine, senza l'espletamento delle procedure previste per la scelta del concessionario e di quelle relative alla compatibilità ambientale - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente - Illegittimità costituzionale. - Legge della Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 1, art. 32, comma 2. - Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera s); d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 95, comma 6.

Sanità pubblica - Norme della Regione Campania - Previsione che la Regione e le Università definiscano uno specifico Piano di riorganizzazione, anche in deroga alla programmazione vigente, per l'assetto, gli accorpamenti e l'integrazione di Aziende ospedaliere universitarie - Contrasto con le previsioni dell'Accordo sul Piano di rientro dei disavanzi sanitari 2007-2009 stipulato tra lo Stato e la Regione - Interferenza con il mandato conferito al Presidente della Regione quale Commissario ad acta per la realizzazione del Piano medesimo - Violazione della potestà sostitutiva dello Stato - Illegittimità costituzionale - Assorbimento degli ulteriori motivi di censura. - Legge della Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 1, art. 45, comma 1. - Costituzione, art. 120, secondo comma (art. 117, terzo comma).

Sanità pubblica - Norme della Regione Campania - Individuazione dei finanziamenti che la Regione garantisce in applicazione del Piano di riorganizzazione per le Aziende ospedaliere universitarie - Interferenza con il mandato conferito al Presidente della Regione quale Commissario ad acta per la realizzazione del Piano di rientro dei disavanzi sanitari 2007-2009 stipulato tra lo Stato e la Regione - Violazione della potestà sostitutiva dello Stato - Illegittimità costituzionale - Assorbimento degli ulteriori motivi di censura. - Legge della Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 1, art. 45, comma 3. - Costituzione, art. 120, secondo comma (artt. 81, quarto comma, e 117, terzo comma). (GU n.10 del 6-3-2013)

---

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

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

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

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

*uditi* l'avvocato dello Stato Angelo Venturini per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Beniamino Caravita di Toritto per la Regione Campania.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

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

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

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

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

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

legislazione statale, determinando la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., con riferimento alla competenza statale in materia di coordinamento della finanza pubblica.

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

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

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

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

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

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

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

1.10.– Il ricorrente, infine, censura l'art. 45, commi 1 e 3, della legge regionale indicata in epigrafe, per contrasto con gli artt. 81, quarto comma, 117, terzo comma, e 120, secondo comma, Cost. Premesso che la Regione ha stipulato con lo Stato l'Accordo sul Piano di rientro dei disavanzi sanitari 2007-2009 e che lo Stato ha esercitato poteri sostitutivi, secondo quanto previsto dall'art. 4, comma 2, del decreto-legge 1 ottobre 2007, n. 159 (Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale), convertito, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 2007, n. 222, procedendo alla nomina del Presidente della Regione quale Commissario ad acta per la realizzazione del Piano di rientro, il ricorrente ritiene che le due disposizioni presentino due diversi profili d'illegittimità costituzionale.

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

Sulle medesime basi viene impugnato l'art. 45, comma 3, della legge indicata in epigrafe, che definisce i finanziamenti che la Regione garantisce in applicazione del Piano di

riorganizzazione per le Aziende ospedaliere universitarie, individuando alcune fonti di finanziamento. Il ricorrente ritiene tale disposizione in violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, per contrasto con i principi fondamentali della legislazione in materia di coordinamento della finanza pubblica, nonché dell'art. 120 Cost., per interferenza con le attribuzioni conferite al Commissario ad acta. Sarebbe inoltre violato l'art. 81, quarto comma, Cost., in quanto mancherebbe l'individuazione della copertura finanziaria per gli oneri derivanti dall'articolo censurato.

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

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

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

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

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

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

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

La Regione, infatti, ritiene che la disposizione impugnata si limiti a fornire una interpretazione autentica dell'art. 44, comma 18, della legge della Regione Campania 29 luglio 2008, n. 8 (Disciplina della ricerca delle acque minerali e termali, delle risorse geotermiche e delle acque di sorgente), con la conseguenza che la censura erariale dovrebbe considerarsi rivolta verso quest'ultima disposizione e sarebbe, perciò, intervenuta tardivamente, oltre il termine di impugnazione stabilito dall'art. 127 Cost. Deve invece osservarsi che il censurato art. 32, comma 2, della legge regionale n. 1 del 2012 ha un preciso ed autonomo effetto normativo rispetto all'art. 44, comma 18, della legge regionale n. 8 del 2008. Quest'ultima disposizione si limitava a prevedere eccezionalmente la possibilità di riassegnare le concessioni di acque, dichiarate cessate, «nelle more dell'adozione dei regolamenti» previsti dalla medesima legge regionale e, dunque, rimuoveva temporaneamente, nel limitato caso della riassegnazione, il generale divieto di rilasciare nuove concessioni, fino a che i regolamenti non fossero stati emanati. Ciò significa che la portata normativa della disposizione di cui all'art. 44, comma 8, legge regionale n. 8 del 2008 era di consentire la riassegnazione delle concessioni cessate solo fino a quando i regolamenti di attuazione



fossero stati emanati, ciò che neppure poteva porre un problema di applicazione e di effetti nel tempo di un regolamento non ancora adottato. L'impugnato art. 32, comma 2, della legge regionale n. 1 del 2012 stabilisce, invece, l'inapplicabilità delle disposizioni concernenti il conferimento a terzi di concessioni oggetto di cessazione, contenute nel regolamento n. 10 del 2010, in riferimento alle domande di riassegnazione inoltrate anteriormente all'entrata in vigore di detto regolamento, così da rappresentare una norma transitoria che regola gli effetti nel tempo del regolamento medesimo.

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

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

L'articolo impugnato autorizza la Commissione da esso istituita a formulare proposte per l'impiego delle somme recuperate all'evasione, prevedendo che tali spese non siano considerate ai fini del computo relativo al Patto di stabilità, al cui rispetto è tenuto l'intero sistema delle autonomie. Tale previsione contrasta con le norme statali relative al Patto di stabilità, le quali, in base alla giurisprudenza di questa Corte, sono espressione della competenza legislativa statale in materia di coordinamento della finanza pubblica (ex multis, sentenza n. 155 del 2011). Infatti, la disciplina statale del Patto di stabilità, contenuta nella legge n. 183 del 2011, non consente alle Regioni di sottrarre, ai fini della determinazione dell'ammontare delle spese che devono essere contenute entro un tetto massimo stabilito nella stessa legge, quelle finanziate con il gettito derivante dal recupero dell'evasione, se non alla condizione che tali uscite si riferiscano a spese in conto capitale, che il relativo ammontare sia limitato a quanto effettivamente riscosso entro il 30 novembre di ogni anno e che siano iscritte a bilancio separatamente (art. 32, comma 4, lettera i, della legge n. 183 del 2011). Al contrario, la disposizione regionale impugnata non prevede alcuna delle condizioni stabilite dal legislatore statale. Essa è, dunque, costituzionalmente illegittima in quanto permette l'esclusione di spese «dal complesso delle spese finali determinate ai fini del rispetto del Patto di stabilità» (art. 11, comma 4, ultimo periodo, legge regionale n. 1 del 2012), oltre i limiti fissati dal legislatore statale all'art. 32, comma 4, lettera i), della legge n. 183 del 2011. Inoltre, il testo censurato si presta ad essere applicato anche nei confronti degli enti locali, verso i quali la legislazione statale in tema di Patto di stabilità è ancor più rigorosa, dal momento che, in relazione a detti enti, l'art. 31 della legge n. 183 del 2011 non consente di sottrarre alcuna somma dal computo dei saldi relativi al rispetto del Patto di stabilità, senza eccezioni. Anche sotto questo profilo, dunque, si configura una ulteriore ragione di contrasto tra la normativa regionale impugnata e quella statale, in violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

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

Come osserva il ricorrente, la legge della Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 2 (Bilancio di previsione della Regione Campania per l'anno 2012 e bilancio pluriennale per il triennio 2012-2014) apposta all'unità previsionale di base 7.28.125 una somma pari a 868.000 euro, di gran lunga inferiore all'ammontare delle spese complessivamente previste dalle tre disposizioni impuginate, le

quali risultano, perciò, prive di copertura finanziaria e dunque affette da illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost., il quale esige, per costante giurisprudenza di questa Corte, che la copertura finanziaria sia indicata in maniera "credibile" (ex multis, sentenze n. 214 e 115 del 2012).

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

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

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

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

La disposizione stabilisce che il personale in posizione di comando da almeno ventiquattro mesi alla data di entrata in vigore della legge impugnata e in servizio presso l'Agenzia regionale per la protezione ambientale della Campania (ARPAC) transiti, mediante selezione pubblica, nei ruoli del suddetto ente, senza osservare le prescrizioni contenute nell'art. 14, comma 9, del decreto-legge n. 78 del 2010, che pone vincoli alle assunzioni di personale. Tali vincoli, per costante giurisprudenza costituzionale (ex multis, sentenza n. 108 del 2011), in quanto principi fondamentali rientrano nella competenza statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, ex art. 117, terzo comma, Cost., e dispongono, per quanto qui interessa, che si possa fare luogo ad assunzioni nel limite del venti per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dal servizio dell'anno precedente. Tale quota non è in alcun modo prevista dalla disposizione impugnata, cosicché quest'ultima potrebbe dar luogo all'assunzione nei ruoli dell'Agenzia di tutti coloro che vi siano

impiegati in posizione di comando, senza considerare i vincoli posti dal legislatore statale in materia.

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

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

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

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

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

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

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

La necessità di assicurare «l'adozione di uniformi procedure di evidenza pubblica nella scelta del contraente, idonee a garantire, in particolare, il rispetto dei principi di parità di trattamento, di non discriminazione, di proporzionalità e di trasparenza» (sentenza n. 401 del 2007)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Quindi, la semplice interferenza da parte del legislatore regionale con le funzioni del Commissario ad acta, come definite nel mandato commissariale, determina di per sé la violazione

dell'art. 120, secondo comma, Cost., laddove, come nella specie, il Commissario sia l'organo esclusivo incaricato dell'attuazione del Piano di rientro (ex plurimis, sentenza n. 2 del 2010).

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

La circostanza, poi, che il Commissario ad acta debba garantire l'autonomia universitaria e procedere, quindi, all'attuazione del suo mandato mediante protocolli d'intesa con le Università (sentenze n. 91 del 2012 e n. 68 del 2011) non legittima certo il legislatore regionale ad interferire con il mandato commissariale medesimo, in contrasto con l'art. 120, secondo comma, Cost. Deve quindi dichiararsi l'illegittimità costituzionale, ex art. 120, secondo comma, Cost., dell'art. 45, commi 1 e 3, della legge regionale n. 1 del 2012.

Restano assorbiti gli ulteriori motivi di censura.

per questi motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

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

9) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 23, comma 6, della legge della Regione Campania n. 1 del 2012, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, con riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

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

Franco GALLO, Presidente  
Marta CARTABIA, Redattore  
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 26 febbraio 2013.

## **Sentenza: 27 febbraio 2013, n. 36**

**Materia:** bilancio e contabilità pubblica – demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni

**Limiti violati:** artt. 3 e 117, secondo comma, lettere *e*), *l*) e *m*), e terzo comma, della Costituzione; art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione); artt. 3, 4 e 5 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), e, come norma interposta, art. 6, comma 12, 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.

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** artt. 2, comma 3, 3, commi 4, 6 e 7, e 4, comma 48, della legge della Regione 15 marzo 2012, n. 6 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione – Legge finanziaria 2012)

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

**Estensore nota:** Paola Garro

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 2, comma 3, 3, commi 4, 6 e 7, e 4, comma 48, della legge della Regione Sardegna 15 marzo 2012, n. 6 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione – legge finanziaria 2012), per violazione degli artt. 3 e 117, secondo comma, lettere *e*), *l*) e *m*), e terzo comma, della Costituzione, dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), degli artt. 3, 4 e 5 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), e, come norma interposta, dell'art. 6, comma 12, 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.

L'art. 2, comma 3, della legge censurata interviene in materia di fondo sanitario regionale e di fondo per la non autosufficienza autorizzando l'assessore competente in materia di bilancio a integrare il fondo per la non autosufficienza, prelevando risorse fino 10 milioni di euro dal fondo sanitario regionale. Tale disposizione, secondo il ricorrente, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., in quanto inciderebbe sulla competenza esclusiva statale in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. Per la Corte la censura è infondata innanzitutto perché il titolo di legittimazione dell'intervento statale riferito alla determinazione degli standard strutturali e qualitativi di prestazioni è invocabile in relazione a specifiche prestazioni delle quali la normativa statale definisca il livello essenziale di erogazione; prestazioni che, nel caso in esame, il ricorrente non ha individuato. Inoltre, non vi è un rapporto automatico tra ammontare del fondo sanitario regionale e rispetto dei livelli essenziali di assistenza: il soddisfacimento di tali livelli non dipende, invero, solo dallo stanziamento di risorse, ma anche dalla loro allocazione e



utilizzazione. Infine, la disposizione impugnata, prevedendo che parte dei finanziamenti provenienti dal fondo sanitario siano destinati al fondo per la non autosufficienza, non determina una lesione dei livelli essenziali delle prestazioni, ma, al contrario, è funzionale alla loro attuazione.

La Corte ha accolto la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 4, della legge regionale n. 6 del 2012, che prevede il ricorso a trattativa diretta nel caso di immobili che siano stati sdemanializzati e che siano detenuti da privati cittadini i quali abbiano presentato istanza di sdemanializzazione, perché viola il principio di eguaglianza, di cui all'art. 3 Cost., e l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che riserva allo Stato la tutela della concorrenza. Infatti, premesso che le norme poste a tutela della concorrenza vincolano anche le regioni speciali, salvo che contrastino con specifiche previsioni statutarie – circostanza, questa, non rinvenuta nel caso di specie – i giudici osservano che i beni oggetto della disposizione impugnata, essendo sdemanializzati, sono commerciabili ed alienabili. La norma censurata, prevedendo la trattativa diretta a beneficio di coloro che detengono il bene, attribuisce ai medesimi soggetti un privilegio irragionevole su beni che, pur dichiarati dalla norma regionale “non suscettibili di diversa utilizzazione produttiva”, possono comunque costituire oggetto di un mercato competitivo. La trattativa diretta restringe la concorrenza sul mercato dei suddetti beni ed attribuisce ai soggetti detentori un trattamento privilegiato rispetto alla generalità dei potenziali acquirenti del bene. Infatti, i giudici ritengono che il soggetto detentore del bene che abbia presentato istanza di sdemanializzazione non sia portatore di un interesse qualificato meritevole di una tutela rafforzata che giustifichi un trattamento privilegiato rispetto ai potenziali acquirenti, diversamente dal soggetto locatario dell'immobile adibito ad uso abitativo, stante la rilevanza costituzionale del diritto all'abitazione. Quest'ultima ipotesi è appositamente disciplinata da altra disposizione regionale ( non impugnata) la quale prevede che “l'amministrazione [...] prima di avviare ogni altra procedura di dismissione propone la cessione del diritto di proprietà al detentore del bene per l'esercizio della prelazione”.

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

Per la Consulta la questione non è fondata perché l'art. 6 del decreto-legge n. 78 del 2010 detta puntuali misure di riduzione parziale o totale di singole voci di spesa, ma ciò non esclude che da esse possa desumersi un limite complessivo, nell'ambito del quale le Regioni restano libere di allocare le risorse tra i diversi ambiti e obiettivi di spesa. L'art. 6 del decreto-legge n. 78 del 2010 può considerarsi espressione di un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica “*nel senso di limite globale, complessivo, al punto che ciascuna Regione deve ritenersi libera di darvi attuazione, nelle varie leggi di spesa, relativamente ai diversi comparti, in modo graduato e differenziato, purché il risultato complessivo sia pari a quello indicato nella legge statale*” (sentenza n. 211 del 2012). I giudici riconoscono che a tale principio, così interpretato, la Regione autonoma della Sardegna si è uniformata prevedendo che «[a]l fine di partecipare agli obiettivi di contenimento della spesa pubblica, la Giunta regionale, sulla base delle spese risultanti dal rendiconto per l'anno 2011, determina con propria deliberazione, l'ammontare complessivo della riduzione delle proprie spese di funzionamento» indicate dall'articolo 6 del decreto-legge n. 78 del 2010 e che tale ammontare è assicurato dalla Giunta regionale «anche mediante una modulazione delle percentuali di risparmio in misura diversa» rispetto a quanto disposto dal medesimo articolo 6.

Per la Corte sono, infine, illegittimi l'art. 3, comma 7, che consente di autorizzare il personale regionale all'uso del mezzo proprio per lo svolgimento delle missioni, e l'art. 4, comma 48, in materia di lavori pubblici.

Con riferimento alla norma che riguarda l'uso del mezzo privato per le missioni dei dipendenti regionali, i giudici ricordano che il trattamento economico dei dipendenti pubblici, il cui rapporto di impiego sia stato privatizzato e disciplinato dalla contrattazione collettiva secondo quanto previsto

dal decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), rientra nella competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile. A tale ambito materiale va ricondotta la disposizione in esame che, autorizzando il personale della Regione all'uso del mezzo proprio per lo svolgimento di missioni, afferisce ad uno specifico profilo del trattamento economico del dipendente pubblico regionale.

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

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Sardegna - Autorizzazione all'assessore al bilancio ad integrare il Fondo per la non autosufficienza, prelevando risorse fino a 10 milioni di euro dal Fondo sanitario regionale - Ricorso del Governo - Asserita violazione della competenza esclusiva statale in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali - Asserita violazione dello statuto speciale per esorbitanza dalla competenza legislativa concorrente in materia di assistenza pubblica - Insussistenza - Non fondatezza della questione. - Legge della Regione Sardegna 15 marzo 2012, n. 6, art. 2, comma 3. - Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera m); statuto della Regione Sardegna, art. 4, lettera h).**

**Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Norme della Regione Sardegna - Dismissione di immobili sdemanializzati - Immobili che siano stati sdemanializzati e che siano detenuti da privati cittadini i quali abbiano presentato istanza di sdemanializzazione - Previsto ricorso alla trattativa diretta - Attribuzione di un irragionevole privilegio lesivo della concorrenza sul mercato dei beni immobili - Irragionevole disparità di trattamento in favore del soggetto detentore, che non è portatore di un interesse qualificato meritevole di tutela rafforzata, in danno della generalità dei potenziali acquirenti dell'immobile - Illegittimità costituzionale. - Legge della Regione Sardegna 5 dicembre 1995, n. 35, art. 1, comma 8, lettera d), quale sostituito dall'art. 3, comma 4, della legge della Regione Sardegna 15 marzo 2012, n. 6. - Costituzione, artt. 3 e 117, secondo comma, lettera e).**

**Regioni (in genere) - Norme della Regione Sardegna - Limite di costo per le missioni dei dipendenti regionali - Previsione che, a partire dal 2012, la spesa annua per le missioni non possa essere superiore all'80 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009 - Ricorso del Governo - Asserito contrasto con la norma statale che prevede una riduzione del 50 per cento di dette spese, in violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica - Insussistenza - Limite globale e complessivo liberamente attuabile dalle Regioni con il solo vincolo del risultato complessivo pari a quello indicato dalla legge statale - Non fondatezza della questione. - Legge della Regione Sardegna 15 marzo 2012, n. 6, art. 3, comma 6. - Costituzione, art. 117, terzo comma; decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 6, comma 12.**

**Impiego pubblico - Norme della Regione Sardegna - Missioni dei dipendenti regionali - Autorizzazione all'uso del mezzo proprio - Previsione relativa al trattamento economico dei dipendenti pubblici, privatizzato e disciplinato da contrattazione collettiva - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriori profili di censura. - Legge della Regione Sardegna 15 marzo 2012, n. 6, art. 3, comma 7. - Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera l) (artt. 3 e 117, terzo comma; statuto della Regione Sardegna, art. 3, lettera a).**

**Lavori pubblici - Norme della Regione Sardegna - Partecipazione agli appalti - Prevista proroga di regime transitorio che consente alle imprese regionali di partecipare "pur non essendo in possesso della prescritta qualificazione attestata in conformità alla disciplina nazionale vigente in materia" - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza - Esorbitanza dalla competenza legislativa primaria in materia di "lavori pubblici di esclusivo interesse della Regione" - Illegittimità costituzionale. - Legge della Regione Sardegna 15 marzo 2012, n. 6, art. 4, comma 48. - Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera e); statuto della Regione Sardegna, art. 3, lettera e). (GU n.11 del 13-3-2013)**

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

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

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

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

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

#### *Ritenuto in fatto*

(omissis)

#### *Considerato in diritto*

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

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

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

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha chiarito i motivi di gravame e ha illustrato, seppur sinteticamente, le ragioni per le quali le disposizioni impuginate violerebbero i parametri costituzionali invocati. In primo luogo, l'art. 2, comma 3, della legge regionale n. 6 del 2012, riducendo l'ammontare del fondo sanitario regionale – destinato all'erogazione di livelli essenziali delle prestazioni sanitarie – lederebbe la competenza esclusiva statale in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, secondo comma, lettera m, Cost.). In secondo luogo, l'art. 3, comma 7, della legge impugnata, autorizzando i dipendenti regionali all'uso

del mezzo proprio per lo svolgimento di missioni, determinerebbe una disparità di trattamento rispetto ai dipendenti pubblici di altre regioni, in violazione dell'art. 3 Cost. e della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile (art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.), ed esorbiterebbe dalla competenza legislativa primaria della Regione Sardegna in materia di «ordinamento del personale». Le censure prospettate, quindi, sono adeguatamente motivate (da ultimo, sentenze n. 74 del 2012 e n. 114 del 2011).

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

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

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

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

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

2.4.— Infine, è da rigettare la eccezione di inammissibilità sollevata dalla difesa regionale relativamente all'impugnazione dell'art. 3, comma 4, della legge della Regione Sardegna n. 6 del 2012, perché il ricorrente non avrebbe considerato «la specifica competenza attribuita alla Regione dall'art. 8, comma 1, lettera i), dello Statuto, ai sensi del quale le entrate della Regione sono

costituite “dai redditi derivanti dal proprio patrimonio e dal proprio demanio”». Tale eccezione infatti si risolve nella questione di merito se la disposizione impugnata, in materia di dismissione di beni immobili sdemanializzati, ricada nell’ambito di applicazione dell’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., ovvero in quello dell’art. 8, comma 1, lettera i), dello Statuto speciale, e pertanto viene svolta nel prosieguo.

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

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

La questione non è fondata.

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

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

Infine, la disposizione impugnata, prevedendo che parte dei finanziamenti provenienti dal fondo sanitario siano destinati al fondo per la non autosufficienza, non determina una lesione dei livelli essenziali delle prestazioni, ma, al contrario, è funzionale alla loro attuazione. Il fondo per la non autosufficienza della Regione autonoma della Sardegna è stato istituito dall’art. 34 della legge regionale 29 maggio 2007, n. 2 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione - legge finanziaria 2007), al fine di sostenere le persone non autosufficienti, definite come persone anziane o disabili che non possono «provvedere alla cura della propria persona e mantenere una normale vita di relazione senza l’aiuto determinante di altri». L’attività sanitaria e sociosanitaria a favore di anziani non autosufficienti è elencata tra i livelli essenziali di assistenza sanitaria dal d.P.C.M. 29 novembre 2001 (che non risulta sostituito dal d.P.C.M. 21 marzo 2008, poiché quest’ultimo è stato oggetto di rilievi della Corte dei Conti circa l’assenza di copertura finanziaria). Il fondo regionale per la non autosufficienza, quindi, così come quello nazionale istituito dall’art. 1, comma 1264, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), concorre ad assicurare l’attuazione dei livelli essenziali di assistenza con riguardo agli anziani non autosufficienti.

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

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

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

La questione è fondata.

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

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

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

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

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

6.— Il Presidente del Consiglio dei ministri censura l'art. 3, comma 6, secondo cui, a partire dal 2012, la spesa annua per le missioni non può essere superiore all'80 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009. Tale disposizione violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di

coordinamento della finanza pubblica, in quanto in contrasto con l'articolo 6, comma 12, del decreto-legge n. 78 del 2010, che prevede una riduzione del 50 per cento di dette spese.

La questione non è fondata.

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

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

7.— Il Presidente del Consiglio dei ministri censura l'art. 3, comma 7, della legge della Regione Sardegna n. 6 del 2012, che consente di autorizzare il personale regionale all'uso del mezzo proprio per lo svolgimento di missioni. Tale norma sarebbe in contrasto con l'art. 6, comma 12, del decreto-legge n. 78 del 2010, nella parte in cui prevede che al personale contrattualizzato non trovino applicazione le disposizioni in materia di trattamento economico di missione di cui alla legge 18 dicembre 1973, n. 836 (Trattamento economico di missione e di trasferimento dei dipendenti statali) e alla legge 26 luglio 1978, n. 417 (Adeguamento del trattamento economico di missione e di trasferimento dei dipendenti statali). Sarebbero, così, violati gli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, Cost., nonché l'art. 3, lettera a), dello Statuto speciale per la Sardegna, in materia di «ordinamento del personale».

La questione è fondata.

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

Rimangono assorbiti gli ulteriori profili di censura.

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

La questione è fondata.

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

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

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

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

per questi motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

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

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 3, della legge della Regione autonoma della Sardegna n. 6 del 2012, promossa, in riferimento all'articolo



117, secondo comma, lettera m), della Costituzione e all'art. 4, lettera h), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 6, della legge della Regione autonoma della Sardegna n. 6 del 2012, promossa, in riferimento all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 febbraio 2013.

Franco GALLO, Presidente  
Sabino CASSESE, Redattore  
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'8 marzo 2013.

## **Sentenza: 11 marzo 2013, n. 38**

**Materia:** commercio

**Limiti violati:** articolo 117, secondo comma, lettera e) Costituzione e articoli 4, 5, 8 e 9 dello Statuto del Trentino Alto-Adige

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

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

**Esito:** illegittimità costituzionale delle norme impugnate

**Estensore nota:** Carla Paradiso

La Corte costituzionale dichiara, a seguito di ricorso governativo, l'illegittimità costituzionale dell'articolo 5, commi 1, 2, 3, 4 e 7, e dell'articolo 6 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 16 marzo 2012, n. 7 (Liberalizzazione dell'attività commerciale) aventi per oggetto l'esercizio e gli orari delle vendite al dettaglio.

Alla dichiarazione di illegittimità, per violazione della potestà esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza (art. 117, comma 2, lett. e) Cost.) dei primi tre commi dell'articolo 5, aventi per oggetto l'introduzione del divieto dell'esercizio del commercio al dettaglio, ad esclusione di alcune ipotesi tassativamente individuate, la Corte perviene osservando che, per costante giurisprudenza costituzionale, la nozione di concorrenza – di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. – «riflette quella operante in ambito comunitario e comprende: a) sia gli interventi regolatori che a titolo principale incidono sulla concorrenza, quali le misure legislative di tutela in senso proprio, che contrastano gli atti ed i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati e che ne disciplinano le modalità di controllo, eventualmente anche di sanzione; b) sia le misure legislative di promozione, che mirano ad aprire un mercato o a consolidarne l'apertura, eliminando barriere all'entrata, riducendo o eliminando vincoli al libero esplicarsi della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese, rimuovendo cioè, in generale, i vincoli alle modalità di esercizio delle attività economiche (ex multis: sentenze n. 270 e n. 45 del 2010, n. 160 del 2009, n. 430 e n. 401 del 2007).

La Corte ribadisce 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)».

In relazione all'articolo 31, comma 2<sup>1</sup>, 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 affermato, che detta norma deve essere ricondotta nell'ambito della competenza legislativa esclusiva dello Stato, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., «tutela della concorrenza», «trattandosi di una disciplina di

---

<sup>1</sup> 2. «Secondo la disciplina dell'Unione Europea e nazionale in materia di concorrenza, libertà di stabilimento e libera prestazione di servizi, costituisce principio generale dell'ordinamento nazionale la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura, esclusi quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali. Le Regioni e gli enti locali adeguano i propri ordinamenti alle prescrizioni del presente comma entro il 30 settembre 2012»

liberalizzazione e di eliminazione di vincoli al libero esplicarsi dell'attività imprenditoriale nel settore commerciale.» (sentenza n. 299 citata, punto 7. del Considerato in diritto).

Le stesse considerazioni svolte in relazione ai commi 1, 2 e 3 dell'articolo 5 valgono per i commi 4 e 7 dello stesso articolo. Entrambi i precetti introducono consistenti vincoli al libero svolgimento dell'attività di commercio al dettaglio nelle zone produttive, andando ad incidere sulle prospettive di sviluppo delle imprese commerciali, che si vedono impedire la possibilità di adeguare le proprie aziende alle esigenze del mercato sia con il divieto di ampliare o trasferire la sede, sia con la decadenza comminata per il caso di cessazione dell'attività. Pertanto la Consulta ribadisce il contrasto della normativa censurata con il disposto dell'art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011, e per il suo tramite con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Discorso analogo vale per l'articolo 6 della legge provinciale 7/2012 che, autorizzando la Giunta ad emanare «appositi indirizzi in materia di orari di apertura al pubblico degli esercizi di vendita al dettaglio», si presta a reintrodurre limiti e vincoli in contrasto con la normativa statale di liberalizzazione, così invadendo la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza e violando, quindi, l'art. 117, secondo comma, lettera e), Costituzione.

**Commercio - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Limitazioni all'apertura di nuovi esercizi di commercio al dettaglio nelle zone produttive - Previsione che il commercio al dettaglio nelle zone produttive sia ammesso solo come eccezione, per le categorie merceologiche indicate nella legge medesima e per i relativi accessori determinati ed ammessi da una successiva deliberazione della Giunta provinciale - Contrasto con il principio generale, dell'ordinamento nazionale e di quello comunitario, della libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza - Esorbitanza dalle attribuzioni statutarie in materia di commercio - Illegittimità costituzionale. - Legge della Provincia autonoma di Bolzano 16 marzo 2012, n. 7, art. 5, commi 1, 2 e 3. - Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera e); decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214), art. 31, comma 2; statuto della Regione Trentino Alto-Adige, artt. 4, 5, 8 e 9.**

**Commercio - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Limitazioni all'apertura di nuovi esercizi di commercio al dettaglio nelle zone produttive - Possibilità di continuare l'attività per le strutture di vendita al dettaglio già autorizzate o già in esercizio all'entrata in vigore della legge, con divieto di ampliamento, trasferimento o concentrazione - Decadenza di tale possibilità, se l'attività stessa viene a cessare - Contrasto con il principio generale, dell'ordinamento nazionale e di quello comunitario, del libero svolgimento e sviluppo delle imprese commerciali - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriore profilo di censura. - Legge della Provincia autonoma di Bolzano 16 marzo 2012, n. 7, art. 5, commi 4 e 7. - Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera e); decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214), art. 31, comma 2; (Costituzione, art. 41; statuto della Regione Trentino Alto-Adige, artt. 4, 5, 8 e 9).**

**Commercio - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Previsione che la Giunta provinciale possa emanare appositi indirizzi in materia di orari di apertura al pubblico degli esercizi di vendita al dettaglio - Contrasto con il principio generale, dell'ordinamento nazionale e di quello comunitario, che esclude limitazioni agli orari e ai giorni di apertura al pubblico degli esercizi commerciali - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriori profili di censura. - Legge della Provincia autonoma di Bolzano 16 marzo 2012, n. 7, art. 6. - Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera e); decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214), art. 1, comma 1; (statuto della Regione Trentino Alto-Adige, artt. 4, 5, 8 e 9). (GU n.12 del 20-3-2013)**

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

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

maggio 2012, depositato in cancelleria il 21 maggio 2012 ed iscritto al n. 79 del registro ricorsi 2012.

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

*udito* nell'udienza pubblica del 12 febbraio 2013 il Giudice relatore Alessandro Criscuolo;

*uditi* l'avvocato dello Stato Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Romano Vaccarella per la Provincia autonoma di Bolzano.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1.— Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con il ricorso indicato in epigrafe ha promosso, in via principale, questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 5, commi 1, 2, 3, 4 e 7, e dell'articolo 6 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 16 marzo 2012, n. 7 (Liberalizzazione dell'attività commerciale), in riferimento agli articoli 117, secondo comma, lettera e) e 41 della Costituzione, nonché agli articoli 4, 5, 8 e 9 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige).

Il ricorrente ritiene che le disposizioni di cui all'art. 5, commi 1, 2 e 3, della citata legge provinciale n. 7 del 2012, «singolarmente considerate e in combinato disposto» – nel prevedere che il commercio al dettaglio nelle zone produttive sia ammesso soltanto come eccezione (comma 1), per le categorie merceologiche indicate (comma 2) e per i relativi accessori determinati ed ammessi da una successiva deliberazione della Giunta provinciale (comma 3) – siano in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in relazione all'articolo 31, comma 2, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214. Detta norma sancisce il principio della libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali, senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi natura, ad eccezione di quelli attinenti alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente (incluso l'ambiente urbano) e dei beni culturali, sicché le norme provinciali, traducendosi nell'introduzione di limitazioni all'apertura di nuovi esercizi di commercio al dettaglio nelle zone produttive, determinerebbero restrizioni alla concorrenza, così invadendo la potestà legislativa esclusiva dello Stato in tale materia. Inoltre, la disposizione di cui al comma 3, rinviando ad un provvedimento della Giunta provinciale la determinazione degli accessori delle categorie merceologiche di cui è ammessa la vendita, opererebbe una delegificazione della materia stessa, in contrasto con la potestà legislativa esclusiva dello Stato.

Le stesse norme, poi, si porrebbero in violazione: a) dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in relazione all'art. 3, comma 1, lettera c), del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, secondo cui le attività commerciali, come individuate dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'art. 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59), nonché quelle di somministrazione di alimenti e bevande, si svolgono senza limitazioni quantitative all'assortimento merceologico offerto negli esercizi; b) degli artt. 4, 5, 8 e 9 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, in quanto le suddette disposizioni provinciali andrebbero oltre le competenze statutarie in materia di commercio. Ciò sia se alla Provincia

autonoma di Bolzano si riconosca, in virtù della clausola di equiparazione di cui all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), competenza legislativa esclusiva ai sensi dell'art. 8 dello statuto speciale, in quanto la violazione dell'art. 31 del d.l. n. 201 del 2011, (poi convertito), determinerebbe il contrasto con l'art. 4 del detto statuto; sia se si riconosca competenza legislativa concorrente, ai sensi dell'art. 9 dello statuto speciale, in quanto la violazione dei citati principi stabiliti dalle leggi dello Stato si porrebbe in contrasto con l'art. 5 dello statuto stesso.

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

Infine, sempre secondo il ricorrente, l'art. 6 della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 7 del 2012, nel prevedere che la Giunta provinciale è autorizzata ad emanare appositi indirizzi in materia di orari di apertura al pubblico degli esercizi di vendita al dettaglio, indirizzi che dovrebbero garantire un'effettiva tutela degli usi e costumi, ai sensi dell'art. 8 dello statuto del Trentino-Alto Adige, la tutela dei lavoratori autonomi e dipendenti e il rispetto delle esigenze di ordine pubblico e di tutela della salute, violerebbe: a) l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in relazione all'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011 – il quale, nel modificare l'art. 3, comma 1, lettera d-bis), del d.l. n. 223 del 2006, (poi convertito), stabilisce che le attività commerciali (come individuate dal d.lgs. n. 114 del 1998) e di somministrazione di alimenti e bevande si svolgono senza limitazioni e prescrizioni quanto al rispetto degli orari di apertura e di chiusura, dell'obbligo di chiusura domenicale e festiva, nonché di quello della mezza giornata di chiusura infrasettimanale – in quanto favorirebbe l'adozione di iniziative locali idonee a reintrodurre vincoli che la normativa nazionale di liberalizzazione ha abolito dall'ordinamento, così invadendo la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza; b) gli artt. 4, 5, 8 e 9 del d.P.R. n. 670 del 1972, per le stesse motivazioni sopra richiamate.

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

Le norme ora citate dispongono:

«1. Stante la scarsità di aree idonee all'esercizio di attività produttive e di commercio all'ingrosso e in considerazione del prevalente interesse generale di salvaguardia delle esigenze dell'ambiente urbano, della pianificazione ambientale e del traffico, e di quelle culturali e sociali, finalizzato

all'integrazione del commercio al dettaglio nelle zone residenziali, il commercio al dettaglio nelle zone produttive è ammesso solo quale eccezione nei casi di seguito elencati.

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

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

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

Ciò posto, si deve premettere che l'art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011, stabilisce che «Secondo la disciplina dell'Unione Europea e nazionale in materia di concorrenza, libertà di stabilimento e libera prestazione di servizi, costituisce principio generale dell'ordinamento nazionale la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura, esclusi quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali. Le Regioni e gli enti locali adeguano i propri ordinamenti alle prescrizioni del presente comma entro il 30 settembre 2012».

Questa Corte, chiamata ad esaminare varie questioni di legittimità costituzionale relative al citato art. 31, sollevate da diverse Regioni (alcune delle quali a statuto speciale), con la recente sentenza n. 299 del 2012 le ha dichiarate inammissibili o non fondate, ponendo in luce, tra l'altro (e per quanto qui rileva) che: 1) per costante giurisprudenza costituzionale la nozione di concorrenza – di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. – «riflette quella operante in ambito comunitario e comprende: a) sia gli interventi regolatori che a titolo principale incidono sulla concorrenza, quali le misure legislative di tutela in senso proprio, che contrastano gli atti ed i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati e che ne disciplinano le modalità di controllo, eventualmente anche di sanzione; b) sia le misure legislative di promozione, che mirano ad aprire un mercato o a consolidarne l'apertura, eliminando barriere all'entrata, riducendo o eliminando vincoli al libero esplicarsi della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese, rimuovendo cioè, in generale, i vincoli alle modalità di esercizio delle attività economiche (ex multis: sentenze n. 270 e n. 45 del 2010, n. 160 del 2009, n. 430 e n. 401 del 2007)»; 2) la materia «tutela della concorrenza», dato il suo carattere finalistico, non è una materia di estensione certa o delimitata, ma è configurabile come trasversale, «corrispondente ai mercati di riferimento delle attività economiche incise dall'intervento e in grado di influire anche su materie attribuite alla competenza legislativa, concorrente o residuale, delle regioni (sentenze n. 80 del 2006, n. 175 del 2005, n. 272 e n. 14 del 2004)».

Dalla natura trasversale della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza questa Corte ha tratto la conclusione «che il titolo competenziale delle Regioni a statuto speciale in materia di commercio non è idoneo ad impedire il pieno esercizio della suddetta competenza statale e che la disciplina statale della concorrenza costituisce un limite alla disciplina che le medesime Regioni possono adottare in altre materie di loro competenza» (sentenza n. 299 del 2012 citata, punto 6.1. del Considerato in diritto).

In particolare, con riferimento all'art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011, (poi convertito), la Corte ha affermato che detta norma deve essere ricondotta nell'ambito della competenza legislativa esclusiva dello Stato, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., «tutela della concorrenza», «trattandosi di una disciplina di liberalizzazione e di eliminazione di vincoli al libero

esplicarsi dell'attività imprenditoriale nel settore commerciale.» (sentenza n. 299 citata, punto 7. del Considerato in diritto).

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

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

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

Inoltre, la difesa della Provincia autonoma richiama il disposto dell'art. 1, comma 3, della legge provinciale n. 7 del 2012 (norma non impugnata dalla difesa statale), alla stregua del quale «La liberalizzazione delle attività commerciali e della struttura dell'offerta commerciale al dettaglio deve adeguarsi alle esigenze connesse alla tutela dell'ambiente, ivi compreso l'ambiente urbano, della natura e del paesaggio, alla tutela dei monumenti e dei beni culturali, alla tutela della salute e del diritto al riposo dei lavoratori e dei cittadini, alla tutela e allo sviluppo equilibrato dello spazio vitale urbano ed alla necessità di uno sviluppo organico del territorio e del traffico». Da tale norma la resistente trae spunto per affermare che la liberalizzazione dell'attività commerciale non può sacrificare le esigenze connesse ad un razionale ed ordinato assetto del territorio, né può significare piena libertà di apertura di nuovi esercizi sul territorio nazionale, ma «significa che la rimozione di ostacoli al dispiegamento di energie e capacità imprenditoriali e di barriere all'accesso all'attività commerciale deve coordinarsi con la "tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare", con l'urbanistica e i piani regolatori, con la tutela del paesaggio». In questo contesto, dunque, l'art. 5 della legge n. 7 del 2012 costituirebbe norma di governo delle zone destinate ad attività produttive e al commercio all'ingrosso, coerente alla finalità d'integrare il commercio al dettaglio nelle zone residenziali.

Questa tesi non può essere condivisa.

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

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

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

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

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

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

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

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

Entrambi i precetti introducono consistenti vincoli al libero svolgimento dell'attività di commercio al dettaglio nelle zone produttive, andando ad incidere sulle prospettive di sviluppo



delle imprese commerciali, che si vedono impedire la possibilità di adeguare le proprie aziende alle esigenze del mercato sia con il divieto di ampliare o trasferire la sede, sia con la decadenza comminata per il caso di cessazione dell'attività. Pertanto, richiamate le considerazioni svolte dianzi, va ribadito il contrasto della normativa censurata con il disposto dell'art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011, e per il suo tramite con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

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

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

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

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

Nell'interpretazione della citata normativa, questa Corte ha ritenuto che essa attui un principio di liberalizzazione, rimuovendo vincoli e limiti alle modalità di esercizio delle attività economiche, e ha così proseguito: «L'eliminazione dei limiti agli orari e ai giorni di apertura al pubblico degli esercizi commerciali favorisce, a beneficio dei consumatori, la creazione di un mercato più dinamico e più aperto all'ingresso di nuovi operatori e amplia la possibilità di scelta del consumatore.

Si tratta, dunque, di misure coerenti con l'obiettivo di promuovere la concorrenza, risultando proporzionate allo scopo di garantire l'assetto concorrenziale del mercato di riferimento relativo alla distribuzione commerciale» (sentenza n. 299 del 2012 citata, punto 6.1. del Considerato in diritto). In questo quadro il censurato art. 6 della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 7 del 2012, autorizzando la Giunta ad emanare «appositi indirizzi in materia di orari di apertura al pubblico degli esercizi di vendita al dettaglio», si presta a reintrodurre limiti e vincoli in contrasto con la normativa statale di liberalizzazione, così invadendo la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza e violando, quindi, l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

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

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

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

Ogni altro profilo rimane assorbito.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

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

Franco GALLO, Presidente  
Alessandro CRISCUOLO, Redattore  
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 15 marzo 2013.

## **Sentenza: 15 marzo 2013, n. 39**

**Materia:** intese Stato - Regioni

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** articoli 117 commi 3 e 4, 118 commi 1 e 2, 119 commi 1 e 2 e 120 Cost.; principio di leale collaborazione

**Ricorrenti:** Regioni Veneto, Puglia, Toscana

**Oggetto:** articolo 61 comma 3 decreto legge 9 febbraio 2012, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo) convertito con modificazioni dall'articolo 1 comma 1 della legge 4 aprile 2012, n. 35

**Esito:** illegittimità costituzionale

**Estensore nota:** Alessandra Cecconi

La disposizione oggetto della sentenza in esame stabilisce che nel caso in cui sia prevista l'intesa con le Regioni per l'adozione di un atto amministrativo da parte dello Stato e questa non venga raggiunta, il Consiglio dei ministri può deliberare motivatamente l'atto, nel rispetto del principio di leale collaborazione, nei sessanta giorni successivi alla scadenza del termine per l'adozione, anche senza l'assenso delle Regioni interessate.

L'operatività della norma, fatta salva comunque la competenza legislativa esclusiva delle regioni, è subordinata all'esistenza "di gravi esigenze di tutela della sicurezza, della salute, dell'ambiente o dei beni culturali ovvero per evitare un grave danno all'erario".

I diversi ma sostanzialmente simili profili di illegittimità sollevati dalle regioni ricorrenti, sono l'occasione per la Corte per ripercorre una serie di principi già da tempo elaborati sulla questione, principi sulla base dei quali viene definito il giudizio:

- nel caso in cui sia prevista una intesa in senso forte, e non si raggiunga l'accordo, lo Stato non è legittimato all'assunzione unilaterale del provvedimento in quanto si tratta di "atti a struttura necessariamente bilaterale" (sent. n. 383/2005)
- non è sufficiente il formale riferimento, da parte del legislatore statale, all'osservanza del principio di leale collaborazione ma devono essere previste procedure di reiterazione delle trattative con l'impiego di strumenti di mediazione (sent. n. 33/2011);
- l'assunzione unilaterale dell'atto come mera conseguenza del mancato raggiungimento dell'intesa determina lesione della sfera di competenza attribuita alla Regione e viola il principio di leale collaborazione (sent. n. 179/2012);
- il rilievo nazionale degli interessi coinvolti dal provvedimento oggetto di intesa, del pari, non è sufficiente a legittimare l'intervento unilaterale dello Stato in assenza di una disciplina che prefiguri un iter in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative da condurre in base al principio di lealtà (cfr. sent. 303/2003).

Il mero decorso del tempo senza il raggiungimento dell'intesa – previsto dalla norma impugnata come unica condizione per l'intervento unilaterale dello Stato – prescinde invero completamente dall'osservanza di comportamenti ispirati al principio di leale collaborazione. Infatti, qualunque sia l'atteggiamento delle parti nel termine fissato per l'adozione dell'atto si verifica la concentrazione del potere in capo allo Stato e ciò, quindi, anche nel caso in cui proprio lo Stato determini con il proprio comportamento elusivo o inerte, l'inutile decorrenza del termine.

Né il riferimento all'eccezionalità della congiuntura economica e finanziaria - addotta dalla difesa erariale quale giustificazione legittimante la norma in contestazione – può essere accolta in

quanto la Costituzione non consente che una situazione di necessità possa legittimare lo Stato ad esercitare funzioni legislative in modo da sospendere le garanzie costituzionali di autonomia degli enti territoriali previste in particolare dall'articolo 117 Cost. ed anzi obbliga lo stesso ad "affrontare l'emergenza finanziaria predisponendo rimedi che siano consentiti dall'ordinamento costituzionale".

Per completezza, la Corte esamina anche la possibilità di una interpretazione costituzionalmente orientata della norma ma giunge ad escluderla in quanto rimarrebbero troppo ampi margini di incertezza incompatibili con le norme sul riparto delle competenze e con il principio di leale collaborazione.

Da qui la dichiarazione di incostituzionalità della disposizione oggetto del giudizio.

**Regioni (in genere) - Adozione di atto amministrativo dello Stato incidente in materie di competenza regionale - Necessità dell'intesa con la Regione interessata - Mancato raggiungimento - Previsione che, in presenza di gravi esigenze di tutela della sicurezza, della salute, dell'ambiente o dei beni culturali o per evitare un grave danno all'Erario, l'organo statale competente possa deliberare unilateralmente l'atto, nei sessanta giorni successivi alla scadenza del termine per la sua adozione - Violazione delle competenze legislative regionali - Violazione del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni - Illegittimità costituzionale - Assorbimento delle ulteriori censure. - Decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5 (convertito nella legge 4 aprile 2012, n. 35), art. 61, comma 3. - Costituzione, art. 117 (artt. 118, 119 e 120). (GU n.12 del 20-3-2013)**

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

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

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

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

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

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

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

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

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

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

La Regione Toscana prospetta, a sua volta, una violazione degli artt. 117, commi terzo e quarto, 118, commi primo e secondo, 119, commi primo e secondo, e 120 Cost., nonché del principio di leale collaborazione, in quanto la norma impugnata consentirebbe allo Stato di superare in modo unilaterale la necessità dell'intesa con le Regioni, anche quando la stessa è imposta dai parametri costituzionali evocati. La disciplina censurata provocherebbe, inoltre, una lesione delle prerogative regionali tanto in caso di competenza esclusiva che riguardo ad ipotesi di competenza concorrente. Sarebbero conferiti poteri sostitutivi al Governo, infine, fuori dei casi previsti dall'art. 120 Cost., e, in particolare, anche quando non si verifichi un preliminare inadempimento dell'ente sostituito riguardo ad una attività per esso obbligatoria.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.3.– Quanto al riferimento – da parte del resistente – alla eccezionalità dell'attuale congiuntura economica e finanziaria, si deve ricordare che questa Corte ha ripetutamente affermato come la Costituzione non consenta che una situazione di necessità «possa legittimare lo Stato ad esercitare funzioni legislative in modo da sospendere le garanzie costituzionali di autonomia degli enti territoriali previste, in particolare, dall'art. 117 Cost.» (sentenza n. 148 del 2012). Lo Stato è sempre tenuto ad «affrontare l'emergenza finanziaria predisponendo rimedi che siano consentiti dall'ordinamento costituzionale» (sentenza n. 151 del 2012).

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

armonica composizione dei rispettivi interessi costituzionalmente tutelati (ex plurimis, sentenze n. 27 del 2010, n. 168 del 2008, n. 50 del 2005, n. 308 del 2003).

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

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

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

per questi motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

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

riuniti i giudizi,

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

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

Franco GALLO, Presidente  
Gaetano SILVESTRI, Redattore  
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 15 marzo 2013.

## **Sentenza: 15 marzo 2013, n. 41**

**Materia:** trasporti

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** art. 117, comma quarto Costituzione

**Ricorrente:** Regione Veneto

**Oggetto:** art. 36, comma 1, lettera a) del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27

**Esito:** non fondatezza del ricorso

**Estensore nota:** Anna Traniello Gradassi

La Regione Veneto ha proposto questione di legittimità dell'art. 36, comma 1, lettera a), del decreto-legge n. 1 del 2012, come risultante dalla legge di conversione; disposizione questa che, sostituendo i commi 1 e 2 dell'art. 37 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), così come convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, detta misure riguardanti l'istituzione e le funzioni dell'autorità di regolazione dei trasporti.

La norma impugnata concerne l'istituzione, la natura, la composizione e le funzioni dell'Autorità indipendente di regolazione dei trasporti, attribuendo alla medesima numerose competenze nel settore dei trasporti e dell'accesso alle relative infrastrutture e ai servizi accessori.

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

L'attribuzione all'Autorità di regolazione dei trasporti della definizione dei criteri delle tariffe e l'assegnazione ad essa di competenze specifiche sugli schemi di bandi di gara e di concessione non risultano, a parere della regione Veneto, proporzionate alle esigenze di apertura del mercato.

La Suprema Corte respinge le censure di costituzionalità; alla conferma della legittimità costituzionale della disposizione, la Corte perviene sulla base di argomentazioni che si riconducono al proprio orientamento di giurisprudenza in materia di natura e funzioni delle autorità indipendenti.



Il settore dei trasporti, motiva la Corte, appare resistente più di altri all'ingresso di operatori privati, a causa di alcune peculiari caratteristiche, legate, tra l'altro, agli elevati costi, alla necessità di assicurare il servizio anche in tratte non remunerative e alla consolidata presenza di soggetti pubblici tanto nella gestione delle reti quanto nell'offerta dei servizi. In questo contesto, è particolarmente avvertito il rischio che si creino o si consolidino posizioni dominanti e, pertanto, è opportuno che il passaggio a un sistema liberalizzato sia accompagnato, come già è avvenuto per altri pubblici servizi, da una regolazione affidata ad un'Autorità indipendente, che garantisca pari opportunità a tutti gli operatori del settore. Le disposizioni impugnate, pur avendo attinenza con la materia del trasporto pubblico locale, perseguono precipuamente una finalità di promozione della concorrenza e quindi afferiscono alla competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., dato che l'istituzione dell'Autorità indipendente è funzionale alla liberalizzazione dei pubblici servizi in tutti i comparti del trasporto, da quello ferroviario a quello aereo, da quello marittimo a quello autostradale.

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

Non vi è ragione di ritenere che le Autorità indipendenti possano produrre alterazioni dei criteri costituzionali in base ai quali viene ripartito l'esercizio delle competenze amministrative tra Stato, Regioni ed enti locali.

La Corte dichiara pertanto non fondate le questioni.

**Trasporti - Istituzione dell'Autorità nazionale dei trasporti - Competenza a definire, anche nell'ambito dei servizi di trasporto locale, i criteri per la fissazione di tariffe, canoni e pedaggi, nonché a definire gli schemi di concessione da inserire nei bandi di gara nel settore autostradale e a definire gli schemi dei bandi delle gare per l'assegnazione dei servizi di trasporto in esclusiva - Ricorso della Regione Veneto - Incidenza nella materia del trasporto pubblico locale, asseritamente lesiva della potestà legislativa e dell'autonomia finanziaria delle Regioni - Ricorso generico e insufficientemente motivato - Inammissibilità delle questioni. - Decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (convertito nella legge 24 marzo 2012, n. 27), art. 36, comma 1, lettera a). - Costituzione, artt. 117 e 119.**

**Trasporti - Istituzione dell'Autorità nazionale dei trasporti - Competenza a definire, anche nell'ambito dei servizi di trasporto locale, i criteri per la fissazione di tariffe, canoni e pedaggi, nonché a definire gli schemi di concessione da inserire nei bandi di gara nel settore autostradale, e a definire gli schemi dei bandi delle gare per l'assegnazione dei servizi di trasporto in esclusiva - Ricorso della Regione Veneto - Incidenza nella materia del trasporto pubblico locale, asseritamente lesiva delle competenze spettanti alle amministrazioni regionali - Asserita violazione del principio di leale collaborazione - Insussistenza - Disposizione adottata nell'esercizio della competenza esclusiva in materia di tutela della concorrenza, funzionale alla liberalizzazione dei pubblici servizi**

in tutti i comparti del trasporto - Non fondatezza delle questioni. - Decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (convertito nella legge 24 marzo 2012, n. 27), art. 36, comma 1, lettera a). - Costituzione, art. 118. (GU n.12 del 20-3-2013)

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 36, comma 1, lettera a), del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, promosso dalla Regione Veneto con ricorso notificato il 23 maggio 2012, depositato in cancelleria il 29 maggio successivo ed iscritto al n. 83 del registro ricorsi 2012.

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

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

*uditi* gli avvocati Luigi Manzi e Daniela Palumbo per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri.

#### *Ritenuto in fatto*

(omissis)

#### *Considerato in diritto*

1. – La Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe, ha proposto questioni di legittimità costituzionale di numerose disposizioni del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27.

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

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

convenzioni da inserire nei capitolati delle medesime gare e a stabilire i criteri per la nomina delle commissioni aggiudicatrici (lettera f del citato comma 2 dell'art. 37).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Nel caso in esame, le funzioni conferite all'Autorità di regolazione dei trasporti, se intese correttamente alla luce della ratio che ne ha ispirato l'istituzione, non assorbono le competenze spettanti alle amministrazioni regionali in materia di trasporto pubblico locale, ma le presuppongono e le supportano. Valgono anche in questo caso i principi affermati dalla Corte in una fattispecie analoga: «le attribuzioni dell'Autorità non sostituiscono né surrogano alcuna competenza di amministrazione attiva o di controllo; esse esprimono una funzione di garanzia, in ragione della quale è configurata l'indipendenza dell'organo» (sentenza n. 482 del 1995). Compito dell'Autorità dei trasporti è, infatti, dettare una cornice di regolazione economica, all'interno della quale Governo, Regioni e enti locali sviluppano le politiche pubbliche in materia di trasporti, ciascuno nel rispettivo ambito. Del resto la stessa disposizione censurata prevede, al comma 1 dell'art. 37 del decreto-legge n. 201 del 2011, che l'Autorità di regolazione dei trasporti sia tenuta al rispetto delle competenze delle Regioni e degli enti locali di cui al Titolo V della parte seconda della Costituzione.

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

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

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

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

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

per questi motivi

## LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione sull'impugnazione delle altre disposizioni contenute nel decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27;

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 36, comma 1, lettera a), del decreto-legge n. 1 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27 del 2012, promosse dalla Regione Veneto, in riferimento agli articoli 117 e 119 della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

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

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

Franco GALLO, Presidente  
Marta CARTABIA, Redattore  
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 15 marzo 2013.

## **Sentenza: 15 marzo 2013, n. 42**

**Materia:**finanza regionale

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** principio di leale collaborazione; Statuto della Regione siciliana art. 36, primo comma, d.P.R. 26 luglio 1965, n.1074, art. 2, primo comma

**Ricorrente:** Regione siciliana

**Oggetto:** decreto legge 24 gennaio 2012 (convertito nella legge 24 marzo 2012, n.27) art. 2, comma 4, nel testo modificato dalla legge di conversione

**Esito:** non fondata la questione di legittimità costituzionale

**Estensore nota:** Panfilia di Giovine

La Corte costituzionale, con la sentenza in esame, ha dichiarato “ non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art.2, comma 4, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n.1 ( Disposizioni urgenti, per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), che prevede la destinazione all’erario del maggior gettito derivante dall’aumento del contributo unificato.”

Secondo la ricorrente Regione siciliana la normativa statale viola la regola generale desumibile dallo Statuto e dalle norme attuative, secondo cui tutte le entrate tributarie erariali riscosse nell’ambito del territorio siciliano sono di pertinenza della Regione stessa e il principio di leale collaborazione, in quanto la disposizione impugnata non prevedrebbe la partecipazione della Regione siciliana al procedimento di ripartizione tra Stato e regione dei relativi proventi riscossi in Sicilia.

Secondo la Corte la normativa oggetto di censura non si è posta in contrasto né con la normativa regionale né con il principio di leale collaborazione. Infatti, per quanto concerne il lamentato contrasto con lo Statuto e le norme attuative, l’incremento del contributo unificato è legittimamente attribuito allo Stato, perché esso è interamente vincolato alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato stesso, specificate nella legge. Mentre per quanto concerne la questione proposta in riferimento al principio di leale collaborazione la questione nel merito non è fondata in quanto la divisione del gettito fra Stato e Regione costituisce un’operazione agevole e quindi non vi è nessuna necessità di coinvolgere la Regione nella determinazione e ripartizione degli importi.

**Finanza regionale - Regione Siciliana - Destinazione all'erario del maggior gettito derivante dall'aumento del contributo unificato nel processo dinanzi alle sezioni specializzate in materia di impresa - Ricorso della Regione siciliana - Asserita violazione del principio statutario secondo cui tutte le entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del territorio siciliano sono di pertinenza della Regione stessa - Asserita mancanza del carattere di "nuova entrata tributaria" e del requisito di scopo (destinazione alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate dalla relativa legge istitutiva) che soli legittimerebbero la devoluzione allo Stato - Asserita violazione del principio di leale collaborazione - Insussistenza - Non fondatezza della questione. - Decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (convertito nella legge 24 marzo 2012, n. 27), art. 2, comma 4, nel testo modificato dalla legge di conversione. - Statuto della Regione siciliana, art. 36, primo comma; d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, art. 2, primo comma. (GU n.12 del 20-3-2013)**

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 4, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, promosso dalla Regione siciliana con ricorso notificato il 23 maggio 2012, depositato in cancelleria il 31 maggio 2012 ed iscritto al n. 85 del registro ricorsi 2012.

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

udito nell'udienza pubblica del 12 febbraio 2013 il Giudice relatore Aldo Carosi;

udito l'avvocato dello Stato Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri.

### *Ritenuto in fatto*

(omissis)

### *Considerato in diritto*

1. – Con ricorso n. 85 del 2012, la Regione siciliana ha impugnato in via principale varie disposizioni del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, fra le quali l'articolo 2, comma 4, nel testo modificato dalla legge di conversione, oggetto del presente giudizio. La norma è stata impugnata in riferimento all'art. 36 [rectius: 36, primo comma] dello statuto della Regione siciliana (Regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, recante «Approvazione dello statuto della Regione siciliana»), alle correlate norme di attuazione di cui al d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria), ed, in particolare, all'art. 2 [rectius: 2, primo comma], nonché al principio di leale collaborazione.

L'articolo 2, comma 4, del d.l. n. 1 del 2012, nel testo modificato dalla legge di conversione n. 27 del 2012, prevede la destinazione all'erario del maggior gettito derivante dall'aumento del contributo unificato stabilito dal comma 3 del medesimo articolo.

1.1. – Secondo la Regione, la norma devolutiva del contributo unificato nel processo dinanzi alle sezioni specializzate in materia di impresa non soddisferebbe il requisito di scopo espressamente previsto dall'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965 contenente le norme di attuazione dello statuto Regione siciliana in materia finanziaria. Gli artt. 36 dello statuto [rectius: 36, primo comma] e 2 [rectius: 2, primo comma] del d.P.R. n. 1074 del 1965 enuncerebbero la regola generale secondo cui tutte le entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del territorio siciliano sono di pertinenza della Regione stessa. Costituirebbe eccezione a tale principio il regime delle «nuove entrate tributarie» il cui gettito sia destinato con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nelle leggi medesime.

La norma impugnata non rientrerebbe – secondo la ricorrente – in detta eccezione in quanto non corredata dalla specifica destinazione prescritta dall'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965 e non potrebbe conseguentemente sottrarsi al principio devolutivo del tributo alla Regione.

Quest'ultima ritiene che il vizio, «tranne forse che per il 2012 e 2013», riguarderebbe sicuramente gli altri futuri esercizi.

Inoltre, la norma impugnata, nella parte in cui riserva allo Stato il maggior gettito derivante dai nuovi importi fissati per il contributo unificato nel processo dinanzi alle sezioni specializzate in

materia d'impresa, non prevedrebbe la partecipazione della Regione siciliana al procedimento di ripartizione tra Stato e Regione dei relativi proventi riscossi in Sicilia. Ne deriverebbe la violazione del principio di leale cooperazione, in quanto l'attuazione delle clausole di riserva all'erario di nuove entrate contenute nelle disposizioni censurate costituirebbe un meccanismo di deroga alla regola della spettanza alla Regione del gettito dei tributi erariali, lesivo dell'autonomia finanziaria regionale.

1.2. – Il Presidente del Consiglio dei ministri, ritualmente costituito in giudizio, dopo aver ricordato che per «nuova entrata tributaria» può intendersi – ai sensi dell'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965 – anche un incremento di un tributo esistente, rilevando la novità del provento e non quella del tributo, sostiene l'esistenza, nel caso di specie, della specifica finalità della destinazione erariale delle nuove entrate. Essa sarebbe rinvenibile nell'obiettivo programmato di istituire nuove sezioni specializzate in materia di imprese nonché di incrementare il fondo previsto dall'art. 37, comma 10, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, al fine di realizzare una maggiore efficienza del sistema giudiziario.

Alla luce di quanto esposto il resistente chiede il rigetto del ricorso in epigrafe anche con riguardo alla norma oggetto del presente giudizio.

1.3. – Peraltro, la legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2013), ha recentemente modificato (art. 1, comma 25) le disposizioni richiamate dalla norma oggetto di impugnazione. La modifica ha riguardato i commi da 10 a 14 dell'art. 37 del d.l. n. 98 del 2011, mentre è stato aggiunto il comma 11-bis all'art. 37 ed è stata precisata la ripartizione dei maggiori proventi derivanti dai ricorsi proposti davanti ai Tribunali amministrativi regionali ed al Consiglio di Stato.

L'art. 37, commi da 10 a 14, in vigore dal 29 aprile 2012, stabiliva – tra l'altro – che il maggior gettito derivante dall'applicazione delle disposizioni di cui ai commi 6, 7, 8 e 9, ad eccezione del maggior gettito derivante dal contributo unificato nel processo tributario, fosse versato all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnato ad apposito «Fondo» istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, per la realizzazione di interventi urgenti in materia di giustizia civile e amministrativa. Secondo una ripartizione decisa da un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze e della giustizia, era stabilita annualmente la ripartizione tra la giustizia civile, amministrativa e tributaria di una quota parte delle risorse confluite nel «Fondo». Per il primo anno un terzo di tale quota era destinato a spese di giustizia, ivi comprese le nuove assunzioni di personale di magistratura ordinaria, amministrativa e contabile, nonché degli avvocati e procuratori dello Stato, in deroga alle limitazioni previste dalla legislazione vigente; per gli anni successivi le restanti quote erano destinate ad erogare compensi incentivanti in favore degli appartenenti ad uffici giudiziari che avessero raggiunto obiettivi di riduzione dell'arretrato ivi pendente nonché a sostenere le spese di funzionamento dei medesimi uffici.

L'art. 37, (commi da 10 a 15), nel testo modificato dalla citata legge di stabilità per il 2013, dispone invece che il maggior gettito derivante dall'applicazione delle disposizioni di cui ai commi 6, lettere da b) a r), 7, 8 e 9, ad eccezione del maggior gettito derivante dal contributo unificato nel processo tributario, sia versato all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnato al pertinente capitolo dello stato di previsione del Ministero della giustizia per la realizzazione di interventi urgenti in materia di giustizia civile, mentre il maggior gettito derivante dall'applicazione delle disposizioni di cui al comma 6, lettera s), sia versato all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnato al pertinente capitolo dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, alimentato con le modalità di cui al periodo precedente, per la realizzazione di interventi urgenti in materia di giustizia amministrativa. Con specifico riguardo al capitolo acceso presso lo stato di previsione del bilancio del Ministero della giustizia, si dispone che con decreto del



Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con i ministri dell'economia e delle finanze e della giustizia, sia stabilita la ripartizione in quote delle risorse ivi confluite per essere destinate, in via prioritaria, all'assunzione di personale di magistratura ordinaria nonché, per il solo anno 2013, per consentire ai lavoratori cassintegrati, in mobilità, socialmente utili, ai disoccupati ed agli inoccupati, che a partire dall'anno 2010 hanno partecipato a progetti formativi regionali o provinciali presso gli uffici giudiziari, il completamento del percorso formativo entro il 31 dicembre 2013, nel limite di spesa di 7,5 milioni di euro. A decorrere dall'anno 2014 tale ultima quota sarà destinata all'incentivazione del personale amministrativo appartenente agli uffici giudiziari presso i quali, alla data del 31 dicembre, risultino pendenti procedimenti civili e amministrativi in numero ridotto di almeno il 10 per cento rispetto all'anno precedente nonché a sostenere le spese di funzionamento degli uffici giudiziari. Con modalità e finalità analoghe è prevista la ripartizione delle risorse versate nel capitolo di cui al comma 10, secondo periodo.

2. – Riservate a separate pronunce le decisioni sull'impugnazione delle altre norme contenute nel d.l. n. 1 del 2012, occorre preliminarmente verificare se la sopravvenuta normativa introdotta dalla legge di stabilità per il 2013 (art. 1, comma 25, della legge n. 228 del 2012) abbia corretto in modo sostanziale l'assetto della norma denunciata oppure se il testo al momento vigente, oggetto di richiamo da parte della disposizione in esame, non abbia alterato il thema decidendum.

A ben vedere, le numerose modifiche intervenute nei commi 10-15 dell'art. 37 del d.l. n. 98 del 2011 non consentono di ritenere rinnovata o superata la questione posta dalla ricorrente. Esse hanno parzialmente corretto le categorie dei "beneficiari" delle maggiori risorse, i criteri ed i tempi del riparto, nonché il procedimento di "ri-assegnazione" dei maggiori proventi derivanti dal contributo unificato. Tali proventi, a parte le somme riservate per gli anni 2012 e 2013 – nei limiti di euro 600.000 – ai maggiori oneri derivanti dalla istituzione delle sezioni specializzate dei tribunali in materia di impresa, a partire dall'esercizio 2013 non saranno più riassegnati in un unico «Fondo» istituito nel bilancio di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze bensì in un apposito «capitolo» dello stato di previsione del Ministero della giustizia per essere destinati al finanziamento delle assunzioni di magistrati ordinari e per consentire – per il solo anno 2013 – ai lavoratori cassintegrati, in mobilità, socialmente utili, ai disoccupati ed agli inoccupati, che a partire dall'anno 2010 hanno partecipato a progetti formativi regionali o provinciali presso gli uffici giudiziari, di completare il rispettivo percorso formativo.

Infine, si prevede che entrambi i capitoli di spesa finanzieranno "a regime" sia le assunzioni del personale di magistratura che i compensi incentivanti legati al conseguimento di obiettivi di smaltimento degli arretrati.

La legge di stabilità per il 2013 ha ommesso di coordinare il rinvio della norma oggetto di scrutinio alle sopravvenute modalità di impiego del nuovo gettito cosicché l'art. 2, comma 4, continua a prevedere la "riassegnazione" dei maggiori proventi al «Fondo» istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze (ormai implicitamente abrogato). Peraltro, tale mancanza di coordinamento tra la norma impugnata – che prevede ancora la "riassegnazione" ad un «Fondo» non più esistente – ed il nuovo art. 37 del d.l. n. 98 del 2011 non è in grado di conferire un significato diverso all'art. 2, comma 4, ed in particolare alla natura di scopo dell'impiego del maggior gettito.

In realtà, la sostituzione della previsione dell'unico «Fondo» con quella dei due «capitoli» istituiti presso gli stati previsionali dei bilanci del Ministero della giustizia e del Ministero dell'economia e delle finanze, così come la parziale riformulazione delle finalità e delle modalità di impiego dei proventi, non cambiano la sostanza del problema poiché mutano le modalità di impiego delle risorse, ma rimane invariato il carattere di scopo dello stesso. Infatti, la sostituzione del «Fondo» con i due «capitoli» comporta la semplice modifica del meccanismo di destinazione ed impiego dei proventi attraverso un sistema di riparto "originario" che non necessita più di un provvedimento del Presidente del Consiglio dei ministri di concerto con gli altri dicasteri.

Dal raffronto tra la vecchia e la nuova formulazione delle norme, cui rinvia la disposizione impugnata, consegue dunque che la questione di costituzionalità sollevata in riferimento all'art. 36 dello statuto ed alle correlate norme di attuazione contenute nel d.P.R. n. 1074 del 1965 rimane inalterata sia in relazione alle originarie destinazioni e modalità di impiego dell'incremento contributivo che a quelle ora vigenti.

3. – Tanto premesso, la questione posta in riferimento alle menzionate disposizioni dello statuto e delle norme attuative non è fondata.

L'art. 36 dello statuto di autonomia speciale e l'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965 prevedono la titolarità, a favore della Regione siciliana, di tutte le entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del suo territorio (ad eccezione di alcuni specifici tributi).

Dette disposizioni consentono una deroga a tale principio quando una legge statale attribuisce allo Stato il gettito di determinati tributi, in presenza di due condizioni tassative e cumulative: a) che si tratti di una entrata tributaria «nuova»; b) che il relativo gettito sia destinato dalla legge alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nelle leggi medesime.

È stato già affermato da questa Corte che il contributo unificato ha natura di «entrata tributaria erariale» ai sensi dell'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965 (sentenze n. 143 del 2012 e n. 73 del 2005).

La Regione siciliana, nel caso in esame, ritiene insussistente la seconda delle condizioni richieste dal predetto art. 2 e, cioè, la “finalizzazione” del tributo medesimo, non essendo in dubbio, quanto alla prima, che per «nuova» entrata tributaria (la quale può essere riservata allo Stato, in virtù dell'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965) si deve intendere anche la maggiore entrata derivante da disposizioni legislative che aumentano le aliquote di tributi preesistenti (ex plurimis, sentenza n. 348 del 2000).

In particolare, la ricorrente non mette in dubbio la legittimità dell'incremento, destinato allo Stato dalla disposizione denunciata, del contributo unificato e neppure la sussistenza del requisito della novità, ma contesta l'esistenza del secondo requisito necessario per consentire la deroga al principio devolutivo, consistente nella specifica previsione legislativa di destinazione di detto incremento alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato, specificate nella medesima legge istitutiva.

Gli obiettivi di impiego dettagliatamente indicati sia nella originaria formulazione dell'art. 37 (cui la norma impugnata rinvia) che in quella vigente rispondono ad esigenze specifiche, le quali – sia pure nei loro eterogenei tratti distintivi – rientrano nei prescritti caratteri di natura contingente o continuativa. A tali categorie possono essere ascritti gli scopi afferenti sia all'originaria formulazione – realizzazione di interventi urgenti in materia di giustizia civile e amministrativa, nuove assunzioni di personale di magistratura ordinaria, amministrativa e contabile, e degli avvocati e procuratori dello Stato, funzionamento degli uffici giudiziari, incentivazione degli obiettivi previsti di riduzione delle pendenze nei medesimi uffici nonché erogazione di misure incentivanti per il personale di magistratura – sia a quella vigente: interventi urgenti in materia di giustizia civile, assunzione di personale di magistratura ordinaria, nonché, per il solo anno 2013, completamento dei percorsi formativi dei lavoratori cassintegrati, in mobilità, socialmente utili, disoccupati ed inoccupati che, a partire dall'anno 2010, hanno partecipato a progetti formativi regionali o provinciali presso gli uffici giudiziari, e, con decorrenza dall'anno 2014, incentivazione del personale amministrativo appartenente a quegli uffici giudiziari che, alla data del 31 dicembre, abbiano conseguito una riduzione di almeno il 10 per cento delle pendenze dei procedimenti civili rispetto all'anno precedente.

Alla luce dei dati normativi, così ricostruiti, deve concludersi che l'incremento del contributo unificato è legittimamente attribuito allo Stato perché, nel rispetto degli evocati parametri statuari, esso è interamente vincolato alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato stesso, specificate nella legge.

4. – Anche la questione proposta in riferimento al principio di leale collaborazione non è fondata. Occorre evidenziare al riguardo che in analogia fattispecie afferente all'art. 37, comma 10, del d.l. n. 98 del 2011, il quale riservava allo Stato il maggior gettito derivante dall'incremento dell'importo del contributo unificato dovuto nelle cause civili e amministrative, la Corte costituzionale ha già affermato che, «[...] quando il legislatore riserva all'erario “nuove entrate tributarie”, il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni impone la previsione di un procedimento che contempli la partecipazione della Regione siciliana (la quale deve essere posta in grado di interloquire sulle scelte tecniche e sulle stime da effettuare e di rappresentare il proprio punto di vista), solamente se la determinazione in concreto del gettito derivante dalle nuove norme sia complessa (sentenze n. 152 del 2011, n. 288 del 2001, n. 348, n. 347 e n. 98 del 2000)» (sentenza n. 143 del 2012), condizione ritenuta insussistente in quell'occasione in quanto la «determinazione di tale ammontare nei singoli casi concreti dipende da elementi di agevole individuazione» (sentenza n. 143 del 2012).

La formulazione della norma ora impugnata è inequivocabile nel destinare allo Stato tutto il maggior gettito prodotto dall'incremento degli importi ordinariamente dovuti a titolo di contributo unificato. Nel caso di specie la divisione del gettito tra Stato e Regione costituisce un'operazione agevole come quella precedentemente esaminata con la sentenza n. 143 del 2012. Da ciò consegue che non vi è alcuna necessità di coinvolgere la Regione nella determinazione e ripartizione degli importi.

Quanto al timore della ricorrente che il maggior gettito erariale possa confluire indistintamente nel bilancio dello Stato senza realizzare le specifiche finalità che configurano il requisito della deroga al principio devolutivo regionale, questa Corte ha già precisato che, ove lo Stato in sede di applicazione del riparto del tributo, dovesse determinare in modo erroneo la quota di spettanza della Regione, quest'ultima «potrà sempre tutelarsi con le opportune iniziative, incluso il conflitto di attribuzione» (ancora sentenza n. 143 del 2012). Ciò vale non solo per le operazioni amministrative di riparto, ma anche per la concreta gestione della partita di spesa. Se le risorse risultanti dal maggior gettito non venissero impiegate per i fini contemplati dalla disposizione che lo ha istituito oppure nel caso in cui il mancato integrale o parziale impiego delle stesse desse luogo ad economie direttamente confluenti nel risultato di amministrazione dello Stato quale indistinta componente attiva, ben potrebbe la Regione siciliana rivendicarne – attraverso apposito conflitto – la spettanza in base al richiamato principio devolutivo contenuto nello statuto regionale.

5. – Deve essere dunque esclusa l'illegittimità costituzionale della norma censurata, fermo restando che, nell'ipotesi in cui le somme confluite nelle partite di spesa del bilancio di previsione 2012 per le finalità contemplate dalle disposizioni che hanno determinato il maggior gettito, non dovessero essere integralmente o parzialmente impiegate per il suddetto scopo, la Regione siciliana potrà legittimamente rivendicare l'attribuzione del maggior gettito o del residuo non impiegato, eventualmente sperando le azioni consentite.

per questi motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione sull'impugnazione delle altre disposizioni contenute nel decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27; dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 4, del decreto-legge n. 1 del 2012, nel testo modificato dalla legge di conversione 24 marzo 2012, n. 27, promossa, in riferimento all'art. 36 dello statuto della Regione siciliana (Regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, recante «Approvazione dello statuto della Regione siciliana»), alle correlate norme di attuazione di cui al d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione

siciliana in materia finanziaria) e, in particolare, all'art. 2, nonché al principio di leale collaborazione.

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

Franco GALLO, Presidente

Aldo CAROSI, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 15 marzo 2013.

## **Sentenza: 20 marzo 2013, n. 46**

**Materia:** tutela della concorrenza, appalti pubblici, servizi pubblici locali

**Limiti violati (dedotti dal ricorrente):** artt. 3, 5, 97, 114, 117, commi primo, secondo, lett. e), terzo, quarto e sesto, 118, 119, commi secondo, terzo, quarto e quinto, Cost.; art. 9, comma 2, L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3; principio di leale collaborazione

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Regione del Veneto

**Oggetto:** art. 25, comma 1, lett. a), d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito con modificazioni dalla legge 24 marzo 2012, n. 27

**Esito:**

- 1) inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 25, comma 1, lettera a), del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, nella parte in cui introduce l'art. 3-bis, comma 3, nel decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, promosse dalla Regione Veneto, con riferimento agli articoli 3, 5, 97, 114 e 119 della Costituzione, all'articolo 9, comma 2, della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione);
- 2) non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 25, comma 1, lettera a), del decreto-legge n. 1 del 2012, quale convertito dalla legge n. 27 del 2012, nella parte in cui introduce l'art. 3-bis, commi 2, 3, 4 e 5, nel decreto-legge n. 138 del 2011, promosse dalla Regione Veneto, con riferimento agli articoli 117, commi primo, secondo, lettera e), terzo, e sesto, 118, 119, commi secondo, terzo, quarto e quinto, Cost. e al principio di leale collaborazione.

**Estensore nota:** Enrico Righi

Si tratta di impugnazione molto articolata, quasi “frontale” del decreto legge n. 1/2012, da parte della Regione Veneto. La sentenza in esame riguarda solo le censure rivolte dalla Regione all'art. 25, comma 1, lett. a), del citato decreto, che inserisce l'art. 3 bis nel decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito con modificazioni nella legge 14 settembre 2011, n. 148.

In particolare, per quanto si riferisce al comma 2 del citato articolo, come inserito nel d.l. 148/2011, la Regione Veneto ritiene violi sia l'art. 3, che l'art. 117 Cost. Esso prevede che, in sede di affidamento di servizi pubblici mediante gara, l'adozione di strumenti di tutela dell'occupazione, da parte dell'impresa, costituisca elemento di valutazione dell'offerta.

Secondo la ricorrente, ciò equivarrebbe ad affermare che tale elemento sia l'unico al quale informare la valutazione comparativa; in questo modo la Regione incorre in un “*erroneo assunto interpretativo*”, che già pregiudica la qualità dell'impugnativa. A prescindere da tale circostanza, comunque, a parere della Corte, la predisposizione di strumenti di valutazione delle offerte nelle procedure ad evidenza pubblica rientra nella potestà legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza (art. 117, II comma, lett. e) Cost.).

La violazione dell'art. 117 Cost, e per conseguenza dell'art. 118 per la successiva attività amministrativa, risulta esclusa in radice.

La Corte ritiene non sufficientemente argomentata, e pertanto inammissibile, l'asserita violazione dell'art. 3 Cost., sia perché non risulta evidenziata una ridondanza sul riparto di competenze tra Stato e regione, sia perché la lamentata violazione del principio della ragionevolezza si fonda su quell'assunto interpretativo già definito erroneo.

La Regione Veneto contesta inoltre il comma 3 dell'articolo introdotto nel *corpus* del d.l. 148/2011, il quale prevede che il regolare affidamento mediante gara dei servizi pubblici costituisca, a partire dall'anno 2013, elemento di valutazione di virtuosità degli enti territoriali. La norma concretirebbe violazione degli art. 5 e 114 Cost., in quanto, a dire della ricorrente, ne risentirebbe l'equiordinazione degli enti territoriali della Repubblica e addirittura verrebbe reintrodotta, per via surrettizia, un meccanismo di controllo sugli atti regionali.

Il ragionamento è prontamente reciso dalla Corte, che richiama un precedente recentissimo e relativo alla stessa Regione Veneto, per dichiarare inammissibile la censura per evidente inconferenza, in quanto risulta palmare l'assenza di qualsiasi meccanismo di cogenza dell'azione statale.

Una carenza assoluta di motivazione rende inammissibili le censure per violazione degli articoli 119, commi 1 e 2, e 97 Cost. (in quest'ultimo caso la Corte ricorda che, oltre l'autosufficienza dei motivi di ricorso, occorre che parametri diversi da quelli sul riparto di competenza siano in tanto invocati in quanto ridondino sul riparto stesso).

La riconduzione della disposizione impugnata alla materia della tutela della concorrenza fa propendere i giudici costituzionali per l'infondatezza della censura relativa alla presunta violazione dell'art. 117 (e per conseguenza 118, trattandosi di materia di competenza esclusiva statale), una volta ricostruita la *ratio* di liberalizzazione del decreto *sub iudice*.

Per quel che concerne il comma 4 del nuovo art. 3 bis del d.l. 148/2011, il quale introduce un meccanismo di premialità nell'assegnazione delle risorse ex art. 119, comma V, Cost., che secondo la ricorrente violerebbe proprio l'art. 119 Cost., in materia di autonomia finanziaria delle regioni, la Corte rileva che invece è esattamente in applicazione del dettato costituzionale che tale disposizione reca criteri premiali a favore degli enti più virtuosi, rispettando la tipicità delle ipotesi ex art. 119, V comma, Cost. (risorse aggiuntive per scopi diversi dalle normali funzioni), introducendo differenziazioni non irragionevoli.

Riferitamente alla supposta violazione del principio di leale collaborazione, si ribadisce in sentenza che esso non riguarda il procedimento legislativo, né, in ogni caso, la materia "tutela della concorrenza".

Entrambe le questioni sono dunque infondate.

La Regione Veneto impugna anche il comma 5 del citato art. 3 bis, ritenendo che esso violi l'art. 117 Cost., perché riprodurrebbe una norma già dichiarata incostituzionale, con la quale si attribuiva allo Stato, in un caso ricadente nell'ambito della legislazione concorrente, la potestà regolamentare, non rispettando il comma sesto dell'art. 117 Cost.. La disposizione demandava ad un decreto ministeriale l'adozione delle regole per l'assoggettamento al patto di stabilità interna delle società *in house*, nonostante si versasse nella materia "*coordinamento della finanza pubblica*" (art. 117, III comma, Cost.).

La norma oggi *sub iudice* provvede direttamente a tale assoggettamento, senza delega alla fonte secondaria. Da questo punto di vista, non sussiste dunque alcun vizio di legittimità costituzionale.

Aggiunge la Corte che anzi la disposizione, lungi dal violare la Costituzione o il diritto comunitario, da un lato detta principi fondamentali nella materia del coordinamento della finanza pubblica e dall'altro, molto opportunamente interviene ad evitare che la modalità di affidamento *in house* non sia ingiustificatamente avvantaggiata rispetto ad altre forme di affidamento, rispetto alle quali vige l'assoggettamento al patto di stabilità.

La Corte conclude per l'infondatezza della questione sollevata.

l'adozione di strumenti di tutela dell'occupazione costituisce elemento di valutazione dell'offerta - Ricorso della Regione Veneto - Asserita irragionevolezza - Insufficiente motivazione - Inammissibilità delle questioni. - Decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (convertito nella legge 24 marzo 2012, n. 27), art. 25, comma 1, lettera a), nella parte in cui introduce il comma 2 dell'art. 3-bis, nel decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148. - Costituzione, art. 3.

Appalti pubblici - Procedure di affidamento dei servizi pubblici locali - Selezione dei concorrenti e criteri di aggiudicazione - Previsione che in sede di affidamento del servizio mediante procedura ad evidenza pubblica, l'adozione di strumenti di tutela dell'occupazione costituisce elemento di valutazione dell'offerta - Ricorso della Regione Veneto - Asserito esercizio della competenza legislativa in materia di tutela della concorrenza ingiustificato e non proporzionato - Asserita compressione dell'autonomia regionale nell'esercizio delle funzioni amministrative - Asserita violazione del principio di leale collaborazione - Insussistenza - Scelta non irragionevolmente esercitata - Riconducibilità della norma censurata alla competenza esclusiva in materia di tutela della concorrenza, avente carattere prevalente - Non fondatezza delle questioni. - Decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (convertito nella legge 24 marzo 2012, n. 27), art. 25, comma 1, lettera a), nella parte in cui introduce il comma 2 dell'art. 3-bis, nel decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148. - Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera e), e 118.

Bilancio e contabilità pubblica - Previsione che, a decorrere dal 2013, l'applicazione delle procedure di affidamento ad evidenza pubblica da parte di Regioni, Province e Comuni o degli enti di governo locali o del bacino costituisca elemento di valutazione della "virtuosità", ai sensi dell'art. 20, comma 2, del d.l. n. 98 del 2011 - Relativa comunicazione annuale del Governo al Ministero dell'economia - Previsione che, in assenza di comunicazione, "si prescinde dal predetto elemento di valutazione della virtuosità" - Ricorso della Regione Veneto - Asserita introduzione di controlli in violazione dell'autonomia e del principio di equiordinazione tra gli enti della Repubblica - Motivazione insufficiente e inconferente - Inammissibilità delle questioni. - Decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (convertito nella legge 24 marzo 2012, n. 27), art. 25, comma 1, lettera a), nella parte in cui introduce il comma 3 dell'art. 3-bis, nel decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148. - Costituzione, artt. 5 e 114; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 9, comma 2.

Bilancio e contabilità pubblica - Previsione che, a decorrere dal 2013, l'applicazione delle procedure di affidamento ad evidenza pubblica da parte di Regioni, Province e Comuni o degli enti di governo locali o del bacino costituisca elemento di valutazione della "virtuosità", ai sensi dell'art. 20, comma 2, del d.l. n. 98 del 2011 - Relativa comunicazione annuale del Governo al Ministero dell'economia - Previsione che, in assenza di comunicazione, "si prescinde dal predetto elemento di valutazione della virtuosità" - Ricorso della Regione Veneto - Asserita violazione dell'autonomia finanziaria regionale - Carenza assoluta di motivazione - Inammissibilità delle questioni. - Decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (convertito nella legge 24 marzo 2012, n. 27), art. 25, comma 1, lettera a), nella parte in cui introduce il comma 3 dell'art. 3-bis, nel decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148. - Costituzione, art. 119; legge 5 maggio 2009, n. 42, artt. 1, comma 1, e 2, comma 2, lettere z) e ll).

Bilancio e contabilità pubblica - Previsione che, a decorrere dal 2013, l'applicazione delle procedure di affidamento ad evidenza pubblica da parte di Regioni, Province e Comuni o degli enti di governo locali o del bacino costituisca elemento di valutazione della "virtuosità", ai sensi dell'art. 20, comma 2, del d.l. n. 98 del 2011 - Relativa comunicazione annuale del Governo al Ministero dell'economia - Previsione che, in assenza di comunicazione, "si prescinde dal predetto elemento di valutazione della virtuosità" - Ricorso della Regione Veneto - Asserita violazione dei principi di efficienza, efficacia ed economicità - Carenza e genericità della motivazione - Questione che non ridonda sul riparto delle competenze legislative - Inammissibilità delle questioni. - Decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (convertito nella legge 24 marzo 2012, n. 27), art. 25, comma 1, lettera a), nella parte in cui introduce il comma 3 dell'art. 3-bis, nel decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148. - Costituzione, art. 97.

Bilancio e contabilità pubblica - Previsione che, a decorrere dal 2013, l'applicazione delle procedure di affidamento ad evidenza pubblica da parte di Regioni, Province e Comuni o degli enti di governo locali o del bacino costituisca elemento di valutazione della "virtuosità", ai sensi dell'art. 20, comma 2, del d.l. n. 98 del 2011 - Relativa comunicazione annuale del Governo al Ministero dell'economia - Previsione che, in assenza di comunicazione, "si prescinde dal predetto elemento di valutazione della virtuosità" - Ricorso della Regione Veneto - Asserito contrasto con la disciplina comunitaria - Asserita esorbitanza dalla potestà esclusiva in materia di tutela della concorrenza - Asserita violazione dell'autonomia regionale nell'esercizio delle funzioni amministrative - Insussistenza - Utilizzo della tecnica premiale, che non priva le Regioni delle loro competenze, ma le orienta in base ai principi di liberalizzazione indicati dal legislatore statale - Riconducibilità dell'intervento normativo alla competenza esclusiva in materia di tutela della concorrenza - Non fondatezza delle questioni. - Decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (convertito nella legge 24 marzo 2012, n. 27), art. 25, comma 1, lettera a),

nella parte in cui introduce il comma 3 dell'art. 3-bis, nel decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148. - Costituzione, artt. 117, commi primo e secondo, lettera e) e 118.

Bilancio e contabilità pubblica - Finanziamenti a qualsiasi titolo concessi a valere su risorse pubbliche statali - Attribuzione prioritaria agli enti di governo degli ambiti o dei bacini territoriali ottimali ovvero ai relativi gestori del servizio selezionati tramite procedura ad evidenza pubblica o di cui comunque l'Autorità di regolazione competente abbia verificato l'efficienza gestionale e la qualità del servizio reso - Ricorso della Regione Veneto - Asserita violazione dell'autonomia finanziaria regionale per la mancata riconducibilità dei predetti finanziamenti ai tipi di fondi consentiti - Asserita violazione del principio di leale collaborazione per mancato coinvolgimento delle Regioni - Insussistenza - Utilizzo della tecnica premiale, che non priva le Regioni delle loro competenze, ma le orienta in base ai principi di liberalizzazione indicati dal legislatore statale - Inapplicabilità del principio di leale collaborazione al procedimento legislativo - Non fondatezza delle questioni. - Decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (convertito nella legge 24 marzo 2012, n. 27), art. 25, comma 1, lettera a), nella parte in cui introduce il comma 4 dell'art. 3-bis, nel decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148. - Costituzione, art. 119, quinto comma.

Bilancio e contabilità pubblica - Assoggettamento delle società affidatarie in house al Patto di stabilità interno secondo le modalità definite dal decreto ministeriale di cui all'art. 18, comma 2-bis del d.l. n. 112 del 2008 - Ricorso della Regione Veneto - Istanza di autorimessione della questione di legittimità costituzionale dell'art. 18 predetto - Reiezione. - Decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (convertito nella legge 24 marzo 2012, n. 27), art. 25, comma 1, lettera a), nella parte in cui introduce il comma 5 dell'art. 3-bis, nel decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148. - Costituzione, art. 117, commi terzo e sesto.

Bilancio e contabilità pubblica - Assoggettamento delle società affidatarie in house al Patto di stabilità interno, secondo le modalità definite dal decreto ministeriale di cui all'art. 18, comma 2-bis del d.l. n. 112 del 2008 - Ricorso della Regione Veneto - Asserito ripristino del contenuto del comma 10 dell'art. 23-bis del medesimo decreto-legge, dichiarato costituzionalmente illegittimo con la sentenza n. 325 del 2010 - Asserito esercizio di potestà regolamentare statale in materia di coordinamento della finanza pubblica - Insussistenza - Erronea interpretazione della disposizione impugnata - Decreto ministeriale privo di contenuti normativi, espressivo della competenza legislativa esclusiva in materia di "coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale" - Non fondatezza della questione. - Decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (convertito nella legge 24 marzo 2012, n. 27), art. 25, comma 1, lettera a), nella parte in cui introduce il comma 5 dell'art. 3-bis, nel decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148. - Costituzione, art. 117, commi terzo e sesto.

Appalti pubblici - Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività - Ricorso della Regione Veneto - Istanza di sospensione dell'efficacia delle disposizioni impugnate - Richiesta assorbita dalla decisione nel merito. - Decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (convertito nella legge 24 marzo 2012, n. 27), art. 25, comma 1, lettera a). - Costituzione, art. 117, commi primo, secondo, lettera e), terzo e sesto, 118 e 119, quinto comma. (GU n.13 del 27-3-2013)

---

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale l'articolo 25, comma 1, lettera a), del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per me concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, promosso dalla Regione Veneto con ricorso notificato il 23 maggio 2012, depositato in cancelleria il 29 maggio 2012 ed iscritto al n. 83 del registro ricorsi 2012.

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

*udito* nell'udienza pubblica del 12 febbraio 2013 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

*uditi* gli avvocati Luigi Manzi e Daniela Palumbo per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri.



*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1.– La Regione Veneto, ha promosso – nell’ambito di una più vasta impugnativa – questione di legittimità costituzionale dell’articolo 25, comma 1, lettera a), del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), così come convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, il quale inserisce nel decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, l’articolo 3-bis, inerente a «Ambiti territoriali e criteri di organizzazione dello svolgimento dei servizi pubblici locali».

Quest’ultimo ridetermina le modalità di organizzazione e affidamento dei servizi pubblici locali, per meglio garantire l’efficienza e la concorrenzialità degli stessi.

La ricorrente Regione ritiene che i commi 2, 3, 4, 5 del citato articolo 3-bis del d.l. n. 138 del 2011 siano costituzionalmente illegittimi per violazione degli artt. 3, 5, 97, 114, 117, commi primo, secondo, lettera e), terzo, quarto e sesto, 118 e 119, commi secondo, terzo, quarto e quinto, della Costituzione, nonché dell’art. 9, comma 2, della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’art. 119 della Costituzione), e del principio di leale collaborazione.

2.– In particolare, il comma 2 dell’art. 3-bis, introdotto nel citato d.l. n. 138 del 2011 dall’art 25, comma 1, lettera a), del d.l. n. 1 del 2012, come risultante a seguito della legge di conversione 24 marzo 2012, n. 27, stabilisce che: «In sede di affidamento del servizio mediante procedura ad evidenza pubblica, l’adozione di strumenti di tutela dell’occupazione costituisce elemento di valutazione dell’offerta».

Secondo la ricorrente, tale disposizione violerebbe l’art. 3 Cost., quanto al profilo della ragionevolezza, l’art. 117 Cost., in quanto – prevedendo l’adozione del solo strumento di tutela dell’occupazione quale elemento di valutazione dell’offerta, e, non prendendo, irragionevolmente, in considerazione «nessun ulteriore requisito dei candidati aspiranti pur utile alla buona gestione del servizio a livello locale» – concretizzerebbe un intervento ingiustificato e non proporzionato rispetto alla tutela della concorrenza. La disposizione in esame violerebbe altresì, per la ricorrente, l’art 118 Cost., perché determinerebbe «una compressione dell’autonomia regionale nell’esercizio delle funzioni amministrative».

2.1.– La censura relativa all’art. 3 Cost., è inammissibile, in quanto non sufficientemente motivata né riguardo all’asserita lesione del principio di ragionevolezza, invocato a parametro di giudizio, né per ciò che riguarda la ridondanza sul riparto di competenze tra Stato e Regioni sancito dal Titolo V della parte II della Costituzione, così come richiesto da questa Corte (da ultimo, sentenze n. 8 del 2013, n. 311 e n. 299 del 2012).

2.2.– In riferimento alla violazione dell’art. 117 Cost., la censura non è fondata.

La disposizione impugnata attiene alla disciplina delle procedure ad evidenza pubblica, che la giurisprudenza costituzionale ha costantemente ricondotto alla materia «tutela della concorrenza», con la conseguente titolarità da parte dello Stato della potestà legislativa esclusiva, di cui all’art. 117, comma secondo, lettera e), Cost. (ex plurimis, sentenze n. 62 e n. 32 del 2012; n. 339, n. 320, n. 187 e n. 123 del 2011; n. 325 del 2010).

In particolare, per quanto riguarda il caso di specie, questa Corte ha anche sottolineato che nell'ambito della disciplina delle procedure di gara rientra «la regolamentazione della qualificazione e selezione dei concorrenti, delle procedure di affidamento e dei criteri di aggiudicazione» (sentenza n. 339 del 2011).

La Regione ricorrente – pur riconoscendo l'afferenza della norma impugnata all'ambito materiale della «tutela della concorrenza» – tuttavia ritiene che il legislatore statale non avrebbe rispettato, nel caso di specie, «il bilanciamento fra le ragioni della concorrenza e quelle [...] dell'utenza attraverso il necessario vaglio di ragionevolezza, proporzionalità e adeguatezza della disciplina impugnata», peraltro con una normativa estremamente dettagliata.

A prescindere dall'erroneo assunto interpretativo della Regione Veneto la quale ritiene che il contenuto della disposizione censurata preveda quale unico elemento di valutazione nell'affidamento dei servizi lo strumento della tutela dell'occupazione, questa Corte ha più volte affermato che l'art. 117, comma secondo, lettera e), Cost., attribuendo allo Stato, in via esclusiva, il compito di regolare la concorrenza, consente allo stesso, nell'ambito di tale competenza, di porre in essere una disciplina dettagliata (sentenze n. 148 del 2009, n. 411 e n. 320 del 2008). È stato anche affermato che tale normativa ha carattere prevalente (sentenza n. 325 del 2010).

Pertanto, nell'ambito di questa attribuzione, il legislatore statale, con la norma impugnata, è venuto, non irragionevolmente, a prevedere quale ulteriore elemento di valutazione dell'offerta da tenere presente nell'affidamento dei servizi mediante procedure ad evidenza pubblica anche l'adozione di strumenti di tutela dell'occupazione. Conseguentemente, la censura mossa dalla regione Veneto al comma 2 dell'art. 3-bis, del d.l. n. 138 del 2011 non è fondata.

2.3.– Alla luce delle sopra indicate considerazioni, consegue anche la non fondatezza della questione in relazione alla violazione dell'art. 118 Cost., avendo lo Stato agito nell'esercizio della sua competenza esclusiva di cui all'art. 117, comma secondo, lettera e), Cost.

3.– La regione Veneto ha altresì impugnato il comma 3 del citato art. 3-bis del d.l. n. 138 del 2011.

3.1.– La disposizione impugnata prevede che, a decorrere dal 2013, l'applicazione delle procedure di affidamento ad evidenza pubblica da parte di Regioni, Province e Comuni o degli enti di governo locali o del bacino costituisca elemento di valutazione della “virtuosità” degli stessi enti, ai sensi dell'art. 20, comma 2, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111.

Inoltre, lo stesso comma stabilisce che la Presidenza del Consiglio comunichi perentoriamente, a fine gennaio di ogni anno, al Ministero dell'economia gli enti che hanno attuato tale procedura e che, in assenza della comunicazione nel termine stabilito, «si prescinde dal predetto elemento di valutazione della virtuosità».

Per la ricorrente, la disposizione censurata viola: a) gli artt. 5 e 114 Cost., poiché il legislatore nazionale avrebbe introdotto, con la normativa impugnata, una forma di controllo sull'attività legislativa regionale, in contrasto con il principio autonomistico e con quello di equiordinazione tra gli enti della Repubblica; b) l'art. 9, comma 2, della legge costituzionale n. 3 del 2001, che ha abrogato le forme di controllo sulle Regioni previste dagli artt. 125 e 130 Cost.; c) l'art. 119 Cost. e la legge 5 maggio 2009, n. 42, che vi ha dato applicazione (in particolare, gli artt. 1, comma 1, e 2, comma 2, lettere z e ll), sia perché la disposizione censurata non sembra essere di natura collaborativa e comporta pesanti conseguenze economiche per la Regione, sia perché il previsto tipo di controllo è svolto dal Ministero dell'economia e delle finanze (soggetto non imparziale), su comunicazione del Presidente del Consiglio dei ministri, venendo così ad incidere negativamente sull'autonomia finanziaria regionale; d) l'art. 117, comma primo, Cost., perché, obbligando di fatto le Regioni e gli enti territoriali ad utilizzare sempre la procedura ad evidenza pubblica per l'affidamento dei servizi, al fine di evitare le deteriori conseguenze derivanti dalla

mancata inclusione della Regione fra gli enti virtuosi, sarebbe in contrasto con la disciplina comunitaria, la quale non esclude la possibilità degli affidamenti in house «qualora quest(i) si rivelino, di fatto, più ragionevoli ed efficienti»; e) l'art. 117, comma secondo, lettera e), Cost., poiché eccederebbe dalla potestà statale esclusiva in materia di «tutela della concorrenza» per manifesta sproporzione rispetto al fine; f) l'art. 118 Cost., perché violerebbe l'autonomia regionale nell'esercizio delle funzioni amministrative, ponendosi in contrasto con il principio di sussidiarietà, dal momento che la valutazione sulle modalità di affidamento avverrebbe ad opera del livello di governo centrale; g) l'art. 97 Cost., quanto al buon andamento della pubblica amministrazione, perché – stante il dettato della disposizione impugnata – non verrebbero rispettati i principi di efficienza, efficacia ed economicità.

3.1.1.– Le questioni prospettate in riferimento agli artt. 5 e 114 Cost., e al principio di cui all'art. 9, comma 2, della legge costituzionale n. 3 del 2001 sono inammissibili.

Ad identica conclusione questa Corte è già pervenuta nel decidere una questione di legittimità costituzionale promossa dall'odierna ricorrente nel medesimo ricorso, relativa all'art. 1, comma 4, sempre del d.l. n. 1 del 2012, che presenta stretta analogia con quella ora in esame.

Infatti con la recente sentenza n. 8 del 2013, si è ritenuto che «Dette censure sono esclusivamente volte a rivendicare la posizione equiordinata di cui godrebbero le Regioni rispetto allo Stato, che renderebbe illegittima l'introduzione di qualsiasi strumento di controllo statale sulle Regioni, senza che siano addotte specifiche argomentazioni in ordine alla asserita illegittimità costituzionale della disposizione impugnata. La motivazione, oltre che insufficiente, appare anche inconfidente, in quanto la norma censurata non ripristina alcun controllo sugli atti legislativi o amministrativi delle Regioni, in contrasto con la legge costituzionale n. 3 del 2001, invocata a parametro del presente giudizio».

3.1.2.– Considerazioni analoghe valgono per quanto riguarda le censure relative all'art. 119 Cost. e all'art. 1, comma 1, e 2, comma 2, lettere z) e ll), della legge n. 42 del 2009.

Nella sopra citata sentenza, infatti, si è affermato che: «è inammissibile, per carenza assoluta di motivazione, il ricorso della Regione Veneto nella parte in cui ritiene violati l'art. 119 Cost. e gli artt. 1, comma 1, e 2, comma 2, lettere z) e ll), della legge n. 42 del 2009. Sul punto, il ricorso è privo di qualunque svolgimento argomentativo, limitandosi a richiamare le suddette norme, senza mostrare in quale senso esse risultino incise dalle disposizioni impugnate e senza neppure offrire ragioni a sostegno della possibilità di far valere l'evocata legge n. 42 del 2009 come parametro nei giudizi davanti a questa Corte» (sentenza n. 8 del 2013).

Le motivazioni poste a fondamento della sopra ricordata decisione vanno ribadite anche nell'odierno caso.

3.1.3.– Infine, parimenti inammissibile deve essere ritenuta la censura relativa all'art. 97 Cost., sia per carenza e genericità delle motivazioni, sia per il già ricordato principio (più volte affermato dalla giurisprudenza costituzionale) che le Regioni sono legittimate a censurare le leggi dello Stato esclusivamente in base a parametri relativi al riparto delle rispettive competenze legislative. Esse possono dedurre altri parametri soltanto ove la loro violazione comporti una compromissione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite. Tale circostanza non ricorre nel caso di specie, «in quanto la violazione del principio del buon andamento della pubblica amministrazione non si risolve in una questione sul riparto delle competenze legislative» (ex plurimis, sentenza n. 128 del 2011).

3.2.– Le restanti questioni non sono fondate.

Innanzitutto, in relazione alla violazione degli artt. 117, comma secondo, lettera e), e 118 Cost., sembra opportuno premettere alcune considerazioni di massima, estensibili anche alle

censure mosse dalla ricorrente Regione al successivo comma 4 del medesimo art. 3-bis del d.l. n. 138 del 2011 per violazione dell'autonomia finanziaria regionale, di cui all'art. 119 Cost.

L'intervento normativo statale, con il d.l. n. 1 del 2012, si prefigge la finalità di operare, attraverso la tutela della concorrenza (liberalizzazione), un contenimento della spesa pubblica.

Per quello che qui interessa, con la norma impugnata, il legislatore statale ritiene che tale scopo si realizzi attraverso l'affidamento dei servizi pubblici locali al meccanismo delle gare ad evidenza pubblica, individuato come quello che dovrebbe comportare un risparmio dei costi ed una migliore efficienza nella gestione.

Da qui l'opzione – in coerenza con la normativa comunitaria – di promuovere l'affidamento dei servizi pubblici locali a terzi e/o a società miste pubblico/private e di contenere il fenomeno delle società in house.

Le modalità di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, secondo consolidata giurisprudenza della Corte, attengono alla materia «tutela della concorrenza», di competenza esclusiva statale, tenuto conto della sua diretta incidenza sul mercato e «perché strettamente funzionale alla gestione unitaria del servizio» (ex plurimis: sentenze n. 62 e n. 32 del 2012; n. 339, n. 320, n. 187 e n. 128 del 2011; n. 325 e n. 142 del 2010; n. 246 e n. 148 del 2009).

Peraltro, per pervenire a questo obiettivo, il legislatore si è trovato di fronte al problema di coordinare la competenza esclusiva dello Stato in materia di «tutela della concorrenza» con le competenze concorrenti regionali. Da qui l'opzione, già sperimentata in altri contesti, di utilizzare una tecnica «premiale», dividendo gli enti pubblici territoriali in due classi, secondo un giudizio di «virtuosità» ai sensi dell'art. 20, commi 2 e 2-bis, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito dall'art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111, «sulla base della valutazione ponderata» di parametri di virtuosità, ai fini del rispetto del Patto di stabilità (sentenza n. 8 del 2013).

Nel caso di specie, «l'applicazione di procedure di affidamento dei servizi ad evidenza pubblica da parte di regioni, province e comuni o degli enti di governo locali dell'ambito o del bacino», previsto dalla disposizione impugnata, è stato inserito dal legislatore statale – quale ulteriore elemento di valutazione di «virtuosità» degli enti che ad esso si adeguano, al fine di consentire a questi ultimi di sottostare a vincoli finanziari meno pesanti rispetto agli altri enti – tra quelli già previsti dal citato art. 20, comma 2, del d.l. n. 98 del 2011.

Secondo questa tecnica, dunque, riguardo al tema in esame, risultano più virtuosi gli enti che si conformano alle indicazioni del legislatore statale (indicazioni fornite in virtù della competenza esclusiva in materia di concorrenza) nell'affidamento dei servizi pubblici locali tramite gare ad evidenza pubblica.

Questa tecnica ha, in generale, il pregio di non privare le Regioni e gli altri enti territoriali delle loro competenze e di limitarsi a valutare il loro esercizio ai fini dell'attribuzione del «premio», ovvero della coerenza o meno alle indicazioni del legislatore statale, che ha agito nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia di concorrenza. Infatti, «grazie alla tecnica normativa prescelta i principi di liberalizzazione presuppongono che le Regioni seguitano ad esercitare le proprie competenze in materia di regolazione delle attività economiche». Ne consegue, dunque, che le Regioni «non risultano menomate nelle, né tantomeno private delle, competenze legislative e amministrative loro spettanti, ma sono orientate ad esercitarle in base ai principi indicati dal legislatore statale, che ha agito nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia della concorrenza» (sempre sentenza n. 8 del 2013).

3.2.1. – In base alle precedenti considerazioni, conseguentemente, le censure formulate in relazione all'art. 117, comma secondo, lettera e), Cost. ed anche in riferimento all'art. 118 Cost. non sono fondate: con la disposizione impugnata il «legislatore nazionale non ha occupato gli spazi riservati a quello regionale, ma ha agito presupponendo invece che le singole Regioni continuino ad esercitare le loro competenze, conformandosi tuttavia ai principi stabiliti a livello statale» (sentenze n. 8 del 2013 e n. 200 del 2012). In particolare, in riferimento all'art. 118 Cost., non sussiste la lamentata

violazione dell'autonomia regionale nell'esercizio delle sue funzioni da parte del comma 3 del citato art. 3-bis, in quanto la capacità amministrativa degli enti non può ritenersi limitata da un sistema che garantisce ad essi la piena autonomia di gestione.

Quanto, poi, al comma secondo, lettera e), dell'art. 117 Cost. e alla non fondatezza della sua lamentata violazione, si può ancora ricordare quanto è stato sottolineato da questa Corte sulle finalità perseguite dal decreto-legge n. 1 del 2012: e cioè che esso si colloca nel solco di un'evoluzione normativa diretta ad attuare «il principio generale della liberalizzazione delle attività economiche, richiedendo che eventuali restrizioni e limitazioni alla libera iniziativa economica debbano trovare puntuale giustificazione in interessi di rango costituzionale» (sentenza n. 200 del 2012).

Tale intervento normativo, conformemente ai principi espressi dalla giurisprudenza costituzionale, «prelude a una razionalizzazione della regolazione, che elimini, da un lato, gli ostacoli al libero esercizio dell'attività economica che si rivelino inutili o sproporzionati e, dall'altro, mantenga le normative necessarie a garantire che le dinamiche economiche non si svolgano in contrasto con l'utilità sociale e con gli altri principi costituzionali» (sentenza n. 200 del 2012, citata dalla sentenza n. 8 del 2013).

3.2.2.– In relazione all'art. 117, comma primo, Cost., poi, la censura risulta ugualmente non fondata, in quanto nella disciplina di cui trattasi «non emerge alcun profilo di contrasto con il diritto dell'Unione europea», tanto più che la stessa si qualifica in termini di tutela della concorrenza (sentenze n. 299 e n. 200 del 2012), «rientrando dunque pienamente all'interno delle competenze di pertinenza esclusiva statale ex art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. senza nulla togliere alle Regioni in materia di attuazione del diritto europeo» (sentenza n. 8 del 2013; analogamente, sul punto, la sentenza n. 325 del 2010).

4.– La Regione Veneto dubita, poi, della legittimità costituzionale del comma 4 dell'art. 3-bis del d.l. n. 138 del 2011 per violazione dell'art. 119 Cost. e del principio di leale collaborazione.

4.1.– Il comma 4 stabilisce che, «Fatti salvi i finanziamenti ai progetti relativi ai servizi pubblici locali di rilevanza economica cofinanziati con fondi europei, i finanziamenti a qualsiasi titolo concessi a valere su risorse pubbliche statali ai sensi dell'art. 119, comma quinto, della Costituzione sono prioritariamente attribuiti agli enti di governo degli ambiti o dei bacini territoriali ottimali ovvero ai relativi gestori del servizio selezionati tramite procedura ad evidenza pubblica o di cui comunque l'Autorità di regolazione competente abbia verificato l'efficienza gestionale e la qualità del servizio reso sulla base dei parametri stabiliti dall'Autorità stessa».

4.1.1.– A parere della ricorrente Regione Veneto, tale disposizione – prevedendo la prioritaria attribuzione agli enti di governo degli ambiti o dei bacini territoriali ottimali ovvero ai relativi gestori del servizio, selezionati attraverso la procedura ad evidenza pubblica o a quelli di cui l'Autorità di settore che abbia verificato la qualità e l'efficienza in base a specifici parametri dalla stessa definiti, e privilegiando, quindi, i più efficienti – poiché non stabilisce la riconducibilità dei predetti finanziamenti ai tipi di fondi consentiti dall'art. 119 Cost., violerebbe l'autonomia finanziaria regionale ivi prevista.

La stessa, inoltre, sempre secondo la ricorrente, violerebbe anche il principio di leale collaborazione, in quanto i finanziamenti ivi previsti rientrerebbero in ambiti di competenza regionale, mentre la normativa in esame non sembra aver previsto alcun coinvolgimento delle Regioni.

4.2.– Entrambe le censure non sono fondate per i motivi qui di seguito esposti.

4.2.1.– Relativamente alla violazione dell'autonomia finanziaria della Regione, di cui all'art. 119, comma quinto, Cost., una corretta analisi letterale della norma impugnata porta a ritenere che il legislatore statale – in linea con le finalità perseguite dal decreto-legge n. 1 del 2012, sopra ricordate in riferimento alle censure relative al precedente comma 3 della medesima disposizione – ha, anche nel caso di specie, fatto ricorso ai principi propri della «tecnica premiale», la quale, appunto, come già evidenziato, non comporta l'assorbimento delle competenze regionali. Gli enti territoriali, infatti, conservano le loro competenze che esercitano in conformità ai principi di liberalizzazione dettati dallo Stato, il quale, nell'erogare i finanziamenti di sua competenza, privilegia le amministrazioni più «virtuose».

Del resto, è stato già affermato da questa Corte che «non è irragionevole che il legislatore abbia previsto un trattamento differenziato fra enti che decidono di perseguire un maggiore sviluppo economico attraverso politiche di ri-regolazione dei mercati ed enti che, al contrario, non lo fanno, purché, naturalmente, lo Stato operi tale valutazione attraverso strumenti dotati di un certo grado di oggettività e comparabilità, che precisino ex ante i criteri per apprezzare il grado di adeguamento raggiunto da ciascun ente nell'ambito del processo complessivo di razionalizzazione della regolazione, all'interno dei diversi mercati singolarmente individuati. Introdurre un regime finanziario più favorevole per le Regioni che sviluppano adeguate politiche di crescita economica costituisce, dunque, una misura premiale non incoerente rispetto alle politiche economiche che si intendono, in tal modo, incentivare» (sentenza n. 8 del 2013).

Né sembra essere di ostacolo l'eccezione di non riconducibilità della norma impugnata alle ipotesi di cui all'art. 119 Cost.

È infatti vero che la giurisprudenza costituzionale ha affermato che «gli interventi statali fondati sulla differenziazione tra Regioni, volti a rimuovere gli squilibri economici e sociali, devono seguire le modalità fissate dall'art. 119, quinto comma, Cost., senza alterare i vincoli generali di contenimento della spesa pubblica, che non possono che essere uniformi» (sentenza n. 284 del 2009), e che «Da ciò deriva l'implicito riconoscimento del principio di tipicità delle ipotesi e dei procedimenti attinenti alla perequazione regionale, che caratterizza la scelta legislativa di perequazione «verticale» effettuata in sede di riforma del Titolo V della Costituzione mediante la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione)» (sentenza n. 176 del 2012). Ma è necessario sottolineare che la stessa giurisprudenza ha evidenziato in numerose sentenze che «Il rispetto di detto principio di tipicità non impedisce certamente – allo stato della legislazione – che possano essere adottati interventi perequativi a favore delle collettività economicamente più deboli. Ciò potrà tuttavia avvenire solo attraverso quei moduli legislativi e procedurali non collidenti con il dettato dell'art. 119 Cost., alcuni dei quali sono già stati scrutinati favorevolmente da questa Corte (sentenze n. 71 del 2012, n. 284 e n. 107 del 2009, n. 216 del 2008, n. 451 del 2006 e n. 37 del 2004)».

Nel caso di specie deve, infatti, escludersi che il dettato del comma 4 possa prevedere misure perequativo-solidaristiche non previste dal comma quinto dell'art. 119 Cost. («risorse aggiuntive» e «interventi speciali»), che non integrino, come precisato da questa Corte, interventi straordinari, aggiuntivi e diretti a garantire i servizi indispensabili alla tutela di diritti fondamentali (sentenze n. 71 del 2012; n. 45 del 2008, n. 105 del 2007, n. 451 del 2006, n. 222 del 2005, n. 49 e n. 16 del 2004).

Non sussiste, pertanto, alcuna violazione sotto l'invocato profilo dell'art. 119 Cost.

4.2.2.– Anche in merito alla censura di violazione del principio di leale collaborazione, lamentata dalla Regione, la questione – prescindendo dalla carenza e genericità della motivazione – non è fondata.

Questa Corte ha più volte sottolineato che tale principio «non trova applicazione in riferimento al procedimento legislativo e, inoltre, che esso non opera allorché lo Stato eserciti la propria competenza esclusiva in materia di «tutela della concorrenza»» (così le sentenze n. 8 del 2013; n. 299 e n. 234 del 2012; n. 88 del 2009 e n. 219 del 2005).

5.– Infine, per la difesa regionale, anche il comma 5 dell'art. 3-bis, così come inserito nel d.l. n. 138 del 2011, stabilendo l'assoggettamento delle società affidatarie in house al Patto di stabilità interno secondo le modalità definite dal decreto ministeriale previsto dall'articolo 18, comma 2-bis, del d.l. n. 112 del 2008, violerebbe l'art. 117, commi terzo e sesto, Cost.

5.1.– Al riguardo, la Regione Veneto, preliminarmente, chiede che la Corte voglia sollevare davanti a se stessa, mediante autorimessione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 2-bis, del d.l. n. 112 del 2008 e dell'art. 4, comma 14, del d.l. n. 138 del 2011, costituenti quelli che definisce «antecedenti storici» della disposizione in oggetto.

Per ciò che riguarda la richiesta di autorimessione della questione di legittimità costituzionale del comma 2-bis dell'art. 18 del d.l. n. 112 del 2008, si premette che si tratta di una sollecitazione – formulata per ovviare alla intervenuta decorrenza dei termini perentori entro i quali può essere presentato il ricorso – che questa Corte non è tenuta ad esaminare. Nel caso in oggetto, ad essa si darà comunque, per la stretta connessione che tale normativa viene ad avere con quella attualmente impugnata, una più ampia risposta in sede di esame del merito della questione di legittimità costituzionale del suddetto comma 5 dell'art. 3-bis.

Per quanto, poi, riguarda il comma 14 dell'art. 4 del d.l. n. 138 del 2011, esso (congiuntamente all'intero articolo) è stato già dichiarato da questa Corte costituzionalmente illegittimo con la sentenza n. 199 del 2012, peraltro decisa e pubblicata dopo l'instaurazione del presente giudizio, a seguito dell'impugnazione del medesimo comma da parte delle Regioni Puglia, Lazio, Marche, Emilia-Romagna, Umbria e Sardegna.

5.2.– Nel merito, anche la questione di legittimità costituzionale del comma 5 dell'art. 3-bis, del d.l. n. 138 del 2011, per violazione dell'art. 117, commi terzo e sesto, Cost., non è fondata.

5.3.– Ad avviso della ricorrente, tale disposizione, prevedendo che gli affidatari in house siano soggetti al Patto di stabilità interno, secondo le modalità previste dall'art. 18, comma 2-bis, del d.l. n. 112 del 2008, avrebbe sostanzialmente riproposto il dettato della prima parte della lettera a) del comma 10 dell'art. 23-bis del medesimo decreto- legge (come modificato dall'art. 15, comma 1, del d.l. n. 135 del 2009), dichiarato costituzionalmente illegittimo da questa Corte con sentenza n. 325 del 2010, limitatamente alle parole: «l'assoggettamento dei soggetti affidatari diretti di servizi pubblici locali al patto di stabilità interno e».

La disposizione in esame – secondo la Regione ricorrente – avrebbe ripristinato, di fatto, la normativa dichiarata costituzionalmente illegittima, demandando nuovamente ad una fonte sub-legislativa la definizione delle modalità per l'assoggettamento al Patto di stabilità interno delle società in house. Anche essa sarebbe, pertanto, costituzionalmente illegittima, venendo a violare la competenza regolamentare della Regione nelle materie di competenza legislativa concorrente, di cui all'art. 117, comma sesto, Cost.

La ricorrente sottolinea che la sentenza sopra richiamata ha ritenuto che l'ambito di applicazione del Patto di stabilità interno attiene alla materia del coordinamento della finanza pubblica, di competenza legislativa concorrente, e non a materie di competenza legislativa esclusiva statale per le quali soltanto l'art. 117, comma sesto, Cost., attribuisce allo Stato la potestà regolamentare.

Il nucleo argomentativo di questa decisione di illegittimità costituzionale, sostiene la Regione, è incentrato sul fatto che, in relazione alla coordinata lettura dell'art. 117, commi terzo e sesto, Cost. e, poiché si verte in materia di competenza legislativa concorrente, non sussiste una potestà regolamentare dello Stato che consenta a quest'ultimo di prescrivere l'assoggettamento dei soggetti affidatari diretti di servizi pubblici locali al Patto di stabilità interno.

5.3.1.– Se il comma 5 dell’art. 3-bis , norma in esame, si leggesse nel senso che lo Stato avesse previsto l’utilizzazione della sua potestà regolamentare (e non quella legislativa) per assoggettare le società affidatarie in house al Patto di stabilità interno o avesse previsto, come nel precedente giurisprudenziale sopra richiamato, l’uso dello strumento regolamentare per intervenire nella suddetta materia, dovrebbe concludersi per la fondatezza della questione.

Ma non è questa la corretta interpretazione da attribuire alla disposizione impugnata. È ben noto, al riguardo, il costante insegnamento di questa Corte – espresso soprattutto nei giudizi incidentali, ma che vale, per ciò che attiene alla decisione di merito, anche nei giudizi in via principale (sentenza n. 21 del 2013, ordinanze n. 255 del 2012, n. 287 del 2011 e n.110 del 2010) – che di una disposizione legislativa non si pronuncia l’illegittimità costituzionale quando se ne potrebbe dare un’interpretazione in violazione della Costituzione, ma quando non se ne può dare un’interpretazione conforme a Costituzione.

È, quindi, necessario esaminare sia il contenuto della lettera a) del comma 10 dell’art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008 e della disposizione legislativa impugnata col presente ricorso, sia l’esatto percorso argomentativo della sentenza n. 325 del 2010.

Con riferimento alle diverse e contrapposte tesi che le parti ricorrenti e la parte resistente avevano in quel giudizio formulato circa il rapporto che la disposizione censurata veniva ad avere con la analoga disciplina comunitaria, nella citata sentenza si afferma che «Nessuna di tali due opposte prospettazioni è condivisibile, perché le disposizioni censurate dalle ricorrenti non costituiscono né una violazione né un’applicazione necessitata della richiamata normativa comunitaria ed internazionale, ma sono semplicemente con questa compatibili, integrando una delle diverse discipline possibili della materia che il legislatore avrebbe potuto legittimamente adottare senza violare l’evocato primo comma dell’art. 117 Cost.».

A seguito, poi, di un analitico esame delle due normative, questa Corte conclude che «Ne deriva, in particolare, che al legislatore italiano non è vietato adottare una disciplina che preveda regole concorrenziali – come sono quelle in tema di gara ad evidenza pubblica per l’affidamento di servizi pubblici – di applicazione più ampia rispetto a quella richiesta dal diritto comunitario».

Esclusa, quindi, qualunque possibile violazione della disciplina comunitaria, che potesse venire a vulnerare il comma primo dell’art. 117 Cost., questa Corte inquadra la disposizione nell’ambito della materia, di competenza concorrente, del «coordinamento della finanza pubblica» e, poiché il comma 10 del più volte citato art. 23-bis prevedeva che il Governo, su proposta del Ministro per i rapporti con le regioni e sentita la Conferenza unificata, adottasse «uno o più regolamenti, ai sensi dell’art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, al fine di: a) prevedere l’assoggettamento dei soggetti affidatari cosiddetti in house di servizi pubblici locali al patto di stabilità interno», ha sancito l’illegittimità costituzionale di quest’ultimo periodo.

Infatti la disposizione legislativa, prevedendo l’adozione, da parte del Governo, di un atto regolamentare in una materia di legislazione concorrente violava il comma sesto dell’art. 117 Cost. Ma, ed è questa l’erronea prospettiva della ricorrente, con la citata sentenza non si è certo affermato che, in mancanza del previsto regolamento, le società in house non fossero assoggettate al patto di stabilità interno. In essa, infatti, si afferma chiaramente che «Secondo la normativa comunitaria, le condizioni integranti tale tipo di gestione ed alle quali è subordinata la possibilità del suo affidamento diretto (capitale totalmente pubblico; controllo esercitato dall’aggiudicante sull’affidatario di “contenuto analogo” a quello esercitato dall’aggiudicante stesso sui propri uffici; svolgimento della parte più importante dell’attività dell’affidatario in favore dell’aggiudicante) debbono essere interpretate restrittivamente, costituendo l’in house providing un’eccezione rispetto alla regola generale dell’affidamento a terzi mediante gara ad evidenza pubblica. Tale eccezione viene giustificata dal diritto comunitario con il rilievo che la sussistenza delle suddette condizioni esclude che l’in house contract configuri, nella sostanza, un rapporto contrattuale intersoggettivo tra aggiudicante ed affidatario, perché quest’ultimo è, in realtà, solo la longa manus del primo».

Quindi, una diversa disciplina che favorisca le società in house rispetto all’aggiudicante Amministrazione pubblica si potrebbe porre in contrasto con la stessa disciplina comunitaria, in



quanto verrebbe a scindere le due entità e a determinare un ingiustificato favor nei confronti di questo tipo di gestione dei servizi pubblici dato che il bilancio delle società in house non sarebbe soggetto alle regole del patto di stabilità interno. Le suddette regole, invece, debbono intendersi estese a tutto l'insieme di spese ed entrate dell'ente locale sia perché non sarebbe funzionale alle finalità di controllo della finanza pubblica e di contenimento delle spese permettere possibili forme di elusione dei criteri su cui detto "Patto" si fonda, sia perché la maggiore ampiezza degli strumenti a disposizione dell'ente locale per svolgere le sue funzioni gli consente di espletarle nel modo migliore, assicurando, nell'ambito complessivo delle proprie spese, il rispetto dei vincoli fissati dallo stesso Patto di stabilità.

Chiariti, quindi, il percorso motivazionale della sentenza n. 325 del 2010 e la portata della declaratoria di illegittimità costituzionale in essa contenuta, occorre valutare se analogo vizio è riscontrabile nella disposizione legislativa attualmente impugnata, partendo da quanto espressamente prevede l'art. 18, comma 2-bis, del d.l. n. 112 del 2008 cui essa rinvia per ciò che riguarda le modalità alle quali il decreto ministeriale si deve attenere in merito all'assoggettamento delle società in house al patto di stabilità interno.

Quest'ultimo prevede che: «Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con i Ministri dell'interno e per i rapporti con le regioni, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, da emanare entro il 30 settembre 2009, sono definite le modalità e la modulistica per l'assoggettamento al patto di stabilità interno delle società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo che siano titolari di affidamenti diretti di servizi pubblici locali senza gara, ovvero che svolgano funzioni volte a soddisfare esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale né commerciale, ovvero che svolgano attività nei confronti della pubblica amministrazione a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica».

Si tratta, come già precisato, della disposizione alle cui modalità di attuazione il censurato comma 5 dell'art. 3-bis del d.l. n. 1 del 2012 rinvia e nei cui confronti la ricorrente chiedeva l'autoremissione, ritenendo che avesse, in via legislativa, sottoposto le società in house al Patto di stabilità interno e che, quindi, già con la suddetta sentenza n. 325 del 2010 questa Corte avrebbe dovuto estendere, ex art. 27 della legge n. 87 dell'11 marzo 1953, la pronuncia di illegittimità. Al riguardo, il punto di partenza della ricorrente (cioè che con tale disposizione si è prevista la sottoposizione delle società in house al patto di stabilità interno) è esatto, ma sono errate le conclusioni. Con tale disposizione si è, infatti, reso legislativamente esplicito un adempimento di origine comunitaria rientrante in quei contenuti minimi non derogabili cui fa riferimento la sentenza n. 325 del 2010 e proprio la mancata estensione ad essa della pronuncia di illegittimità di parte del comma 10 dell'art. 23-bis dimostra che questa Corte, già dalla citata sentenza, ha ben differenziato tra l'assoggettamento delle società in house al patto di stabilità interno, che era fuori dal giudizio, e gli strumenti per renderlo normativamente o amministrativamente più facilmente gestibile che costituivano, invece, l'oggetto della pronuncia.

È a tali strumenti, o, per meglio dire, alla loro natura, che occorre fare riferimento, dato che la materia cui le due disposizioni legislative attengono è la stessa, vale a dire quella del «coordinamento della finanza pubblica» di cui al comma terzo dell'art. 117 Cost., nella quale lo Stato non può ricorrere alla potestà regolamentare.

Nel comma 10 dell'art. 23-bis si prevedeva il ricorso, da parte del Governo, ad uno o più regolamenti di cui all'art. 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, cioè ad un atto di normazione secondaria generale ed astratto, idoneo a determinare, nel rispetto dei principi che regolano la gerarchia delle fonti di produzione del diritto, innovazioni nella materia. Invece, nella disciplina legislativa attualmente impugnata ed in quella cui questa fa riferimento si prevede il ricorso ad un decreto ministeriale che, per quello che costituisce il suo oggetto, ha la natura di atto non regolamentare. Mentre, difatti, nel comma 10 dell'art. 23-bis si precisava che il regolamento avrebbe avuto come oggetto quello di «prevedere l'assoggettamento dei soggetti affidatari così detti in house di servizi pubblici locali al patto di stabilità interno», con possibilità, quindi, di dettare

regole che disciplinassero anche nel merito questo assoggettamento o che, in ogni caso, potessero, nel limite del rispetto di quanto contenuto nella legge che lo prevedeva, determinare innovazioni normative, nella disposizione legislativa cui rinvia il censurato comma 5 dell'art. 3-bis è previsto che il decreto ministeriale definisca esclusivamente le «modalità e la modulistica» dell'assoggettamento al patto di stabilità. Si tratta, quindi, di un atto che non ha contenuti normativi, ma che adempie esclusivamente ad un compito di coordinamento tecnico, volto ad assicurare l'uniformità degli atti contabili in tutto il territorio nazionale.

Per ciò, poi, che riguarda il secondo dei termini usati per delimitare la materia del decreto ministeriale, cioè la «modulistica», ci si trova di fronte ad una materia che rientra nella legislazione esclusiva dello Stato (cioè il «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale» di cui alla lettera r del comma secondo dell'art. 117 Cost.) e, quindi, poiché era possibile, per lo Stato, anche il ricorso allo strumento regolamentare, non può ravvisarsi un'illegittimità nel ricorso ad una fonte non regolamentare. Con la norma impugnata, pertanto, il legislatore statale non ha oltrepassato i limiti posti dall'art. 117, comma terzo, Cost., né è venuto a ledere la competenza regolamentare della Regione, di cui al comma sesto dell'art. 117 Cost.

6.– L'istanza di sospensione dell'efficacia delle norme impugnate, formulata dalla Regione Veneto, rimane assorbita dalla decisione circa la non fondatezza nel merito delle censure proposte con il ricorso (ex plurimis, sentenza n. 299 del 2012).

per questi motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

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

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 25, comma 1, lettera a), del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, nella parte in cui introduce l'art. 3-bis, comma 3, nel decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, promosse dalla Regione Veneto, con riferimento agli articoli 3, 5, 97, 114 e 119 della Costituzione, all'articolo 9, comma 2, della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), agli articoli 1, comma 1, e 2, comma 2, lettere z) e ll), della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), con il ricorso in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale del citato articolo 25, comma 1, lettera a), del decreto-legge n. 1 del 2012, quale convertito dalla legge n. 27 del 2012, nella parte in cui introduce l'art. 3-bis, commi 2, 3, 4 e 5, nel decreto-legge n. 138 del 2011, promosse dalla Regione Veneto, con riferimento agli articoli 117, commi primo, secondo, lettera e), terzo, e sesto, 118, 119, commi secondo, terzo, quarto e quinto, Cost. e al principio di leale collaborazione, con il ricorso in epigrafe.

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

Franco GALLO, Presidente  
Paolo Maria NAPOLITANO, Redattore  
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 20 marzo 2013.

## **Sentenza: 28 marzo 2013, n. 50**

**Materia:** ambiente

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** artt. 117, primo comma e secondo comma, lettera s) Cost.

**Ricorrente:** Presidenza Consiglio dei ministri

**Oggetto:** legge della Regione Abruzzo 12 aprile 2011, n. 9 (Norme in materia di Servizio Idrico Integrato della Regione Abruzzo)

**Esito:** - illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 11, primo periodo, della legge della Regione Abruzzo 12 aprile 2011, n. 9 (Norme in materia di Servizio Idrico Integrato della Regione Abruzzo), limitatamente alle parole «e vincolanti»;  
- illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 14, della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2011, limitatamente alle parole «e vincolante»;  
- illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 16, secondo periodo, della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2011, nel testo vigente prima della sua abrogazione;

**Estensore nota :** Beatrice Pieraccioli

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli articoli 1, commi 10, 11, primo periodo, 14 e 16, della legge della Regione Abruzzo 12 aprile 2011, n. 9 (Norme in materia di Servizio Idrico Integrato della Regione Abruzzo), per violazione dell'art. 117, primo e secondo comma, lettere e) ed s), della Costituzione.

Il ricorrente impugna, innanzitutto, i commi 10, 11 e 14 dell'art. 1 della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2011 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., «per il tramite della normativa statale di riferimento in materia ambientale, da considerarsi quale disciplina interposta», ed in particolare dell'art. 149, comma 3, secondo periodo, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale). I commi censurati, prevedendo un parere, non solo obbligatorio, ma anche vincolante da parte delle ASSI (Assemblee dei sindaci) all'ERSI (Ente regionale per il servizio idrico integrato), attribuirebbero a quest'ultimo il compito di «coordinare una somma di distinti Piani d'ambito provinciale, piuttosto che comporre la sintesi degli stessi, in modo pienamente coerente con quanto stabilito dal citato art. 149, comma 3, secondo periodo». Sarebbe, pertanto, negata la necessaria prospettiva d'insieme che solo un piano d'ambito unitario potrebbe assicurare a tutela delle comunità locali e degli utenti.

La Corte ritiene la questione prospettata parzialmente fondata nei termini di seguito precisati.

Il servizio idrico integrato è stato qualificato dalla Corte come «servizio pubblico locale di rilevanza economica» (sentenza n. 187 del 2011), pur nel rilievo che tale espressione non è mai utilizzata in ambito comunitario (sentenza n. 325 del 2010). La giurisprudenza costituzionale è inoltre univoca nel ritenere che la disciplina normativa di tale servizio ricade nelle materie della «tutela della concorrenza» e della «tutela dell'ambiente», entrambe di competenza legislativa esclusiva dello Stato. Di conseguenza, la potestà legislativa regionale deve contenersi nei limiti, negativi e positivi, tracciati dalla legislazione statale.

La Regione Abruzzo, avvalendosi degli spazi di autonomia ad essa riconosciuti dalla legge statale (art. 2, comma 186-bis, della legge n. 191 del 2009) e dalla giurisprudenza di questa Corte (sentenza n. 128 del 2011), ha previsto (art. 1, comma 5, della legge reg. n. 9 del 2011), per il servizio idrico integrato, un ambito territoriale unico regionale (ATUR), coincidente con l'intero

territorio regionale, ed un unico soggetto d'ambito competente (ente regionale per il servizio idrico – ERSI), al quale sono attribuite tutte le funzioni già assegnate alle soppresse Autorità d'ambito.

Il rispetto dei principi di sussidiarietà, di differenziazione e di adeguatezza, richiamati dal sopra citato art. 2, comma 186-bis, della legge n. 191 del 2009, implica che non possa essere trascurato, nella prefigurazione normativa regionale della struttura e delle funzioni dei soggetti attributari dei servizi, il ruolo degli enti locali e che debba essere prevista la loro cooperazione in vista del raggiungimento di fini unitari nello spazio territoriale che il legislatore regionale reputa ottimale.

La presenza attiva dei Comuni nell'organizzazione e nell'esercizio delle funzioni dell'ente regionale non può tuttavia privare quest'ultimo della potestà di decidere in via definitiva, operando una sintesi delle diverse istanze e dei concorrenti, e in ipotesi divergenti, interessi delle singole comunità territoriali sub-regionali. La stessa legge regionale impugnata, dopo la modifica introdotta nel comma 14 dell'art. 1, prevede che il coordinamento e l'unificazione, a livello regionale, delle deliberazioni delle ASSI avvenga «superando eventuali contrasti». Ciò in coerenza con l'art. 149, comma 3, secondo periodo, del d.lgs. n. 152 del 2006 – evocato dal ricorrente come norma interposta ai fini del presente giudizio – che così stabilisce: «Il programma degli interventi, commisurato all'intera gestione, specifica gli obiettivi da realizzare, indicando le infrastrutture a tal fine programmate e i tempi di realizzazione».

Emerge dalla disposizione statale sopra citata – nel suo complesso ed anche al di là dell'inciso sopra riportato – la natura necessariamente unitaria del piano d'ambito affidato alla competenza dell'ente regionale. Tale unitarietà si pone tuttavia in contrasto con l'effetto vincolante attribuito dalle norme regionali impuginate ai pareri espressi dall'Assemblea dei sindaci, portatori di istanze potenzialmente frammentarie, di cui si deve tener conto nella redazione del piano regionale, ma che non possono condizionare in modo insuperabile l'attività programmatica e pianificatoria dell'ente regionale attributario del servizio. La natura vincolante del parere dell'ASSI finisce per vanificare di fatto, nel territorio della Regione Abruzzo, l'intento razionalizzatore ed efficientistico della riforma statale, con cui sono state soppresse le preesistenti Autorità d'ambito.

Per i motivi sopra specificati la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dei commi 11 e 14 dell'art. 1 della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2011, limitatamente alle parole «e vincolanti» nel comma 11 e alle parole «e vincolante» nel comma 14, per contrasto con l'art. 149 del d.lgs. n. 152 del 2006, quale norma interposta, rispetto all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Il ricorrente impugna, inoltre, l'art. 1, comma 16, secondo periodo, della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2011, per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in quanto la previsione di un parere obbligatorio ma non vincolante da parte dell'ente pubblico affidante sul gestore in house del servizio, e del rispetto dell'autonomia gestionale del soggetto affidatario, delineerebbe «un sistema che svuota di contenuto il c.d. controllo analogo e, quindi, aggira il divieto di affidamento del servizio “in house” solo in via eccezionale e [...] i principi generali del diritto comunitario, tra cui la non discriminazione, la parità di trattamento, la trasparenza».

La norma regionale impugnata prevede che il controllo analogo sia esercitato – dall'ERSI ovvero dal Commissario unico straordinario (CUS) – sugli affidatari in house del servizio idrico integrato «nel rispetto dell'autonomia gestionale del soggetto gestore», attraverso «parere obbligatorio» sugli atti fondamentali di quest'ultimo.

Per il primo profilo, si deve ricordare che la Corte di giustizia dell'Unione europea ha affermato che sul soggetto concessionario deve essere esercitato «un controllo che consente all'autorità pubblica concedente di influenzarne le decisioni. Deve trattarsi di una possibilità di influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni importanti» (sentenza 13 ottobre 2005, in causa C-458/03, Parking Brixen). Ciò non significa che siano annullati tutti i poteri gestionali dell'affidatario in house, ma che la «possibilità di influenza determinante» è incompatibile con il rispetto dell'autonomia gestionale, senza distinguere – in coerenza con la giurisprudenza comunitaria – tra decisioni importanti e ordinaria amministrazione.

Anche con riferimento al secondo profilo, è appena il caso di osservare che il condizionamento stretto, richiesto dalla giurisprudenza comunitaria, non può essere assicurato da pareri obbligatori, ma non vincolanti, resi peraltro – come esplicitamente prevede la norma impugnata – «sugli atti fondamentali del soggetto gestore in house».

Alla luce di quanto sinora esposto, il comma 16 dell'art. 1 della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2011 deve ritenersi costituzionalmente illegittimo sia per la previsione del rispetto dell'autonomia gestionale del soggetto affidatario in house, sia per la prescrizione di pareri obbligatori, ma non vincolanti, sugli atti fondamentali del soggetto gestore.

Pertanto, l'intero secondo periodo del comma 16 dell'art. 1 della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2011 deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost..

**Servizi pubblici locali - Norme della Regione Abruzzo - Servizio idrico integrato - Programmazione e gestione del servizio nel territorio regionale, realizzata mediante un ambito territoriale unico (ATUR) e un unico soggetto d'ambito (ente regionale per il servizio idrico - ERSI) - Prevista istituzione dell'assemblea dei sindaci (ASSI) in ciascuna Provincia della Regione "per l'esercizio delle competenze nelle materie assegnate agli enti locali dalla legislazione statale e regionale" - Asserita violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente per contrasto con la normativa statale di riferimento - Insussistenza - Organizzazione conforme ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza - Non fondatezza della questione. - Legge della Regione Abruzzo 12 aprile 2011, n. 9, art. 1, comma 10. - Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera s); decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, art. 149, comma 3, secondo periodo.**

**Servizi pubblici locali - Norme della Regione Abruzzo - Servizio idrico integrato - Programmazione e gestione del servizio nel territorio regionale, realizzata mediante un ambito territoriale unico (ATUR) e un unico soggetto d'ambito (ente regionale per il servizio idrico - ERSI) - Prevista istituzione dell'assemblea dei sindaci (ASSI) in ciascuna Provincia della Regione, avente competenza ad esprimere pareri obbligatori e vincolanti per l'ERSI - Contrasto con la normativa statale di riferimento e vanificazione del suo intento razionalizzatore ed efficientistico - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente - Illegittimità costituzionale in parte qua. - Legge della Regione Abruzzo 12 aprile 2011, n. 9, art. 1, commi 11, limitatamente alle parole "e vincolanti", e 14, limitatamente alle parole "e vincolante". - Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera s); decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, art. 149, comma 3, secondo periodo.**

**Servizi pubblici locali - Norme della Regione Abruzzo - Servizio idrico integrato - Programmazione e gestione del servizio nel territorio regionale, realizzata mediante un ambito territoriale unico (ATUR) e un unico soggetto d'ambito (ente regionale per il servizio idrico - ERSI) - Prevista istituzione dell'assemblea dei sindaci (ASSI) in ciascuna Provincia della Regione, avente competenza ad esprimere pareri obbligatori e vincolanti per l'ERSI - Dichiarazione di illegittimità costituzionale limitatamente alle parole "e vincolante" - Altra disposizione contenente la medesima locuzione - Illegittimità costituzionale in via consequenziale. - Legge della Regione Abruzzo 12 aprile 2011, n. 9, art. 1, comma 15, limitatamente alle parole "e vincolante". - Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera s); decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, art. 149, comma 3, secondo periodo; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 27.**

**Servizi pubblici locali - Norme della Regione Abruzzo - Servizio idrico integrato - "Controllo analogo" svolto dall'ERSI (ente regionale per il servizio idrico) sui gestori in house - Previsione che debba essere esercitato attraverso parere (solo) obbligatorio sugli atti fondamentali del soggetto gestore e nel rispetto della sua autonomia gestionale - Mancata previsione di un controllo effettivo e strutturale - Contrasto con il diritto dell'Unione europea, che consente l'affidamento in house solo in via eccezionale e a condizione che l'autorità pubblica concedente abbia una "possibilità di influenza determinante" - Ius superveniens abrogativo delle modalità di controllo censurate - Possibilità di applicazione medio tempore - Illegittimità costituzionale nel testo vigente prima della abrogazione - Assorbimento delle ulteriori censure. - Legge della Regione Abruzzo 12 aprile 2011, n. 9, art. 1, comma 16, secondo periodo. - Costituzione, art. 117, primo comma (art. 117, secondo comma, lettera e). (GU n.14 del 3-4-2013)**

---

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 10, 11, primo periodo, 14 e 16, della legge della Regione Abruzzo 12 aprile 2011, n. 9 (Norme in materia di Servizio Idrico Integrato della Regione Abruzzo), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso spedito per la notifica il 1° luglio 2011, ricevuto il successivo 6 luglio, depositato in cancelleria l'11 luglio, ed iscritto al n. 67 del registro ricorsi 2011.

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

*udito* nell'udienza pubblica del 13 marzo 2013 il Giudice relatore Gaetano Silvestri;

*uditi* l'avvocato dello Stato Giustina Noviello per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Federico Tedeschini per la Regione Abruzzo.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 10, 11, primo periodo, 14 e 16, della legge della Regione Abruzzo 12 aprile 2011, n. 9 (Norme in materia di Servizio Idrico Integrato della Regione Abruzzo), per violazione dell'art. 117, primo e secondo comma, lettere e) ed s), della Costituzione.

2.– Il ricorrente impugna, innanzitutto, i commi 10, 11 e 14 dell'art. 1 della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2011 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., «per il tramite della normativa statale di riferimento in materia ambientale, da considerarsi quale disciplina interposta», ed in particolare dell'art. 149, comma 3, secondo periodo, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale).

I commi censurati, prevedendo un parere, non solo obbligatorio, ma anche vincolante da parte delle ASSI (Assemblee dei sindaci) all'ERSI (Ente regionale per il servizio idrico integrato), attribuirebbero a quest'ultimo il compito di «coordinare una somma di distinti Piani d'ambito provinciale, piuttosto che comporre la sintesi degli stessi, in modo pienamente coerente con quanto stabilito dal citato art. 149, comma 3, secondo periodo».

Sarebbe, pertanto, negata la necessaria prospettiva d'insieme che solo un piano d'ambito unitario potrebbe assicurare a tutela delle comunità locali e degli utenti.

3.– Preliminarmente, si deve rilevare che, nel periodo intercorso tra l'impugnazione e la discussione delle questioni in esame, i commi 10 e 14 sono stati modificati dalla legge della Regione Abruzzo 17 luglio 2012, n. 34 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 3 agosto 2011, n. 25 recante: «Disposizioni in materia di acque con istituzione del fondo speciale destinato alla perequazione in favore del territorio montano per le azioni di tutela delle falde e in materia di proventi relativi alle utenze di acque pubbliche», integrazione alla legge regionale 17 aprile 2003, n. 7 recante: «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2003 e pluriennale 2003-2005 della Regione Abruzzo – legge finanziaria regionale 2003», modifiche alla legge regionale 12 aprile 2011, n. 9 recante «Norme in materia di Servizio Idrico Integrato della Regione Abruzzo» e modifica all'art. 63 della L.R. n. 1/2012 recante: Legge finanziaria regionale 2012).

In particolare, nel comma 10 sono stati inseriti due nuovi periodi, i quali prevedono che «L'Assemblea dei Sindaci è integrata dai Sindaci dei Comuni di altre province che sono soci del

soggetto gestore che opera prevalentemente nella provincia. Le maggioranze e le presenze previste nel comma 11 e nei regolamenti di cui al comma 12 sono determinate tenendo conto di tale integrazione».

Nel secondo periodo del comma 14, invece, sono state inserite, dopo le parole «deliberazioni delle ASSI», le seguenti «superando eventuali contrasti».

Si tratta di modifiche che non incidono sulla sostanza normativa oggetto dell'impugnativa statale; pertanto, le questioni promosse mantengono inalterata la loro attualità e devono intendersi trasferite sul testo oggi vigente delle disposizioni censurate.

4.– La questione di legittimità costituzionale dei commi 10, 11 e 14 è parzialmente fondata, nei termini di seguito precisati.

4.1.– Il servizio idrico integrato è stato qualificato da questa Corte come «servizio pubblico locale di rilevanza economica» (sentenza n. 187 del 2011), pur nel rilievo che tale espressione non è mai utilizzata in ambito comunitario (sentenza n. 325 del 2010). La giurisprudenza costituzionale è inoltre univoca nel ritenere che la disciplina normativa di tale servizio ricade nelle materie della «tutela della concorrenza» e della «tutela dell'ambiente», entrambe di competenza legislativa esclusiva dello Stato. Di conseguenza, la potestà legislativa regionale deve contenersi nei limiti, negativi e positivi, tracciati dalla legislazione statale.

4.2.– Per quanto riguarda le Autorità d'ambito, preposte alla programmazione ed alla gestione del servizio idrico integrato nel territorio delle Regioni, l'art. 2, comma 186-bis, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2010), nel sopprimere le Autorità d'ambito territoriale, di cui agli artt. 148 e 201 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), ha stabilito che «le regioni attribuiscono con legge le funzioni già esercitate dalle Autorità, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza».

Con la modifica del 2009, la legislazione statale ha inteso realizzare, mediante l'attuazione dei principi di cui sopra, una razionalizzazione nella programmazione e nella gestione del servizio idrico integrato, superando la precedente frammentazione. Perché ciò avvenga, è innanzitutto necessario che i soggetti cui sono affidate le funzioni abbiano una consistenza territoriale adeguata, ma è anche indispensabile che i piani d'ambito abbiano natura integrata e unitaria, in modo da realizzare l'efficienza, l'efficacia e l'economicità del servizio.

5.– La Regione Abruzzo, avvalendosi degli spazi di autonomia ad essa riconosciuti dalla legge statale (art. 2, comma 186-bis, della legge n. 191 del 2009) e dalla giurisprudenza di questa Corte (sentenza n. 128 del 2011), ha previsto (art. 1, comma 5, della legge reg. n. 9 del 2011), per il servizio idrico integrato, un ambito territoriale unico regionale (ATUR), coincidente con l'intero territorio regionale, ed un unico soggetto d'ambito competente (ente regionale per il servizio idrico – ERSI), al quale sono attribuite tutte le funzioni già assegnate alle soppresse Autorità d'ambito.

L'art. 1, comma 10, della stessa legge regionale istituisce l'assemblea dei sindaci (ASSI) in ciascuna Provincia della Regione, «per l'esercizio delle competenze nelle materie assegnate agli enti locali dalla legislazione statale e regionale». L'ASSI, «nell'ambito delle competenze materiali e territoriali di cui al comma 10, esprime in via ordinaria pareri obbligatori e vincolanti all'ERSI» (art. 1, comma 11). Inoltre, «l'ERSI propone gli atti fondamentali di pianificazione e di programmazione del Servizio alle ASSI, che esprimono parere obbligatorio e vincolante» (art. 1, comma 14).

5.1.– Si deve al riguardo osservare che il rispetto dei principi di sussidiarietà, di differenziazione e di adeguatezza, richiamati dal sopra citato art. 2, comma 186-bis, della legge n. 191 del 2009, implica che non possa essere trascurato, nella prefigurazione normativa regionale della struttura e



delle funzioni dei soggetti attributari dei servizi, il ruolo degli enti locali e che debba essere prevista la loro cooperazione in vista del raggiungimento di fini unitari nello spazio territoriale che il legislatore regionale reputa ottimale. Si deve ritenere, pertanto, che un organismo come l'assemblea dei sindaci (ASSI) ben si inserisca nell'organizzazione dell'ente regionale unitario, allo scopo di mantenere un costante rapporto tra programmazione e gestione del servizio su scala regionale ed esigenze dei singoli territori compresi nell'ambito complessivo dell'ERSI.

Per tale ragione, la questione di legittimità costituzionale del comma 10 dell'art. 1 della legge della Regione Abruzzo n. 9 del 2011 non è fondata.

5.2.– La presenza attiva dei Comuni nell'organizzazione e nell'esercizio delle funzioni dell'ente regionale non può tuttavia privare quest'ultimo della potestà di decidere in via definitiva, operando una sintesi delle diverse istanze e dei concorrenti, e in ipotesi divergenti, interessi delle singole comunità territoriali sub-regionali. La stessa legge regionale impugnata, dopo la modifica introdotta nel comma 14 dell'art. 1, prevede che il coordinamento e l'unificazione, a livello regionale, delle deliberazioni delle ASSI avvenga «superando eventuali contrasti». Ciò in coerenza con l'art. 149, comma 3, secondo periodo, del d.lgs. n. 152 del 2006 – evocato dal ricorrente come norma interposta ai fini del presente giudizio – che così stabilisce: «Il programma degli interventi, commisurato all'intera gestione, specifica gli obiettivi da realizzare, indicando le infrastrutture a tal fine programmate e i tempi di realizzazione».

Emerge dalla disposizione statale sopra citata – nel suo complesso ed anche al di là dell'inciso sopra riportato – la natura necessariamente unitaria del piano d'ambito affidato alla competenza dell'ente regionale. Tale unitarietà si pone tuttavia in contrasto con l'effetto vincolante attribuito dalle norme regionali impuginate ai pareri espressi dall'Assemblea dei sindaci, portatori di istanze potenzialmente frammentarie, di cui si deve tener conto nella redazione del piano regionale, ma che non possono condizionare in modo insuperabile l'attività programmatica e pianificatoria dell'ente regionale attributario del servizio. La natura vincolante del parere dell'ASSI finisce per vanificare di fatto, nel territorio della Regione Abruzzo, l'intento razionalizzatore ed efficientistico della riforma statale, con cui sono state soppresse le preesistenti Autorità d'ambito.

Per i motivi sopra specificati, si deve dichiarare l'illegittimità costituzionale dei commi 11 e 14 dell'art. 1 della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2011, limitatamente alle parole «e vincolanti» nel comma 11 e alle parole «e vincolante» nel comma 14, per contrasto con l'art. 149 del d.lgs. n. 152 del 2006, quale norma interposta, rispetto all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

5.3.– Per le ragioni evidenziate nel paragrafo precedente, deve essere dichiarata, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 15, della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2011, limitatamente alle parole «e vincolante».

6.– Il ricorrente impugna, inoltre, l'art. 1, comma 16, secondo periodo, della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2011, per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in quanto la previsione di un parere obbligatorio ma non vincolante da parte dell'ente pubblico affidante sul gestore in house del servizio, e del rispetto dell'autonomia gestionale del soggetto affidatario, delineerebbe «un sistema che svuota di contenuto il c.d. controllo analogo e, quindi, aggira il divieto di affidamento del servizio “in house” solo in via eccezionale e [...] i principi generali del diritto comunitario, tra cui la non discriminazione, la parità di trattamento, la trasparenza».

Il comma 16, secondo periodo, è impugnato anche per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in quanto la mancata previsione di un controllo effettivo e strutturale sui soggetti in house da parte dell'ente pubblico locale determinerebbe la violazione delle regole della concorrenza. La norma regionale, infatti, consentirebbe a soggetti svincolati da un controllo stringente dell'ente pubblico locale la gestione in house del servizio idrico.

6.1.– Preliminarmente, deve essere rilevato che il censurato secondo periodo del comma 16 è stato abrogato dalla legge reg. Abruzzo n. 34 del 2012, con la conseguenza che la norma impugnata è stata in vigore dal 5 maggio 2011 (data dell'entrata in vigore della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2011) al 26 luglio 2012 (data dell'entrata in vigore della legge reg. Abruzzo n. 34 del 2012).

La norma in esame prevede, al primo periodo, non impugnato, che il controllo analogo sui gestori in house sia svolto dall'ERSI o dal Commissario di cui al successivo comma 19 della medesima legge reg. Abruzzo n. 9 del 2011. Il secondo periodo indica le modalità di esercizio del controllo analogo che sono ritenute illegittime dal Presidente del Consiglio dei ministri nell'odierno giudizio di costituzionalità.

Nonostante l'integrale abrogazione del censurato secondo periodo del comma 16, non è possibile escludere che la norma ivi prevista abbia avuto applicazione nel periodo di vigenza. Infatti, mentre l'ERSI non risulta ancora istituito, il Commissario di cui al comma 19 è stato nominato prima dell'abrogazione della norma impugnata, con la conseguenza che il controllo analogo sui gestori in house ben potrebbe essere stato esercitato secondo le modalità qui censurate.

Pertanto, questa Corte è tenuta ad esaminare il merito delle questioni promosse.

6.2.– La Corte di giustizia dell'Unione europea ha riconosciuto che rientra nel potere organizzativo delle autorità pubbliche degli Stati membri "autoprodurre" beni, servizi o lavori, mediante il ricorso a soggetti che, ancorché giuridicamente distinti dall'ente conferente, siano legati a quest'ultimo da una "relazione organica" (cosiddetto affidamento in house). Allo scopo di evitare che l'affidamento diretto a soggetti in house si risolva in una violazione dei principi del libero mercato e quindi delle regole concorrenziali, che impongono sia garantito il pari trattamento tra imprese pubbliche e private, la stessa Corte ha affermato che è possibile non osservare le regole della concorrenza a due condizioni. La prima è che l'ente pubblico svolga sulla società in house un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi; la seconda è che il soggetto affidatario realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente pubblico (sentenza 18 novembre 1999, in causa C-107/98, Teckal). Tale impostazione è costantemente richiamata dalla giurisprudenza di questa Corte (ex plurimis, sentenza n. 439 del 2008).

6.3.– La norma regionale impugnata prevede che il controllo analogo sia esercitato – dall'ERSI ovvero dal Commissario unico straordinario (CUS) – sugli affidatari in house del servizio idrico integrato «nel rispetto dell'autonomia gestionale del soggetto gestore», attraverso «parere obbligatorio» sugli atti fondamentali di quest'ultimo.

Si deve in proposito ricordare che l'art. 15 del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135 (Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 20 novembre 2009, n. 166, novellando l'art. 23-bis del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133, stabiliva: «Tutte le forme di affidamento del servizio idrico integrato, di cui all'articolo 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008 [...] devono avvenire nel rispetto dei principi di autonomia gestionale del soggetto gestore [...]».

A seguito dell'esito positivo della consultazione referendaria ammessa con sentenza n. 24 del 2011 di questa Corte, l'art. 23-bis del d.l. n. 112 è stato abrogato, mentre l'art. 4 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 14 settembre 2011, n. 148, sostanzialmente riproduttivo della norma abrogata, è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo con la sentenza n. 199 del 2012, per violazione del divieto di ripristino di normativa abrogata a seguito di referendum, e quindi dell'art. 75 Cost.

La conseguenza delle vicende legislative e referendarie brevemente richiamate è che, attualmente, si deve ritenere applicabile la normativa e la giurisprudenza comunitarie in materia, senza alcun riferimento a leggi interne.

6.4.– Alla luce di quanto sinora esposto, il comma 16 dell'art. 1 della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2011 deve ritenersi costituzionalmente illegittimo sia per la previsione del rispetto dell'autonomia gestionale del soggetto affidatario in house, sia per la prescrizione di pareri obbligatori, ma non vincolanti, sugli atti fondamentali del soggetto gestore.

Per il primo profilo, si deve ricordare che la Corte di giustizia dell'Unione europea ha affermato che sul soggetto concessionario deve essere esercitato «un controllo che consente all'autorità pubblica concedente di influenzarne le decisioni. Deve trattarsi di una possibilità di influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni importanti» (sentenza 13 ottobre 2005, in causa C-458/03, Parking Brixen). Ciò non significa che siano annullati tutti i poteri gestionali dell'affidatario in house, ma che la «possibilità di influenza determinante» è incompatibile con il rispetto dell'autonomia gestionale, senza distinguere – in coerenza con la giurisprudenza comunitaria – tra decisioni importanti e ordinaria amministrazione.

Anche con riferimento al secondo profilo, è appena il caso di osservare che il condizionamento stretto, richiesto dalla giurisprudenza comunitaria, non può essere assicurato da pareri obbligatori, ma non vincolanti, resi peraltro – come esplicitamente prevede la norma impugnata – «sugli atti fondamentali del soggetto gestore in house».

Pertanto, l'intero secondo periodo del comma 16 dell'art. 1 della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2011 deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.

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

per questi motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 11, primo periodo, della legge della Regione Abruzzo 12 aprile 2011, n. 9 (Norme in materia di Servizio Idrico Integrato della Regione Abruzzo), limitatamente alle parole «e vincolanti»;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 14, della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2011, limitatamente alle parole «e vincolante»;

3) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 15, della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2011, limitatamente alle parole «e vincolante»;

4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 16, secondo periodo, della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2011, nel testo vigente prima della sua abrogazione;

5) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 10, della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2011, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

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

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

Depositata in Cancelleria il 28 marzo 2013.

## **Sentenza: 28 marzo 2013, n. 51**

**Materia:** assistenza sanitaria - promozione della ricerca sanitaria

**Limiti violati:** art.81, quarto comma, Cost.

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Commissario dello Stato per la Regione siciliana

**Oggetto:** delibera legislativa dell'Assemblea regionale siciliana relativa al disegno di legge n. 483 (Promozione della ricerca sanitaria)

**Esito:** illegittimità costituzionale della delibera legislativa impugnata

**Estensore nota:** Cesare Belmonte

Il Commissario dello Stato per la Regione siciliana ha impugnato la delibera legislativa relativa al disegno di legge n. 483 (Promozione della ricerca sanitaria), approvata dall'Assemblea regionale siciliana nella seduta del 30 luglio 2012, ai sensi dell'art. 28 dello statuto della Regione siciliana, in riferimento all'art. 81, quarto comma, della Costituzione.

Il Commissario ritiene che il disegno di legge sia costituzionalmente illegittimo sulla base del contenuto del suo articolo 8, che disciplina il finanziamento dei programmi operativi in tema di ricerca sanitaria in esso contenuti. La norma prevede al comma 1 che l'Assessore regionale per la salute è autorizzato ad utilizzare, per la finalità della legge, una quota a valere sull'1 per cento del Fondo Sanitario Regionale, fissata in sede di programmazione delle risorse, non inferiore a un milione di euro per anno e non superiore a tre milioni di euro per anno. Inoltre, (comma 2) per le attività di ricerca compatibili con le previsioni e discipline dei singoli fondi strutturali europei, potranno essere attivate ulteriori risorse a valere sulle quote degli indicati fondi assegnate alla Regione.

Il ricorrente rammenta che la Regione siciliana è sottoposta a piano di rientro (PDR) dal disavanzo regionale della sanità e che tuttora non è in grado di garantire l'equilibrio di bilancio con il finanziamento programmato a livello nazionale per far fronte agli obblighi derivanti dal servizio sanitario. Peraltro la sottoposizione della Regione siciliana al piano di rientro ha già comportato un aumento degli oneri fiscali ed in particolare le maggiorazioni dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) e l'addizionale dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF).

Il piano di rientro sarebbe assolutamente vincolante nel circoscrivere le tipologie di spesa sanitaria agli appositi elenchi componenti il fabbisogno concordato con lo Stato in sede di redazione del piano stesso.

Ciò posto, il nuovo programma di interventi contenuto nel disegno di legge in oggetto non sarebbe ricompreso nelle tipologie di spesa consentite nel piano di rientro e dunque non potrebbe in alcun modo gravare sul Fondo sanitario regionale. In definitiva, il legislatore regionale, anziché procedere al reperimento delle risorse necessarie al finanziamento dei nuovi oneri, si sarebbe limitato ad inserire una nuova finalità per l'utilizzo di risorse già interamente vincolate dal piano di rientro.

In ogni caso, la tecnica di copertura utilizzata nell'art. 8 non sarebbe conforme alle modalità indicate dalla normativa contabile statale. Dagli atti parlamentari non risulterebbe, infine, la redazione della scheda tecnica relativa alla quantificazione delle nuove spese e neppure l'Assessorato regionale all'economia avrebbe fornito gli elementi chiarificatori richiesti.

La Corte osserva preliminarmente che il ricorrente ha formulato, in riferimento al medesimo parametro costituzionale, due distinte censure: la prima riguardante la inderogabilità delle

prescrizioni contenute nel piano di rientro, la seconda riguardante l'osservanza delle tecniche di copertura prescritte dalla normativa statale.

Ai fini dell'esame della prima censura, il giudice delle leggi enumera le fonti normative statali che hanno disciplinato la redazione e gli effetti dei piani di rientro richiamando in successione le seguenti fonti:

- l'art. 1, comma 796, lettera b), della l. 296/2006 (Legge finanziaria 2007), secondo cui gli interventi individuati dai programmi operativi di riorganizzazione, qualificazione o potenziamento del servizio sanitario regionale, necessari per il perseguimento dell'equilibrio economico, oggetto degli accordi stipulati fra le singole Regioni e i competenti Ministeri, sono vincolanti per la Regione che ha sottoscritto l'accordo;

- i commi 80, secondo periodo, e 95 dell'art. 2 della l. 191/2009 (Legge finanziaria per il 2010), secondo cui gli interventi individuati dal piano sono vincolanti per la Regione, che è obbligata a rimuovere i provvedimenti, anche legislativi, e a non adottarne di nuovi che siano di ostacolo alla piena attuazione del piano di rientro;

- l'art. 11, comma 1, del d.l. 78/2010 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), che ha introdotto la possibilità di prorogare per il triennio 2010-2012 i tempi di attuazione dei piani di rientro che non abbiano raggiunto gli obiettivi di riequilibrio;

- l'art. 15, comma 20, del d.l. 95/2012 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini), che a decorrere dal 2013 consente l'ulteriore proroga dei piani qualora al termine del periodo di riferimento del Piano di rientro o della sua prosecuzione, non venga verificato positivamente il raggiungimento degli obiettivi strutturali del piano stesso o della sua prosecuzione;

- l'art. 20, commi 1 e 2, del d.lgs. 118/2011, in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, con cui si dispone che nell'ambito del bilancio regionale le regioni garantiscono un'esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del proprio servizio sanitario regionale, al fine di consentire la confrontabilità immediata fra le entrate e le spese sanitarie iscritte nel bilancio regionale e le risorse indicate negli atti di determinazione del fabbisogno sanitario regionale standard e di individuazione delle correlate fonti di finanziamento, nonché un'agevole verifica delle ulteriori risorse rese disponibili dalle Regioni per il finanziamento del medesimo servizio sanitario regionale per l'esercizio corrente.

Tutte le norme evocate costituiscono, a giudizio della Corte, **oltreché principi di coordinamento della finanza pubblica, anche specificazione del principio di copertura della spesa contenuto nell'art. 81, quarto comma, Cost.**, *in quanto disciplinano meccanismi vincolanti finalizzati a prevenire e a precludere ipotesi di spesa non assistite da adeguato finanziamento.*

Tornando al caso di specie, la Corte osserva che la Regione siciliana è stata sottoposta al regime vincolato del piano di rientro avendo sottoscritto con il Ministero della salute, il Ministero dell'economia e finanze, un Accordo per l'approvazione del Piano di rientro di riorganizzazione, di riqualificazione e di individuazione degli interventi per il perseguimento dell'equilibrio economico; regime vincolato che su espressa iniziativa della Regione è stato esteso, senza alcuna interruzione temporale, al triennio 2013 - 2015. E' altresì certo, continua la Corte, *che nessun servizio previsto nell'impugnato disegno di legge sia presente tra le attività per le quali è consentito l'impiego del Fondo sanitario regionale sottoposto ai vincoli del piano di rientro.*

L'imputazione della spesa al Fondo sanitario regionale, prevista dall'art. 8, comma 1, del disegno di legge impugnato, **contravviene pertanto al divieto, contenuto nella disciplina statale dei piani di rientro, di estendere il finanziamento a servizi non espressamente previsti dal piano stesso**, con la conseguente violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost..

Con riguardo alla corrispondenza tra copertura finanziaria del disegno di legge e articolazione del bilancio, la formulazione dell'art. 8, commi 1 e 2, non è inoltre conforme ai principi sanciti dal d.lgs. 118/2011, anch'esso specificativo dell'art. 81, quarto comma, Cost.

Il comma 1 dell'art. 8 fa oscillare il finanziamento tra euro un milione ed euro tre milioni e non quantifica quest'ultimo con criteri certi, **non consentendone l'inserimento in apposita posta di bilancio correlata alla dimensione finanziaria e alla specificità dell'obiettivo.**

A sua volta il comma 2, prevedendo l'impiego di indefiniti fondi strutturali europei, non consente un'esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite, impedendo **la confrontabilità immediata fra le entrate e le spese sanitarie iscritte nel bilancio regionale e le risorse indicate negli atti di determinazione del fabbisogno sanitario regionale standard e di individuazione delle correlate fonti di finanziamento.**

Infine, non solo la norma finanziaria ma **l'intero disegno di legge** viola l'art. 81, quarto comma, Cost., in quanto **privo dell'indicazione dei mezzi** per raggiungere gli obiettivi di natura operativa in esso contemplati. *In tal modo viene disatteso un obbligo costituzionale al quale il legislatore, anche regionale 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.*

Per questi motivi la Corte costituzionale dichiara l'illegittimità costituzionale della delibera legislativa in parola nel suo complesso.

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione siciliana - Promozione della ricerca sanitaria - Funzionamento dei programmi operativi - Previsione che l'assessore regionale alla salute possa utilizzare una quota a valere sull'1 per cento del Fondo Sanitario Regionale, non inferiore a un milione di euro e non superiore a tre milioni di euro - Utilizzo di risorse già interamente vincolate dal piano di rientro dal disavanzo regionale della sanità, concordato con lo Stato - Tecnica di copertura non conforme alle modalità indicate dalla legge di contabilità e finanza pubblica, espressive di un principio fondamentale del coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale - Estensione alla intera legge di spesa - Assorbimento di ulteriore questione. - Delibera legislativa della Assemblea regionale siciliana, relativa al disegno di legge n. 483, approvata il 30 luglio 2012. - Costituzione, art. 81, quarto comma; legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 796, lettera b); legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, commi 80, secondo periodo, e 95; (Costituzione, art. 81, quarto comma, in relazione al combinato disposto degli artt. 17 e 19 della legge 31 dicembre 2009, n. 196). (GU n.14 del 3-4-2013)**

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della delibera legislativa relativa al disegno di legge n. 483 (Promozione della ricerca sanitaria), approvata dall'Assemblea regionale siciliana nella seduta del 30 luglio 2012, promosso dal Commissario dello Stato per la Regione siciliana con ricorso notificato il 7 agosto 2012, depositato in cancelleria il 14 agosto 2012 ed iscritto al n. 114 del registro ricorsi 2012.

*Udito* nell'udienza pubblica del 13 marzo 2013 il Giudice relatore Aldo Carosi;

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

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1. – Viene all'esame di questa Corte il ricorso n. 114 del 2012, con il quale il Commissario dello Stato per la Regione siciliana ha impugnato la delibera legislativa relativa al disegno di legge n. 483

(Promozione della ricerca sanitaria), approvata dall'Assemblea regionale siciliana nella seduta del 30 luglio 2012, in riferimento all'art. 81, quarto comma, della Costituzione.

Il Commissario ritiene che il disegno di legge sia costituzionalmente illegittimo sulla base del contenuto del suo articolo 8, il quale disciplina il finanziamento dei programmi operativi in esso contenuti.

La disposizione in questione è così formulata «1. L'Assessore regionale per la salute è autorizzato ad utilizzare, per la finalità della presente legge, una quota a valere sull'1 per cento del Fondo Sanitario Regionale, ai sensi dell'art. 66, comma 9, della legge regionale 1 settembre 1993, n. 25, fissata in sede di programmazione delle risorse, non inferiore a un milione di euro per anno e non superiore a tre milioni di euro per anno. La struttura intermedia del Dipartimento regionale per le attività sanitarie e Osservatorio epidemiologico è competente per la gestione amministrativa delle risorse sopra individuate. 2. Per le attività di ricerca compatibili con le previsioni e discipline dei singoli fondi strutturali europei, potranno altresì essere attivate ulteriori risorse a valere sulle quote degli indicati fondi assegnate alla Regione».

Il ricorrente rammenta che la Regione siciliana è sottoposta a piano di rientro (PDR) dal disavanzo regionale della sanità e che tuttora non è in grado di garantire l'equilibrio di bilancio con il finanziamento programmato a livello nazionale per far fronte agli obblighi derivanti dal servizio sanitario. Peraltro, sottolinea il Commissario che la sottoposizione della Regione siciliana al piano di rientro ha già comportato un aumento degli oneri fiscali su base regionale ed in particolare le maggiorazioni dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) e l'addizionale dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF).

Il piano di rientro sarebbe, d'altro canto, assolutamente vincolante nel circoscrivere le tipologie di spesa sanitaria agli appositi elenchi componenti il fabbisogno concordato con lo Stato in sede di redazione del piano stesso. Tale tassatività sarebbe intrinsecamente collegata alla necessità di garantire i livelli essenziali di assistenza (LEA).

Il nuovo programma di interventi contenuto nell'impugnato disegno di legge non sarebbe ricompreso nelle tipologie di spesa consentite nel piano di rientro e, per questo motivo, gli sarebbe interdetto di gravare sul Fondo sanitario regionale. In tal senso, sarebbe tassativa la prescrizione contenuta nell'art. 1, comma 796, lettera b), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007).

In definitiva, il legislatore regionale, anziché procedere al reperimento delle risorse necessarie al finanziamento dei nuovi oneri, si limiterebbe piuttosto ad inserire una nuova finalità per l'utilizzo di risorse già interamente vincolate dal piano di rientro.

In ogni caso, ferma restando la vincolatività di quest'ultimo e la mancata previsione, tra i servizi sanitari in esso contemplati, delle attività disciplinate dal disegno di legge, la tecnica di copertura utilizzata nel richiamato art. 8 non sarebbe conforme alle modalità indicate all'art. 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), il quale costituirebbe, secondo quanto espressamente stabilito all'art. 1, comma 4, della legge n. 196 del 2009, espressione di un principio fondamentale del coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto finalizzato alla tutela dell'unità economica della Repubblica e sarebbe applicabile anche alle Regioni a statuto speciale ai sensi dell'art. 19 della citata legge.

Dagli atti parlamentari non risulterebbe, infine, la redazione della scheda tecnica di cui all'art. 7 della legge della Regione siciliana 8 luglio 1977, n. 47 (Norme in materia di bilancio e contabilità della regione siciliana) relativa alla quantificazione delle nuove spese e neppure l'Assessorato regionale all'economia avrebbe fornito gli elementi chiarificatori richiesti ai sensi dell'art. 3 del decreto del Presidente della Repubblica 4 giugno 1969, n. 488 (Norme di attuazione dello statuto della Regione siciliana, integrative del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 10 maggio 1947, n. 307, concernente il commissario dello Stato).



2. – Deve essere preliminarmente osservato che il ricorrente ha formulato, in riferimento al medesimo parametro costituzionale, due distinte censure. La prima riguarda la inderogabilità delle prescrizioni contenute nel piano di rientro, la quale impedisce qualsiasi estensione di spesa a servizi sanitari diversi da quelli compresi nel piano stesso. La seconda fa riferimento all'osservanza delle tecniche di copertura prescritte dal combinato disposto degli artt. 17 e 19 della legge n. 196 del 2009.

3. – Ai fini dell'esame della prima censura occorre vagliare in sequenza le disposizioni che hanno disciplinato la redazione e gli effetti del cosiddetto piano di rientro per confrontarle con la fattispecie concreta afferente alla Regione siciliana.

3.1 – L'art. 1, comma 796, lettera b), della legge n. 296 del 2006 prescrive, tra l'altro, che «Gli interventi individuati dai programmi operativi di riorganizzazione, qualificazione o potenziamento del servizio sanitario regionale, necessari per il perseguimento dell'equilibrio economico, nel rispetto dei livelli essenziali di assistenza, oggetto degli accordi di cui all'articolo 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, e successive modificazioni, come integrati dagli accordi di cui all'articolo 1, commi 278 e 281, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, sono vincolanti per la regione che ha sottoscritto l'accordo».

Successivamente, i commi 80, secondo periodo, e 95 dell'art. 2 della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Legge finanziaria per il 2010), hanno stabilito che «[...] Gli interventi individuati dal piano sono vincolanti per la regione, che è obbligata a rimuovere i provvedimenti, anche legislativi, e a non adottarne di nuovi che siano di ostacolo alla piena attuazione del piano di rientro. [...] Gli interventi individuati dal piano di rientro sono vincolanti per la Regione, che è obbligata a rimuovere i provvedimenti, anche legislativi, e a non adottarne di nuovi che siano di ostacolo alla piena attuazione del piano di rientro».

Proprio in relazione alle richiamate disposizioni, questa Corte ha già affermato che «l'autonomia legislativa concorrente delle Regioni nel settore della tutela della salute ed in particolare nell'ambito della gestione del servizio sanitario può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa. [...] Pertanto, il legislatore statale può legittimamente imporre alle Regioni vincoli alla spesa corrente per assicurare l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari» (sentenze n. 91 del 2012, n. 163 del 2011 e n. 52 del 2010).

L'art. 11, comma 1, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, ha introdotto la possibilità di prorogare i tempi di attuazione dei piani di rientro che non abbiano raggiunto gli obiettivi di riequilibrio, prevedendo che «1. Nel rispetto degli equilibri programmati di finanza pubblica, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, le Regioni sottoposte ai piani di rientro per le quali, non viene verificato positivamente in sede di verifica annuale e finale il raggiungimento al 31 dicembre 2009 degli obiettivi strutturali del Piano di rientro e non sussistono le condizioni di cui all'articolo 2, commi 77 e 88, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, avendo garantito l'equilibrio economico nel settore sanitario e non essendo state sottoposte a commissariamento, possono chiedere la prosecuzione del Piano di rientro, per una durata non superiore al triennio, ai fini del completamento dello stesso secondo programmi operativi nei termini indicati nel Patto per la salute per gli anni 2010-2012 del 3 dicembre 2009 e all'articolo 2, comma 88, della legge 23 dicembre 2009, n. 191». Infine, l'art. 15, comma 20, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, statuisce che: «Si applicano, a decorrere dal 2013, le disposizioni di cui all'articolo 11, comma 1, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, qualora al termine del periodo di riferimento del Piano di rientro ovvero della sua

prosecuzione, non venga verificato positivamente, in sede di verifica annuale e finale, il raggiungimento degli obiettivi strutturali del piano stesso, ovvero della sua prosecuzione».

Per quel che riguarda il rapporto tra spese sanitarie e disciplina del bilancio regionale, l'art. 20, commi 1 e 2, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), dispone che: «1. Nell'ambito del bilancio regionale le regioni garantiscono un'esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del proprio servizio sanitario regionale, al fine di consentire la confrontabilità immediata fra le entrate e le spese sanitarie iscritte nel bilancio regionale e le risorse indicate negli atti di determinazione del fabbisogno sanitario regionale standard e di individuazione delle correlate fonti di finanziamento, nonché un'agevole verifica delle ulteriori risorse rese disponibili dalle Regioni per il finanziamento del medesimo servizio sanitario regionale per l'esercizio in corso. A tal fine le Regioni adottano un'articolazione in capitoli tale da garantire, sia nella sezione dell'entrata che nella sezione della spesa, ivi compresa l'eventuale movimentazione di partite di giro, separata evidenza delle seguenti grandezze: A) Entrate: a) finanziamento sanitario ordinario corrente quale derivante dalle fonti di finanziamento definite nell'atto formale di determinazione del fabbisogno sanitario regionale standard e di individuazione delle relative fonti di finanziamento intercettate dall'ente regionale, ivi compresa la mobilità attiva programmata per l'esercizio; b) finanziamento sanitario aggiuntivo corrente, quale derivante dagli eventuali atti regionali di incremento di aliquote fiscali per il finanziamento della sanità regionale, dagli automatismi fiscali intervenuti ai sensi della vigente legislazione in materia di copertura dei disavanzi sanitari, da altri atti di finanziamento regionale aggiuntivo, ivi compresi quelli di erogazione dei livelli di assistenza superiori rispetto ai LEA, da pay back e da iscrizione volontaria al Servizio sanitario nazionale; c) finanziamento regionale del disavanzo sanitario pregresso; d) finanziamento per investimenti in ambito sanitario, con separata evidenza degli interventi per l'edilizia sanitaria finanziati ai sensi dell'articolo 20, della legge n. 67 del 1988; B) Spesa: a) spesa sanitaria corrente per il finanziamento dei LEA, ivi compresa la mobilità passiva programmata per l'esercizio e il pay back; b) spesa sanitaria aggiuntiva per il finanziamento di livelli di assistenza sanitaria superiori ai LEA; c) spesa sanitaria per il finanziamento di disavanzo sanitario pregresso; d) spesa per investimenti in ambito sanitario, con separata evidenza degli interventi per l'edilizia sanitaria finanziati ai sensi dell'articolo 20, della legge n. 67 del 1988. 2. Per garantire effettività al finanziamento dei livelli di assistenza sanitaria, le Regioni: a) accertano ed impegnano nel corso dell'esercizio l'intero importo corrispondente al finanziamento sanitario corrente, ivi compresa la quota premiale condizionata alla verifica degli adempimenti regionali, le quote di finanziamento sanitario vincolate o finalizzate, nonché gli importi delle manovre fiscali regionali destinate, nell'esercizio di competenza, al finanziamento del fabbisogno sanitario regionale standard, come stimati dal competente Dipartimento delle finanze. Ove si verificchino la perdita definitiva di quote di finanziamento condizionate alla verifica di adempimenti regionali, ai sensi della legislazione vigente, ovvero un minore importo effettivo delle risorse derivanti dalla manovra fiscale regionale che finanzia l'esercizio, detti eventi sono registrati come cancellazione dei residui attivi nell'esercizio nel quale la perdita si determina definitivamente; b) accertano ed impegnano nel corso dell'esercizio l'intero importo corrispondente al finanziamento regionale del disavanzo sanitario pregresso».

3.2. – Sulla base dell'art. 1, comma 796, lettera b), della legge n. 296 del 2006 la Regione Siciliana ha sottoscritto in data 31 luglio 2007 con il Ministero della salute, il Ministero dell'economia e finanze, un Accordo per l'approvazione del Piano di rientro di riorganizzazione, di riqualificazione e di individuazione degli interventi per il perseguimento dell'equilibrio economico ai sensi dell'articolo 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311.

Essa ha poi approvato il Programma Operativo (POR) per gli anni 2010 - 2012 (delibera di Giunta 30 dicembre 2010, n. 497 e decreto dell'Assessore alla salute 30 dicembre 2010, n. 3254), al

fine di completare il processo di contenimento e riqualificazione intrapreso con il Piano 2007 - 2009.

Nei suddetti documenti non risulta – tra gli obiettivi e i servizi suscettibili di finanziamento – la finalità di incentivare la ricerca su temi di specifico interesse della Regione.

Per l'esercizio in corso, la Regione siciliana, attraverso apposita nota dell'Assessore alla salute in data 24 gennaio 2013, ha manifestato allo Stato la sua volontà di proseguire l'attuazione del Piano di rientro avvalendosi «della facoltà prevista all'art. 15, comma 20, del D.L. n. 95/2012, convertito in legge n.135/2012 in continuità con il Programma Operativo 2010-2012 di prosecuzione del Piano di rientro, mediante la predisposizione di un “piano di Consolidamento e Sviluppo delle misure strutturali e di innalzamento del livello di qualità del Sistema sanitario Regionale” per il triennio 2013-2015». Con nota del 19 febbraio 2013, prot. 33P, il Ministro della salute di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze ha preso atto della opzione esercitata dalla Regione siciliana.

Nell'impugnato disegno di legge non risulta, peraltro, alcun riferimento all'articolazione del bilancio dell'esercizio 2012, secondo quanto previsto dall'art. 20, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 118 del 2011.

4. – Alla luce del complesso quadro normativo e della descritta fattispecie, la questione posta in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost., in relazione al divieto, contenuto nella disciplina dei piani di rientro, di estendere il finanziamento a servizi non espressamente previsti dal piano stesso, è fondata.

Tutte le norme evocate nel precedente punto 3.1. costituiscono, oltre che espressione di principi di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. (ex plurimis, sentenze n. 260 del 2012, n. 131 del 2012 e n. 163 del 2011), anche specificazione del principio di copertura della spesa contenuto nell'art. 81, quarto comma, Cost., in quanto disciplinano meccanismi vincolanti finalizzati a prevenire e a precludere ipotesi di spesa non assistite da adeguato finanziamento. Dette prescrizioni possono essere così sinteticamente riassunte: a) clausola generale di vincolo del PDR sugli interventi regionali presenti e futuri – sia a carattere normativo che amministrativo – con effetto interdittivo di qualsiasi disposizione incompatibile con gli impegni assunti ai fini del risanamento economico-finanziario del disavanzo sanitario regionale in modo da garantire contemporaneamente detto processo di risanamento e i LEA, attraverso un rigoroso percorso di selezione dei servizi finanziabili; b) valorizzazione di un modulo procedimentale “pattizio”, che si concreta nella esplicita condivisione, da parte delle Regioni con disavanzi nel settore sanitario, dei percorsi di risanamento e di specificazione dei LEA finanziati, nonché della facoltà di protrarne, con autonoma iniziativa, i tempi di attuazione; c) necessaria “conciliazione contabile” tra le spese previste nei piani di rientro ed il bilancio di previsione dell'esercizio di riferimento. Quest'ultima regola si ricollega direttamente al principio della previa copertura della spesa in sede legislativa, il quale presuppone il necessario collegamento e la conseguente coerenza tra il fabbisogno finanziario contenuto nella nuova legge o nel disegno di legge e le relative risorse allocate nel bilancio dell'esercizio cui l'entrata in vigore del nuovo provvedimento legislativo pertiene. Come questa Corte ha già avuto modo di affermare, la stretta relazione tra la nuova legge e il bilancio di previsione non può essere demandata «in sede diversa e in un momento successivo a quello indefettibilmente previsto dall'art. 81, quarto comma, Cost.» (sentenza n. 192 del 2012).

Con riguardo ai profili sub a) e b) non è controverso che la Regione siciliana sia stata sottoposta al regime vincolato del piano di rientro e che – su espressa iniziativa di detta Regione – il regime stesso sia stato esteso, senza alcuna interruzione temporale, al triennio 2013 - 2015 per effetto dell'art. 11, comma 1, del d.l. n. 78 del 2011, convertito dalla legge n. 122 del 2010 e dell'esercitata opzione di cui all'art. 15, comma 20, del d.l. n. 95 del 2012, convertito dalla legge n. 135 del 2012. E' altresì certo che nessun servizio previsto nell'impugnato disegno di legge sia presente tra le attività – ed in particolare all'interno della tabella afferente agli obiettivi generali

specifici ed operativi finalizzati ad assicurare i LEA sul territorio regionale – per le quali è consentito l'impiego del Fondo sanitario regionale sottoposto ai vincoli del piano di rientro.

Per questo motivo l'imputazione della spesa al Fondo sanitario regionale, prevista dall'art. 8, comma 1, dell'impugnato disegno di legge n. 483 del 2012, contrasta con le prescrizioni dell'art. 1, comma 796, lettera b), della legge 296 del 2006 e dell'art. 2, commi 80, secondo periodo, e 95 della legge n. 191 del 2009 e ciò determina la violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost. Sotto questo profilo non rileva la perdurante vigenza dell'art. 66, comma 9, della legge regionale siciliana 1 settembre 1993, n. 25 (Interventi sanitari per l'occupazione produttiva in Sicilia), il quale consente l'imputazione di una quota di spesa pari all'uno per cento del fondo sanitario regionale per finalità ulteriori rispetto a quelle previste dal piano di rientro. Le citate disposizioni, ed in particolare l'art. 2, comma 80, della legge n. 191 del 2009, ne interdicono comunque la efficacia fino alla piena attuazione del piano di rientro.

Con riguardo al profilo sub c) di corrispondenza tra copertura finanziaria del disegno di legge e articolazione del bilancio, occorre rilevare come la formulazione dell'art. 8, commi 1 e 2, non sia conforme all'art. 20, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 118 del 2011, anch'esso specificativo dell'art. 81, quarto comma, Cost. Il comma 1 dell'art. 8, facendo oscillare il finanziamento tra euro un milione ed euro tre milioni e non quantificando quest'ultimo con criteri certi, lo rende insuscettibile di essere inserito in apposita posta di bilancio correlata alla dimensione finanziaria e alla specificità dell'obiettivo; il comma 2, prevedendo l'impiego di non meglio individuati «singoli fondi strutturali europei», non ne consente il riferimento all'«esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite». Esso impedisce, infatti, la «confrontabilità immediata fra le entrate e le spese sanitarie iscritte nel bilancio regionale e le risorse indicate negli atti di determinazione del fabbisogno sanitario regionale standard e di individuazione delle correlate fonti di finanziamento» e, in definitiva, la «verifica delle ulteriori risorse rese disponibili [dalla Regione] per il finanziamento del medesimo servizio sanitario regionale» (art. 20, comma 1, d.lgs. n. 118 del 2011).

5. – Va infine rilevato che correttamente il Commissario regionale ha impugnato, insieme alla norma afferente alla copertura, l'intero disegno di legge. Quest'ultimo è infatti privo dell'indicazione dei mezzi per raggiungere gli obiettivi di natura operativa in esso contemplati. In tal modo viene disatteso un obbligo costituzionale al quale il legislatore, anche regionale (ex plurimis, sentenza n. 68 del 2011), non può sottrarsi, ogni qual volta esso preveda attività che non possano realizzarsi se non per mezzo di una spesa, e quest'ultima possa, e debba, venire quantificata secondo una stima effettuata «in modo credibile» (sentenze n. 214 e n. 115 del 2012). «Spetta infatti alla legge di spesa, e non agli eventuali provvedimenti che vi diano attuazione (sentenza n. 141 del 2010; sentenza n. 9 del 1958), determinare la misura, e la copertura, dell'impegno finanziario richiesto perché essa possa produrre effetto, atteso che, in tal modo, viene altresì definito, in una sua componente essenziale, «il contenuto stesso della decisione politica assunta tramite l'adozione, con effetti immediatamente vincolanti, della disposizione» che sia fonte di spesa (sentenza n. 386 del 2008)» (sentenza n. 214 del 2012).

Omettendo di provvedere in tal senso, anche l'intero disegno di legge impugnato ha violato l'art. 81, quarto comma, Cost., dal che deriva la sua illegittimità. Come questa Corte ha già affermato, un simile vizio, investendo la componente finanziaria della legge di spesa, non può che estendersi al complesso delle disposizioni sostanziali generatrici della stessa (sentenza n. 106 del 2011).

7. – Dunque, il disegno di legge della Regione siciliana n. 483 del 2012 prevede interventi in materia sanitaria non contemplati nel piano di rientro dal disavanzo sanitario e l'art. 8 non individua risorse aggiuntive utilizzabili per tale finalità, ponendosi perciò in contrasto con il principio di copertura della spesa di cui all'art. 81, quarto comma, Cost.

8.– L'ulteriore questione di legittimità costituzionale promossa dal ricorrente in riferimento all'art. 81, quarto comma, in relazione al combinato disposto degli artt. 17 e 19 della legge 196 del 2009, resta assorbita.

per questi motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale della delibera legislativa relativa al disegno di legge n. 483 (Promozione della ricerca sanitaria), approvata dall'Assemblea regionale siciliana nella seduta del 30 luglio 2012.

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

Luigi MAZZELLA, Presidente  
Aldo CAROSI, Redattore  
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 28 marzo 2013.

## **Sentenza: 29 marzo 2013, n. 58**

**Materia:** governo del territorio

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

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** articolo 40, comma 1, della legge Regione Veneto 6 aprile 2012, n. 13 (Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2012)

**Esito:** illegittimità costituzionale parziale della norma impugnata

**Estensore:** Domenico Ferraro

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'articolo 40, comma 1, della legge della Regione Veneto 6 aprile 2012, n. 13 (Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2012), in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

La disposizione impugnata aggiunge un comma 1-bis all'art. 14 della legge della Regione Veneto 26 giugno 2008, n. 4 concernente disposizioni di riordino e semplificazione normativa in materia di governo del territorio, parchi ed altro recante disposizioni transitorie in materia di valutazione ambientale strategica (VAS). Esso stabilisce che *“nelle more dell'adozione della normativa di cui al comma 1 e in attuazione dell'articolo 16, ultimo comma, della legge 17 agosto 1942, n. 1150 -Legge urbanistica, come modificato dall'articolo 5, comma 8, del decreto legge 13 maggio 2011, n. 70 -Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia- convertito, con modificazioni, in legge 12 luglio 2011, n. 106: a) i piani urbanistici attuativi (PUA) di piani urbanistici generali non assoggettati a Valutazione ambientale strategica (VAS) e gli accordi di programma, sono sottoposti a VAS, solo nel caso in cui prevedano progetti o interventi sul territorio riconducibili agli elenchi contenuti negli Allegati II, III e IV della parte II del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152; b) sono sottoposti a VAS i piani urbanistici attuativi (PUA) di piani urbanistici generali già sottoposti a VAS, qualora prevedano la realizzazione di progetti o interventi di cui agli Allegati II, III e IV della parte II del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 non previsti o non valutati in sede di approvazione del piano urbanistico di cui costituiscono attuazione”*.

La disposizione impugnata disciplina il rapporto che lega uno strumento di pianificazione territoriale, ovvero il piano urbanistico attuativo, alla valutazione ambientale strategica, e prende in considerazione due ipotesi: nella lettera a) del comma 1-bis, aggiunto alla legge regionale n. 4 del 2008, è regolato il caso in cui il piano attuativo non sia stato preceduto da un piano urbanistico generale soggetto a VAS; nella lettera b) del medesimo comma è contemplata l'ipotesi opposta, che si realizza quando il piano urbanistico generale è stato assoggettato a valutazione ambientale strategica.

La Presidenza del consiglio dei ministri lamenta la violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.) e sostiene che entrambe tali previsioni regionali divergono da quanto stabilito dall'art. 6 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), in punto di sottoposizione a VAS degli strumenti di pianificazione territoriale e, nello specifico, dei piani urbanistici attuativi. Secondo la Corte, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 40, comma 1, nella parte in cui aggiunge la lettera a) del comma 1-bis all'art. 14 della legge regionale n. 4 del

2008, è fondata.

La Corte ricorda di aver costantemente affermato che la valutazione ambientale strategica, disciplinata dal d.lgs. 152/2006 attiene alla materia “*tutela dell’ambiente*” e ricorda alcune sentenze, le più recenti la n. 33, la n. 129 e la n. 227 del 2011 dove ha chiarito che interventi specifici del legislatore regionale sono ammessi nei soli casi in cui essi, pur intercettando gli interessi ambientali, risultano espressivi di una competenza propria della Regione.

La norma impugnata risponde al più ampio quesito concernente la sottoposizione a VAS dei piani urbanistici attuativi di piani generali ad essa precedentemente non assoggettati, e lo risolve nel senso che tale necessità sussiste solo nel caso in cui essi prevedano progetti o interventi per i quali è prescritta la VIA.

La novità precettiva introdotta dal legislatore regionale, la sola che priva la norma impugnata di una natura meramente riproduttiva della corrispondente norma statale, va dunque individuata non in un’affermazione positiva, relativa ai casi in cui la VAS va eseguita, ma nella esclusione di essa in ogni altro caso, diverso da quello in cui il piano abbia per oggetto opere sottoposte a VIA.

Il legislatore regionale ha escluso la VAS anche in casi in cui essa è invece richiesta dall’art. 6 del d.lgs. 152/2006 ed in particolare, per effetto della disposizione censurata, la VAS viene meno nel caso previsto dall’art. 6, comma 3-bis, del d.lgs. 152/2006, ovvero quando il piano può produrre impatti significativi sull’ambiente, pur non definendo il quadro di riferimento di un progetto sottoposto a VIA.

La disposizione impugnata, limitando l’esperibilità della VAS ai soli casi di obbligatorietà previsti dall’art. 6, comma 2, del d.lgs. 152/2006 è dunque costituzionalmente illegittima. Mentre la questione di legittimità costituzionale dell’art. 40, comma 1, impugnato, nella parte in cui aggiunge la lettera b) del comma 1-bis all’art. 14 della legge regionale n. 4 del 2008, invece non è fondata. La disciplina della VAS spetta allo Stato e, tuttavia, se non compete alla Regione la sottrazione alla VAS di quanto in base alla normativa statale vi è invece soggetto, non vale la regola opposta. L’art. 3-quinquies, comma 2, del d.lgs. 152/2006 consente alle Regioni di “*adottare forme di tutela giuridica dell’ambiente più restrittive, qualora lo richiedano situazioni particolari del loro territorio, purché ciò non comporti un’arbitraria discriminazione, anche attraverso ingiustificati aggravii procedurali*”. Nella parte in cui ammette un intervento del legislatore regionale, ampliativo del livello di protezione accordato agli interessi ambientali, l’art. 3-quinquies riflette il principio affermato dalla Corte secondo il quale è consentito alla legge regionale incrementare gli standard di tutela dell’ambiente, quando essa costituisce esercizio di una competenza legislativa della Regione e non compromette un punto di equilibrio tra esigenze contrapposte espressamente individuato dalla norma dello Stato.

La Corte conclude che, a fronte di una previsione normativa che, per ammissione dello stesso ricorrente, incrementa lo standard di protezione ambientale, deve essere esclusa l’invasione della competenza statale in materia di tutela dell’ambiente.

La Corte, pertanto, dichiara l’illegittimità costituzionale dell’articolo 40, comma 1, della legge della Regione Veneto 6 aprile 2012, n. 13 (Legge finanziaria regionale per l’esercizio 2012), nella parte in cui aggiunge la lettera a) del comma 1-bis all’art. 14 della legge della Regione Veneto 26 giugno 2008, n. 4 (Disposizioni di riordino e semplificazione normativa - collegato alla legge finanziaria 2007 in materia di governo del territorio, parchi e protezione della natura, edilizia residenziale pubblica, mobilità e infrastrutture).

La Corte, infine, dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’articolo 40, comma 1, della legge della Regione Veneto n. 13 del 2012, nella parte in cui aggiunge la lettera b) del comma 1-bis all’art. 14 della legge della Regione Veneto n. 4 del 2008, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all’articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

**Giudizio di legittimità costituzionale in via principale. Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Veneto - Pianificazione territoriale - Piano urbanistico attuativo di un piano urbanistico generale non soggetto a VAS -**

Prevista necessità di sottoposizione a VAS "solo nel caso" in cui lo strumento attuativo preveda progetti o interventi per i quali è prescritta la VIA - Arbitraria riduzione del campo di applicazione della disciplina statale in materia di VAS - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente - Illegittimità costituzionale parziale. - Legge della Regione Veneto 6 aprile 2012, n. 13, art. 40, comma 1, nella parte in cui aggiunge la lettera a) del comma 1-bis all'art. 14 della legge della Regione Veneto 26 giugno 2008, n. 4. - Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera s); decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, art. 6.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Veneto - Pianificazione territoriale - Piano urbanistico attuativo di un piano urbanistico generale già soggetto a VAS - Sottoposizione a VAS qualora contenga la realizzazione di progetti o interventi non previsti o valutati in sede di approvazione del piano urbanistico generale - Ricorso del Governo - Asserita introduzione di una nuova ipotesi di VAS non prevista dalla normativa statale - Asserita violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente - Insussistenza - Ammissibilità di un intervento regionale, nell'ambito della sua competenza nella materia concorrente del governo del territorio, ampliativo del livello di protezione accordato agli interessi ambientali - Non fondatezza della questione. - Legge della Regione Veneto 6 aprile 2012, n. 13, art. 40, comma 1, nella parte in cui aggiunge la lettera b) del comma 1-bis all'art. 14 della legge della Regione Veneto 26 giugno 2008, n. 4. - Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera s); decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, art. 6. (GU n.14 del 3-4-2013)

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 40, comma 1, della legge della Regione Veneto 6 aprile 2012, n. 13 (Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2012), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 5-6 giugno 2012, depositato in cancelleria il 12 giugno 2012 ed iscritto al n. 90 del registro ricorsi 2012.

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

*udito* nell'udienza pubblica del 26 febbraio 2013 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi;

*uditi* l'avvocato dello Stato Angelo Venturini per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Paolo Stella Richter, Stefano Baciga e Daniela Palumbo per la Regione Veneto.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'articolo 40, comma 1, della legge della Regione Veneto 6 aprile 2012, n. 13 (Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2012), in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

La disposizione impugnata aggiunge un comma 1-bis all'art. 14 della legge della Regione Veneto 26 giugno 2008, n. 4 (Disposizioni di riordino e semplificazione normativa - collegato alla legge finanziaria 2007 in materia di governo del territorio, parchi e protezione della natura, edilizia residenziale pubblica, mobilità e infrastrutture), recante disposizioni transitorie in materia di valutazione ambientale strategica (VAS).

Esso stabilisce che «nelle more dell'adozione della normativa di cui al comma 1 e in attuazione dell'articolo 16, ultimo comma, della legge 17 agosto 1942, n. 1150 "Legge urbanistica", come modificato dall'articolo 5, comma 8, del decreto legge 13 maggio 2011, n. 70 "Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia" convertito, con modificazioni, in legge 12



luglio 2011, n. 106: a) i piani urbanistici attuativi (PUA) di piani urbanistici generali non assoggettati a Valutazione ambientale strategica (VAS) e gli accordi di programma, sono sottoposti a VAS, solo nel caso in cui prevedano progetti o interventi sul territorio riconducibili agli elenchi contenuti negli Allegati II, III e IV della parte II del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152; b) sono sottoposti a VAS i piani urbanistici attuativi (PUA) di piani urbanistici generali già sottoposti a VAS, qualora prevedano la realizzazione di progetti o interventi di cui agli Allegati II, III e IV della parte II del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 non previsti o non valutati in sede di approvazione del piano urbanistico di cui costituiscono attuazione».

La disposizione impugnata disciplina il rapporto che lega uno strumento di pianificazione territoriale, ovvero il piano urbanistico attuativo, alla valutazione ambientale strategica, e prende in considerazione due ipotesi:

nella lettera a) del comma 1-bis, aggiunto alla legge regionale n. 4 del 2008, è regolato il caso in cui il piano attuativo non sia stato preceduto da un piano urbanistico generale soggetto a VAS;

nella lettera b) del medesimo comma è contemplata l'ipotesi opposta, che si realizza quando il piano urbanistico generale è stato assoggettato a valutazione ambientale strategica.

Il ricorrente lamenta la violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.) e sostiene che entrambe tali previsioni regionali divergono da quanto stabilito dall'art. 6 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), in punto di sottoposizione a VAS degli strumenti di pianificazione territoriale e, nello specifico, dei piani urbanistici attuativi.

La censura assume due direzioni opposte: la lettera a) del comma 1-bis sottrarrebbe il piano alla VAS, nei casi in cui l'art. 6 del d.lgs. n. 152 del 2006 invece la prevede; la lettera b), al contrario, imporrebbe la VAS anche per una fattispecie per la quale la normativa statale non la contempla.

2.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 40, comma 1, nella parte in cui aggiunge la lettera a) del comma 1-bis all'art. 14 della legge regionale n. 4 del 2008, è fondata.

Questa Corte ha costantemente affermato che la valutazione ambientale strategica, disciplinata dal d.lgs. n. 152 del 2006 in attuazione della direttiva 27 giugno 2001, n. 2001/42/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente), attiene alla materia "tutela dell'ambiente" (sentenze: n. 398 del 2006, n. 225 del 2009, n. 221 del 2010, n. 33, n. 129, n. 192 e n. 227 del 2011), di competenza esclusiva dello Stato, e che interventi specifici del legislatore regionale sono ammessi nei soli casi in cui essi, pur intercettando gli interessi ambientali, risultano espressivi di una competenza propria della Regione (sentenza n. 398 del 2006).

Non è dubbio, perciò, che il significativo spazio aperto alla legge regionale dallo stesso d.lgs. n. 152 del 2006 (in particolare, art. 3-quinquies; art. 7, comma 2) non possa giungere fino a invertire le scelte che il legislatore statale ha adottato in merito alla sottoposizione a VAS di determinati piani e programmi, scelte che in ogni caso sono largamente condizionate dai vincoli derivanti dal diritto dell'Unione.

Ciò posto, il ricorrente lamenta che per effetto dell'art. 40, comma 1, impugnato, viene meno la VAS, laddove invece essa è imposta dall'art. 6 del d.lgs. n. 152 del 2006. Si sarebbe perciò in presenza di un effetto pregiudizievole per gli interessi ambientali, che questa Corte ritiene precluso alla legge regionale.

Quanto al rapporto tra la norma impugnata e la normativa dello Stato, occorre premettere che la prima, nonostante l'affermazione in tal senso in essa contenuta, non costituisce attuazione dell'ultimo comma dell'art. 16 della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge urbanistica), introdotto dall'art. 5, comma 8, del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia). Quest'ultima previsione normativa, infatti, ha per esclusivo oggetto il caso in cui il piano urbanistico generale, nel rispetto del quale viene poi adottato lo strumento attuativo, sia già stato sottoposto a VAS. Il legislatore statale, in ragione di ciò e al fine di

semplificare il procedimento urbanistico, si è premurato di evitare una duplicazione della valutazione ambientale strategica, indicando le condizioni in presenza delle quali per il piano attuativo non occorre la VAS.

La lettera a) del comma 1-bis dell'art. 14 della legge regionale n. 4 del 2008 riguarda invece l'opposta ipotesi, in cui il piano urbanistico generale non è stato oggetto di valutazione ambientale strategica, ed è chiaro perciò che le due disposizioni hanno presupposti diversi, sicché la prima non può dirsi conseguente alla seconda.

Del resto, l'art. 16, ultimo comma, della legge n. 1150 del 1942, contrariamente a quanto osservato dalla difesa della Regione, non necessita di alcuno sviluppo da parte della legislazione regionale ed è del tutto chiaro nel disciplinare analiticamente la fattispecie: ciò depone ulteriormente nel senso che non c'è alcun nesso oggettivo tra la norma dello Stato e la previsione oggetto del ricorso.

L'art. 16, ultimo comma, della legge n. 1150 del 1942 si affianca, peraltro, ad ulteriori ipotesi minori per le quali il legislatore statale non ha imposto la VAS, ovvero a quelle contenute nell'art. 6, commi 3 e 12, del d.lgs. n. 152 del 2006. Si tratta di previsioni speciali (concernenti, la prima, modifiche minori e piani e programmi incidenti su piccole aree a livello locale, e, la seconda, modifiche relative alla localizzazione di singole opere) aventi un campo applicativo differente rispetto alla norma impugnata. Quest'ultima, infatti, opera a prescindere dalla concreta dimensione territoriale, e comunque anche per casi che non si risolvono nella mera localizzazione di un unico intervento.

La norma impugnata, come si è visto, risponde al più ampio quesito concernente la sottoposizione a VAS dei piani urbanistici attuativi di piani generali ad essa precedentemente non assoggettati, e lo risolve nel senso che tale necessità sussiste «solo nel caso» in cui essi prevedano progetti o interventi per i quali è prescritta la VIA. La novità precettiva introdotta dal legislatore regionale, la sola che priva la norma impugnata di una natura meramente riproduttiva della corrispondente norma statale, va dunque individuata non in un'affermazione positiva, relativa ai casi in cui la VAS va eseguita, ma nella esclusione di essa in ogni altro caso, diverso da quello in cui il piano abbia per oggetto opere sottoposte a VIA.

In altri termini, il legislatore regionale ha escluso la VAS anche in casi in cui essa è invece richiesta dall'art. 6 del d.lgs. n. 152 del 2006.

In particolare, per effetto della disposizione censurata, la VAS viene meno nel caso previsto dall'art. 6, comma 3-bis, del d.lgs. n. 152 del 2006, ovvero quando il piano può produrre impatti significativi sull'ambiente, pur non definendo il quadro di riferimento di un progetto sottoposto a VIA.

Sotto questo profilo, la Regione Veneto ha da ultimo osservato che il ricorrente si sarebbe limitato a denunciare il contrasto della normativa impugnata con l'art. 6, comma 2, con il quale sono disciplinati i casi di VAS obbligatoria, senza porre alla Corte la questione concernente la violazione del comma 3-bis, quanto alla verifica di assoggettabilità.

Il rilievo non ha fondamento. Benché il ricorso evochi con particolare riguardo il comma 2 dell'art. 6, è chiaro che esso pone in termini generali la questione di legittimità costituzionale della disposizione impugnata laddove essa, «nel collegare l'esenzione dalla procedura della VAS solo ai piani e accordi contenenti progetti o interventi sottoposti a VIA, riduce arbitrariamente il campo di applicazione della disciplina in materia di VAS prevista all'art. 6 del d.lgs. 152/06».

Nell'ipotesi dell'art. 6, comma 3-bis, del d.lgs. n. 152 del 2006, la VAS può seguire ad una verifica di assoggettabilità, ai sensi dell'art. 12 dello stesso d.lgs., che ha attuato l'art. 3, comma 4, della direttiva 2001/42/CE, mentre la norma impugnata produce l'effetto di escludere tale possibilità, invadendo così la sfera di competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

Né è dubitabile che la c.d. procedura di screening, indicata dagli artt. 6, comma 3-bis, e 12 del d.lgs. n. 152 del 2006, debba operare, anche quando il piano non abbia per oggetto progetti sottoposti a VIA, in accordo con quanto precisato anche dalla relazione del 14 settembre 2009 della

Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, sull'applicazione e l'efficacia della direttiva 2001/42/CE.

In questo senso deponava espressamente il testo originario dell'art. 7, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006, successivamente trasfuso, con modificazioni, nell'attuale art. 6, per effetto del decreto legislativo correttivo 16 gennaio 2008, n. 4 (Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale), e questa Corte, esprimendo un orientamento rispetto al quale le successive modificazioni risultano ininfluenti, ha già precisato che la scelta compiuta dal legislatore statale con l'art. 7, comma 3, costituisce adeguata attuazione della direttiva 2001/42/CE (sentenza n. 398 del 2006).

È infatti erroneo il convincimento della difesa regionale circa l'assoluta assimilazione di oggetto tra VAS e VIA: posto che si tratta, invece, di istituti concettualmente distinti, per quanto connessi (sentenza n. 227 del 2011), è ben possibile che la prima si riveli necessaria, a seguito di verifica di assoggettabilità, anche quando viene in considerazione un piano relativo a un progetto che non richiede la seconda, ma ugualmente dotato di impatto significativo sull'ambiente.

La disposizione impugnata, limitando l'esperibilità della VAS ai soli casi di obbligatorietà previsti dall'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006 è dunque costituzionalmente illegittima.

3.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 40, comma 1, impugnato, nella parte in cui aggiunge la lettera b) del comma 1-bis all'art. 14 della legge regionale n. 4 del 2008, invece non è fondata.

Come si è detto, la disciplina della VAS spetta allo Stato; tuttavia, se non compete alla Regione la sottrazione alla VAS di quanto in base alla normativa statale vi è invece soggetto, non vale la regola opposta.

L'art. 3-quinquies, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006 consente alle Regioni di «adottare forme di tutela giuridica dell'ambiente più restrittive, qualora lo richiedano situazioni particolari del loro territorio, purché ciò non comporti un'arbitraria discriminazione, anche attraverso ingiustificati aggravii procedurali».

Nella parte in cui ammette un intervento del legislatore regionale, ampliativo del livello di protezione accordato agli interessi ambientali, l'art. 3-quinquies riflette il principio affermato da questa Corte, ed appena ricordato, secondo il quale è consentito alla legge regionale incrementare gli standard di tutela dell'ambiente, quando essa costituisce esercizio di una competenza legislativa della Regione e non compromette un punto di equilibrio tra esigenze contrapposte espressamente individuato dalla norma dello Stato (ex plurimis, sentenze n. 66 del 2012, n. 225 del 2009, n. 398 del 2006, n. 407 del 2002).

Quand'anche, dunque, la lettera b) del comma 1-bis dell'art. 14 avesse l'effetto, ipotizzato dal ricorrente, di introdurre una nuova ipotesi di VAS, in ogni caso esso verrebbe prodotto a vantaggio dell'ambiente e nell'ambito della competenza legislativa concorrente della Regione in materia di governo del territorio; la disposizione censurata, infatti, ha per oggetto la disciplina giuridica di uno strumento di pianificazione urbanistica senz'altro riconducibile a tale settore di competenza legislativa. In relazione a quest'ultimo il ricorrente non ha svolto alcuna censura, neppure deducendo l'eventuale aggravio procedimentale, in danno delle esigenze di pronta pianificazione urbanistica, che potrebbe derivare dall'obbligo di adottare la VAS per un caso in cui la legge statale non la prevede.

Per tale ragione, a fronte di una previsione normativa che, per ammissione dello stesso ricorrente, incrementa lo standard di protezione ambientale, deve essere esclusa l'invasione della competenza statale in materia di tutela dell'ambiente.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 40, comma 1, della legge della Regione Veneto 6 aprile 2012, n. 13 (Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2012), nella parte in cui aggiunge la lettera a) del comma 1-bis all'art. 14 della legge della Regione Veneto 26 giugno 2008, n. 4 (Disposizioni di riordino e semplificazione normativa - collegato alla legge finanziaria 2007 in materia di governo del territorio, parchi e protezione della natura, edilizia residenziale pubblica, mobilità e infrastrutture);

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 40, comma 1, della legge della Regione Veneto n. 13 del 2012, nella parte in cui aggiunge la lettera b) del comma 1-bis all'art. 14 della legge della Regione Veneto n. 4 del 2008, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

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

Franco GALLO, Presidente  
Giorgio LATTANZI, Redattore  
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 29 marzo 2013.

## **Sentenza: 5 aprile 2013, n. 60**

**Materia:** controllo e vigilanza sul raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica e sulla sana gestione finanziaria da parte degli enti locali, degli enti strumentali della Provincia e delle aziende sanitarie

**Giudizio:** conflitto di attribuzione tra regione e stato

**Limiti violati:** dedotti dalla ricorrente l'articolo 79, terzo comma, del dpr 670/1972 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), l'articolo 6, comma 3-bis, del dpr 305/1988 (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), l'articolo 4, comma 1, del d.lgs. 266/1992 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento)

**Ricorrente:** Provincia autonoma di Bolzano

**Oggetto:** deliberazione della Corte dei conti, sezione di controllo per la Regione Trentino-Alto Adige, sede di Bolzano, del 19 dicembre 2011, n. 4/2011/INPR, concernente "L'approvazione del programma dei controlli e delle analisi della sezione di controllo di Bolzano per l'anno 2012"

**Esito:** non fondatezza del ricorso

**Estensore nota:** Ilaria Cirelli

La Provincia autonoma di Bolzano ha proposto conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, del Presidente della Corte dei conti, del Presidente della Corte dei conti, sezioni riunite in sede di controllo, del Presidente della Corte dei conti, sezione di controllo per la Regione Trentino-Alto Adige, in relazione alla deliberazione della Corte dei conti, sezione di controllo per la Regione Trentino-Alto Adige n. 4/2011/INPR, concernente l'approvazione del programma dei controlli e delle analisi della sezione di controllo di Bolzano per l'anno 2012. Il programma in particolare ha per oggetto:

- a) l'attività di verifica del rendiconto generale della Provincia autonoma di Bolzano per l'esercizio finanziario 2011 e sul modo con cui l'amministrazione si è conformata alle leggi con analisi, in particolare, dei profili finanziari-contabili e patrimoniali della gestione, del patto di stabilità interno, della programmazione provinciale, delle opere pubbliche, dell'edilizia abitativa agevolata, della spesa sanitaria e del patto per la salute, della gestione dei fondi comunitari, dei controlli interni, dell'organizzazione e della gestione delle risorse umane, delle collaborazioni esterne, delle società partecipate e degli enti funzionali;
- b) gli accertamenti inerenti alla sana gestione finanziaria dell'Azienda sanitaria della Provincia autonoma di Bolzano, sulla base dei criteri e delle linee guida approvati dalla sezione delle autonomie della Corte dei conti;
- c) gli accertamenti inerenti alla sana gestione finanziaria (bilanci di previsione 2012) dei comuni con popolazione superiore ai settemila abitanti, sulla base dei criteri e delle linee guida approvati dalla sezione delle autonomie della Corte dei conti.

La Provincia autonoma di Bolzano lamenta la violazione delle proprie prerogative costituzionali da parte della deliberazione citata che invaderebbe illegittimamente le competenze attribuite alla Provincia dallo Statuto (art. 79, comma 3) in materia di poteri di controllo e di vigilanza sul raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica e di controllo successivo sulla sana

gestione finanziaria da parte degli enti locali, degli enti ed organismi strumentali della Provincia e delle aziende sanitarie., La deliberazione sarebbe inoltre in contrasto con le norme di attuazione statutaria (dpr 305/1988 e d.lgs 266/1992), in particolare con l'art. 6, comma 3-bis, del d.P.R. n. 305/1988, perché prescinderebbe dagli esiti del controllo successivo sugli obiettivi di coordinamento della finanza pubblica e sulla sana gestione, avocando allo Stato funzioni di controllo spettanti invece alla Provincia autonoma.

Sarebbe poi violato l'art. 4, comma 1, del d.lgs. n. 266/1992, che vieta al legislatore, nelle materie di competenza propria della Regione Trentino-Alto Adige o delle Province autonome, di attribuire agli organi statali funzioni amministrative, comprese quelle di vigilanza, di polizia amministrativa e di accertamento di violazioni amministrative, diverse da quelle spettanti allo Stato secondo lo statuto speciale e le relative norme di attuazione.

In sintesi, la ricorrente lamenta l'invasione da parte dello Stato nelle funzioni di controllo e di vigilanza di cui è titolare per effetto dei richiamati parametri statuari e delle relative norme di attuazione. Lamenta inoltre l'illegittimità dell'impugnata deliberazione, atteso che i parametri richiamati vieterebbero alla sezione regionale dell'organo di controllo di avviare i pertinenti procedimenti, qualificabili come controlli di secondo grado, sino all'espletamento di quelli spettanti all'amministrazione provinciale, la quale è infatti tenuta a dare comunicazione alla stessa Corte dei conti degli esiti dei controlli ad essa riservati.

La Corte costituzionale giudica il ricorso della Provincia autonoma infondato.

Secondo la Corte infatti il combinato disposto degli artt. 79, terzo comma, del d.P.R. n. 670 del 1972 e 6, comma 3-bis, del d.P.R. n. 305 del 1988 non consente di attribuire, in via esclusiva, all'amministrazione provinciale le funzioni di controllo e vigilanza sul conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica degli enti locali e delle aziende sanitarie, escludendo quello della Corte dei conti.

La Consulta ricorda che il controllo successivo sulla gestione economico-finanziaria del complesso delle amministrazioni pubbliche, assunto in funzione di relazione al Parlamento e alle altre assemblee elettive, è stato introdotto dall'articolo 3 della l. 20/1994 ed è volto a verificare, anche in corso di esercizio, la legittimità e la regolarità delle gestioni, nonché il funzionamento dei controlli interni di ciascuna amministrazione. La funzione di controllo sugli equilibri di bilancio spettante alla Corte dei conti è stata poi espressamente estesa a tutti gli enti territoriali dall'articolo 7, comma 7, della l. 131/2003, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, in relazione al patto di stabilità interno e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. Successivamente, in punto di controlli sugli enti locali e sugli enti del Servizio sanitario nazionale l'articolo 1, commi da 166 a 172, della l. 266/2005 ha attribuito alla Corte dei conti un controllo diretto sui bilanci anche attraverso i revisori dei conti. Le richiamate disposizioni hanno pertanto esteso a tutto il territorio nazionale i controlli sugli enti locali e sugli enti del Servizio sanitario nazionale ai fini del rispetto del patto di stabilità interno e degli equilibri della finanza pubblica, configurando un sindacato generale ed obbligatorio sui bilanci preventivi e consuntivi di ciascun ente locale. Infine, l'art. 148-bis del d.lgs. 267/2000, introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e), del d.l. 174/2012, ha ulteriormente rafforzato i controlli attribuiti alle sezioni regionali della Corte dei conti sui bilanci preventivi e sui rendiconti consuntivi degli enti locali, ai fini della verifica degli equilibri di bilancio, in esito ai quali, in caso di mancato adeguamento dell'ente locale alle pronunce di accertamento di irregolarità contabili o di eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica, è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria.

Come già affermato nella propria giurisprudenza, il controllo della Corte dei Conti si colloca pertanto nell'ambito materiale del coordinamento della finanza pubblica, in riferimento agli articoli 97, primo comma, 28, 81 e 119 della Costituzione, che la Corte dei conti contribuisce ad assicurare, quale organo terzo ed imparziale di garanzia dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive. *Tale controllo si pone in una prospettiva non più statica – come, invece, il tradizionale controllo di legalità-regolarità – ma dinamica, in*

*grado di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo alla adozione di effettive misure correttive funzionali a garantire il rispetto complessivo degli equilibri di bilancio* (sentenze n. 198/2012, n. 179/2007 e n. 267/2006).

Dal quadro normativo sopra delineato e dalla propria giurisprudenza la Corte desume che tale controllo si pone su un piano distinto da quello ascrivibile alle funzioni di controllo e vigilanza sulla gestione amministrativa spettanti alla Provincia autonoma di Bolzano, non potendosi desumere dalle norme statutarie e dalle relative norme di attuazione, invocate a parametro nel presente giudizio, alcun principio di esclusività in merito alla titolarità di funzioni di controllo e di vigilanza sul conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica degli enti locali e delle aziende sanitarie. Né, in maniera speculare, il suddetto controllo della Corte dei conti sulla gestione economico-finanziaria preclude in alcun modo l'istituzione di ulteriori controlli riconducibili all'amministrazione provinciale ai sensi delle norme statutarie e di relativa attuazione. Diversamente, non si spiegherebbero, tra l'altro, i previsti obblighi di comunicazione degli esiti dei controlli spettanti all'amministrazione provinciale alla competente sezione della Corte dei conti.

Anche la norma di attuazione statutaria di cui all'art. 4, comma 1, del d. lgs. 266/1992, richiamata dalla ricorrente, non determina effetti preclusivi rispetto all'esercizio della funzione di controllo sulla gestione economico-finanziaria da parte della Corte dei Conti la quale risulta comunque distinta dalle funzioni di vigilanza alle quali invece si riferisce, stando al suo tenore letterale, l'art. 4, comma 1, del d.lgs 266/1992. Del resto la Corte, anche alla luce di tale distinzione tra funzioni di controllo sulla legalità e regolarità della gestione economico-finanziaria spettanti alla Corte dei conti e funzioni di controllo e vigilanza svolte dalle Regioni e dagli enti locali sulla gestione amministrativa, ha già espressamente affermato, anche in riferimento agli enti territoriali dotati di autonomia speciale, che il legislatore è comunque libero di assegnare alla Corte dei conti qualsiasi altra forma di controllo, purché questo abbia un suo fondamento costituzionale (cfr. sentenze n. 179/2007, n. 267/2006 e n. 29/1995).

La Corte giudica infine infondata la censura relativa all'illegittimità dell'impugnata delibera in quanto lesiva delle prerogative provinciali nella materia coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, nonché in forza del divieto opponibile all'organo statale di controllo di avviare i pertinenti procedimenti sino all'espletamento delle funzioni di vigilanza spettanti all'amministrazione provinciale e alla comunicazione dei relativi esiti.

Quanto al primo punto, questa Corte ha già affermato che il controllo di legalità e regolarità della gestione economico-finanziaria risulta estensibile alle Regioni e alle Province dotate di autonomia differenziata (sentenze n. 198/2012, n. 179/2007 e n. 267/2006), non potendosi infatti dubitare che anche la finanza di questi enti sia parte della finanza pubblica allargata (sentenza n. 425/2004) e che pertanto sono ad essi opponibili i principi di coordinamento della finanza pubblica (sentenze n. 229/2011, n. 289 e n. 120 del 2008).

Quanto al secondo argomento, la Provincia autonoma ricorrente muove dal presupposto, errato, che le funzioni spettanti alla Corte dei conti siano configurabili come controlli di secondo grado. Alla luce del quadro normativo delineato, la Consulta afferma infatti che il controllo sulla gestione economico-finanziaria degli enti territoriali non si connota, in senso stretto, come controllo di secondo grado. Intervenendo, infatti, anche in via preventiva e in corso di esercizio, ed essendo attribuito alla Corte dei conti in veste di organo terzo, esso risulta piuttosto collocabile *nel quadro delle complessive relazioni sinergiche e funzionali con riguardo all'esercizio dell'attività di controllo esterno, finalizzate a garantire il rispetto dei richiamati parametri costituzionali e degli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione europea* (cfr. sentenze n. 267/2006, n. 181/1999, n. 470/1997, n. 29/1995).

Anche sotto tale profilo il ricorso è giudicato, dunque, infondato atteso che le funzioni di controllo spettanti alla Corte dei conti e alla Provincia autonoma di Bolzano si collocano appunto su piani distinti, seppur concorrenti nella verifica delle condizioni di tenuta del sistema economico-finanziario nazionale. Alla Corte dei conti è attribuito il controllo sull'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche a tutela dell'unità economica della

Repubblica, in riferimento agli artt. 81, 119 e 120 Cost. e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.). Alla Provincia autonoma spettano invece diverse forme di controllo interno sulla gestione delle risorse finanziarie, ancorché declinate in forma differenziata rispetto agli altri enti territoriali secondo quanto previsto dallo statuto di autonomia.

**Corte dei conti - Delibera della Corte dei conti, sezione di controllo per la Regione Trentino-Alto Adige, sede di Bolzano, concernente l'approvazione del programma dei controlli e delle analisi della sezione di controllo di Bolzano per l'anno 2012 - Ricorso per conflitto di attribuzione proposto dalla Provincia autonoma di Bolzano - Asserita usurpazione delle funzioni provinciali di controllo e vigilanza sulla finanza pubblica degli enti locali e delle aziende sanitarie, nonch\* del relativo controllo successivo sulla gestione - Asserita lesione delle prerogative provinciali nella materia del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario - Asserito divieto per l'organo statale di controllo di avviare i pertinenti procedimenti sino all'espletamento delle funzioni di vigilanza spettanti all'amministrazione provinciale e alla comunicazione dei relativi esiti - Insussistenza - Riconoscimento di distinte e concorrenti funzioni di controllo spettanti alla Corte dei conti e alla Provincia di Bolzano - Riconoscimento alla Corte dei conti del ruolo di organo terzo e imparziale di garanzia dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive, al servizio dello Stato-ordinamento - Dichiarazione che spettava allo Stato e, per esso, alla Corte dei conti, sezione di controllo per la Regione Trentino-Alto Adige, sede di Bolzano, adottare la deliberazione n. 4/2011/INPR, concernente l'approvazione del programma dei controlli e delle analisi della sezione di controllo di Bolzano per l'anno 2012. - Corte dei conti, sezione di controllo per la Regione Trentino-Alto Adige, sede di Bolzano, deliberazione 19 dicembre 2011, n. 4/2011/INPR. - Costituzione, artt. 11, 28, 81, 97, primo comma, 117, primo comma, 119 e 120; legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi da 166 a 172; statuto della Regione Trentino-Alto Adige, art. 79, terzo comma; d.P.R. 15 luglio 1988, n. 305, art. 6, comma 3-bis; decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, art. 4, comma 1. Ordinanza dibattimentale - Deliberazione di resistenza in giudizio del Consiglio dei ministri - Deposito oltre il termine di costituzione in giudizio - Perentorietà dei termini - Inammissibilità della costituzione in giudizio. - - Legge 11 marzo 1953, n. 87, artt. 25, terzo comma, e 41; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 25, comma 4. (GU n.15 del 10-4-2013)**

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito della deliberazione della Corte dei conti, sezione di controllo per la Regione Trentino-Alto Adige, sede di Bolzano, del 19 dicembre 2011, n. 4/2011/INPR, concernente “L’approvazione del programma dei controlli e delle analisi della sezione di controllo di Bolzano per l’anno 2012”, proposto dalla Provincia autonoma di Bolzano, con ricorso notificato il 18-23 febbraio 2012, depositato in cancelleria il 27 febbraio 2012, ed iscritto al n. 1 del registro conflitti tra enti 2012.

*Visto* l’atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri e del Presidente della Corte dei conti;

*udito* nell’udienza pubblica del 26 febbraio 2013 il Giudice relatore Sergio Mattarella;

*uditi* l’avvocato dello Stato Giuseppe Albenzio per il Presidente del Consiglio dei ministri e per il Presidente della Corte dei conti e gli avvocati Giuseppe Franco Ferrari e Roland Riz per la Provincia autonoma di Bolzano.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*



1.— La Provincia autonoma di Bolzano ha proposto – in riferimento all’articolo 79, terzo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), all’articolo 6, comma 3-bis, del decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 305 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige per l’istituzione delle sezioni di controllo della Corte dei conti di Trento e di Bolzano e per il personale ad esse addetto), e all’articolo 4, comma 1, del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento) – conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, affinché sia dichiarato che non spettava allo Stato e, per esso, alla Corte dei conti, sezione di controllo per la Regione Trentino-Alto Adige, sede di Bolzano, adottare la deliberazione n. 4/2011/INPR, assunta in data 19 dicembre 2011, concernente l’approvazione del programma dei controlli e delle analisi della sezione di controllo di Bolzano per l’anno 2012.

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

2.1.— L’impugnata deliberazione n. 4/2011/INPR della Corte dei conti, sezione di controllo per la Regione Trentino-Alto Adige, sede di Bolzano, sarebbe illegittima anzitutto in riferimento all’art. 79, terzo comma, del d.P.R. n. 670 del 1972, perché usurperebbe le funzioni provinciali di vigilanza sulla finanza pubblica degli enti locali e delle aziende sanitarie, nonché il relativo controllo successivo sulla gestione, espressamente riservato alla Provincia di Bolzano.

2.2.— In secondo luogo, essa sarebbe in contrasto con l’art. 6, comma 3-bis, del d.P.R. n. 305 del 1988, come modificato dall’art. 1, comma 2, lettera b), del decreto legislativo 14 settembre 2011, n. 166 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige recanti modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 305, in materia di controllo della Corte dei conti), perché l’impugnata deliberazione della Corte dei conti prescinderebbe dagli esiti del controllo successivo sugli obiettivi di coordinamento della finanza pubblica e sulla sana gestione, avocando allo Stato funzioni di controllo spettanti invece alla Provincia autonoma.

2.3.— Infine, è affermato il contrasto dell’impugnata deliberazione con l’art. 4, comma 1, del d.lgs. n. 266 del 1992, che vieta al legislatore, nelle materie di competenza propria della Regione Trentino-Alto Adige o delle Province autonome, di attribuire agli organi statali funzioni amministrative, comprese quelle di vigilanza, di polizia amministrativa e di accertamento di violazioni amministrative, diverse da quelle spettanti allo Stato secondo lo statuto speciale e le relative norme di attuazione.

2.4.— In sintesi, la Provincia autonoma ricorrente lamenta sia l’usurpazione da parte dello Stato delle suddette funzioni di controllo e di vigilanza, asserendo la propria esclusiva titolarità in materia per effetto dei richiamati parametri statutarî e delle relative norme di attuazione, sia l’illegittimità dell’impugnata deliberazione della Corte dei conti, atteso che i parametri richiamati vieterebbero alla sezione regionale dell’organo di controllo di avviare i pertinenti procedimenti sino all’espletamento dei controlli spettanti all’amministrazione provinciale, la quale è infatti tenuta a dare comunicazione alla stessa Corte dei conti degli esiti dei controlli ad essa riservati.

3.— Nel merito, il ricorso è infondato.

Ai fini della presente decisione, è opportuno distinguere le censure mosse dalla ricorrente in due gruppi in relazione agli argomenti che ne costituiscono i presupposti: il primo si basa sull’assunto che lo Stato e, per esso, la Corte dei conti, sezione di controllo per la Regione Trentino-

Alto Adige, sede di Bolzano, avrebbe avocato a sé funzioni di controllo ascrivibili in via esclusiva all'amministrazione provinciale; il secondo sul convincimento che l'impugnata delibera dell'organo di controllo sarebbe illegittima in quanto lesiva delle prerogative provinciali nella materia «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», garantite dagli invocati parametri statuari e dalle relative norme di attuazione, interpretate anche alla luce della «clausola di maggior favore» di cui all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), e perché all'organo statale di controllo sarebbe preclusa dai medesimi parametri statuari la possibilità di avviare i pertinenti procedimenti sino all'espletamento delle funzioni di vigilanza spettanti all'amministrazione provinciale, sulla base del presupposto che, nel caso di specie, quelli della Corte dei conti sarebbero configurabili come controlli di secondo grado.

4.— Quanto al primo gruppo di censure, con riguardo all'invocata lesione dell'art. 79, terzo comma, dello Statuto di autonomia, va anzitutto osservato che la previsione che la Provincia di Bolzano concordi con lo Stato «gli obblighi relativi al patto di stabilità interno con riferimento ai saldi di bilancio da conseguire in ciascun periodo» – evenienza ormai prevista, sia pure in termini facoltizzanti, dall'art. 20 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, con riguardo alla generalità degli enti territoriali – non determina, di per sé, alcuna alterazione del regime dei controlli finanziari orientati alla salvaguardia degli «obiettivi complessivi di finanza pubblica», essendo il conseguimento di questi ultimi tra l'altro espressamente ribadito dallo stesso parametro invocato dalla ricorrente. Al riguardo, questa Corte ha affermato che «l'accordo è lo strumento [...] per conciliare e regolare in modo negoziato [...] il concorso alla manovra di finanza pubblica delle Regioni a Statuto speciale» (sentenze n. 118 del 2012 e n. 82 del 2007), come peraltro postulato, sotto analogo profilo, anche dall'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), alla cui attuazione gli invocati parametri statuari e le relative norme di attuazione sono dichiaratamente rivolti. Ne consegue che le modalità positivamente determinate mediante le quali le Province autonome di Trento e di Bolzano concordano con il Ministro dell'economia gli obiettivi di finanza pubblica ed esercitano le relative funzioni di coordinamento degli enti locali e delle aziende sanitarie, non attribuiscono alle medesime Province alcun titolo di esclusività nello svolgimento delle pertinenti funzioni di controllo e vigilanza.

4.1.— In secondo luogo, anche a prescindere dalle modalità di determinazione del contributo fornito dalla Provincia autonoma di Bolzano agli obiettivi di finanza pubblica previsti dal patto di stabilità interno, il combinato disposto degli artt. 79, terzo comma, del d.P.R. n. 670 del 1972 e 6, comma 3-bis, del d.P.R. n. 305 del 1988 non vale ad attribuire all'amministrazione provinciale le funzioni di controllo e vigilanza sul conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica degli enti locali e delle aziende sanitarie in modo da escludere anche quello della Corte dei conti.

Al riguardo, è necessario fornire una breve ricostruzione del quadro normativo in cui si colloca l'impugnata delibera della sezione regionale della Corte dei conti. Introdotto dall'articolo 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti), il controllo successivo sulla gestione economico-finanziaria del complesso delle amministrazioni pubbliche, assunto in funzione di referto al Parlamento e alle altre assemblee elettive, è volto a verificare, anche in corso di esercizio, la legittimità e la regolarità delle gestioni, nonché il funzionamento dei controlli interni di ciascuna amministrazione. La funzione di controllo sugli equilibri di bilancio spettante alla Corte dei conti è stata espressamente estesa a tutti gli enti territoriali dall'articolo 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), ai fini del coordinamento della finanza pubblica, in relazione al patto di stabilità interno e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. Successivamente, in punto di controlli

sugli enti locali e sugli enti del Servizio sanitario nazionale – ai quali si riferiscono le censure della ricorrente nel presente giudizio –, l'articolo 1, commi da 166 a 172, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006) ha attribuito alla Corte dei conti un controllo diretto sui bilanci anche attraverso i revisori dei conti, nei confronti dei quali vengono emanate apposite linee-guida (art. 1, comma 167, della legge n. 266 del 2005). Le richiamate disposizioni hanno pertanto esteso a tutto il territorio nazionale i controlli sugli enti locali e sugli enti del Servizio sanitario nazionale ai fini del rispetto del patto di stabilità interno e degli equilibri della finanza pubblica, configurando un sindacato generale ed obbligatorio sui bilanci preventivi e consuntivi di ciascun ente locale. Infine, l'art. 148-bis del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e), del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, entrato in vigore nelle more del presente giudizio, ha rafforzato i controlli attribuiti alle sezioni regionali della Corte dei conti sui bilanci preventivi e sui rendiconti consuntivi degli enti locali, ai fini della verifica degli equilibri di bilancio, in esito ai quali – in caso di mancato adeguamento dell'ente locale alle pronunce di accertamento di irregolarità contabili o di eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica – è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria.

4.2.— Tanto premesso, questa Corte ha chiarito che il suddetto controllo – positivamente disciplinato dalle norme summenzionate e, per gli enti locali e per gli enti del Servizio sanitario nazionale, dall'art. 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266 del 2005 – è finalizzato ad assicurare, in vista della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, la sana gestione finanziaria del complesso degli enti territoriali, nonché il rispetto del patto di stabilità interno e degli obiettivi di governo dei conti pubblici concordati in sede europea (ex plurimis, sentenze n. 198 del 2012, n. 37 del 2011, n. 179 del 2007, n. 267 del 2006). Esso si colloca nell'ambito materiale del coordinamento della finanza pubblica, in riferimento agli articoli 97, primo comma, 28, 81 e 119 della Costituzione, che la Corte dei conti contribuisce ad assicurare, quale organo terzo ed imparziale di garanzia dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive, in quanto al servizio dello Stato-ordinamento (sentenze n. 267 del 2006; analogamente, anche le sentenze n. 198 del 2012, n. 37 del 2011 e n. 179 del 2007). Ne consegue che tale controllo si pone in una prospettiva non più statica – come, invece, il tradizionale controllo di legalità-regolarità – ma dinamica, in grado di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo alla adozione di effettive misure correttive funzionali a garantire il rispetto complessivo degli equilibri di bilancio (sentenze n. 198 del 2012, n. 179 del 2007 e n. 267 del 2006).

Nel pronunciarsi sulla conformità a Costituzione delle norme che disciplinano tale tipologia di controllo, in relazione agli enti locali e agli enti del Servizio sanitario nazionale (art. 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266 del 2005), questa Corte ha altresì affermato che esso «è ascrivibile alla categoria del sindacato di legalità e di regolarità, di tipo complementare al controllo sulla gestione amministrativa» (sentenza n. 179 del 2007), di cui invece la ricorrente Provincia autonoma di Bolzano rivendica la titolarità esclusiva in forza dei richiamati parametri statutarî e delle norme di attuazione.

Dal quadro normativo sopra ricostruito e dalla richiamata giurisprudenza di questa Corte consegue che tale controllo si pone su un piano distinto da quello ascrivibile alle funzioni di controllo e vigilanza sulla gestione amministrativa spettanti alla Provincia autonoma di Bolzano, non potendosi desumere dalle norme statutarie e dalle relative norme di attuazione, invocate a parametro nel presente giudizio, alcun principio di esclusività in merito alla titolarità di funzioni di controllo e di vigilanza sul conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica degli enti locali e delle

aziende sanitarie. Né, in maniera speculare, il suddetto controllo della Corte dei conti sulla gestione economico-finanziaria preclude in alcun modo l'istituzione di ulteriori controlli riconducibili all'amministrazione provinciale ai sensi di quanto previsto dall'art. 79, terzo comma, del d.P.R. n. 670 del 1972 e dall'art. 6, comma 3-bis, del d.P.R. n. 305 del 1988, a fortiori in seguito alle modificazioni e integrazioni apportate dall'articolo 2, commi da 107 a 125, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2010) alle norme statutarie, in esito al cosiddetto Accordo di Milano (sottoscritto il 30 novembre del 2009 tra i Ministri dell'economia e delle finanze e per la semplificazione normativa e i Presidenti delle Province autonome di Trento e di Bolzano), le quali hanno ulteriormente differenziato lo statuto di autonomia in materia finanziaria e tributaria.

Non vale, in senso contrario, richiamare il carattere “collaborativo” dei controlli sugli enti locali e sulle aziende sanitarie attribuiti alla Provincia autonoma di Bolzano, espressamente affermato dall'art. 6, comma 3-bis, del d.P.R. n. 305 del 1988, al fine di dedurre l'interferenza dei controlli programmati dall'impugnata delibera della sezione regionale della Corte dei conti con il piano dei controlli riservati all'amministrazione provinciale. Infatti, l'art. 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266 del 2005 e l'art. 148-bis del d.lgs. n. 267 del 2000, introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e), del d. l. n. 174 del 2012, hanno istituito ulteriori tipologie di controllo, estese alla generalità degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale, piuttosto ascrivibili a controlli di natura preventiva finalizzati ad evitare danni irreparabili all'equilibrio di bilancio, che si collocano pertanto su un piano distinto rispetto al controllo sulla gestione amministrativa, almeno per quel che riguarda gli esiti del controllo spettante alla Corte dei conti sulla legittimità e la regolarità dei conti. Né si potrebbe, sotto altro profilo, lamentare un'irragionevole limitazione dell'autonomia degli enti locali – in ogni caso semmai imputabile al suddetto *ius superveniens*, non oggetto di impugnazione nel presente giudizio –, in forza del diverso interesse alla legalità costituzionale-finanziaria e alla tutela dell'unità economica della Repubblica perseguito dai suddetti controlli in riferimento agli artt. 81, 119 e 120 Cost., rispetto ai quali l'art. 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266 del 2005 – puntualmente richiamato nella premessa della delibera oggetto di impugnazione – integra i parametri interposti di costituzionalità nel presente conflitto. In ciò infatti tra l'altro si differenziano, quanto a parametro e finalità perseguite, i controlli della Corte dei conti rispetto a quelli spettanti alla Provincia autonoma, a fortiori alla luce del peculiare status che connota le autonomie locali nelle regioni ad autonomia differenziata e che conseguentemente giustifica il concorso dei controlli esterni, attribuiti ad un organo di garanzia terzo e indipendente rispetto all'amministrazione provinciale, a fini di tutela degli obiettivi di coordinamento della finanza pubblica.

In definitiva, le norme statutarie e quelle di relativa attuazione (invocate, queste ultime, dalla ricorrente a parametro interposto nel presente giudizio), nonché il quadro normativo e quello delineato dalla giurisprudenza di questa Corte, non consentono di ricondurre in via esclusiva all'amministrazione provinciale le funzioni di controllo e di vigilanza sul conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica degli enti locali e delle aziende sanitarie. Diversamente, non si spiegherebbero, tra l'altro, i previsti obblighi di comunicazione degli esiti dei controlli spettanti all'amministrazione provinciale alla competente sezione della Corte dei conti (art. 79, terzo comma, ultimo periodo, del d.P.R. n. 670 del 1972 e art. 6, comma 3-bis, ultimo periodo, del d.P.R. n. 305 del 1988).

4.3.— Risulta infine inconferente il richiamo della Provincia autonoma ricorrente all'art. 4, comma 1, del decreto legislativo n. 266 del 1992, avendo questa Corte già espressamente affermato la compatibilità di funzioni statali di controllo e sanzionatorie con la norma di attuazione statutaria invocata a parametro interposto nel presente giudizio (sentenze n. 159 del 2008 e n. 97 del 2001). Ne consegue che la sopra menzionata norma di attuazione statutaria non determina effetti preclusivi rispetto all'esercizio della funzione di controllo sulla gestione economico-finanziaria in riferimento ai richiamati parametri costituzionali e comunitari, che risulta comunque distinta dalle funzioni di

vigilanza alle quali invece si riferisce, stando al suo tenore letterale, l'art. 4, comma 1, del decreto legislativo n. 266 del 1992 (su tale distinzione, sentenze n. 161 e n. 63 del 2012, n. 153 e n. 78 del 2011). Del resto questa Corte, anche alla luce della richiamata distinzione tra funzioni di controllo sulla legalità e regolarità della gestione economico-finanziaria spettanti alla Corte dei conti e funzioni di controllo e vigilanza svolte dalle Regioni e dagli enti locali sulla gestione amministrativa, ha espressamente affermato – anche in riferimento agli enti territoriali dotati di autonomia speciale – che il legislatore è comunque libero di assegnare alla Corte dei conti qualsiasi altra forma di controllo, purché questo abbia un suo fondamento costituzionale (ex plurimis, sentenze n. 179 del 2007, n. 267 del 2006 e n. 29 del 1995).

Né vale, al fine di affermare il carattere esclusivo delle funzioni di controllo e di vigilanza sugli obiettivi di finanza pubblica e di sana gestione degli enti locali e delle aziende sanitarie, attribuito all'amministrazione provinciale dai menzionati parametri statutari e dalle relative norme di attuazione, il richiamo della Provincia autonoma ricorrente alle sentenze di questa Corte n. 228 del 1993 e n. 171 del 2005, peraltro riferibili al quadro normativo previgente alle sopravvenute modificazioni della norma statutaria e delle relative norme di attuazione invocate a parametro nel presente giudizio.

Il richiamo a tali precedenti è inconferente. Infatti, con la prima sentenza, è stata annullata la lettera-avviso del Ministro del tesoro che rivendicava poteri di ispezione sull'unità sanitaria locale n. 2 di Merano, i quali si collocavano, sulla base della disciplina dettata dall'art. 29 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440 (Nuove disposizioni sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato) e dall'articolo 3 della legge 26 luglio 1939, n. 1037 (Ordinamento della Ragioneria generale dello Stato), su un piano sovrapponibile ai poteri di vigilanza attribuiti all'amministrazione provinciale dalle norme statutarie e di relativa attuazione allora vigenti (sentenza n. 182 del 1997). La ricostruita funzione di controllo sulla legalità e regolarità della gestione economico-finanziaria svolta dalla Corte dei conti si configura invece in termini ben diversi, quanto a parametro e finalità perseguite: questi ineriscono alla tutela degli equilibri complessivi della finanza pubblica posti dai menzionati parametri costituzionali e dai richiamati obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. Con la seconda sentenza richiamata dalla ricorrente, questa Corte ha invece negato che spetti alla Corte dei conti sottoporre alla certificazione di compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio l'ipotesi di accordo di settore per il personale con la qualifica di direttore della Provincia autonoma di Trento. In quel giudizio, la pronuncia è stata motivata sulla base della circostanza che l'art. 60, comma 3, della legge provinciale 3 aprile 1997, n. 7 (Revisione dell'ordinamento del personale della Provincia autonoma di Trento), in materia di contrattazione collettiva, configurava un modello di controllo che replicava quello previsto dall'art. 51 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 (Razionalizzazione della organizzazione delle Amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), quando era ancora prevista l'autorizzazione governativa alla sottoscrizione dell'accordo. Di conseguenza, una volta modificata la norma a cui rinviava la sopra menzionata legge provinciale, non operando quest'ultima un rinvio "mobile" ma un rinvio "fisso", veniva a mancare il presupposto normativo affinché la Corte dei conti potesse esercitare la propria funzione di controllo. Il dispositivo della sentenza richiamata dalla ricorrente risulta quindi strettamente connesso alle sopravvenute modificazioni del quadro normativo allora vigente.

5.— Con un secondo gruppo di censure, argomentate più approfonditamente nella memoria depositata in data 5 febbraio 2012, la Provincia autonoma ricorrente deduce l'illegittimità dell'impugnata delibera della sezione regionale della Corte dei conti in quanto lesiva delle prerogative provinciali nella materia «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» nonché in forza del divieto opponibile all'organo statale di controllo di avviare i pertinenti procedimenti sino all'espletamento delle funzioni di vigilanza spettanti all'amministrazione provinciale e alla comunicazione dei relativi esiti.

Tali censure non sono fondate.

5.1.— Quanto al primo argomento dedotto dalla ricorrente, questa Corte ha già affermato che il sopra ricostruito controllo di legalità e regolarità della gestione economico-finanziaria risulta estensibile alle Regioni e alle Province dotate di autonomia differenziata (sentenze n. 198 del 2012, n. 179 del 2007 e n. 267 del 2006), non potendo dubitarsi che anche la loro finanza sia parte della “finanza pubblica allargata” (sentenza n. 425 del 2004) e che pertanto sono ad esse opponibili i principi di coordinamento della finanza pubblica (ex plurimis, sentenze n. 229 del 2011, n. 289 e n. 120 del 2008). Infatti, le norme sopra menzionate – e, in particolare l’articolo 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266 del 2005, a cui si richiama la delibera impugnata nel presente giudizio – concorrendo «alla formazione di una visione unitaria della finanza pubblica, ai fini della tutela dell’equilibrio finanziario e di osservanza del patto di stabilità interno» (sentenze n. 198 del 2012 e n. 179 del 2007), hanno introdotto controlli di legalità e di regolarità sulle finanze pubbliche attribuiti alla Corte dei conti in riferimento alle compatibilità poste dagli articoli 81 e 119 Cost. e agli obiettivi parametrici di governo dei conti pubblici concordati in sede europea ai quali il legislatore regionale, ancorché dotato di autonomia speciale, non può sottrarre gli enti locali e gli enti del Servizio sanitario nazionale.

5.2.— Quanto al secondo argomento dedotto, la Provincia autonoma ricorrente muove dal presupposto errato che le funzioni spettanti alla Corte dei conti siano configurabili come controlli di secondo grado. Alla luce del quadro normativo già delineato dall’art. 3, comma 4, della legge n. 20 del 1994, questa Corte ha invece chiarito che il controllo sulla gestione economico-finanziaria degli enti territoriali non si connota, in senso stretto, come controllo di secondo grado. Intervenedo infatti anche in via preventiva e in corso di esercizio, ed essendo attribuito alla Corte dei conti in veste di organo terzo (ex plurimis, sentenze n. 267 del 2006 e n. 64 del 2005), al servizio dello Stato-ordinamento (ex plurimis, sentenze n. 267 del 2006, n. 470 del 1997 e n. 29 del 1995), esso risulta piuttosto collocabile nel quadro delle complessive relazioni sinergiche e funzionali con riguardo all’esercizio dell’attività di controllo esterno, finalizzate a garantire il rispetto dei richiamati parametri costituzionali e degli obblighi derivanti dal diritto dell’Unione europea (ex plurimis, sentenze n. 267 del 2006, n. 181 del 1999, n. 470 del 1997, n. 29 del 1995).

Ne consegue l’infondatezza del ricorso, posta la collocazione delle funzioni di controllo rispettivamente spettanti alla Corte dei conti e alla Provincia autonoma di Bolzano su piani distinti, seppur concorrenti nella verifica delle condizioni di tenuta del sistema economico-finanziario nazionale. Alla Corte dei conti è infatti attribuito il controllo sull’equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche a tutela dell’unità economica della Repubblica, in riferimento a parametri costituzionali (artt. 81, 119 e 120 Cost.) e ai vincoli derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.): equilibrio e vincoli che trovano generale presidio nel sindacato della Corte dei conti quale magistratura neutrale ed indipendente, garante imparziale dell’equilibrio economico-finanziario del settore pubblico. Alla Provincia autonoma spettano invece diverse forme di controllo interno sulla gestione delle risorse finanziarie, ancorché declinate in forma differenziata rispetto agli altri enti territoriali secondo quanto previsto dalle peculiari condizioni dello statuto di autonomia. Né può trascurarsi che tale distinzione, su cui poggia l’estensione agli enti territoriali dotati di autonomia speciale del controllo sulla legalità e sulla regolarità della gestione economico-finanziaria, assuma ancora maggior rilievo nel quadro delineato dall’art. 2, comma 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), che, nel comma premesso all’art. 97 Cost., richiama il complesso delle pubbliche amministrazioni, in coerenza con l’ordinamento dell’Unione europea, ad assicurare l’equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico.

per questi motivi

## LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara che spettava allo Stato e, per esso, alla Corte dei conti, sezione di controllo per la Regione Trentino-Alto Adige, sede di Bolzano, adottare la deliberazione n. 4/2011/INPR, concernente l'approvazione del programma dei controlli e delle analisi della sezione di controllo di Bolzano per l'anno 2012, impugnata dalla Provincia autonoma di Bolzano con il ricorso per conflitto di attribuzione indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 marzo 2013.

Franco GALLO, Presidente

Sergio MATTARELLA, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 5 aprile 2013.

Allegato

ordinanza letta all'udienza del 26 febbraio 2013

### ORDINANZA

*Rilevato* che l'ultima notifica regolarmente avvenuta del ricorso per conflitto di attribuzione ha avuto luogo il 23 febbraio 2012 e che, pertanto, ai sensi dell'art. 25, commi 3 e 4, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, il termine per la costituzione in giudizio della parte scadeva il 3 aprile 2012;

che il deposito della memoria di costituzione in giudizio dell'Avvocatura generale dello Stato è avvenuto in data 27 marzo 2012;

che la deliberazione di resistenza in giudizio del Consiglio dei ministri è intervenuta nella riunione del 3 aprile 2012 ed è stata depositata nella cancelleria di questa Corte il successivo 16 aprile, e, quindi, oltre il sopra richiamato termine di costituzione in giudizio;

che i termini per la costituzione nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti, previsti dagli articoli 25, terzo comma, e 41 della legge 11 marzo 1953, n. 87, e dall'art. 25, comma 4, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, devono essere considerati perentori per costante giurisprudenza di questa Corte (v. le sentenze n. 332 del 2011, n. 149 del 2009 e n. 313 del 2006);

che, inoltre, questa Corte ha affermato l'esigenza della previa deliberazione da parte dell'organo collegiale ai fini della presentazione del ricorso o della costituzione in giudizio (*ex plurimis*, sentenze n. 61 del 2011, n. 51 del 2007, n. 54 del 1990);

che, pertanto, in assenza di una previa deliberazione del Consiglio dei ministri, la costituzione in giudizio dell'Avvocatura generale dello Stato è inammissibile.

per questi motivi

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* inammissibile la costituzione in giudizio del Presidente del Consiglio dei ministri.

*F.to:* Franco GALLO, Presidente

## **Sentenza: 5 aprile 2013, n. 62**

**Materia:** intese Stato - Regioni

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** articoli 117 comma 4, 118 e 120 Cost.; principio di leale collaborazione

**Ricorrenti:** Regione Veneto

**Oggetto:** articoli 29, 40, 41, 50 comma 1, 53 comma 7 e 60 decreto legge 9 febbraio 2012, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo) convertito con modificazioni in legge 4 aprile 2012, n. 35

**Esito:** illegittimità costituzionale dell'articolo 29 comma 2; infondatezza delle restanti questioni; inammissibilità della questione relativa all'articolo 40

**Estensore nota:** Alessandra Cecconi

La sentenza in esame ha ad oggetto l'impugnazione, da parte della Regione Veneto, di diverse disposizioni del decreto legge in epigrafe indicato.

In primo luogo l'articolo 29 comma 2 che – con riferimento ai progetti di riconversione delle attività di produzione del comparto bieticolo-saccarifero – stabilisce che il Comitato interministeriale dal medesimo decreto istituito “*dispone le norme idonee nel quadro delle competenze amministrative regionali atte a garantire l'esecutività dei suddetti progetti*” e nomina, in caso di necessità, dei commissari ad acta per l'attuazione degli accordi definiti in sede regionale di coordinamento con il Comitato.

La Regione censura l'illegittimità della norma in quanto la produzione saccarifera rientra nella materia agricoltura.

Al riguardo la Corte osserva che la formulazione usata dal legislatore non consente di stabilire con facilità se al Comitato sia attribuita una potestà regolamentare o una funzione amministrativa, con conseguenze diverse: nel primo caso, infatti, vi sarebbe violazione dell'articolo 117 comma 6 Cost. in quanto si tratta di materia residuale delle regioni. Ove invece si ritenesse trattarsi di attribuzione di funzioni amministrative la norma sarebbe legittima solo ove potesse ipotizzarsi una chiamata in sussidiarietà da parte dello Stato per assicurare il perseguimento di interessi unitari, compromessi dall'eventuale inerzia o inadempimento del livello di governo inferiore. Anche in presenza di tali presupposti sarebbe comunque da escludere la previsione di un potere sostitutivo in quanto la leale collaborazione, necessaria in tal caso, non può essere sostituita puramente e semplicemente da un atto unilaterale dello Stato.

Ciò posto, la Corte rileva che la norma oggetto di giudizio prevede un intervento sostitutivo dello Stato che si attiva mediante la predisposizione di norme idonee a dare esecutività ai progetti nel quadro delle competenze regionali ed in casi di particolare necessità (non specificati) con il diretto intervento di un commissario ad acta. Da qui il giudizio di illegittimità costituzionale della disposizione.

In relazione all'articolo 41 la Regione sostiene la lesione della propria competenza in materia di commercio. La norma prevede, infatti, la possibilità di svolgere temporaneamente l'attività di somministrazione di alimenti e bevande in occasione di fiere, sagre *et similia* mediante una mera segnalazione di inizio di attività priva di dichiarazioni asseverate ed in assenza dei requisiti previsti dall'articolo 71 comma 6 del d. lgs. n. 59/2010.

La Corte invece rileva che si tratta di disciplina di semplificazione amministrativa con la quale il legislatore ha inteso dettare regole sul procedimento, valide su tutto il territorio dello Stato,



adeguate ai canoni di proporzionalità e adeguatezza: *“la disciplina è infatti diretta ad impedire che le funzioni amministrative risultino inutilmente gravose per gli amministrati e a semplificare le procedure in un’ottica di bilanciamento tra l’interesse generale e quella particolare all’esplorazione dell’attività di somministrazione di alimenti e bevande”*.

E, secondo la Corte, le norme di semplificazione amministrativa (come viene qualificata quella in esame) afferiscono alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, ambito di competenza esclusiva statale, con conseguente legittimità della norma in esame.

Con riguardo all’articolo 50 comma 1 la Corte ritiene che la norma sia espressione della competenza esclusiva statale in materia di “norme generali sull’istruzione” in quanto preordinata ad introdurre una disciplina operante sull’intero territorio nazionale ed avente ad oggetto caratteristiche basilari dell’assetto ordinamentale, organizzativo e didattico del sistema scolastico.

Una volta ricondotta la norma alla competenza esclusiva statale è legittima la previsione, come momento partecipativo della Regione, del parere della Conferenza unificata in luogo dell’intesa.

L’articolo 53 comma 7, relativo ad interventi di ammodernamento, recupero e messa in sicurezza del patrimonio immobiliare scolastico, viene censurato per violazione del principio di leale collaborazione. Secondo la Corte tuttavia la norma – che si colloca nell’ambito di un piano nazionale di edilizia scolastica previsto dallo stesso articolo al comma 1 – è legittima: essa demanda ad un decreto ministeriale l’adozione di norme tecniche quadro contenenti gli indici massimi di funzionalità urbanistica, edilizia, anche riferite alle tecnologie in materia di efficienza e risparmio energetico, indispensabili a garantire indirizzi progettuali adeguati ed omogenei su tutto il territorio nazionale.

Nella disciplina si intersecano più materie (governo del territorio, energia, protezione civile) tutte di competenza concorrente: in tali materie *“quando vengono attribuite funzioni amministrative a livello centrale allo scopo di individuare norme di natura tecnica che esigono scelte omogenee su tutto il territorio nazionale improntate all’osservanza di standard e metodologie desunte dalle scienze, il coinvolgimento della Conferenza Stato-Regioni può limitarsi all’espressione di un parere obbligatorio”*.

Rileva inoltre la Corte che nel caso di specie, ai fini dell’approvazione del piano di edilizia scolastica da parte del Comitato interministeriale, è prevista l’intesa con la Conferenza Stato-Regioni ed in quella sede gli interessi regionali trovano comunque adeguata tutela (mentre per la predisposizione di norme tecniche è sufficiente il parere della Conferenza).

L’articolo 60 comma 1 è legittimo: la norma riguarda la “carta acquisti” istituita dal d.l. n. 112/2008 con riferimento alla quale la Corte già in una precedente pronuncia ha affermato che essa si configura come un istituto posto a protezione delle situazioni di estrema debolezza della persona umana e - per quanto incida sulla materia dei servizi sociali e di assistenza di competenza residuale regionale – consente l’intervento dello Stato quando ricorrano caratteri di straordinarietà, eccezionalità e urgenza come quelli conseguenti alla crisi internazionale economica e finanziaria che ha investito l’Italia, addirittura aggravatisi dopo la precedente pronuncia.

Da qui il potere riconosciuto allo Stato di assicurare (ex art. 117 co. 2 lett. m) Cost. le prestazioni imprescindibili per alleviare situazioni di estremo bisogno, in particolare alimentare: occorre infatti garantire effettiva tutela a soggetti che, versando appunto, in condizioni di estremo bisogno, vantano un diritto fondamentale che - in quanto strettamente inerente alla tutela del nucleo irrinunciabile della dignità della persona umana - deve poter essere garantito su tutto il territorio nazionale in modo uniforme, appropriato e tempestivo.

L’art. 60 comma 2 del pari è legittimo: la norma è qualificata come afferente alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali – ambito di competenza i cui confini sono ampliati proprio in relazione alla situazione eccezionale di crisi economico-sociale - con conseguente spettanza al legislatore statale anche del potere regolamentare e di disciplina di dettaglio.

La Corte ritiene comunque necessario ribadire, a parziale temperamento di quanto affermato - che una volta cessata la situazione congiunturale che ha imposto un intervento di politica sociale esteso alla diretta erogazione della provvidenza - non si potrà prescindere dagli strumenti di coinvolgimento delle Regioni avendo così cura di garantire la piena attuazione del principio di leale collaborazione.

Con riferimento all'articolo 40, infine, la questione è ritenuta inammissibile perché formulata in maniera imprecisa e non adeguatamente motivata così da non consentire, secondo il costante indirizzo della Corte, l'inequivoca determinazione dell'oggetto del giudizio e verifica della fondatezza delle censure sollevate.

**Agricoltura - Comparto bieticolo-saccarifero - Cessazione della produzione di zucchero - Progetti di riconversione degli impianti industriali - Attribuzione all'apposito Comitato interministeriale del compito di disporre le norme atte a garantire l'esecutività dei progetti, con possibilità di nominare un commissario ad acta - Violazione della competenza legislativa regionale nella materia residuale dell'agricoltura - Violazione dei requisiti costituzionali per l'esercizio dei poteri sostitutivi statali - Illegittimità costituzionale. - Decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5 (convertito nella legge 4 aprile 2012, n. 35), art. 29, comma 2. - Costituzione, artt. 117, quarto comma, e 120; legge 5 giugno 2003, n. 131, art. 8.**

**Commercio - Imprese di panificazione di natura produttiva - Vincolo di chiusura domenicale e festiva - Soppressione - Ricorso della Regione Veneto - Asserita violazione della competenza legislativa regionale residuale in materia di commercio - Questione non inequivocamente determinata e non adeguatamente motivata - Inammissibilità. - Decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5 (convertito nella legge 4 aprile 2012, n. 35), art. 40. - Costituzione, art. 117, quarto comma.**

**Procedimento amministrativo - Attività temporanea di somministrazione di alimenti e bevande in occasione di sagre, fiere, manifestazioni religiose, tradizionali e culturali o eventi locali straordinari - Previa segnalazione certificata di inizio attività con modalità semplificate - Ricorso della Regione Veneto - Asserita violazione della competenza legislativa regionale residuale in materia di commercio - Insussistenza - Norme di semplificazione amministrativa riconducibili alla materia della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali - Non fondatezza delle questioni. - Decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5 (convertito nella legge 4 aprile 2012, n. 35), art. 41. - Costituzione, art. 117, terzo e quarto comma.**

**Istruzione - Linee guida orientate allo scopo di consolidare e sviluppare l'autonomia delle istituzioni scolastiche, potenziandone l'autonomia gestionale secondo criteri di flessibilità e valorizzando la responsabilità e la professionalità del personale della scuola - Adozione con decreto interministeriale, sentita la Conferenza unificata Stato-Regioni - Mancata previsione dell'intesa - Ricorso della Regione Veneto - Asserita violazione delle prerogative regionali legislative in materia di dimensionamento scolastico e di servizi sociali - Asserita violazione del principio di leale collaborazione - Insussistenza - Ascrivibilità alla materia "norme generali sull'istruzione" di competenza esclusiva dello Stato - Non fondatezza delle questioni. - Decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5 (convertito nella legge 4 aprile 2012, n. 35), art. 50, comma 1. - Costituzione, art. 117, terzo e quarto comma.**

**Istruzione - Piano nazionale di edilizia scolastica - Norme tecniche-quadro - Adozione con decreto interministeriale, sentita la Conferenza unificata Stato-Regioni - Mancata previsione dell'intesa - Ricorso della Regione Veneto - Asserita violazione del principio di leale collaborazione - Insussistenza - Norme costituenti principi generali nelle materie concorrenti "governo del territorio", "energia", "protezione civile" - Non fondatezza delle questioni. - Decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5 (convertito nella legge 4 aprile 2012, n. 35), art. 53, comma 7. - Costituzione, art. 120. Assistenza - Avvio della sperimentazione della "carta acquisti" nei comuni con più di 250.000 abitanti - Adozione con decreto interministeriale con finanziamento a valere su Fondo statale - Ricorso della Regione Veneto - Asserita violazione della competenza legislativa residuale in materia di servizi sociali e assistenza - Asserita violazione dell'autonomia finanziaria regionale - Insussistenza - Normativa espressione di principi fondamentali in tema di "diritti sociali", di cui deve farsi carico il legislatore nazionale in tempi di grave crisi economica - Non fondatezza della questione. - Decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5 (convertito nella legge 4 aprile 2012, n. 35), art. 60, comma 1. - Costituzione, artt. 2, 3, 117, commi secondo, lettera m), e quarto, e 119.**

**Assistenza - Avvio della sperimentazione della "carta acquisti" nei comuni con più di 250.000 abitanti - Adozione con decreto interministeriale - Mancato coinvolgimento della Regione - Ricorso della Regione Veneto - Asserita violazione del principio di leale collaborazione - Insussistenza - Normativa riconducibile alla competenza legislativa statale esclusiva in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali - Non fondatezza della questione. - Decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5 (convertito nella legge 4 aprile 2012, n. 35), art. 60, comma 2. - Costituzione, art. 117, terzo e quarto comma. [\(GU n.15 del 10-4-2013\)](#)**

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 29, 40, 41, 50, comma 1, 53, comma 7, e 60 del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35, promosso dalla Regione Veneto, con ricorso notificato il 5 giugno 2012, depositato in cancelleria l'11 giugno 2012 ed iscritto al n. 89 del registro ricorsi 2012.

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

*uditi* nell'udienza pubblica del 26 febbraio 2013 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

*uditi* gli avvocati Bruno Barel e Daniela Palumbo per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Vittorio Cesaroni per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1.– La Regione Veneto ha sollevato, in via principale, questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto, tra gli altri, gli articoli 29, 40, 41, 50, comma 1, 53, comma 7, e 60 del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35, in riferimento agli articoli 117, quarto comma, 118 e 120 della Costituzione, in relazione al principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni.

1.1.– Restano riservate ad altre decisioni le questioni sollevate col medesimo ricorso dalla Regione Veneto e riguardanti altre disposizioni.

1.2.– L'art. 29 è impugnato nella parte in cui prevede, con riferimento ai progetti di riconversione del comparto bieticolo-saccarifero, che «Entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, il Comitato interministeriale di cui al comma 1 dispone le norme idonee nel quadro delle competenze amministrative regionali atte a garantire l'esecutività dei progetti suddetti, nomina, nei casi di particolare necessità, ai sensi dell'articolo 20 del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, un commissario ad acta per l'attuazione degli accordi definiti in sede regionale con coordinamento del Comitato interministeriale». Secondo la Regione Veneto, la citata disposizione viola gli artt. 117, quarto comma, e 120 Cost., in quanto la produzione saccarifera rientra nella materia agricoltura e spetta alle regioni la conclusione e l'attuazione degli accordi di ristrutturazione nel quadro del programma nazionale.

1.3.– La questione è fondata.

Al fine di fronteggiare la grave crisi del settore bieticolo-saccarifero è stato approvato dapprima il regolamento CE n. 320/2006 del Consiglio, del 20 febbraio 2006 (relativo a un regime temporaneo per la ristrutturazione dell'industria dello zucchero nella Comunità europea, che modifica il regolamento CE n. 1290/2005 relativo al funzionamento della politica agricola comune) e, successivamente, il decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 2 (Interventi urgenti per i settori dell'agricoltura, dell'agroindustria, della pesca, nonché in materia di fiscalità d'impresa),

convertito, con modificazioni, dalla legge 11 marzo 2006, n. 81. Con tali disposizioni si è intesa regolare la ristrutturazione dell'industria dello zucchero nella Comunità prevedendo misure di sostegno al settore e di riconversione delle attività relative alla coltivazione e alla produzione.

In particolare, il d.l. n. 2 del 2006 ha istituito un Comitato interministeriale composto dal Presidente del Consiglio dei ministri, dal Ministro delle politiche agricole e forestali, dal Ministro dell'economia e delle finanze, dal Ministro delle attività produttive, dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali, dal Ministro per le politiche comunitarie e dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio nonché da tre Presidenti di regione designati dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano con il compito di: a) approvare il piano per la razionalizzazione e la riconversione della produzione bieticolo-saccarifera; b) coordinare le misure comunitarie e nazionali previste per la riconversione industriale del settore e per le connesse problematiche sociali; c) formulare direttive per l'approvazione dei progetti di riconversione.

Le imprese saccarifere, ai sensi dell'art. 2, comma 3, del citato decreto-legge, dovevano presentare al Ministero delle politiche agricole e forestali un progetto di riconversione per ciascuno degli impianti industriali, ove era prevista la cessazione della produzione di zucchero. I progetti di riconversione, finalizzati anche alla salvaguardia dell'occupazione nel territorio oggetto dell'intervento, dovevano essere approvati dal Ministero delle politiche agricole e forestali.

Il comma 1 dell'art. 29 del d.l. n. 5 del 2012 prevede che i progetti di riconversione già approvati dal comitato interministeriale di cui sopra «rivestono carattere di interesse nazionale anche ai fini della definizione e del perfezionamento dei processi autorizzativi e dell'effettiva entrata in esercizio».

Il comma 2, oggetto di impugnazione, prevede, come già detto, che entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto, il Comitato interministeriale di cui al comma 1 «dispone le norme idonee nel quadro delle competenze amministrative regionali atte a garantire l'esecutività dei progetti suddetti, nomina, nei casi di particolare necessità, ai sensi dell'articolo 20 del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, un commissario ad acta per l'attuazione degli accordi definiti in sede regionale con coordinamento del Comitato interministeriale».

Dalla lettura della norma non è agevole ricavare la natura dei compiti affidati al comitato interministeriale in base alla locuzione «dispone norme idonee nel quadro delle competenze amministrative regionali atte a garantire l'esecutività dei suddetti progetti», cioè se si tratti di una potestà regolamentare o dell'attribuzione di funzioni amministrative.

L'art. 29 in esame deve essere ascritto alla materia agricoltura riservata alla competenza legislativa residuale delle Regioni: ne consegue che la norma viene a porsi in contrasto con l'art. 117 Cost. tanto se la si interpreti come attributiva di un potere regolamentare, quanto amministrativo.

Nel primo caso sarebbe pacificamente violato l'art. 117, sesto comma, Cost. trattandosi di una materia riservata alla competenza legislativa residuale delle regioni.

Nel secondo, invece, si dovrebbe ipotizzare una chiamata in sussidiarietà da parte dello Stato per assicurare il perseguimento di interessi unitari che sarebbero compromessi dall'inerzia o dall'inadempimento da parte del livello di governo inferiore.

In astratto, infatti, è ammissibile una deroga al normale riparto di competenze qualora «la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata» e «non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità» (sentenza n. 303 del 2003).

Tuttavia nei casi in cui vi sia uno spostamento di competenze amministrative a seguito di attrazione in sussidiarietà, questa Corte ha escluso che possa essere previsto un potere sostitutivo, dovendosi ritenere che la leale collaborazione, necessaria in tale evenienza, non possa essere sostituita puramente e semplicemente da un atto unilaterale dello Stato (sentenze n. 165 del 2011 e n. 383 del 2005).

L'art. 29, invece, prevede un potere di intervento sostitutivo dello Stato che si attiva mediante la predisposizione da parte del comitato interministeriale di norme idonee a dare esecutività ai progetti nel quadro delle competenze regionali e in casi di particolare necessità (non specificati) con il diretto intervento di un commissario ad acta.

Inoltre la norma introduce una forma di potere sostitutivo (per dare attuazione al diritto comunitario) che non risponde ai requisiti richiesti dall'art. 120 Cost. e dall'art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3).

2.– La seconda questione sollevata dalla Regione Veneto riguarda l'art. 40 del medesimo d.l. n. 5 del 2012, che sopprime il vincolo in materia di chiusura domenicale e festiva per le imprese di panificazione di natura produttiva. Tale disposizione violerebbe l'art. 117, quarto comma, Cost. in quanto la materia degli orari degli esercizi commerciali e delle giornate di apertura e di chiusura rientrerebbe nella competenza regionale residuale in materia di commercio.

2.1.– La questione è inammissibile.

L'art. 40 impugnato si limita ad abrogare il riferimento contenuto nell'art. 11, comma 13, della legge 3 agosto 1999, n. 265 (Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla legge 8 giugno 1990, n. 142), mediante il quale era stata estesa l'applicabilità degli artt. 11, comma 4, 12 e 13 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59), anche all'attività di panificazione autorizzata ai sensi della legge 31 luglio 1956, n. 1002 (Nuove norme sulla pianificazione).

La Regione, pertanto, avrebbe dovuto motivare in relazione alla specifica categoria delle imprese di panificazione le quali non rientrano, se non a seguito del rinvio che viene abrogato, nel campo di applicazione della normativa di «liberalizzazione» del settore del commercio, mentre nel ricorso si fa riferimento esclusivamente alla norma di liberalizzazione statale di cui all'art. 3 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 4 agosto 2006, n. 248, come modificato dall'art. 31, comma 1, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.

Una simile lacuna comporta l'inammissibilità della questione, dovendosi richiamare, in proposito, la giurisprudenza di questa Corte, la quale richiede che la questione di legittimità costituzionale sia definita nei suoi precisi termini e adeguatamente motivata, al fine di rendere possibile l'inequivoca determinazione dell'oggetto del giudizio e la verifica della fondatezza dei dubbi di costituzionalità sollevati e della sussistenza in concreto dell'interesse a ricorrere (ex plurimis sentenze n. 120 del 2008, n. 64 del 2007 e n. 214 del 2006).

3.– La medesima violazione della competenza legislativa regionale in materia di commercio è invocata dalla ricorrente avverso l'art. 41 del d.l. n. 5 del 2012, nella parte in cui prevede che «L'attività temporanea di somministrazione di alimenti e bevande in occasione di sagre, fiere, manifestazioni religiose, tradizionali e culturali o eventi locali straordinari, è avviata previa segnalazione certificata di inizio attività priva di dichiarazioni asseverate ai sensi dell'art. 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e non è soggetta al possesso dei requisiti previsti dall'art. 71, comma 6, del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59».

La Regione ha impugnato l'art. 41 nella versione del d.l. n. 5 del 2012 che escludeva il possesso di tutti i requisiti soggettivi previsti dall'art. 71 del d.lgs. 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno), e non solo di quelli

professionali previsti dal comma 6 cui fa esclusivo riferimento la norma nella versione contenuta nella legge di conversione.

In primo luogo, va rilevato che il ricorso è ammissibile, in quanto, secondo la giurisprudenza di questa Corte, «la Regione che ritenga lese le proprie competenze da norme contenute in un decreto-legge può sollevare la relativa questione di legittimità costituzionale anche in relazione a questo atto, con effetto estensivo alla legge di conversione, ovvero può riservare l'impugnazione a dopo l'entrata in vigore di quest'ultima (tra le molte, sentenze n. 383 del 2005; n. 287 del 2004 e n. 272 del 2004)».

Inoltre, deve ritenersi sussistente e attuale l'interesse della Regione Veneto al ricorso, dato che la modifica intervenuta in sede di conversione non incide in alcun modo, e tantomeno in senso satisfattivo, sulla doglianza relativa alla lesione della competenza legislativa residuale delle Regioni nella materia del commercio.

### 3.1.– La questione non è fondata.

Le norme di semplificazione amministrativa sono state ricondotte da questa Corte alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, in quanto «anche l'attività amministrativa, [...] può assurgere alla qualifica di “prestazione” (quindi, anche i procedimenti amministrativi in genere), della quale lo Stato è competente a fissare un “livello essenziale” a fronte di una specifica pretesa di individui, imprese, operatori economici ed, in generale, di soggetti privati» (sentenze n. 207 e n. 203 del 2012).

La determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, come già precisato più volte da questa Corte, non è una «materia» in senso stretto, quanto una competenza del legislatore statale «idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle» (sentenze n. 322 del 2009 e n. 282 del 2002).

Alla stregua di tali principi, deve riconoscersi che anche con la disciplina di semplificazione in esame il legislatore statale ha voluto dettare regole del procedimento amministrativo, valide in ogni contesto geografico della Repubblica, le quali, adeguandosi a canoni di proporzionalità e adeguatezza, si sovrappongono al normale riparto di competenze contenuto nel Titolo V della Parte II della Costituzione (sentenza n. 207 del 2012).

La disciplina in esame, infatti, è diretta ad impedire che le funzioni amministrative risultino inutilmente gravose per i soggetti amministrati ed è volta a semplificare le procedure in un'ottica di bilanciamento tra l'interesse generale e l'interesse particolare all'esplicazione dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande.

La normativa censurata prevede che gli interessati, in condizioni di parità su tutto il territorio nazionale, possano svolgere temporaneamente l'attività di somministrazione di alimenti e bevande in occasione di sagre, fiere, manifestazioni religiose, tradizionali e culturali o eventi locali straordinari, mediante una mera segnalazione di inizio attività priva di dichiarazioni asseverate ai sensi dell'art. 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), e anche in assenza del possesso dei requisiti previsti dall'art. 71, comma 6, del d.lgs. n. 59 del 2010.

Si tratta di un atto che si colloca all'inizio della fase procedimentale, la quale è strutturata secondo un modello ad efficacia legittimante immediata, che attiene al principio di semplificazione dell'azione amministrativa ed è finalizzata ad agevolare l'iniziativa economica (art. 41, primo comma, Cost.), tutelando il diritto dell'interessato ad un sollecito esame, da parte della pubblica amministrazione competente, dei presupposti di diritto e di fatto che autorizzano l'iniziativa medesima (sentenza n. 203 del 2012).

4.– La Regione Veneto ha impugnato anche l'art. 50, comma 1, del d.l. n. 5 del 2012, nella parte in cui rimette ad un decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, l'adozione di linee guida orientate al perseguimento degli obiettivi specificati dalla norma medesima alle lettere da a) ad e), sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, in riferimento all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost. Il conseguimento dell'intesa con la Conferenza unificata, come sarà successivamente specificato, è previsto solo con riferimento alla lettera c).

Secondo la ricorrente, la previsione di un mero parere in luogo della necessaria intesa ai fini dell'emanazione del decreto viola l'art. 117, quarto comma, Cost., valutato in relazione al disposto del terzo comma, in quanto si pone in contrasto con le prerogative regionali legislative esistenti in materia di dimensionamento scolastico e di servizi sociali, considerato che il mero parere non costituisce un adeguato modello di concertazione in tale ambito.

4.1.– La questione non è fondata.

L'art. 50 impugnato prevede che «Allo scopo di consolidare e sviluppare l'autonomia delle istituzioni scolastiche, potenziandone l'autonomia gestionale secondo criteri di flessibilità e valorizzando la responsabilità e la professionalità del personale della scuola, con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, sono adottate, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, nel rispetto dei principi e degli obiettivi di cui all'articolo 64 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e successive modificazioni, linee guida per conseguire le seguenti finalità: a) potenziamento dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, anche attraverso l'eventuale ridefinizione, nel rispetto della vigente normativa contabile, degli aspetti connessi ai trasferimenti delle risorse alle medesime, previo avvio di apposito progetto sperimentale; b) definizione, per ciascuna istituzione scolastica, di un organico dell'autonomia, funzionale all'ordinaria attività didattica, educativa, amministrativa, tecnica e ausiliaria, alle esigenze di sviluppo delle eccellenze, di recupero, di integrazione e sostegno agli alunni con bisogni educativi speciali e di programmazione dei fabbisogni di personale scolastico, anche ai fini di una estensione del tempo scuola; c) costituzione, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, di reti territoriali tra istituzioni scolastiche, al fine di conseguire la gestione ottimale delle risorse umane, strumentali e finanziarie; d) definizione di un organico di rete per le finalità di cui alla lettera c) nonché per l'integrazione degli alunni con bisogni educativi speciali, la formazione permanente, la prevenzione dell'abbandono e il contrasto dell'insuccesso scolastico e formativo e dei fenomeni di bullismo, specialmente per le aree di massima corrispondenza tra povertà e dispersione scolastica; e) costituzione degli organici di cui alle lettere b) e d), nei limiti previsti dall'articolo 64 del citato decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e successive modificazioni, sulla base dei posti corrispondenti a fabbisogni con carattere di stabilità per almeno un triennio sulla singola scuola, sulle reti di scuole e sugli ambiti provinciali, anche per i posti di sostegno, fatte salve le esigenze che ne determinano la rimodulazione annuale».

La giurisprudenza di questa Corte ha chiarito la differenza esistente tra le norme generali sull'istruzione – riservate alla competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera n), Cost. – e i principi fondamentali della materia istruzione, che l'art. 117, terzo comma, Cost. riserva alla legislazione dello Stato in materia di competenza legislativa concorrente. Si è detto, a questo proposito, che rientrano tra le norme generali sull'istruzione «quelle disposizioni statali che definiscono la struttura portante del sistema nazionale di istruzione e che richiedono di essere applicate in modo necessariamente unitario e uniforme in tutto il territorio nazionale, assicurando, mediante una offerta formativa omogenea, la sostanziale parità di trattamento tra gli utenti che fruiscono del servizio dell'istruzione (interesse primario di rilievo costituzionale), nonché

la libertà di istituire scuole e la parità tra le scuole statali e non statali». Sono, invece, espressione di principi fondamentali della materia dell'istruzione «quelle norme che, nel fissare criteri, obiettivi, direttive o discipline, pur tese ad assicurare la esistenza di elementi di base comuni sul territorio nazionale in ordine alle modalità di fruizione del servizio dell'istruzione, da un lato, non sono riconducibili a quella struttura essenziale del sistema d'istruzione che caratterizza le norme generali sull'istruzione, dall'altra, necessitano, per la loro attuazione (e non già per la loro semplice esecuzione) dell'intervento del legislatore regionale» (sentenze n. 147 del 2012, n. 92 del 2011 e n. 200 del 2009).

Il censurato art. 50, comma 1, contiene disposizioni che devono essere senz'altro qualificate come «norme generali sull'istruzione», dal momento che, per evidenti ragioni di necessaria unità ed uniformità della disciplina in materia scolastica, sono preordinate ad introdurre una normativa operante sull'intero territorio nazionale avente ad oggetto «caratteristiche basilari» dell'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico del sistema scolastico.

D'altra parte, l'ascrivibilità alla materia «norme generali sull'istruzione» della norma in esame è condivisa anche dalla Regione ricorrente, la quale, tuttavia, ritiene che per l'intreccio con materie di sua competenza, quali il dimensionamento e i servizi sociali, sia necessario al fine di emanare il decreto un procedimento con partecipazione rafforzata mediante il meccanismo dell'intesa.

Una volta ricondotta la norma impugnata, anche sulla base del criterio di prevalenza, alla competenza esclusiva dello Stato nella materia «norme generali sull'istruzione», deve ritenersi ingiustificata – per ciò che riguarda le linee guida relative alle lettere a), b), d), e) – la richiesta della Regione di essere coinvolta con il meccanismo dell'intesa dovendosi ritenere sufficiente, come momento partecipativo, il parere della conferenza unificata.

Deve anche sottolinearsi, come si è già anticipato, che la lettera c) del comma 1 dell'art. 50 del d.l. n. 5 del 2012 prevede, ai fini delle linee guida relative alla costituzione della rete territoriale tra istituzioni scolastiche, l'intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali), e successive modificazioni. Pertanto la norma impugnata già prevede il meccanismo dell'intesa allorché sussistano esigenze di partecipazione rafforzata delle Regioni, in quanto coinvolgenti anche il dimensionamento dell'offerta formativa, esigenze che non si rinvergono, invece, per la definizione dell'organico delle autonomie, per la definizione dell'organico di rete e per la costituzione dei rispettivi organici.

5.– La Regione censura l'art. 53, comma 7, del d.l. n. 5 del 2012, recante «Modernizzazione del patrimonio immobiliare scolastico e riduzione dei consumi e miglioramento dell'efficienza degli usi finali di energia», nella parte in cui prevede «al fine di adeguare la normativa tecnica vigente agli standard europei e alle più moderne concezioni di realizzazione e impiego degli edifici scolastici, perseguendo altresì, ove possibile, soluzioni protese al contenimento dei costi» l'adozione di un decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, da emanare sentita la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del d.lgs. n. 281 del 1997, finalizzato a determinare «le norme tecniche-quadro, contenenti gli indici minimi e massimi di funzionalità urbanistica, edilizia, anche riferite alle tecnologie in materia di efficienza e risparmio energetico e produzione da fonti energetiche rinnovabili, nonché didattica, indispensabili a garantire indirizzi progettuali adeguati ed omogenei sul territorio nazionale».

Secondo la ricorrente, la disposizione violerebbe il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost. perché, nonostante si verta in materie attribuite alla competenza concorrente, come, sicuramente, «il governo del territorio», ai fini dell'emanazione del decreto non è prevista l'intesa con le Regioni, ma solo il parere della Conferenza unificata.



5.1.– La questione non è fondata.

La norma si colloca nell'ambito di un piano nazionale di edilizia scolastica previsto dal comma 1 dell'art. 53 citato. Tale piano, che deve essere adottato dal CIPE, su proposta del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca e del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'art. 8 del d.lgs. n. 281 del 1997, ha ad oggetto la realizzazione di interventi di ammodernamento e recupero del patrimonio scolastico esistente, anche ai fini della messa in sicurezza degli edifici, e di costruzione e completamento di nuovi edifici scolastici, da realizzare, in un'ottica di razionalizzazione e contenimento delle spese correnti di funzionamento, nel rispetto dei criteri di efficienza energetica e di riduzione delle emissioni inquinanti.

Il comma 7 dell'art. 53 demanda ad un decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, da emanare sentita la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del d.lgs. 28 agosto n. 281 del 1997, l'adozione delle norme tecniche-quadro contenenti gli indici minimi e massimi di funzionalità urbanistica, edilizia, anche riferite alle tecnologie in materia di efficienza e risparmio energetico e produzione da fonti energetiche rinnovabili, nonché didattica, indispensabili a garantire indirizzi progettuali adeguati ed omogenei sul territorio nazionale.

Nella disciplina in esame si intersecano più materie, quali il «governo del territorio», «l'energia» e la «protezione civile», tutte rientranti nella competenza concorrente Stato-Regioni di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost.

Questa Corte ha affermato che, nelle materie di competenza concorrente, allorché vengono attribuite funzioni amministrative a livello centrale allo scopo di individuare norme di natura tecnica che esigono scelte omogenee su tutto il territorio nazionale improntate all'osservanza di standard e metodologie desunte dalle scienze, il coinvolgimento della conferenza Stato Regioni può limitarsi all'espressione di un parere obbligatorio (sentenze n. 265 del 2011, n. 254 del 2010, n. 182 del 2006, n. 336 e n. 285 del 2005). In tali casi la disciplina statale costituisce principio generale della materia (sentenze n. 254 del 2010 e n. 182 del 2006).

Deve, inoltre, sottolinearsi che l'art. 53, comma 1, prevede, ai fini dell'approvazione del piano di edilizia scolastica da parte del CIPE, il massimo coinvolgimento delle Regioni mediante il meccanismo dell'intesa. Gli interessi regionali, dunque, trovano adeguata tutela nella predisposizione del piano, mentre per l'individuazione delle «norme tecniche quadro», per i motivi sopra esposti, è sufficiente il parere della conferenza unificata di cui all'art. 8 del d.lgs. n. 281 del 1997.

6.– Infine, è impugnato l'art. 60, comma 1 e 2, del d.l. n. 5 del 2012, nella parte in cui, al comma 1, avvia la sperimentazione della «carta acquisti» istituita dall'art. 81, comma 32, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, nei comuni con più di 250.000 abitanti e, al comma 2, prevede l'emanazione di un decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, da adottarsi di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, per la determinazione delle modalità esecutive della sperimentazione.

L'art. 60 del d.l. n. 5 del 2012, come si è detto, avvia una sperimentazione della carta acquisti istituita dall'art. 81, comma 32, del d.l. n. 112 del 2008 nei comuni con più di 250.000 abitanti, al fine di favorirne la diffusione tra le fasce di popolazione in condizione di maggiore bisogno, anche al fine di valutarne la possibile generalizzazione come strumento di contrasto alla povertà assoluta.

Tale sperimentazione viene attuata mediante un decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, adottato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, con il quale sono stabiliti: a) i nuovi criteri di identificazione dei beneficiari per il tramite dei Comuni, con riferimento ai cittadini italiani e di altri Stati dell'Unione europea ovvero ai cittadini di Stati esteri in possesso del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo; b) l'ammontare della disponibilità sulle singole carte acquisti, in funzione del nucleo familiare; c) le modalità con cui i comuni adottano la carta acquisti, anche attraverso l'integrazione o evoluzione del Sistema di gestione delle agevolazioni sulle tariffe energetiche (SGATE), come strumento all'interno del sistema integrato di interventi e servizi sociali di cui alla legge 8 novembre 2000, n. 328 (Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali); d) le caratteristiche del progetto personalizzato di presa in carico, volto al reinserimento lavorativo e all'inclusione sociale, anche attraverso il condizionamento del godimento del beneficio alla partecipazione al progetto; e) la decorrenza della sperimentazione, la cui durata non può superare i dodici mesi; f) i flussi informativi da parte dei Comuni sul cui territorio è attivata la sperimentazione, anche con riferimento ai soggetti individuati come gruppo di controllo ai fini della valutazione della sperimentazione stessa.

Per le risorse necessarie alla sperimentazione si provvede, nel limite massimo di 50 milioni di euro, attingendo al Fondo di cui all'art. 81, comma 29, del d.l. n. 112 del 2008, che viene corrispondentemente ridotto.

Secondo la ricorrente, il comma 1 si porrebbe in contrasto con l'art.117, quarto comma, Cost., che riserva alla competenza legislativa residuale della Regione la materia dei servizi sociali e di assistenza, e con l'art. 119 Cost., che vieta allo Stato di prevedere finanziamenti a destinazione vincolata in ambiti di competenza regionale residuale o concorrente, mentre il comma 2 violerebbe il principio di leale collaborazione, nella parte in cui non prevede il necessario coinvolgimento delle regioni nell'emanazione del citato decreto.

6.1.– La questione relativa al comma 1 dell'art. 60 del d.l. n. 5 del 2012 non è fondata.

Occorre premettere che la carta acquisti è stata istituita dall'art. 81, comma 32, del d.l. n. 112 del 2008, richiamato espressamente dalla norma impugnata e oggetto di una recente pronuncia di questa Corte (sentenza n. 10 del 2010).

In tale occasione si è ritenuto che: «una normativa posta a protezione delle situazioni di estrema debolezza della persona umana, qual è quella oggetto delle disposizioni impuginate, benché incida sulla materia dei servizi sociali e di assistenza di competenza residuale regionale, deve essere ricostruita anche alla luce dei principi fondamentali degli artt. 2 e 3, secondo comma, Cost., dell'art. 38 Cost. e dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. Il complesso di queste norme costituzionali permette, anzitutto, di ricondurre tra i “diritti sociali” di cui deve farsi carico il legislatore nazionale il diritto a conseguire le prestazioni imprescindibili per alleviare situazioni di estremo bisogno – in particolare, alimentare – e di affermare il dovere dello Stato di stabilirne le caratteristiche qualitative e quantitative, nel caso in cui la mancanza di una tale previsione possa pregiudicarlo. Inoltre, consente di ritenere che la finalità di garantire il nucleo irriducibile di questo diritto fondamentale legittima un intervento dello Stato che comprende anche la previsione della appropriata e pronta erogazione di una determinata provvidenza in favore dei singoli».

L'intervento dello Stato, dunque, è stato ritenuto ammissibile quando, oltre a rispondere ai principi di eguaglianza e solidarietà, presenti caratteri di straordinarietà, eccezionalità e urgenza come quelli conseguenti alla situazione di crisi internazionale economica e finanziaria che ha investito il nostro Paese.

La situazione di oggettiva gravità che ha determinato l'adozione dello strumento della carta acquisti e le finalità perseguite, ricollegabili direttamente ai principi fondamentali di cui agli artt. 2 e 3 Cost., sono valse a differenziare tale intervento dalle ipotesi, soltanto apparentemente omologhe, in cui il legislatore statale, in materie di competenza regionale, prevede finanziamenti vincolati,

ovvero rimette alle Regioni l'istituzione di una determinata misura, pretendendo poi anche di fissare la relativa disciplina.

Si è dunque ricondotta la disciplina allora sottoposta al vaglio di questa Corte alla materia «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» (art. 117, secondo comma, lettera m, Cost.).

La norma in questa sede impugnata presenta gli stessi aspetti di quella oggetto del precedente citato, sia in relazione alle finalità di protezione delle situazioni di estrema debolezza della persona umana, sia in relazione alla situazione di estrema gravità in ordine alla crisi economica che ha investito il nostro paese i cui effetti, purtroppo, si sono ulteriormente aggravati rispetto a quelli già riconosciuti dalla sentenza n. 10 del 2010 per gli anni 2008 e 2009.

In tale contesto deve riconoscersi il potere per il legislatore statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. di assicurare le prestazioni imprescindibili per alleviare situazioni di estremo bisogno, in particolare, alimentare. La finalità di garantire il nucleo irriducibile di questi diritti fondamentali «legittima un intervento dello Stato che comprende anche la previsione della appropriata e pronta erogazione di una determinata provvidenza in favore dei singoli» (sentenza n. 10 del 2010).

Un tale intervento da parte dello Stato deve, in altri termini, ritenersi ammissibile nel caso in cui esso risulti necessario allo scopo di assicurare effettivamente la tutela di soggetti i quali, versando in condizioni di estremo bisogno, vantano un diritto fondamentale che, in quanto strettamente inerente alla tutela del nucleo irrinunciabile della dignità della persona umana, soprattutto in presenza delle peculiari situazioni sopra accennate, deve potere essere garantito su tutto il territorio nazionale in modo uniforme, appropriato e tempestivo, mediante una regolamentazione coerente e congrua rispetto a tale scopo (sentenze n. 166 del 2008 e n. 94 del 2007, in riferimento al caso della determinazione dei livelli minimali di fabbisogno abitativo, a tutela di categorie particolarmente svantaggiate e sentenza n. 10 del 2010).

6.2.– La questione relativa al comma 2 dell'art. 60 del d.l. sopra citato non è fondata.

La qualificazione della norma in esame come esercizio della competenza dello Stato nella materia della «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» (art. 117, secondo comma, lettera m, Cost.) – in quanto la situazione eccezionale di crisi economico-sociale ha ampliato i confini entro i quali lo Stato deve esercitare la suddetta competenza legislativa esclusiva – rende inconfidente il richiamo della ricorrente al principio di leale collaborazione e comporta che spetta al legislatore statale sia l'esercizio del potere regolamentare (art. 117, sesto comma, Cost.), sia la fissazione della disciplina di dettaglio.

Tuttavia è necessario ribadire in questa sede che «una volta cessata la situazione congiunturale che ha imposto un intervento di politica sociale esteso alla diretta erogazione della provvidenza, dagli strumenti di coinvolgimento delle regioni e delle province autonome non si possa prescindere, avendo cura così di garantire anche la piena attuazione del principio di leale collaborazione, nell'osservanza del riparto delle competenze definito dalla Costituzione» (sentenza n. 10 del 2010).

per questi motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce ogni decisione sulle ulteriori questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto altre disposizioni del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35, promosse dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe;

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 29, comma 2, del suddetto decreto-legge n. 5 del 2012;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 40 del decreto-legge n. 5 del 2012, promossa dalla Regione Veneto, in riferimento all'art. 117, quarto comma, della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 41, 50, comma 1, 53, comma 7, 60, commi 1 e 2, del decreto-legge n. 5 del 2012 promosse dalla Regione Veneto, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, Cost. e al principio di leale collaborazione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 marzo 2013.

Franco GALLO, Presidente  
Paolo Maria NAPOLITANO, Redattore  
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 5 aprile 2013.

## **Sentenza: 26 marzo 2013, n. 63**

**Materia:** competenza legislativa regionale nella materia concorrente del coordinamento finanza pubblica

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** art. 117, terzo comma e 119 della Costituzione; legge 5 maggio 2009, n. 42, artt. 1, comma 1, 2, comma 2, lettera a ); decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85, art. 2, comma 4; (Costituzione artt. 42 e 118)

**Ricorrente:** Regione Veneto

**Oggetto:** decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (convertito nella legge 24 marzo 2012, n. 27), art. 66, comma 9, secondo periodo

**Esito:** illegittimità costituzionale parziale; non fondata l'ulteriore questione di legittimità costituzionale dello stesso articolo

**Estensore nota:** Panfilia di Giovine

La Regione Veneto ha impugnato numerose disposizioni del decreto legge 24 gennaio 2012, n.1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, tra cui l'art.66, nella parte in cui prevede che gli enti territoriali, in assenza di debito pubblico, o per la parte eventualmente eccedente, debbano destinare le risorse derivanti dalle operazioni di dismissione di cui ai commi precedenti al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato.

Secondo la ricorrente la norma impugnata, oltre ad afferire alla materia del coordinamento della finanza pubblica, attribuita alla competenza legislativa concorrente della Regione, sottrae alle collettività territoriali, presso le quali si trova il bene dismesso, le risorse ottenute proprio attraverso la valorizzazione del bene stesso.

Si costituisce in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri che sostiene la infondatezza del ricorso, osservando che la previsione della norma impugnata costituisce un principio generale di coordinamento della finanza statale e locale.

La Corte dichiara che la questione di legittimità della norma in esame in relazione alla destinazione delle risorse derivanti dalle operazioni di dismissione dei beni dell'ente territoriale all'obiettivo di riduzione dei debiti dell'ente medesimo, nel merito non è fondata, poiché la norma è espressione del perseguimento di un obiettivo di interesse generale in un quadro di necessario concorso anche delle autonomie al risanamento della Finanza pubblica.

La questione di legittimità è invece fondata, in quanto lede l'Amministrazione Finanziaria delle Regioni, nella parte in cui essa prevede che gli enti territoriali, in assenza di debito o per la parte eventualmente eccedente, debbano destinare le risorse derivanti dalle operazioni di dismissione di terreni demaniali agricoli e a vocazione agricola al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, proprio perché introduce una disciplina non finalizzata ad assicurare l'esigenza del risanamento del debito pubblico, con conseguente violazione degli articoli 117, terzo comma, e 119 della Costituzione.

**Demanio e patrimonio dello Stato e delle regioni - Dismissione dei terreni demaniali agricoli e a vocazione agricola - Utilizzazione delle risorse derivanti dalla vendita - Previsione che gli enti territoriali destinano le risorse alla riduzione del proprio debito - Ricorso della Regione Veneto - Asserita violazione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica - Asserita violazione dell'autonomia di spesa regionale - Asserita interferenza nei poteri di disposizione ed esercizio di funzioni**

amministrative, relativi a propri beni - Insussistenza - Scelta di politica economica nazionale, adottata per fronteggiare l'eccezionale emergenza finanziaria - Normativa espressiva di un principio fondamentale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica - Non fondatezza della questione. - Decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (convertito nella legge 24 marzo 2012, n. 27), art. 66, comma 9, secondo periodo. - Costituzione, artt. 42, 117, terzo comma, 118, e 119, sesto comma; legge 5 maggio 2009, n. 42, artt. 1, comma 1, 2, comma 2, lettera a), e 19; decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85, art. 2, comma, 4.

Demanio e patrimonio dello Stato e delle regioni - Dismissione dei terreni demaniali agricoli e a vocazione agricola - Utilizzazione delle risorse derivanti dalla vendita - Previsione che gli enti territoriali, in assenza di debito o per la parte eventualmente eccedente, destinano le risorse al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato - Ingerenza nell'autonomia delle Regioni, non giustificata da finalità di risanamento del debito - Illegittimità costituzionale parziale. - Decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (convertito nella legge 24 marzo 2012, n. 27), art. 66, comma 9, secondo periodo. - Costituzione, artt. 117, terzo comma, e 119; legge 5 maggio 2009, n. 42, artt. 1, comma 1, 2, comma 2, lettera a), e 19; decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85, art. 2, comma, 4; (Costituzione, artt. 42 e 118). (GU 1<sup>a</sup> Serie Speciale - Corte Costituzionale n.15 del 10-4-2013)

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 66, comma 9, secondo periodo, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, promosso dalla Regione Veneto con ricorso notificato il 23 maggio 2012, depositato in cancelleria il 29 maggio 2012 ed iscritto al n. 83 del registro ricorsi 2012.

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

*udito* nell'udienza pubblica del 12 febbraio 2013 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

*uditi* gli avvocati Luigi Manzi e Daniela Palumbo per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1.— La Regione Veneto ha promosso questioni di legittimità costituzionale di numerose disposizioni del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, tra cui l'articolo 66, comma 9 (rectius: 66, comma 9, secondo periodo), in riferimento agli articoli 42, 117, terzo comma, 118 e 119, sesto comma, della Costituzione ed al principio di leale collaborazione, in relazione agli articoli 1, comma 1, 2, comma 2, lettera a), e 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione) e all'articolo 2, comma 4, del decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85 (Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42).

La trattazione delle questioni di legittimità costituzionale relative alla predetta disposizione viene qui separata da quella relativa alle altre questioni proposte con il medesimo ricorso, che viene riservata a separate pronunzie.

2.— Nel quadro delle misure urgenti per la concorrenza e lo sviluppo introdotte dal citato decreto-legge n. 1 del 2012, si inserisce, sub articolo 66, la «dismissione dei terreni demaniali agricoli e a vocazione agricola».

La correlativa disciplina – dettata, in primo luogo, per i terreni di proprietà dello Stato – è estesa ai beni di proprietà delle Regioni, Province e Comuni, con la previsione che detti enti «possono» alienarli, conferendo, all'uopo, mandato all'Agenzia del demanio, la quale «provvede al versamento agli enti territoriali già proprietari dei proventi derivanti dalla vendita al netto dei costi sostenuti e documentati» (art. 66, comma 7).

In tale contesto si inserisce la disposizione di cui al successivo comma 9 del richiamato art. 66 del decreto-legge n. 1 del 2012, sulla utilizzazione delle risorse derivanti dalle operazioni di dismissione: disposizione, ora appunto, impugnata dalla Regione Veneto, nella parte in cui stabilisce che «gli enti territoriali destinano le predette risorse alla riduzione del proprio debito e, in assenza del debito o per la parte eventualmente eccedente, al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato».

Siffatta destinazione obbligata delle risorse – che, secondo la ricorrente, dovrebbero invece rimanere nella libera disponibilità degli enti proprietari dei beni dismessi – contrasterebbe, infatti, a suo avviso:

– con l'art. 117, terzo comma, e l'art. 119 Cost., in relazione agli artt. 1, comma 1, e 2, comma 2, lettera a), della legge n. 42 del 2009, per avere lo Stato, in una materia di competenza legislativa concorrente quale quella del coordinamento della finanza pubblica, adottato previsioni specifiche e autoapplicative incidenti sull'autonomia di spesa delle Regioni, anziché limitarsi a porre principi fondamentali, cioè criteri ed obiettivi che lascino alle stesse un sufficiente spazio di manovra nella individuazione degli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere detti obiettivi;

– con gli articoli 119, sesto comma, e 42 Cost., in relazione all'art. 19 della predetta legge n. 42 del 2009, per la lesione della proprietà pubblica derivante dalla utilizzazione dei proventi della dismissione dei beni di cui si tratta secondo le indicazioni dello Stato;

– ancora con l'art. 119, sesto comma, Cost., in relazione all'art. 19 della legge n. 42 del 2009 e all'art. 2, comma 4, del d.lgs. n. 85 del 2010, per avere, con l'imporre l'utilizzazione dei proventi della dismissione per alimentare il Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, sottratto alle collettività territoriali presso le quali si trovano i beni dismessi le risorse ottenute proprio valorizzando questi ultimi;

– l'art. 118 Cost., per la compromissione della potestà di esercizio autonomo delle funzioni amministrative delle Regioni determinata dalla lesione della autonomia normativa e finanziaria delle stesse;

– il principio di leale collaborazione per essere stata emessa la disposizione censurata in assenza di un confronto con le Regioni pur in un ambito di competenza concorrente in cui sono in giuoco la valorizzazione dei beni propri degli enti territoriali e la destinazione delle risorse da questi derivanti.

3.— Ai fini dello scrutinio di costituzionalità, la disposizione impugnata può scindersi in due profili che, rispettivamente, concernono:

la destinazione delle risorse derivanti dalle operazioni di dismissioni dei beni dell'ente territoriale all'obiettivo di riduzione dei debiti dell'ente medesimo;

la destinazione di quelle risorse al Fondo per l'ammortamento dei titoli dello Stato «in assenza del debito [dell'ente territoriale] o per la parte eventualmente eccedente».

Alla questione sub b) – prospettata in termini di paventata «lesione della proprietà» (secondo la ricorrente, per effetto della disposizione censurata, «è come se i beni dismessi non fossero mai appartenuti alla Regione») è riferita propriamente la denuncia di contrasto della disposizione impugnata con i precetti di cui agli articoli 42 e 119, sesto comma della Costituzione, ed alle (per altro solo genericamente) richiamate norme interposte (art. 19 della legge n. 42 del 2009 sul

cosiddetto federalismo fiscale e articolo 2, comma 4, del decreto legislativo n. 85 del 2010, sul patrimonio degli enti territoriali).

Ad entrambi i profili precettivi della disposizione censurata si rivolge poi la denuncia di violazione degli altri parametri evocati.

4.— La prima questione che in ordine logico viene in esame – quella, come detto, attinente alla destinazione obbligata delle risorse derivanti dalla dismissione all’obiettivo di riduzione del debito del medesimo ente territoriale proprietario del bene dismesso – non è fondata.

La correlazione funzionale – che l’art. 66, comma 9, del decreto-legge n. 1 del 2012 impone tra operazione di dismissione dei terreni demaniali, sia dello Stato che delle Regioni ed altri enti territoriali, e riduzione del debito rispettivo – risponde, infatti, proprio per tale complessiva estensione, ad una scelta di politica economica nazionale, adottata per far fronte alla eccezionale emergenza finanziaria che il Paese sta attraversando, e si pone, quindi, come espressione del perseguimento di un obiettivo di interesse generale in un quadro di necessario concorso anche delle autonomie al risanamento della finanza pubblica.

Si tratta, pertanto, di una disposizione che, per la sua finalità e per la proporzionalità al fine che intende perseguire, risulta espressiva di un principio fondamentale nella materia, di competenza concorrente, del coordinamento della finanza pubblica. E che, come tale, non è invasiva delle attribuzioni della Regione nella materia stessa, in quanto il finalismo della previsione normativa esclude che possa invocarsi – come fa la Regione – la logica della norma di dettaglio. Invero, una volta assunto l’obiettivo di carattere generale della riduzione dei debiti dei vari enti in funzione del risanamento della finanza pubblica attraverso la dismissione di determinati beni, l’imposizione del vincolo di destinazione appare mezzo necessario al suo raggiungimento.

E ciò tanto più se si considera che il comma 7 dell’art. 66, come fa manifesto il «può» in esso contenuto, lascia alle Regioni la facoltà di scegliere se procedere o meno alla riduzione del debito tramite le dismissioni dei beni di cui trattasi.

Tanto, dunque, esclude il contrasto con i precetti di cui agli articoli 117, terzo comma, e 119 Cost., ed alle invocate norme interposte.

A sua volta, il *vulnus* – che la ricorrente sostiene arrecato dalla disposizione stessa agli articoli 42, 119, sesto comma, e 118 Cost., per l’asserita interferenza nei suoi poteri di disposizione ed esercizio di funzioni amministrative, relativi a propri beni – risulta insussistente, tenuto conto, da un lato, che la dismissione dei beni costituisce un atto che è adottato dagli enti territoriali in piena autonomia (comma 7 dell’art. 66 del decreto-legge n. 1 del 2012) e, dall’altro, che la previsione della destinazione delle risorse derivanti dalle dismissioni alla riduzione del debito dell’ente – esprimendo, come visto, un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica – può legittimamente comportare una limitazione dell’autonomia amministrativa della Regione.

Infine, quanto alla denunciata lesione del principio di leale collaborazione, la censura è del pari non fondata, atteso che l’esercizio della funzione legislativa non è soggetto alle procedure di leale collaborazione (ex plurimis, sentenze n. 100 del 2010, n. 284 e n. 225 del 2009).

5.— È invece fondata la questione relativa alla disposizione in esame nella parte in cui essa prevede che gli enti territoriali, in assenza di debito o per la parte eventualmente eccedente, debbano destinare le risorse derivanti dalle operazioni di dismissione di terreni demaniali agricoli e a vocazione agricola al Fondo per l’ammortamento dei titoli di Stato.

Per questa parte, la norma impugnata si risolve, infatti, in una disciplina che, non essendo finalizzata ad assicurare l’esigenza del risanamento del debito degli enti territoriali e, quindi, non essendo correlata alla realizzazione del ricordato principio fondamentale, si risolve in una indebita ingerenza nell’autonomia della Regione.

Il *vulnus* al principio dell’autonomia finanziaria delle Regioni si configura per la ragione che la disposizione determina una indebita appropriazione, da parte dello Stato, di risorse appartenenti agli enti territoriali, in quanto realizzate attraverso la dismissione di beni di loro proprietà, e, con



ciò, sottrae ad essi il potere di utilizzazione dei propri mezzi finanziari, che fa parte integrante di detta autonomia finanziaria, funzionale all'assolvimento dei compiti istituzionali che gli enti territoriali sono chiamati a svolgere (tra le altre, sentenze n. 311 del 2012 e n. 237 del 2009), con conseguente violazione degli articoli 117, terzo comma, e 119 Cost., assorbiti gli ulteriori profili di dedotta illegittimità costituzionale.

per questi motivi

## LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Regione Veneto con il ricorso in epigrafe

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 66, comma 9, secondo periodo, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, nella parte in cui prevede che gli enti territoriali, in assenza di debito pubblico, o per la parte eventualmente eccedente, debbano destinare le risorse derivanti delle operazioni di dismissione di cui ai commi precedenti al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato;

2) dichiara non fondata la ulteriore questione di legittimità costituzionale dello stesso articolo 66, comma 9, secondo periodo, del decreto-legge n. 1 del 2012, sollevata, in riferimento agli articoli 42, 117, terzo comma, 118 e 119, sesto comma, della Costituzione e al principio di leale collaborazione, nonché in relazione agli articoli 1, comma 1, 2 comma 2, lettera a), e 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione) e all'articolo 2, comma 4, del decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85 (Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio in attuazione dell'articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 marzo 2013.

Franco GALLO, Presidente  
Mario Rosario MORELLI, Redattore  
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 5 aprile 2013.

## **Sentenza: 12 aprile 2013, n. 64**

**Materia:** governo del territorio – protezione civile

**Limiti violati:** articolo 117, terzo comma, della Costituzione

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** articolo 1, commi 1 e 2, della legge Regione Veneto 24 febbraio 2012, n. 9 (Modifiche alla legge regionale 7 novembre 2003, n. 27 «Disposizioni generali in materia di lavori pubblici di interesse regionale e per le costruzioni in zone classificate sismiche» e successive modificazioni)

**Esito:** illegittimità costituzionale delle norme impugnate

**Estensore:** Domenico Ferraro

Il Presidente del Consiglio dei ministri con riferimento all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, dubita della legittimità costituzionale dell'articolo 1, commi 1 e 2, della legge della Regione Veneto 9/2012.

La legge ha introdotto, dopo il comma 6 dell'articolo 66 della legge della Regione Veneto 7 novembre 2003, n. 27, i commi 6-bis e 6-ter, nell'ambito degli interventi edilizi nelle zone classificate sismiche ha disposto l'esclusione della necessità del preventivo rilascio delle autorizzazioni dell'ufficio tecnico regionale per i progetti e le opere di modesta complessità strutturale, individuati dalla Giunta regionale in base ad una procedura nella quale è prevista l'obbligatoria assunzione di un semplice parere da parte della Commissione sismica regionale.

Secondo il ricorrente, ne deriverebbe, la violazione dei principi fondamentali della legislazione statale in tema di governo del territorio e di protezione civile. Nello specifico sarebbe violato l'art. 94 del d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), il quale prevede, in relazione alle zone sismiche, che non si può cominciare alcun lavoro senza preventiva autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico della regione.

Per la Corte costituzionale, nel merito, la questione è fondata. Il comma 1 della disposizione censurata aggiunge nel testo dell'art. 66 della legge reg. Veneto n. 27 del 2003, che regola le procedure per la realizzazione degli interventi nelle zone sismiche, i commi 6-bis e 6-ter; il comma 6-bis richiama, per le opere di consolidamento degli abitati, l'art. 61 del d.p.r. n. 380 del 2001, mentre il comma 6-ter esclude le autorizzazioni dei commi 6 e 6-bis per i progetti e le opere di modesta complessità strutturale. Il comma 2 della disposizione stabilisce l'applicabilità immediata delle disposizioni del comma 1 anche ai procedimenti in corso alla data di pubblicazione del provvedimento della Giunta regionale ivi previsto.

La Corte provvede a ricostruire il quadro normativo di riferimento in materia di costruzioni nelle zone sismiche. L'articolo 2 della legge 2 febbraio 1974, n. 64 (Provvedimenti per le costruzioni con particolari prescrizioni per le zone sismiche), regolava già gli interventi di consolidamento, stabilendo l'obbligatoria preventiva autorizzazione dell'ufficio tecnico della Regione per tutte le attività che non fossero di manutenzione ordinaria o di rifinitura.

Il successivo articolo 17 della medesima legge prevedeva che nelle zone sismiche “*chiunque intende procedere a costruzioni, riparazioni e sopraelevazioni, è tenuto a darne preavviso scritto [...] al sindaco ed all'ufficio tecnico della regione o all'ufficio del genio civile secondo le competenze vigenti*”, allegando il relativo progetto firmato da ingegnere, architetto o geometra iscritto all'albo (art. 17, primo e secondo comma); mentre l'articolo 18 stabiliva che nelle località

sismiche, ad eccezione di quelle a bassa sismicità, *“non si possono iniziare lavori senza preventiva autorizzazione scritta dell’ufficio tecnico della regione o dell’ufficio del genio civile secondo le competenze vigenti”*.

L’art. 20 della legge 10 dicembre 1981, n. 741 (Ulteriori norme per l’accelerazione delle procedure per l’esecuzione di opere pubbliche), richiamato dall’art. 66, comma 6, della legge reg. Veneto n. 27 del 2003, consentiva alle Regioni di definire, con proprie leggi, uno snellimento delle procedure, con l’introduzione di controlli successivi e con possibilità di escludere l’autorizzazione preventiva di cui all’art. 18 della legge n. 64 del 1974 per l’inizio dei lavori.

L’intera materia è stata oggetto di una più recente completa regolazione, che si è tradotta nelle vigenti disposizioni di cui al d.p.r. n. 380 del 2001. L’art. 61 di tale provvedimento si occupa delle opere di consolidamento degli abitati, disponendo che nei territori interessati da simili interventi *“nessuna opera e nessun lavoro, salvo quelli di manutenzione ordinaria o di rifinitura, possono essere eseguiti senza la preventiva autorizzazione del competente ufficio tecnico della regione”*; l’art. 94 del d.p.r. n. 380 del 2001 stabilisce che nelle località sismiche, ad eccezione di quelle a bassa sismicità, *“non si possono iniziare lavori senza preventiva autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico della regione”*.

Come si vede, quindi, il principio presente nell’art. 18 della legge n. 64 del 1974 è transitato, senza significative innovazioni, nel testo del citato art. 94, attualmente vigente, il quale ha fatto venire meno, anche in mancanza di formale abrogazione, le possibilità di deroga di cui all’art. 20 della legge n. 741 del 1981.

Il principio dell’autorizzazione preventiva scritta, ai sensi dell’art. 94 del d.p.r. n. 380 del 2001, trae il proprio fondamento dall’intento unificatore del legislatore statale, il quale (come sancito dalla sentenza Corte 182/2006) *“è palesemente orientato ad esigere una vigilanza assidua sulle costruzioni riguardo al rischio sismico, attesa la rilevanza del bene protetto, che trascende anche l’ambito della disciplina del territorio, per attingere a valori di tutela dell’incolumità pubblica che fanno capo alla materia della protezione civile, in cui ugualmente compete allo Stato la determinazione dei principi fondamentali”*.

La giurisprudenza costituzionale successiva ha sottolineato che gli interventi edilizi nelle zone sismiche e la relativa vigilanza fanno parte della materia della protezione civile, oggetto di competenza legislativa concorrente ai sensi dell’art. 117, terzo comma, della Costituzione. La Corte ricorda inoltre che l’art. 3, comma 6, del decreto-legge 6 giugno 2012, n. 74 (Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici che hanno interessato il territorio delle province di Bologna, Modena, Ferrara, Mantova, Reggio Emilia e Rovigo, il 20 e il 29 maggio 2012), convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 1° agosto 2012, n. 122, ha consentito, in relazione alle ricostruzioni e riparazioni delle abitazioni private, una deroga esplicita ad una serie di disposizioni, fra le quali l’art. 94 del d.p.r. n. 380 del 2001 a conferma della necessità di quell’intervento unificatore più volte richiamato dalla giurisprudenza della Corte.

Per la Corte si rileva una lesione del principio fondamentale della preventiva autorizzazione scritta per l’inizio dei lavori, previsto all’articolo 94 del d.p.r. n. 380 del 2001 e pertanto dichiara l’illegittimità costituzionale dell’articolo 1, commi 1 e 2, della legge della Regione Veneto 24 febbraio 2012, n. 9 (Modifiche alla legge regionale 7 novembre 2003, n. 27 -Disposizioni generali in materia di lavori pubblici di interesse regionale e per le costruzioni in zone classificate sismiche e successive modificazioni).

**Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Veneto - Interventi edilizi nelle zone classificate sismiche - "Progetti e opere di modesta complessità strutturale", privi di rilevanza per la pubblica incolumità, individuati dalla Giunta regionale - Mancata previsione del previo rilascio delle autorizzazioni del competente ufficio tecnico regionale - Contrasto con la normativa statale che prevede, in relazione alle zone sismiche, che non si possa cominciare alcun lavoro senza preventiva autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico della Regione - Violazione di un principio fondamentale in materia di governo del territorio e di protezione civile - Lesione della competenza legislativa statale in materie di competenza concorrente - Illegittimità costituzionale. - Legge della Regione Veneto 24 febbraio 2012, n. 9, art. 1, commi 1 e 2. - Costituzione, art. 117, terzo comma; d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, art. 94. (GU n.16 del 17-4-2013)**

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 2, della legge della Regione Veneto 24 febbraio 2012, n. 9 (Modifiche alla legge regionale 7 novembre 2003, n. 27 «Disposizioni generali in materia di lavori pubblici di interesse regionale e per le costruzioni in zone classificate sismiche» e successive modificazioni), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 27 aprile-4 maggio 2012, depositato in cancelleria il 3 maggio 2012 ed iscritto al n. 72 del registro ricorsi 2012.

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

*udito* nell'udienza pubblica del 12 febbraio 2013 il Giudice relatore Sergio Mattarella;

*uditi* l'avvocato dello Stato Francesco Sclafani per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Luigi Manzi e Daniela Palumbo per la Regione Veneto.

#### *Ritenuto in fatto*

(omissis)

#### *Considerato in diritto*

1.— Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita, in riferimento all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'articolo 1, commi 1 e 2, della legge della Regione Veneto 24 febbraio 2012, n. 9 (Modifiche alla legge regionale 7 novembre 2003, n. 27 «Disposizioni generali in materia di lavori pubblici di interesse regionale e per le costruzioni in zone classificate sismiche» e successive modificazioni).

Per effetto della richiamata disposizione – la quale ha inserito, dopo il comma 6 dell'articolo 66 della legge della Regione Veneto 7 novembre 2003, n. 27, i commi 6-bis e 6-ter – nell'ambito degli interventi edilizi nelle zone classificate sismiche è esclusa la necessità del previo rilascio delle autorizzazioni del competente ufficio tecnico regionale per i «progetti» e le «opere di modesta complessità strutturale», privi di rilevanza per la pubblica incolumità, individuati dalla Giunta regionale in base ad una procedura nella quale è prevista l'obbligatoria assunzione di un semplice parere da parte della Commissione sismica regionale. Ne deriverebbe, in tal modo, la violazione dei principi fondamentali della legislazione statale in tema di governo del territorio e di protezione civile e, specificamente, dell'art. 94 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), il quale prevede, in relazione alle zone sismiche, che non si può cominciare alcun lavoro «senza preventiva autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico della regione».

2.— La Regione Veneto, costituendosi in giudizio, ha eccepito preliminarmente l'inammissibilità della questione, rilevando la genericità delle censure e l'inidoneità del ricorso, nel suo complesso, a dare conto delle argomentazioni sulle quali si fondano le censure di illegittimità costituzionale.

L'eccezione non è fondata.

Questa Corte ha in più occasioni riconosciuto che il ricorso in via principale, oltre a identificare la questione nei suoi esatti termini normativi, deve anche rispondere ai necessari requisiti di chiarezza e di completezza, ossia deve contenere, a pena di inammissibilità,

un'indicazione, anche se sintetica, delle argomentazioni di merito poste a fondamento della richiesta pronuncia di illegittimità costituzionale (tra le altre, sentenze n. 450 del 2005, n. 139 del 2006, nonché ordinanza n. 123 del 2012).

Nel caso in esame il ricorso – benché sia caratterizzato da un'indubbia stringatezza e contenga anche un'evidente imprecisione consistente nel richiamo alla legge della Regione Veneto «n. 22 del 1973», mentre si tratta, senza dubbio, della menzionata legge reg. n. 27 del 2003 – tuttavia consente di comprendere con sufficiente chiarezza quali siano i termini della questione, sicché questa Corte è posta nelle condizioni necessarie per poter svolgere il proprio sindacato. Ciò in virtù del richiamo ai menzionati articoli 61 e 94 del d.P.R. n. 380 del 2001, invocati come portatori di un principio fondamentale alla luce della sentenza costituzionale n. 182 del 2006.

3.— Nel merito, la questione è fondata.

Il comma 1 della censurata disposizione aggiunge nel testo dell'art. 66 della legge reg. Veneto n. 27 del 2003, che regola le «procedure per la realizzazione degli interventi» nelle zone sismiche, i commi 6-bis e 6-ter; il comma 6-bis richiama, per le opere di consolidamento degli abitati, l'art. 61 del d.P.R. n. 380 del 2001, mentre il comma 6-ter esclude le autorizzazioni dei commi 6 e 6-bis per i progetti e le opere di modesta complessità strutturale. Il comma 2 della disposizione stabilisce l'applicabilità immediata delle disposizioni del comma 1 anche ai procedimenti in corso alla data di pubblicazione del provvedimento della Giunta regionale ivi previsto.

È opportuna, al riguardo, una breve premessa di carattere normativo.

La legislazione in materia di costruzioni nelle zone sismiche è, nel nostro Paese, alquanto risalente. L'articolo 2 della legge 2 febbraio 1974, n. 64 (Provvedimenti per le costruzioni con particolari prescrizioni per le zone sismiche), regolava già gli interventi di consolidamento, stabilendo l'obbligatoria preventiva autorizzazione dell'ufficio tecnico della Regione per tutte le attività che non fossero di manutenzione ordinaria o di rifinitura; il successivo articolo 17 della medesima legge prevedeva che nelle zone sismiche «chiunque intende procedere a costruzioni, riparazioni e sopraelevazioni, è tenuto a darne preavviso scritto [...] al sindaco ed all'ufficio tecnico della regione o all'ufficio del genio civile secondo le competenze vigenti», allegando il relativo progetto firmato da ingegnere, architetto o geometra iscritto all'albo (art. 17, primo e secondo comma); mentre l'articolo 18 stabiliva che nelle località sismiche, ad eccezione di quelle a bassa sismicità, «non si possono iniziare lavori senza preventiva autorizzazione scritta dell'ufficio tecnico della regione o dell'ufficio del genio civile secondo le competenze vigenti».

È vero che l'art. 20 della legge 10 dicembre 1981, n. 741 (Ulteriori norme per l'accelerazione delle procedure per l'esecuzione di opere pubbliche) – non a caso richiamato dall'art. 66, comma 6, della legge reg. Veneto n. 27 del 2003 – consentiva alle Regioni di definire, con proprie leggi, uno snellimento delle procedure, con l'introduzione di controlli successivi e con possibilità di escludere l'autorizzazione preventiva di cui all'art. 18 della legge n. 64 del 1974 per l'inizio dei lavori.

È altrettanto vero, però, che l'intera materia è stata oggetto di una più recente completa regolazione, che si è tradotta nelle vigenti disposizioni di cui al d.P.R. n. 380 del 2001. L'art. 61 di tale provvedimento si occupa delle opere di consolidamento degli abitati, disponendo che nei territori interessati da simili interventi «nessuna opera e nessun lavoro, salvo quelli di manutenzione ordinaria o di rifinitura, possono essere eseguiti senza la preventiva autorizzazione del competente ufficio tecnico della regione»; l'art. 94 del d.P.R. n. 380 del 2001, inserito nel capo IV (intitolato «Provvedimenti per le costruzioni con particolari prescrizioni per le zone sismiche»), stabilisce che nelle località sismiche, ad eccezione di quelle a bassa sismicità, «non si possono iniziare lavori senza preventiva autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico della regione». Come si vede, quindi, il principio presente nell'art. 18 della legge n. 64 del 1974 è transitato, senza significative innovazioni, nel testo del citato art. 94, attualmente vigente, il quale ha fatto venire meno – anche in

manca di formale abrogazione – le possibilità di deroga di cui all'art. 20 della legge n. 741 del 1981, come questa Corte ha già riconosciuto nella sentenza n. 182 del 2006.

4.— Nella pronuncia ora indicata si è affermato che il principio della previa autorizzazione scritta di cui all'art. 94 del d.P.R. n. 380 del 2001 trae il proprio fondamento dall'intento unificatore del legislatore statale, il quale «è palesemente orientato ad esigere una vigilanza assidua sulle costruzioni riguardo al rischio sismico, attesa la rilevanza del bene protetto, che trascende anche l'ambito della disciplina del territorio, per attingere a valori di tutela dell'incolumità pubblica che fanno capo alla materia della protezione civile, in cui ugualmente compete allo Stato la determinazione dei principi fondamentali».

La giurisprudenza successiva – nel confermare l'intento unificatore della disciplina statale in tale ambito (sentenza n. 254 del 2010) – ha anche ribadito la natura di principio fondamentale in relazione al menzionato art. 94 (sentenza n. 312 del 2010), sottolineando che gli interventi edilizi nelle zone sismiche e la relativa vigilanza fanno parte della materia della protezione civile, oggetto di competenza legislativa concorrente ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione (sentenza n. 201 del 2012).

È da rammentare, poi, che l'art. 3, comma 6, del recente decreto-legge 6 giugno 2012, n. 74 (Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici che hanno interessato il territorio delle province di Bologna, Modena, Ferrara, Mantova, Reggio Emilia e Rovigo, il 20 e il 29 maggio 2012), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 1° agosto 2012, n. 122, ha consentito – in relazione alle ricostruzioni e riparazioni delle abitazioni private – una deroga esplicita ad una serie di disposizioni, fra le quali l'art. 94 del d.P.R. n. 380 del 2001; ma tanto ha stabilito, non senza significato, proprio con disposizione statale, a conferma della necessità di quell'intervento unificatore più volte richiamato dalla giurisprudenza di questa Corte.

5.— A fronte di un simile quadro legislativo e giurisprudenziale, la norma impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri si presenta in modo chiaramente dissonante, poiché consente di derogare all'intero sistema di autorizzazioni di cui ai commi 6 e 6-bis dell'art. 66 della legge reg. Veneto n. 27 del 2003, sia pure in relazione, come si è detto, ai progetti ed alle opere «di modesta complessità strutturale», privi di rilevanza per la pubblica incolumità. La modestia delle costruzioni interessate dalla deroga – la cui valutazione, inoltre, è rimessa all'individuazione da parte della Giunta regionale – non muta in modo significativo i termini del problema, perché ne risulta ugualmente la lesione del principio fondamentale della previa autorizzazione scritta per l'inizio dei lavori, di cui al menzionato art. 94 del d.P.R. n. 380 del 2001.

Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge reg. Veneto n. 9 del 2012, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., nonché l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, che prevede l'applicazione delle disposizioni di cui al comma 1 ai procedimenti in corso.

per questi motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, commi 1 e 2, della legge della Regione Veneto 24 febbraio 2012, n. 9 (Modifiche alla legge regionale 7 novembre 2003, n. 27 «Disposizioni generali in materia di lavori pubblici di interesse regionale e per le costruzioni in zone classificate sismiche» e successive modificazioni).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 aprile 2013.

Franco GALLO, Presidente

Sergio MATTARELLA, Redattore  
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 12 aprile 2013.

## **Sentenza: 14 aprile 2013, n. 65**

**Materia:** commercio

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

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** articoli 3 e 4 della legge della Regione Veneto 27 dicembre 2011, n. 30 (Disposizioni urgenti in materia di orari di apertura e chiusura delle attività di commercio al dettaglio e disposizioni transitorie in materia di autorizzazioni commerciali relative a grandi strutture di vendita e parchi commerciali)

**Esito:** illegittimità costituzionale dell'articolo 3 della legge della Regione Veneto 27 dicembre 2011, n. 30/2011;  
questione di legittimità costituzionale non fondata per l'articolo 4 della legge della Regione Veneto n. 30/2011

**Estensore nota:** Carla Paradiso

La Corte costituzionale si esprime sul ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri che ha impugnato gli articoli 3 e 4 della legge della Regione Veneto 27 dicembre 2011, n. 30 (*Disposizioni urgenti in materia di orari di apertura e chiusura delle attività di commercio al dettaglio e disposizioni transitorie in materia di autorizzazioni commerciali relative a grandi strutture di vendita e parchi commerciali*) per violazione dell'articolo 117, primo e secondo comma, lettera e), della Costituzione.

Il ricorrente ritiene che l'art. 3, nella parte in cui introduce nuovi limiti agli orari degli esercizi di commercio al dettaglio in sede fissa e reintroduce l'obbligo di chiusura domenicale e festiva, violi l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia della tutela della concorrenza, competenza esercitata mediante l'approvazione dell'art. 31, comma 1, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (*Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici*), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, che ha eliminato i limiti e le prescrizioni agli orari e alle giornate di apertura degli esercizi commerciali.

L'art. 4, invece, è impugnato nella parte in cui, nelle more dell'approvazione della nuova normativa regionale in materia di commercio al dettaglio su area privata e comunque entro e non oltre il termine di un anno dall'entrata in vigore della legge, sospende i procedimenti amministrativi per il rilascio di autorizzazioni commerciali relativi a grandi strutture di vendita e parchi commerciali, ivi compresi quelli pendenti alla data di entrata in vigore della legge, fatta eccezione per le ipotesi di trasferimento di sede e di modificazione delle autorizzazioni rilasciate.

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri la norma violerebbe l'art.117, primo e secondo comma, lettera e), Cost., ponendosi in contrasto con la direttiva 2006/123/CE del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno, recepita nell'ordinamento italiano con decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (*Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno*), in quanto introdurrebbe una limitazione all'accesso ad un'attività di servizio che non si fonda sui motivi, imperativi di interesse generale, così come disposto dall'art. 9, comma 1, della citata direttiva e dall'art. 14 del suddetto decreto legislativo di recepimento e, in ogni caso, non rispettosa del principio di proporzionalità.



La Corte ritiene fondata la questione sollevata dal governo nei confronti dell'articolo 3, e dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo, in quanto la norma introducendo una serie di limitazioni e restrizioni degli orari e delle giornate di apertura e di chiusura al pubblico delle attività commerciali al dettaglio, configura una violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza (art. 117, comma secondo, lettera e) e dell'articolo 3, comma 1, lettera d-bis), del d.l. 14 luglio 2006, n. 223 (*Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale*), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, così come modificato dall'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011, che ha stabilito che le attività commerciali, come individuate dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (*Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59*), e di somministrazione di alimenti e bevande siano svolte senza il limite del rispetto degli orari di apertura e di chiusura, l'obbligo della chiusura domenicale e festiva, e quello della mezza giornata di chiusura infrasettimanale dell'esercizio. (cfr. anche sentenza 299/2012)

La Corte, invece, ritiene non fondata la questione relativa all'art. 4 della legge reg. n. 30 del 2011, poiché la sospensione dei procedimenti autorizzatori è funzionalmente e temporalmente collegata all'esigenza di adeguare la normativa regionale ai principi dettati dal legislatore statale con le riforme di liberalizzazione succedutesi in un arco temporale molto limitato. Ne consegue che la sospensione dei procedimenti, limitatamente al rilascio di autorizzazioni relative a grandi strutture di vendita e parchi commerciali, nelle more di una riforma organica della materia, stante, in ogni caso, la previsione del termine massimo di un anno di operatività della sospensione stessa, non costituisce un irragionevole limite all'iniziativa economica privata.

**Commercio - Norme della Regione Veneto - Esercizi di commercio al dettaglio in sede fissa - Introduzione di nuovi limiti agli orari e dell'obbligo di chiusura domenicale e festiva - Contrasto con la normativa statale di settore, che ha eliminato vincoli e limiti agli orari e alle giornate di chiusura - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza - Illegittimità costituzionale. - Legge della Regione Veneto 27 dicembre 2011, n. 30, art. 3. - Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera e); decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214), art. 31, comma 1.**

**Commercio - Norme della Regione Veneto - Adozione della nuova normativa regionale in materia di commercio al dettaglio su area privata - Prevista sospensione, nelle more dell'approvazione e al massimo per un anno, dei procedimenti amministrativi per il rilascio di autorizzazioni commerciali relativi a grandi strutture di vendita e parchi commerciali - Ricorso del Governo - Asserito contrasto con la normativa europea e nazionale, che consentono limitazioni all'accesso ad un'attività di servizio, solo per motivi imperativi di interesse generale e ove non sia applicabile una misura meno restrittiva - Asserita violazione del principio di proporzionalità - Insussistenza - Sussistenza di un interesse generale alla salvaguardia di altri interessi coinvolti, quali quelli urbanistici, edilizi, di viabilità e ambientali - Ragionevolezza della limitazione all'iniziativa economica privata per un tempo certo e proporzionato - Non fondatezza della questione. - Legge della Regione Veneto 27 dicembre 2011, n. 30, art. 4. - Costituzione, art. 117, primo e secondo comma, lettera e); direttiva 2006/123/CE del 12 dicembre 2006, art. 9, comma 1; decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59, art. 14. (GU n.16 del 17-4-2013)**

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 3 e 4 della legge della Regione Veneto 27 dicembre 2011, n. 30 (Disposizioni urgenti in materia di orari di apertura e chiusura delle attività di commercio al dettaglio e disposizioni transitorie in materia di autorizzazioni commerciali relative a grandi strutture di vendita e parchi commerciali), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 28 febbraio-1° marzo 2012, depositato in cancelleria il 1° marzo 2012 ed iscritto al n. 43 del registro ricorsi 2012.

Visto l'atto di costituzione della Regione Veneto;

udito nell'udienza pubblica del 12 marzo 2013 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

uditi l'avvocato dello Stato Giuseppe Albenzio per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Luigi Manzi e Bruno Barel per la Regione Veneto.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato, in via principale, questione di legittimità costituzionale degli articoli 3 e 4 della legge della Regione Veneto 27 dicembre 2011, n. 30, (Disposizioni urgenti in materia di orari di apertura e chiusura delle attività di commercio al dettaglio e disposizioni transitorie in materia di autorizzazioni commerciali relative a grandi strutture di vendita e parchi commerciali), in relazione all'art. 117, primo e secondo comma, lettera e), della Costituzione.

In particolare, il ricorrente ritiene che l'art. 3, nella parte in cui introduce nuovi limiti agli orari degli esercizi di commercio al dettaglio in sede fissa e reintroduce l'obbligo di chiusura domenicale e festiva, violi l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia della tutela della concorrenza, competenza esercitata mediante l'approvazione dell'art. 31, comma 1, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, che ha eliminato i limiti e le prescrizioni agli orari e alle giornate di apertura degli esercizi commerciali.

L'art. 4, invece, è impugnato nella parte in cui, nelle more dell'approvazione della nuova normativa regionale in materia di commercio al dettaglio su area privata e comunque entro e non oltre il termine di un anno dall'entrata in vigore della legge, sospende i procedimenti amministrativi per il rilascio di autorizzazioni commerciali relativi a grandi strutture di vendita e parchi commerciali, ivi compresi quelli pendenti alla data di entrata in vigore della presente legge, fatta eccezione per le ipotesi di trasferimento di sede e di modificazione delle autorizzazioni rilasciate.

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri la norma violerebbe l'art.117, primo e secondo comma, lettera e), Cost., ponendosi in contrasto con la direttiva 2006/123/CE del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno, recepita nell'ordinamento italiano con decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno), in quanto introdurrebbe una limitazione all'accesso ad un'attività di servizio che non si fonda sui motivi, imperativi di interesse generale, così come disposto dall'art. 9, comma 1, della citata direttiva e dall'art. 14 del suddetto decreto legislativo di recepimento e, in ogni caso, non rispettosa del principio di proporzionalità.

1.1.– Preliminarmente la Regione Veneto, con riferimento alla questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 3 della legge reg. n. 30 del 2011, eccepisce l'inammissibilità del ricorso per carenza di interesse perché il Presidente del Consiglio dei ministri non ha impugnato anche l'art. 5 della medesima legge che così dispone: «Per quanto non espressamente disciplinato dalla presente legge trovano applicazione le disposizioni in materia di orari di apertura e chiusura degli esercizi commerciali di cui al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, come attuato dalla legge regionale 28 dicembre 1999, n. 62, e alla legge regionale 13 agosto 2004, n. 15».

Secondo la parte resistente, nell'ipotesi di un eventuale accoglimento del ricorso, a causa della mancata impugnativa dell'art. 5, si determinerebbe l'effetto di far rivivere integralmente la originaria disciplina, più restrittiva della concorrenza di quella censurata.

L'eccezione non è fondata perché, quanto alla legge reg. 13 agosto 2004, n. 15 (Norme di programmazione per l'insediamento di attività commerciali nel Veneto), si rileva che essa è stata abrogata dall'art. 30, comma 1, lettera a), della legge reg. 28 dicembre 2012, n. 50 (Politiche per lo sviluppo del sistema commerciale nella Regione del Veneto), mentre l'ulteriore richiamo alla legge reg. 28 dicembre 1999, n. 62 (Individuazione dei comuni a prevalente economia turistica e delle città d'arte ai fini delle deroghe agli orari di vendita), non ha più alcuna significato residuo, in quanto tale legge aveva ad oggetto esclusivamente la delega alle province dell'individuazione dei comuni a prevalente economia turistica e delle città d'arte ai fini delle deroghe agli orari di vendita, con la contemporanea fissazione dei criteri per l'esercizio della delega.

1.2.– Sempre in via preliminare, con riferimento alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge reg. n. 30 del 2011, la Regione eccepisce l'inammissibilità del ricorso per sopravvenuta carenza di interesse, perché la norma è stata abrogata dall'art. 30, comma 1, lettera f), della legge reg. n. 50 del 2012, così che i procedimenti amministrativi volti al rilascio di autorizzazioni commerciali per grandi strutture di vendita e parchi commerciali hanno ripreso il loro corso.

Anche in questo caso l'eccezione non è fondata perché la norma in oggetto è stata in vigore per circa un anno e non può affermarsi che essa non abbia avuto applicazione, trattandosi di una norma di sospensione dei procedimenti amministrativi, per il rilascio di autorizzazioni commerciali, relativi a grandi strutture di vendita e parchi commerciali che non necessitava di alcun ulteriore atto di esecuzione.

2.– La questione relativa all'art. 3 della legge reg. n. 30 del 2011 è fondata.

La norma impugnata detta una serie di rilevanti limitazioni e restrizioni degli orari e delle giornate di apertura e di chiusura al pubblico delle attività di commercio al dettaglio. Essa, infatti, prevede che «Le attività di commercio al dettaglio possono restare aperte al pubblico in tutti i giorni della settimana dalle ore sette alle ore ventidue e osservano la chiusura domenicale e festiva. Nel rispetto di tali limiti, l'esercente può liberamente determinare l'orario di apertura e di chiusura del proprio esercizio» (comma 2); «Le attività di commercio al dettaglio derogano all'obbligo di chiusura settimanale e festiva di cui al comma 2 nel mese di dicembre, nonché, in via sperimentale, in ulteriori sedici giornate nel corso dell'anno, scelte dai comuni interessati entro il 30 novembre dell'anno precedente, sentite le organizzazioni di cui al comma 1 e favorendo la promozione di iniziative di marketing territoriale concertate con la piccola, media e grande distribuzione, finalizzate alla valorizzazione del tessuto commerciale urbano» (comma 4).

Tali disposizioni si pongono in contrasto con la disciplina statale in materia di orari e giornate di apertura e chiusura degli esercizi commerciali e, in particolare, con l'art. 3, comma 1, lettera d-bis), del d.l. 14 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, così come modificato dall'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011, che ha stabilito che le attività commerciali, come individuate dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59), e di somministrazione di alimenti e bevande siano svolte senza il limite del rispetto degli orari di apertura e di chiusura, l'obbligo della chiusura domenicale e festiva, nonché quello della mezza giornata di chiusura infrasettimanale dell'esercizio.

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

Questa Corte, con sentenza n. 299 del 2012, ha ritenuto non fondate le questioni di costituzionalità sollevate dalle Regioni ricorrenti, dovendosi inquadrare l'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011 nella materia «tutela della concorrenza».

Ne consegue che l'art. 3 della legge reg. n. 30 del 2011 viola l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

3.– La questione relativa all'art. 4 della legge reg. n. 30 del 2011 non è fondata.

Le censure del Presidente del Consiglio, che lamenta la violazione del primo e del secondo comma, lettera e), dell'art. 117 Cost. attengono, in realtà, non solo a due diversi parametri, ma a due diverse prospettazioni, una di competenza ed una di merito.

3.1.– Per ciò che riguarda l'aspetto della competenza, vale a dire la ritenuta violazione del secondo comma, lettera e), dell'art. 117 Cost., occorre precisare che è stata la stessa legge statale che ha previsto, con l'art. 3 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, il termine del 30 settembre 2012 per l'adeguamento da parte di Comuni, Province, Regioni e Stato, dei rispettivi ordinamenti, al principio secondo cui l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge. Successivamente, l'art. 1 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, nell'introdurre norme di liberalizzazione delle attività economiche e di riduzione degli oneri amministrativi per le imprese, ha disposto che: «I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni si adeguano ai principi e alle regole di cui ai commi 1, 2 e 3 entro il 31 dicembre 2012, fermi restando i poteri sostitutivi dello Stato ai sensi dell'articolo 120 della Costituzione».

Quindi è la stessa normativa statale a rendere necessario l'intervento del legislatore regionale in materia. Mentre, per ciò che riguarda la questione innanzi esaminata del contenuto dell'art. 3, il legislatore statale ha, successivamente al d.l. n. 138 del 2011, disposto, con l'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011, una disciplina di immediata applicazione che veniva a superare la precedente normativa, ciò non è avvenuto per il contenuto dell'art. 4 della legge regionale in cui, anzi, l'obbligo dell'adeguamento è stato ribadito dal d.l. n. 1 del 2012. Quindi non è fondata la censura relativa alla competenza in quanto non tiene conto che l'intervento legislativo regionale avviene (prescindendo, per ciò che riguarda questo tipo di censura, dal suo contenuto) in adempimento di quanto previsto dalla normativa statale.

3.2.– La seconda censura è, invece, di carattere sostanziale, in quanto la sospensione del rilascio di nuovi provvedimenti autorizzatori cristallizzerebbe il mercato nel suo assetto esistente e contrasterebbe anche con gli obiettivi e le previsioni della direttiva 2006/123/CE del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno.

In particolare, contrasterebbe con l'art. 9, par. 1, della direttiva citata, recepita nell'ordinamento italiano con decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno), la quale dispone che: «gli Stati membri possono subordinare l'accesso ad una attività di servizio e il suo esercizio ad un regime di autorizzazione soltanto se la necessità di un regime di autorizzazione è giustificata da un motivo imperativo di interesse generale e se l'obiettivo perseguito non può essere conseguito tramite una misura meno restrittiva».

Come si è detto, la norma impugnata ha sospeso, nelle more dell'approvazione della nuova disciplina regionale in materia di commercio al dettaglio su area privata e, comunque, entro e non oltre il termine di un anno dall'entrata in vigore della legge, i procedimenti amministrativi, per il rilascio di autorizzazioni commerciali, relativi a grandi strutture di vendita e parchi commerciali, ivi

compresi i procedimenti pendenti alla data di entrata in vigore della legge in questione, fatta eccezione per le ipotesi di trasferimento di sede e di modificazione delle autorizzazioni rilasciate.

La nuova normativa regionale di riforma del commercio al dettaglio è stata successivamente approvata con la legge reg. n. 50 del 2012 e la norma impugnata è stata abrogata dall'art. 30, comma 1, lettera f), della legge citata.

Occorre, quindi, valutare, nel concreto, se tale normativa risponda ai requisiti che, alla luce del contenuto della direttiva, giustificano la sospensione, per il limite massimo di un anno, del rilascio di nuove autorizzazioni commerciali per le grandi strutture di vendita e per i parchi commerciali.

Questa Corte ha già ritenuto infondata la questione di legittimità costituzionale di una disposizione regionale con la quale venivano sospesi i procedimenti per il rilascio di nuove autorizzazioni per l'apertura di grandi strutture di vendita fino alla conclusione dei procedimenti di pianificazione territoriale previsti dalla medesima legge regionale allora impugnata (sentenza n. 176 del 2004). In tale occasione si è ritenuto che la presenza di un termine finale certo entro il quale veniva a cessare il periodo di sospensione rendeva non irragionevole il limite all'iniziativa economica privata per la salvaguardia di un bene di rilievo costituzionale (in quel caso il governo del territorio).

Orbene, nel caso in esame la sospensione dei procedimenti autorizzatori è funzionalmente e temporalmente collegata all'esigenza di adeguare la normativa regionale ai principi dettati dal legislatore statale con le riforme di liberalizzazione succedutesi in un arco temporale molto limitato. L'adozione di una misura meno restrittiva avrebbe potuto determinare il rischio di autorizzare grandi strutture di vendita, in contrasto con le successive misure che sarebbero state approvate.

Deve sottolinearsi, d'altra parte, che la norma impugnata ha ad oggetto i soli procedimenti relativi alle grandi strutture di vendita, ovvero quei procedimenti autorizzatori che, in relazione alla particolare tipologia di esercizi commerciali di grandi dimensioni, vedono coinvolti in modo più rilevante anche altri interessi quali quelli urbanistici, edilizi, di impatto sulla viabilità e, in alcuni casi, anche ambientali.

Ne consegue che la sospensione dei procedimenti, limitatamente al rilascio di autorizzazioni relative a grandi strutture di vendita e parchi commerciali nelle more di una riforma organica della materia, stante, in ogni caso, la previsione del termine massimo di un anno di operatività della sospensione stessa, non costituisce un irragionevole limite all'iniziativa economica privata.

In definitiva, l'art. 4 della legge reg. n. 30 del 2012 non viola né l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. per il motivo già precisato, né l'art. 117, primo comma, Cost., perché la previsione di un termine finale certo e proporzionato giustifica, sotto il profilo dell'interesse generale, la necessità di sospendere il rilascio di autorizzazioni per le grandi strutture di vendita e per gli esercizi ad esse equiparati.

per questi motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 3 della legge della Regione Veneto 27 dicembre 2011, n. 30 (Disposizioni urgenti in materia di orari di apertura e chiusura delle attività di commercio al dettaglio e disposizioni transitorie in materia di autorizzazioni commerciali relative a grandi strutture di vendita e parchi commerciali);

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 4 della legge della Regione Veneto n. 30 del 2011 sollevata, in riferimento all'articolo 117, primo e secondo comma, lettera e), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 aprile 2013.

Luigi MAZZELLA, Presidente  
Paolo Maria NAPOLITANO, Redattore  
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 12 aprile 2013.

## **Sentenza: 8 aprile 2013, n. 66**

**Materia:** marchio collettivo di qualità

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** artt. 117, primo comma e 120 Cost.

**Ricorrente:** Presidente Consiglio dei ministri

**Oggetto:** legge della Regione Lazio 28 marzo 2012, n. 1, recante «Disposizioni per il sostegno dei sistemi di qualità e tracciabilità dei prodotti agricoli e agroalimentari. Modifica alla legge regionale 10 gennaio 1995 n. 2 (Istituzione dell’Agenzia regionale per lo sviluppo e l’innovazione dell’agricoltura del Lazio – ARSIAL) e successive modificazioni»

**Esito:** illegittimità costituzionale della legge della Regione Lazio 28 marzo 2012, n. 1, recante «Disposizioni per il sostegno dei sistemi di qualità e tracciabilità dei prodotti agricoli e agroalimentari. Modifica alla legge regionale 10 gennaio 1995, n. 2 (Istituzione dell’Agenzia regionale per lo sviluppo e l’innovazione dell’agricoltura del Lazio – ARSIAL) e successive modificazioni».

**Estensore nota :** Beatrice Pieraccioli

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna una serie di disposizioni della legge della Regione Lazio 28 marzo 2012, n. 1 e ne denuncia il contrasto con l’articolo 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli articoli da 34 a 36 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE), e con l’articolo 120, primo comma, della Costituzione.

Nei suoi articoli 1, commi 1 e 2, lettera c), 2, 3, comma 1, lettere a), b), c) ed e) 6, 9 e 10 la citata legge regionale, al fine (dichiarato sub art. 1) di «assicurare ai consumatori la qualità dei prodotti agricoli ed agroalimentari» e di incentivare «la valorizzazione e la promozione della cultura enogastronomica tipica regionale», rispettivamente, disciplina:

- l’istituzione di un «marchio regionale collettivo di qualità», demandando alla Giunta regionale di individuare, con propria deliberazione, le tipologie di prodotti da ammettere all’uso del marchio e l’adozione dei rispettivi disciplinari di produzione (artt. 1, commi 1 e 2, 2);
- i criteri e le modalità di concessione del marchio ed i casi di sua sospensione, decadenza e revoca, e le modalità d’uso (artt. 3, comma 1, lettere a), b), c) ed e); 9 );
- la concessione di contributi in relazione all’istituendo marchio regionale (artt. 1, comma 2, lettera c), 6 e 10).

L’istituzione e la conseguente disciplina di un siffatto marchio collettivo di qualità, da parte della Regione Lazio, si porrebbe, appunto, secondo il ricorrente, in conflitto con il diritto dell’Unione europea – in relazione a quanto disposto, fra l’altro, dagli artt. 34 e 35 del TFUE, che fanno divieto agli Stati membri di porre in essere restrizioni quantitative all’importazione e all’esportazione, nonché qualsiasi misura di effetto equivalente – e, quindi, in violazione dell’art. 117, primo comma, della Costituzione, che richiede, nell’esercizio della potestà legislativa, il rispetto dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario. E contrasterebbe, altresì, con l’art. 120, primo comma, Cost., «in quanto la misura adottata dalla Regione Lazio potrebbe ostacolare la libera circolazione delle merci, anche all’interno del mercato nazionale, inducendo i consumatori a preferire i prodotti laziali rispetto a quelli provenienti da altre Regioni». Nessuno specifico riferimento argomentativo è, invece, svolto rispetto all’art. 36 del TFUE.

La Regione Lazio sostiene, al contrario, che il marchio in questione, da essa adottato per precipe finalità di tutela del consumatore, non incorra nella violazione degli evocati parametri

costituzionali e delle correlate norme comunitarie, non essendo esso idoneo ad orientare l'interesse generale dei consumatori in direzione preferenziale di prodotti del territorio laziale. E ciò per la sua «natura del tutto neutra», rispetto alla provenienza geografica del prodotto, posto che ne «possono fruire tutti gli operatori del settore, sia che abbiano stabilimento nella Regione Lazio, sia che svolgano la propria attività economica in altra Regione italiana o, più in generale, nel territorio degli Stati membri».

La Corte ritiene fondata la questione.

Nella giurisprudenza della Corte di giustizia – che conforma in termini di diritto vivente le disposizioni degli articoli da 34 a 36 del TFUE, ed alla quale occorre far riferimento agli effetti della loro incidenza, come norme interposte, ai fini dello scrutinio di costituzionalità in relazione al parametro dell'art. 117 Cost. (sentenza n. 191 del 2012) – la «misura di effetto equivalente» (alle vietate restrizioni quantitative) è costantemente intesa in senso ampio e fatta coincidere con «ogni normativa commerciale degli Stati membri che possa ostacolare, direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari» (Corte di giustizia, sentenze 6 marzo 2003, in causa C-6/2002, Commissione delle Comunità europee contro Repubblica Francese; 5 novembre 2002, in causa C-325/2000, Commissione delle Comunità europee contro Repubblica federale di Germania; 11 luglio 1974, in causa 8-1974, Dassonville contro Belgio).

Secondo la Corte la legge della Regione Lazio qui impugnata, introducendo un marchio «regionale» di qualità destinato a contrassegnare, sulla base di disciplinari, ed in conformità a criteri, dalla stessa stabiliti, determinati prodotti agricoli ed agroalimentari a fini, anche dichiaratamente, promozionali della agricoltura e cultura gastronomica del Lazio, è innegabilmente idonea a indurre il consumatore a preferire prodotti assistiti da siffatto marchio regionale rispetto ad altri simili, di diversa provenienza, e, conseguentemente, a produrre, quantomeno «indirettamente» o «in potenza», gli effetti restrittivi sulla libera circolazione delle merci, che anche al legislatore regionale è inibito perseguire per vincolo comunitario.

In contrario, non rilevano né la finalità di tutela del consumatore né il carattere (per altro solo virtuale) di ultraterritorialità del marchio – su cui fa leva la difesa della resistente – poiché, in relazione ad entrambi tali profili, la Regione non indica, e neppure ha, alcun suo titolo competenziale.

Quanto al primo profilo, infatti, la tutela del consumatore attiene alla materia del diritto civile, riservata alla competenza esclusiva dello Stato (sentenza n. 191 del 2012, cit.); e, quanto al secondo, non spetta alla Regione Lazio di certificare, come pretende, la “qualità” di prodotti sull'intero territorio nazionale e su quello di altri Stati europei.

E ciò a prescindere dalla considerazione che l'istituzione, da parte di un soggetto pubblico, di un marchio in funzione del perseguimento di una politica di qualità non lo esclude dal campo di applicazione della normativa di tutela degli scambi (Corte di giustizia, sentenza 5 novembre 2002, in causa C-325/2000, cit.).

In riferimento al precetto dell'art. 117, primo comma, Cost. (sui vincoli, all'esercizio della potestà legislativa di Stato e Regioni, derivanti dall'ordinamento comunitario) la questione è, dunque, ad avviso della Corte fondata, con riferimento a tutte le norme specificamente censurate, assorbito rimanendo il profilo ulteriore di violazione dell'art. 120, primo comma, Cost.

**Marchi - Norme della Regione Lazio - Marchio regionale di qualità, destinato a contrassegnare determinati prodotti agricoli ed agroalimentari a fini promozionali della agricoltura e cultura gastronomica del Lazio - Effetto restrittivo sulla circolazione delle merci - Violazione dell'obbligo di osservanza dei vincoli comunitari - Illegittimità costituzionale - Estensione della declaratoria all'intera legge - Assorbimento di ulteriore profilo. - Legge della Regione Lazio 28 marzo 2012, n. 1. - Costituzione, art. 117, primo comma (art. 120); TFUE, artt. 34, 35 e 36. (GU n.16 del 17-4-2013)**

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente



## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 1, commi 1 e 2, 2, 3, comma 1, lettere a), b), c), ed e), 6, 9 e 10 della legge della Regione Lazio 28 marzo 2012, n. 1 recante «Disposizioni per il sostegno dei sistemi di qualità e tracciabilità dei prodotti agricoli e agroalimentari. Modifica alla legge regionale 10 gennaio 1995, n. 2 (Istituzione dell’Agenzia regionale per lo sviluppo e l’innovazione dell’agricoltura del Lazio – ARSIAL) e successive modificazioni», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato l’11 giugno 2012, depositato in cancelleria il 19 giugno 2012 ed iscritto al n. 96 del registro ricorsi 2012.

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

*udito* nell’udienza pubblica del 12 marzo 2013 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

*uditi* l’avvocato dello Stato Giuseppe Albenzio per il Presidente del Consiglio dei ministri e l’avvocato Francesco Saverio Marini per la Regione Lazio.

### *Ritenuto in fatto*

(omissis)

### *Considerato in diritto*

1.— Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna una serie di disposizioni della legge della Regione Lazio 28 marzo 2012, n. 1, recante «Disposizioni per il sostegno dei sistemi di qualità e tracciabilità dei prodotti agricoli e agroalimentari. Modifica alla legge regionale 10 gennaio 1995 n. 2 (Istituzione dell’Agenzia regionale per lo sviluppo e l’innovazione dell’agricoltura del Lazio – ARSIAL) e successive modificazioni», e ne denuncia il contrasto con l’articolo 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli articoli da 34 a 36 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE), e con l’articolo 120, primo comma, della Costituzione.

Nei suoi articoli 1, commi 1 e 2, lettera c), 2, 3, comma 1, lettere a), b), c) ed e) 6, 9 e 10 – cui il ricorrente, in particolare, riferisce il dubbio di illegittimità costituzionale – la citata legge regionale, al fine (dichiarato sub art. 1) di «assicurare ai consumatori la qualità dei prodotti agricoli ed agroalimentari» e di incentivare «la valorizzazione e la promozione della cultura enogastronomica tipica regionale», rispettivamente, disciplina:

- l’istituzione di un «marchio regionale collettivo di qualità», demandando alla Giunta regionale di individuare, con propria deliberazione, le tipologie di prodotti da ammettere all’uso del marchio e l’adozione dei rispettivi disciplinari di produzione (artt. 1, commi 1 e 2, 2);
- i criteri e le modalità di concessione del marchio ed i casi di sua sospensione, decadenza e revoca, e le modalità d’uso (artt. 3, comma 1, lettere a), b), c) ed e); 9);
- la concessione di contributi in relazione all’istituendo marchio regionale (artt. 1, comma 2, lettera c), 6 e 10).

2.— L’istituzione e la conseguente disciplina di un siffatto marchio collettivo di qualità, da parte della Regione Lazio, si porrebbe, appunto, secondo il ricorrente, in conflitto con il diritto dell’Unione europea – in relazione a quanto disposto, fra l’altro, dagli artt. 34 e 35 del TFUE, che fanno divieto agli Stati membri di porre in essere restrizioni quantitative all’importazione e all’esportazione, nonché qualsiasi misura di effetto equivalente – e, quindi, in violazione dell’art. 117, primo comma, della Costituzione, che richiede, nell’esercizio della potestà legislativa, il rispetto dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario. E contrasterebbe, altresì, con l’art. 120,

primo comma, Cost., «in quanto la misura adottata dalla Regione Lazio potrebbe ostacolare la libera circolazione delle merci, anche all'interno del mercato nazionale, inducendo i consumatori a preferire i prodotti laziali rispetto a quelli provenienti da altre Regioni». Nessuno specifico riferimento argomentativo è, invece, svolto rispetto all'art. 36 del TFUE.

3.— Sostiene, in contrario, la Regione resistente che il marchio in questione, da essa adottato per precipue finalità di tutela del consumatore, non incorra nella violazione degli evocati parametri costituzionali e delle correlate norme comunitarie, non essendo esso idoneo ad orientare l'interesse generale dei consumatori in direzione preferenziale di prodotti del territorio laziale. E ciò per la sua «natura del tutto neutra», rispetto alla provenienza geografica del prodotto, posto che ne «possono fruire tutti gli operatori del settore, sia che abbiano stabilimento nella Regione Lazio, sia che svolgano la propria attività economica in altra Regione italiana o, più in generale, nel territorio degli Stati membri».

4.— La questione è fondata.

Nella giurisprudenza della Corte di giustizia – che conforma in termini di diritto vivente le disposizioni degli articoli da 34 a 36 del TFUE, ed alla quale occorre far riferimento agli effetti della loro incidenza, come norme interposte, ai fini dello scrutinio di costituzionalità in relazione al parametro dell'art. 117 Cost. (sentenza n. 191 del 2012) – la «misura di effetto equivalente» (alle vietate restrizioni quantitative) è costantemente intesa in senso ampio e fatta coincidere con «ogni normativa commerciale degli Stati membri che possa ostacolare, direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari» (Corte di giustizia, sentenze 6 marzo 2003, in causa C-6/2002, Commissione delle Comunità europee contro Repubblica Francese; 5 novembre 2002, in causa C-325/2000, Commissione delle Comunità europee contro Repubblica federale di Germania; 11 luglio 1974, in causa 8-1974, Dassonville contro Belgio).

Orbene, la legge della Regione Lazio qui impugnata –introducendo un marchio «regionale» di qualità destinato a contrassegnare, sulla base di disciplinari, ed in conformità a criteri, dalla stessa stabiliti, determinati prodotti agricoli ed agroalimentari a fini, anche dichiaratamente, promozionali della agricoltura e cultura gastronomica del Lazio – è innegabilmente idonea a indurre il consumatore a preferire prodotti assistiti da siffatto marchio regionale rispetto ad altri similari, di diversa provenienza, e, conseguentemente, a produrre, quantomeno «indirettamente» o «in potenza», gli effetti restrittivi sulla libera circolazione delle merci, che anche al legislatore regionale è inibito perseguire per vincolo comunitario.

In contrario, non rilevano né la finalità di tutela del consumatore né il carattere (per altro solo virtuale) di ultraterritorialità del marchio – su cui fa leva la difesa della resistente – poiché, in relazione ad entrambi tali profili, la Regione non indica, e neppure ha, alcun suo titolo competenziale.

Quanto al primo profilo, infatti, la tutela del consumatore attiene alla materia del diritto civile, riservata alla competenza esclusiva dello Stato (sentenza n. 191 del 2012, cit.); e, quanto al secondo, non spetta alla Regione Lazio di certificare, come pretende, la “qualità” di prodotti sull'intero territorio nazionale e su quello di altri Stati europei.

E ciò a prescindere dalla considerazione che l'istituzione, da parte di un soggetto pubblico, di un marchio in funzione del perseguimento di una politica di qualità non lo esclude dal campo di applicazione della normativa di tutela degli scambi (Corte di giustizia, sentenza 5 novembre 2002, in causa C-325/2000, cit.).

In riferimento al precetto dell'art. 117, primo comma, Cost. (sui vincoli, all'esercizio della potestà legislativa di Stato e Regioni, derivanti dall'ordinamento comunitario) la questione è, dunque, fondata, con riferimento a tutte le norme specificamente censurate, assorbito rimanendo il profilo ulteriore di violazione dell'art. 120, primo comma, Cost.

5.— La declaratoria di illegittimità va estesa a tutte le disposizioni della legge impugnata avuto riguardo alla loro stretta interconnessione.

per questi motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la illegittimità costituzionale della legge della Regione Lazio 28 marzo 2012, n. 1, recante «Disposizioni per il sostegno dei sistemi di qualità e tracciabilità dei prodotti agricoli e agroalimentari. Modifica alla legge regionale 10 gennaio 1995, n. 2 (Istituzione dell’Agenzia regionale per lo sviluppo e l’innovazione dell’agricoltura del Lazio – ARSIAL) e successive modificazioni».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 aprile 2013.

Luigi MAZZELLA, Presidente  
Mario Rosario MORELLI, Redattore  
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 12 aprile 2013.

## **Sentenza 12 aprile 2013, n. 67**

**Materia:** ambiente (tariffa servizio idrico)

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** art. 117, secondo comma, lettere e) ed s), della Costituzione

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** art. 4, comma 2, lettera e), art. 7, commi 4 e 5, e art. 11, comma 1, della legge della Regione Veneto 27 aprile 2012, n. 17 (Disposizioni in materia di risorse idriche).

**Esito:** fondatezza del ricorso

**Estensore nota:** Anna Traniello Gradassi

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli articoli 4, comma 2, lettera e), 7, commi 4 e 5, e 11, comma 1, della legge della Regione Veneto 27 aprile 2012, n. 17 (Disposizioni in materia di risorse idriche), in riferimento all' art. 117, secondo comma, lettere e) ed s), della Costituzione.

Tali disposizioni in materia di risorse idriche attribuiscono ai Consigli di bacino la funzione di approvare le tariffe (ed i relativi aggiornamenti) del servizio idrico integrato, nonché la determinazione della tariffa del servizio idrico integrato, mediante articolazione per fasce territoriali, per tipologia di utenza, per scaglioni di reddito e per fasce progressive di consumo; inoltre attribuiscono ai Consigli di bacino il compito di determinare una quota di investimento pari al 3% degli introiti della tariffa dell'anno precedente, destinata alle comunità montane e, in subordine, ai comuni interessati, per la realizzazione di interventi a tutela dell'assetto idrogeologico montano a difesa della qualità dell'acqua potabile; infine attribuiscono al Presidente della Giunta regionale il potere sostitutivo in caso di inerzia dei Consigli di bacino nella approvazione delle tariffe e dei relativi aggiornamenti.

Il Governo lamenta, in sostanza, la violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e della concorrenza, con riferimento al procedimento di formazione delle tariffe del servizio idrico integrato.

La Corte richiama la propria precedente giurisprudenza in relazione alla definizione della materia in cui collocare la disciplina della determinazione della tariffa del servizio idrico, giustificando originariamente l'azione unitaria svolta dallo Stato con il fine di garantire sull'intero territorio nazionale un trattamento uniforme alle varie imprese operanti in concorrenza tra loro, per evitare di produrre arbitrarie disparità di trattamento sui costi aziendali, conseguenti a vincoli imposti in modo differenziato sul territorio nazionale.

In particolare la Corte ricorda che la disciplina della determinazione della tariffa d'ambito territoriale ottimale è riconducibile alla potestà normativa statale in quanto i poteri legislativi esercitati dallo Stato attengono all'esercizio delle competenze legislative esclusive statali nelle materie della tutela della concorrenza (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.) e della tutela dell'ambiente (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.), materie che hanno prevalenza su eventuali titoli competenziali regionali.

Sempre richiamandosi a precedenti sentenze la Corte ribadisce che dal complesso normativo contenuto nel d.lgs. n. 152 del 2006 si desume che la determinazione della tariffa relativa ai servizi idrici per i vari settori di impiego dell'acqua è ascrivibile alla materia della tutela dell'ambiente e a quella della tutela della concorrenza, ambedue di competenza legislativa esclusiva dello Stato. Attraverso la determinazione della tariffa, il legislatore statale ha fissato livelli uniformi di tutela

dell'ambiente, perché ha inteso perseguire la finalità di garantire la tutela e l'uso, secondo criteri di solidarietà, delle risorse idriche, salvaguardando la vivibilità dell'ambiente e le aspettative ed i diritti delle generazioni future a fruire di un integro patrimonio ambientale.

La finalità della tutela dell'ambiente viene anche posta in relazione alla scelta delle tipologie dei costi che la tariffa è diretta a recuperare, tra i quali il legislatore ha incluso espressamente quelli ambientali. La Corte riconnette l'uniforme metodologia tariffaria, adottata dalla legislazione statale, alla materia della tutela della concorrenza, in quanto alla determinazione della tariffa provvede l'Autorità d'ambito, al fine di ottenere un equilibrio economico-finanziario della gestione e di assicurare all'utenza efficienza ed affidabilità del servizio (art. 151, comma 2, lettere c, d, e). Tale fine è raggiunto determinando la tariffa secondo un meccanismo di price cap (artt. 151 e 154, comma 1), diretto ad evitare che il concessionario unico abusi della sua posizione dominante.

La Corte pertanto, ricostruendo la disciplina statale relativa alla determinazione della tariffa, come complesso di norme atte a preservare il bene giuridico "ambiente" dai rischi derivanti da una tutela non uniforme ed a garantire uno sviluppo concorrenziale del settore del servizio idrico integrato perviene alla dichiarazione di illegittimità costituzionale degli artt. 4, comma 2, lettera e) e 7, comma 4, della legge reg. Veneto n. 17 del 2012, che attribuiscono ai Consigli di bacino la funzione di approvare le tariffe (ed i relativi aggiornamenti) del servizio idrico integrato per violazione degli artt. 154 e 161 del d.lgs. n. 152 del 2006, e anche dall'art. 10, comma 14, lettere c) e d), del d.l. n. 70 del 2011, che riserva all'Autorità per l'energia e per il gas non solo la definizione delle componenti di costo per la determinazione della tariffa relativa ai servizi idrici, ma anche la redazione del metodo tariffario, riguardo a ciascuna delle quote di corrispettivo ed alla valutazione dei costi dell'utilizzo; per le stesse motivazioni è dichiarata anche la illegittimità dell'art. 7, comma 5, della legge Reg. Veneto n. 17 del 2012, in quanto, attribuendo ai Consigli di bacino il compito di determinare una quota di investimento non inferiore al 3% degli introiti della tariffa per la realizzazione di interventi a tutela dell'assetto idrogeologico, ed incidendo in tal modo sulle componenti tariffarie, viola le competenze statali in materia di tutela dell'ambiente e della concorrenza.

La Corte riconosce fondata anche la questione di legittimità relativa all'art. 11 comma 1 della medesima legge regionale, che attribuisce al Presidente della Giunta regionale il potere sostitutivo in caso di inerzia dei Consigli di bacino nell'approvazione delle tariffe e dei relativi aggiornamenti, per contrasto con l'articolo 117, secondo comma, lettere e) ed s), Cost., in quanto invasivo delle competenze statali in materia di tutela dell'ambiente e di tutela della concorrenza.

**Servizi pubblici locali - Norme della Regione Veneto - Servizio idrico integrato - Approvazione delle tariffe e dei relativi aggiornamenti - Attribuzione alla competenza dei Consigli di bacino - Contrasto con la normativa statale di settore - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e tutela della concorrenza - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriore profilo di censura. - Legge della Regione Veneto 27 aprile 2012, n. 17, artt. 4, comma 2, lettera e) e 7, comma 4. - Costituzione, art. 117, secondo comma, lettere e) ed s); decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, artt. 154 e 161; decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (convertito nella legge 12 luglio 2011, n. 106), art. 10, comma 14, lettera e).**

**Servizi pubblici locali - Norme della Regione Veneto - Servizio idrico integrato - Introiti della tariffa - Attribuzione ai Consigli di bacino del compito di determinare una quota di investimento non inferiore al 3% per la realizzazione di interventi a tutela dell'assetto idrogeologico - Contrasto con la normativa statale che attribuisce allo Stato la determinazione delle componenti di costo delle tariffe - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e tutela della concorrenza - Illegittimità costituzionale. - Legge della Regione Veneto 27 aprile 2012, n. 17, art. 7, comma 5. - Costituzione, art. 117, secondo comma, lettere e) ed s); decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, artt. 154 e 161; decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (convertito nella legge 12 luglio 2011, n. 106), art. 10, comma 14, lettera e).**

**Servizi pubblici locali - Norme della Regione Veneto - Servizio idrico integrato - Inerzia dei Consigli di bacino nell'approvazione delle tariffe e dei relativi aggiornamenti - Attribuzione al Presidente della Giunta regionale del potere sostitutivo, mediante la nomina di un commissario ad acta - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e tutela della concorrenza - Illegittimità costituzionale. - Legge della Regione Veneto 27 aprile 2012, n. 17, art. 11, comma 1. - Costituzione, art. 117, secondo comma, lettere e) ed s); decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, artt. 154 e 161; decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (convertito nella legge 12 luglio 2011, n. 106), art. 10, comma 14, lettera e). (GU n.16 del 17-4-2013)**

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 4, comma 2, lettera e), 7, commi 4 e 5, e 11, comma 1, della legge della Regione Veneto 27 aprile 2012, n. 17 (Disposizioni in materia di risorse idriche), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso spedito per la notifica il 2 luglio 2012, depositato in cancelleria il 10 luglio 2012 ed iscritto al n. 103 del registro ricorsi 2012.

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

*udito* nell'udienza pubblica del 13 marzo 2013 il Giudice relatore Giuseppe Tesaurò;

*uditi* l'avvocato dello Stato Vincenzo Nunziata per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giandomenico Falcon per la Regione Veneto.

#### *Ritenuto in fatto*

(omissis)

#### *Considerato in diritto*

1.— Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita della legittimità costituzionale degli articoli 4, comma 2, lettera e), 7, commi 4 e 5, e 11, comma 1, della legge della Regione Veneto 27 aprile 2012, n. 17 (Disposizioni in materia di risorse idriche), in riferimento all' art. 117, secondo comma, lettere e) ed s), della Costituzione; agli articoli 154 e 161 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale); all'art. 10, comma 14, lettere c), d), e) del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre Europeo – Prime disposizioni urgenti per l'economia), convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106.

2.— Tutte le censure denunciano, nella sostanza, la violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e della concorrenza, con riferimento al procedimento di formazione delle tariffe del servizio idrico integrato. Esse vanno, quindi, scrutinate, secondo l'ordine ad esse attribuito dal ricorrente, alla luce della relativa giurisprudenza di questa Corte.

3.— Le questioni in esame si inseriscono nell'ambito della complessa evoluzione della normativa relativa alle procedure di determinazione delle tariffe del servizio idrico integrato, la cui disciplina si rinviene oggi principalmente nelle norme del d.lgs. n. 152 del 2006 (c.d. Codice dell'ambiente). L'art. 154 definisce la tariffa come «il corrispettivo del servizio idrico integrato» che viene determinata tenendo conto della qualità della risorsa idrica e del servizio fornito, delle opere e degli adeguamenti necessari, dell'entità dei costi di gestione delle opere, e dei costi di gestione delle aree di salvaguardia, nonché di una quota parte dei costi di funzionamento dell'Autorità d'ambito, in modo che sia assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio secondo il principio del recupero dei costi e secondo il principio «chi inquina paga». La norma, frutto peraltro di intervento abrogativo referendario, quanto alla quota della tariffa destinata alla remunerazione del capitale, dispone che «tutte le quote della tariffa del servizio idrico integrato hanno natura di corrispettivo» e che il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, su proposta dell'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti, definisce con decreto le componenti di costo per la determinazione della tariffa relativa ai servizi idrici per i vari settori di impiego dell'acqua.

Il citato art. 154, peraltro, al comma 4, nell'attuale versione frutto della modifica ad opera, da ultimo, del decreto-legge 18 ottobre 2012 n. 179 (Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012 n. 221, dispone che sia il soggetto competente, al fine della redazione del piano economico-finanziario di cui all'articolo 149, comma 1, lettera d), a predisporre la tariffa di base, nell'osservanza del metodo tariffario di cui all'articolo 10, comma 14, lettera d), del d.l. n. 70 del 2011, ed a trasmetterla per l'approvazione all'Autorità per l'energia elettrica e il gas.

L'articolo 10, comma 14, del d.l. n. 70 del 2011, nel disciplinare l'Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua – ora sostituita dall'Autorità per l'energia elettrica e gas, ai sensi dell'art 21, comma 19, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011 n. 214 – dispone che l'Autorità, fra l'altro, definisce le componenti di costo per la determinazione della tariffa relativa ai servizi idrici per i vari settori di impiego dell'acqua, predispone il metodo tariffario, per la determinazione, con riguardo a ciascuna delle quote in cui tale corrispettivo si articola, della tariffa del servizio idrico integrato ed «approva le tariffe predisposte dalle autorità competenti».

Infine, in conseguenza della soppressione delle Autorità d'ambito, di cui agli articoli 148 e 201 del d.lgs. n. 152 del 2006, il comma 186-bis della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2010) ha disposto che le Regioni attribuiscono con legge le funzioni già esercitate dalle Autorità, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

E' in questo contesto che si colloca la legge regionale del Veneto in esame, la quale all'art. 1, comma 5, ha disposto in primo luogo che «le funzioni amministrative relative alla programmazione e controllo del servizio idrico integrato di cui agli articoli 147 e seguenti del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 “Norme in materia ambientale”, e successive modificazioni, sono esercitate per ciascun ambito territoriale ottimale da enti di regolazione denominati Consigli di bacino».

4.— Questa Corte ha in più occasioni affrontato il problema dell'ambito materiale in cui collocare la disciplina della determinazione della tariffa del servizio idrico, giustificando originariamente l'azione unitaria svolta dallo Stato con il fine di garantire sull'intero territorio nazionale un trattamento uniforme alle varie imprese operanti in concorrenza tra loro, per evitare di produrre arbitrarie disparità di trattamento sui costi aziendali, conseguenti a vincoli imposti in modo differenziato sul territorio nazionale.

In particolare, con la sentenza n. 246 del 2009, la Corte ha scrutinato la disciplina della determinazione della tariffa d'ambito territoriale ottimale, la cui riconducibilità alla potestà normativa statale era stata contestata da alcune Regioni. La pronuncia ha evidenziato che i poteri legislativi esercitati dallo Stato con la norma allora censurata «attengono all'esercizio delle competenze legislative esclusive statali nelle materie della tutela della concorrenza (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.) e della tutela dell'ambiente (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.), materie che hanno prevalenza su eventuali titoli competenziali regionali ed, in particolare, su quello dei servizi pubblici locali ».

Successivamente, la sentenza n. 29 del 2010 ha ribadito che dal complesso normativo contenuto nel d.lgs. n. 152 del 2006 si desume che la determinazione della tariffa relativa ai servizi idrici per i vari settori di impiego dell'acqua è ascrivibile alla materia della tutela dell'ambiente e a quella della tutela della concorrenza, ambedue di competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Secondo questa Corte, attraverso la determinazione della tariffa, il legislatore statale ha fissato livelli uniformi di tutela dell'ambiente, perché ha inteso perseguire la finalità di garantire la tutela e l'uso, secondo criteri di solidarietà, delle risorse idriche, salvaguardando la vivibilità dell'ambiente e «le aspettative ed i diritti delle generazioni future a fruire di un integro patrimonio ambientale». La finalità della tutela dell'ambiente viene anche posta in relazione alla scelta delle

tipologie dei costi che la tariffa è diretta a recuperare, tra i quali il legislatore ha incluso espressamente quelli ambientali.

La medesima pronuncia, poi, riconnette l'uniforme metodologia tariffaria, adottata dalla legislazione statale, alla materia della tutela della concorrenza, in quanto «alla determinazione della tariffa provvede l'Autorità d'ambito, al fine di ottenere un equilibrio economico-finanziario della gestione e di assicurare all'utenza efficienza ed affidabilità del servizio (art. 151, comma 2, lettere c, d, e). Tale fine è raggiunto determinando la tariffa secondo un meccanismo di price cap (artt. 151 e 154, comma 1), diretto ad evitare che il concessionario unico abusi della sua posizione dominante» (sentenza n. 246 del 2009, che richiama anche le sentenze n. 335 e n. 51 del 2008).

5.— La costante giurisprudenza della Corte, che qui si intende ribadire, ha dunque ricostruito la disciplina statale relativa alla determinazione della tariffa, come complesso di norme atte a preservare il bene giuridico “ambiente” dai rischi derivanti da una tutela non uniforme ed a garantire uno sviluppo concorrenziale del settore del servizio idrico integrato. E' quindi in relazione a tali principi che vanno esaminate le singole censure sollevate.

6.— Il Presidente del Consiglio dei ministri assume, in primo luogo, che gli artt. 4, comma 2, lettera e) e 7, comma 4, della legge reg. Veneto n. 17 del 2012, attribuendo ai Consigli di bacino la funzione di approvare le tariffe (ed i relativi aggiornamenti) del servizio idrico integrato, si porrebbero in contrasto con gli artt. 154 e 161 del d.lgs. n. 152 del 2006, che riservano allo Stato la determinazione di tali tariffe, nonché con l'art. 10, comma 14, lettera e), del d.l. n. 70 del 2011, secondo il quale l'Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua (ora sostituita dall'Autorità per l'energia elettrica e gas) «approva le tariffe predisposte dalle autorità competenti», invadendo in tal modo le materie statali della tutela dell'ambiente e tutela della concorrenza. In particolare, poi, l'impugnato art. 7, comma 4, prevedendo l'articolazione di tale tariffa per fasce territoriali, per tipologia di utenza, per scaglioni di reddito e per fasce progressive di consumo, sarebbe difforme anche dalle previsioni di cui all'art. 10, comma 14, lettere c) e d), del citato d.l. n. 70 del 2011 e, dunque, contrasterebbe con l'articolo 117, secondo comma, lettere e) ed s), Cost.

6.1. — La questione è fondata.

6.2.— Viene in rilievo, a questo proposito, l'attività di «approvazione» della tariffa da parte dei Consigli di bacino istituiti a livello regionale. La prima norma, infatti, prevede che il Consiglio di bacino «approva le tariffe ed i relativi aggiornamenti»; la seconda dispone che «la tariffa del servizio idrico integrato di cui all'art. 154 del decreto legislativo n. 152 del 2006, e successive modificazioni, è approvata dal Consiglio di bacino, in conformità ai criteri e metodi previsti dalla normativa vigente, articolandola per fasce territoriali, per tipologia di utenza, per scaglioni di reddito e per fasce progressive di consumo».

Dal testo della legge appare evidente come le disposizioni regionali impuginate riservino a tali enti un'attività di approvazione e modulazione che, invece, dalle norme statali interposte, in particolare dall'articolo 10, comma 14, del d.l. n. 70 del 2011, risulta riservata allo Stato, nell'esercizio delle proprie competenze in materia di tutela dell'ambiente e di tutela della concorrenza. Non può, infatti, attribuirsi rilievo alla proposta esegetica del verbo “approvare” suggerita dalla difesa della resistente, secondo cui tale attività andrebbe ricondotta nell'ambito della funzione di “determinazione” (secondo la lettera dell'art. 154 del d.lgs. n. 152 del 2006 vigente al momento della promulgazione della legge regionale) o di “predisposizione” della tariffa, attribuita alla Regione, nell'ambito della sua competenza in materia di servizi pubblici locali.

In proposito appare sufficiente richiamare la già citata sentenza n. 29 del 2010, la quale ha precisato che, allorchè la normativa regionale incida, in particolare, sulle attribuzioni dei soggetti preposti al servizio idrico integrato, sottraendo parte della competenza ad essi riservata dagli artt.



154 e 161 del d.lgs. n. 152 del 2006, per ciò stesso deve ritenersi illegittima, senza che, sotto tale profilo, possa essere rivendicata la competenza legislativa regionale in materia di servizi pubblici locali.

Peraltro, anche se si volesse ritenere che coincida con la predisposizione voluta dal sistema legislativo statale, il riferimento dell'art. 7, comma 4, al momento dell'articolazione della tariffa secondo fasce territoriali, per tipologia di utenza, per scaglioni di reddito e per fasce progressive di consumo, dimostra sistematicamente proprio quanto tale attività ecceda le competenze regionali. Siffatta attività, infatti, non potrebbe che essere ricompresa fra quelle riservate agli organi statali preposti, in virtù delle attribuzioni previste, fra l'altro, oltre che dal citato art. 154 del d.lgs. n. 152 del 2006, anche dall'art. 10, comma 14, lettere c) e d), del d.l. n. 70 del 2011, che riserva all'Autorità per l'energia e per il gas non solo la definizione delle componenti di costo per la determinazione della tariffa relativa ai servizi idrici, ma anche la redazione del metodo tariffario, riguardo a ciascuna delle quote di corrispettivo ed alla valutazione dei costi dell'utilizzo.

6.3.— Tali ultime osservazioni, peraltro, impongono di ritenere assorbito nella pronuncia di accoglimento anche il secondo profilo della censura relativa allo stesso art. 7, comma 4, sollevato in riferimento all'attività di articolazione della tariffa.

7.— Viene poi censurato l'art. 7, comma 5, della legge Reg. Veneto n. 17 del 2012, in quanto, attribuendo ai Consigli di bacino il compito di determinare una quota di investimento non inferiore al 3% degli introiti della tariffa per la realizzazione di interventi a tutela dell'assetto idrogeologico, ed incidendo in tal modo sulle componenti tariffarie, avrebbe invaso anche in tal caso le competenze statali in materia di tutela dell'ambiente e della concorrenza, ponendosi in contrasto, anche in questo caso, con gli artt. 154 e 161 del Codice dell'ambiente, nonché con l'art. 10, comma 14 del d.l. n. 70 del 2011, che attribuiscono allo Stato la determinazione delle componenti di costo delle tariffe.

7.1.— La questione è fondata.

7.2.— La norma attribuisce ai Consigli di bacino il compito di determinare una quota di investimento non inferiore al 3% degli introiti della tariffa dell'anno precedente, destinata alle comunità montane e, in subordine, ai comuni interessati, per la realizzazione di interventi a tutela dell'assetto idrogeologico montano a difesa della qualità dell'acqua potabile.

E' pacifico, tuttavia, in primo luogo, che la disciplina statale sopra richiamata riservi alle autorità statali la fissazione delle componenti di costo delle tariffe, atteso che, per il disposto del citato art. 154 del d.lgs. n. 152 del 2006, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, su proposta dell'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti, tenuto conto della necessità di recuperare i costi ambientali anche secondo il principio "chi inquina paga", definisce con decreto le componenti di costo per la determinazione della tariffa relativa ai servizi idrici per i vari settori di impiego dell'acqua. D'altra parte, la determinazione di un minimo della quota di investimento destinato alla tutela idrogeologica ed alla qualità delle risorse idriche, in quanto "costo", non può che riflettersi proprio su dette componenti, di recupero dei costi ambientali e di investimento. E' pertanto evidente l'attitudine della disposizione ad incidere sulle componenti tariffarie.

La ricostruzione suggerita dalla difesa regionale, secondo la quale si tratterebbe di un intervento "a valle" destinato ad incidere "solo" sull'utilizzazione degli introiti da tariffa, anche in questo caso non riesce a smentire la fondatezza delle censure, perché gli investimenti ambientali dei ricavi si caratterizzano, sul piano giuridico e non soltanto economico, come costi, che dallo Stato devono essere fissati, nell'ambito dei criteri generali per la fissazione della tariffa, anche attraverso la determinazione dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas.

La disciplina regionale impugnata, quindi, in quanto suscettibile di incidere sulle componenti tariffarie, ed in particolare sulle quote dei costi, nella specie dei costi ambientali, invade

le materie tutela dell'ambiente e tutela della concorrenza, riservate allo Stato dall'art. 117, secondo comma, lettere e) ed s), Cost.

8.— Infine, il ricorrente dubita della legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 1, della legge regionale in esame, in quanto, attribuendo esso al Presidente della Giunta regionale il potere sostitutivo in caso di inerzia dei Consigli di bacino nell'approvazione delle tariffe e dei relativi aggiornamenti, si porrebbe in contrasto con l'articolo 117, secondo comma, lettere e) ed s), Cost., perché invasivo anche in questo caso delle competenze statali in materia di tutela dell'ambiente e di tutela della concorrenza.

8.1.— Anche in questo caso la questione è fondata.

8.2.— Va osservato, preliminarmente, come su di essa espliciti necessariamente un effetto dirimente la decisione di accoglimento, che iscrive nell'ambito delle competenze statali l'attività di approvazione delle tariffe da parte dell'autorità di bacino, disciplinata dalle norme regionali impugnate.

Il censurato art. 11, comma 1, infatti, dispone che nelle ipotesi di accertata inerzia nell'adozione degli atti di cui all'art. 4, comma 2, lettere b), c), d) ed e), della medesima legge regionale – e quindi anche nell'adozione dell'atto di approvazione delle tariffe prevista dalla lettera e) – il Presidente della Giunta regionale, previa apposita diffida, provveda in via sostitutiva, anche mediante la nomina di un commissario ad acta.

L'attribuzione di un simile potere sostitutivo, relativamente ai casi di inerzia nell'approvazione o aggiornamento delle tariffe, riguardando una funzione che non compete alla Regione, necessariamente soffre del medesimo vizio di competenza della norma che aveva previsto la funzione. Inoltre, emerge al riguardo anche il contrasto con l'art. 10, comma 14, del citato d.l. n. 70 del 2011, che espressamente attribuisce il potere sostitutivo all'Autorità statale, prevedendo che la stessa «nel caso di inutile decorso dei termini previsti dalla legge per l'adozione degli atti di definizione della tariffa da parte delle autorità competenti (...) provvede nell'esercizio del potere sostitutivo, su istanza delle amministrazioni o delle parti interessate, entro sessanta giorni, previa diffida all'autorità competente ad adempiere entro il termine di venti giorni».

per questi motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale degli articoli 4, comma 2, lettera e); 7, commi 4 e 5; 11, comma 1, della legge della Regione Veneto 27 aprile 2012, n. 17 (Disposizioni in materia di risorse idriche).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 aprile 2013.

Luigi MAZZELLA, Presidente  
Giuseppe TESAURO, Redattore  
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 12 aprile 2013.

## **Sentenza: 16 aprile 2013, n. 70**

**Materia:** energia

**Limiti violati:** articolo 97, articolo 117, secondo comma lettera l), art. 118 della Costituzione

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** articolo 5, comma 2, della legge regionale Campania 21 maggio 2012, n. 13 (Interventi per il sostegno e la promozione della castanicoltura e modifiche alla legge regionale 27 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Campania - Legge finanziaria regionale 2012)

**Esito:** illegittimità costituzionale della norma impugnata

**Estensore:** Domenico Ferraro

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 5, comma 2, della legge della Regione Campania 21 maggio 2012, n. 13 in riferimento agli articoli 117 e 118, nonché 117, secondo comma, lettera l), e 97 della Costituzione.

La questione si collega a un ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri avverso la legge della Regione Campania 1° luglio 2011, n. 11 (Disposizioni urgenti in materia di impianti eolici), che è stato deciso dalla Corte costituzionale con l'ordinanza 89/2012 e conseguente estinzione del processo a seguito di rinuncia. La rinuncia è avvenuta dopo l'abrogazione, a far data dal 29 febbraio 2012, della norma allora impugnata, con la quale si prevedeva che la costruzione di nuovi aereogeneratori fosse autorizzabile solo nel rispetto di una distanza pari o superiore a 800 metri dall'aereogeneratore più vicino.

La disposizione oggi censurata interviene sul testo della norma abrogatrice, ovvero sull'art. 52, comma 15, della legge della Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 1 per stabilire che il termine del 29 febbraio 2012 è differito al 30 giugno 2012.

Il ricorrente afferma che il legislatore regionale avrebbe indotto lo Stato a rinunciare al ricorso, definito con l'ordinanza 89/2012, per poi reintrodurre la norma che ne era oggetto, così violando il principio di leale collaborazione. Inoltre, gli effetti retroattivi della norma impugnata, in deroga agli articoli 11 e 15 delle disposizioni sulla legge in generale, sarebbero preclusi dalla competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile ed anche la tecnica legislativa seguita nel caso di specie avrebbe ingenerato forti difficoltà applicative, in contrasto con l'art. 97 Costituzione.

La norma impugnata è stata abrogata dall'art. 42, comma 4, della legge della Regione Campania 9 agosto 2012, n. 26 "*dalla data di entrata in vigore della presente legge*", ovvero dal 14 agosto 2012, tuttavia, per la Corte, non si è determinata la cessazione della materia del contendere, perché non si può escludere che la norma abbia trovato medio tempore applicazione.

Per la Corte costituzionale, la questione di legittimità costituzionale della norma impugnata è fondata con riferimento all'art. 97 Costituzione. Il fenomeno della riviviscenza di norme abrogate, quand'anche si manifesti nell'ambito delle ipotesi tipiche e molto limitate che l'ordinamento costituzionale tollera, rientra in linea generale in questa fattispecie, perché può generare conseguenze imprevedibili come la Corte ha stabilito di recente con sentenza 13/2012, valutabili anche con riguardo all'obbligo del legislatore di assicurare il buon andamento della pubblica amministrazione.

Il legislatore regionale, dopo avere dettato una regola di azione per l'amministrazione regionale, l'ha prima abrogata, poi l'ha fatta rivivere, ma solo per un periodo di tempo limitato e attraverso la tecnica, di per sé dagli esiti incerti, del differimento di un termine abrogativo già interamente maturato, infine l'ha nuovamente abrogata.

La Corte è chiamata a giudicare della legittimità costituzionale con riferimento alla presunta riviviscenza. I procedimenti amministrativi che si sono svolti in questo periodo di tempo sono stati assoggettati ad una normativa difficilmente ricostruibile da parte dell'amministrazione, continuamente mutevole, e, soprattutto, non sorretta da alcun interesse di rilievo regionale degno di giustificare una legislazione così ondivaga.

Per la Corte la frammentarietà del quadro normativo in tal modo originato non è giustificabile alla luce di alcun interesse, desumibile dalla legislazione regionale, ad orientare in modo non univoco l'esercizio della discrezionalità legislativa, così da accordarla a necessità imposte dallo scorrere del tempo e pertanto ne consegue l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata per violazione dell'articolo 97 della Costituzione.

Pertanto, la Corte, dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 5, comma 2, della legge della Regione Campania 21 maggio 2012, n. 13.

**Energia - Norme della Regione Campania - Impianti eolici - Previsione che la costruzione di nuovi aerogeneratori sia autorizzata esclusivamente nel rispetto di una distanza pari o superiore a 800 metri dall'aerogeneratore più vicino preesistente o già autorizzato - Differimento del relativo termine dal 29 febbraio 2012 al 30 giugno 2012 - Normativa introdotta attraverso la reviviscenza di una norma già abrogata, modificata e nuovamente abrogata - Esercizio manifestamente irrazionale della discrezionalità legislativa, che può tradursi in cattivo esercizio delle funzioni affidate alla cura della pubblica amministrazione - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriori questioni. - Legge della Regione Campania 21 maggio 2012, n. 13, art. 5, comma 2. - Costituzione, art. 97 (artt. 117, 117, secondo comma, lettera l), e 118). (GU n.17 del 24-4-2013)**

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 5, comma 2, della legge della Regione Campania 21 maggio 2012, n. 13, recante «Interventi per il sostegno e la promozione della castanicoltura e modifiche alla legge regionale 27 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Campania - Legge finanziaria regionale 2012)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 26-30 luglio 2012, depositato in cancelleria il 31 luglio 2012 ed iscritto al n. 108 del registro ricorsi 2012.

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

udito nell'udienza pubblica del 13 marzo 2013 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi;

*uditi* l'avvocato dello Stato Angelo Venturini per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Almerina Bove per la Regione Campania.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 5, comma 2, della legge della Regione Campania 21 maggio 2012, n. 13, recante «Interventi per il sostegno e la promozione della castanicoltura e modifiche alla legge regionale 27 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Campania - Legge finanziaria regionale 2012)», in riferimento agli articoli 117 e 118, nonché 117, secondo comma, lettera l), e 97 della Costituzione.

La questione si collega a un ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri avverso la legge della Regione Campania 1° luglio 2011, n. 11 (Disposizioni urgenti in materia di impianti eolici), che è stato deciso da questa Corte con l'ordinanza n. 89 del 2012, di estinzione del processo a seguito di rinuncia.

La rinuncia è avvenuta dopo l'abrogazione, a far data dal 29 febbraio 2012, della norma allora impugnata, con la quale si prevedeva che la costruzione di nuovi aereogeneratori fosse autorizzabile solo nel rispetto di una distanza pari o superiore a 800 metri dall'aereogeneratore più vicino.

La disposizione oggi censurata interviene sul testo della norma abrogatrice, ovvero sull'art. 52, comma 15, della legge della Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni per la formazione del Bilancio Annuale 2012 e Pluriennale 2012-2014 della Regione Campania - Legge finanziaria regionale 2012), per stabilire che il termine del 29 febbraio 2012 è differito al 30 giugno 2012.

Il ricorrente afferma che il legislatore regionale avrebbe indotto lo Stato a rinunciare al ricorso, definito con l'ordinanza n. 89 del 2012, per poi reintrodurre la norma che ne era oggetto, così violando il principio di leale collaborazione.

In secondo luogo, gli effetti retroattivi della norma impugnata, in deroga agli artt. 11 e 15 delle disposizioni sulla legge in generale, sarebbero preclusi dalla competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile.

Infine, la tecnica legislativa seguita nel caso di specie avrebbe ingenerato forti difficoltà applicative, in contrasto con l'art. 97 Cost.

2.– In via preliminare, la Corte prende atto che la norma impugnata è stata abrogata dall'art. 42, comma 4, della legge della Regione Campania 9 agosto 2012, n. 26 (Norme per la protezione della fauna selvatica e disciplina dell'attività venatoria in Campania), «dalla data di entrata in vigore della presente legge», ovvero dal 14 agosto 2012; tuttavia, contrariamente a quanto eccepito dalla difesa regionale in punto di «inammissibilità del ricorso», con ciò non si è determinata la cessazione della materia del contendere, perché non si può escludere che la norma abbia trovato medio tempore applicazione (ex plurimis, sentenze n. 243 del 2012 e n. 158 del 2012).

Per smentire questa ipotesi, la Regione Campania ha prodotto in giudizio una nota dell'amministrazione regionale, con la quale si certifica che nel periodo compreso tra il 29 maggio 2012 ed il 30 giugno 2012 «alcun procedimento ha avuto esito negativo in ragione della riviviscenza» della legge reg. Campania n. 11 del 2011. Ma la data iniziale così individuata, con riferimento all'entrata in vigore della legge regionale oggi impugnata, non garantisce che il divieto da essa reintrodotta non abbia avuto concreta applicazione dal 29 febbraio fino al 28 maggio seguente. Ciò sarebbe in linea astratta possibile, posto che, differendo il termine abrogativo recato dall'art. 52, comma 15, della legge reg. Campania n. 1 del 2012, l'ordinamento regionale ha inteso escludere che l'abrogazione potesse avere efficacia da quando era stata inizialmente disposta, e dunque dal 29 febbraio, fino al 30 giugno.

In ogni caso, con riguardo all'intero arco temporale compreso tra il 29 febbraio e il 30 giugno, in presenza di una norma di divieto, neppure vi è la certezza che essa non sia stata presa in considerazione nel corso della fase istruttoria di procedimenti amministrativi, che avrebbero avuto esito favorevole proprio perché la parte istante si era uniformata a tale divieto.

3.– L’eccezione di inammissibilità del ricorso, avanzata dalla Regione Campania per il fatto che il ricorrente non ha riproposto le censure che lo avevano indotto ad impugnare la precedente legge regionale n. 11 del 2011, non è fondata. Si tratta di una decisione dipendente dalla libera scelta della parte del giudizio in via principale, che non ha alcun nesso, neppure sul piano logico, con l’iniziativa di contestare per altri profili l’esercizio della potestà legislativa regionale su vicende analoghe.

4.– La questione di legittimità costituzionale della norma impugnata è fondata con riferimento all’art. 97 Cost., che viene posto a base del ricorso con adeguata motivazione.

Questa Corte ha già affermato che non è conforme a tale disposizione costituzionale l’adozione, per regolare l’azione amministrativa, di una disciplina normativa «foriera di incertezza», posto che essa «può tradursi in cattivo esercizio delle funzioni affidate alla cura della pubblica amministrazione» (sentenza n. 364 del 2010).

Il fenomeno della riviviscenza di norme abrogate, quand’anche si manifesti nell’ambito delle «ipotesi tipiche e molto limitate» che l’ordinamento costituzionale tollera, rientra in linea generale in questa fattispecie, perché può generare «conseguenze imprevedibili» (sentenza n. 13 del 2012), valutabili anche con riguardo all’obbligo del legislatore di assicurare il buon andamento della pubblica amministrazione.

Nel caso di specie, il legislatore regionale, dopo avere dettato una regola di azione per l’amministrazione regionale, l’ha prima abrogata; poi l’ha fatta rivivere, ma solo per un periodo di tempo limitato e attraverso la tecnica, di per sé dagli esiti incerti, del differimento di un termine abrogativo già interamente maturato; infine l’ha nuovamente abrogata.

Questa Corte è chiamata a giudicare della legittimità costituzionale proprio della fase più critica di tale manifestamente irrazionale esercizio della discrezionalità legislativa, segnata dalla presunta riviviscenza del divieto recato dalla legge reg. Campania n. 11 del 2011. I procedimenti amministrativi che si sono svolti in questo periodo di tempo sono stati assoggettati ad una normativa difficilmente ricostruibile da parte dell’amministrazione, continuamente mutevole, e, soprattutto, non sorretta da alcun interesse di rilievo regionale degno di giustificare una legislazione così ondivaga.

Se, infatti, il legislatore campano avesse ritenuto prioritario imporre il divieto in questione, non si vede perché avrebbe deciso di farlo rivivere solo fino al 30 giugno 2012, né si capisce che cosa ne avrebbe determinato la successiva, nuova abrogazione da parte della legge regionale n. 26 del 2012, peraltro posteriore all’esaurimento dell’efficacia di tale divieto.

La frammentarietà del quadro normativo in tal modo originato non è perciò giustificabile alla luce di alcun interesse, desumibile dalla legislazione regionale, ad orientare in modo non univoco l’esercizio della discrezionalità legislativa, così da accordarla a necessità imposte dallo scorrere del tempo.

Ne consegue l’illegittimità costituzionale della disposizione censurata per violazione dell’art. 97 Cost.

5.– Sono assorbite le questioni relative agli artt. 117 e 118, nonché 117, secondo comma, lettera l), Cost.

per questi motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l’illegittimità costituzionale dell’articolo 5, comma 2, della legge della Regione Campania 21 maggio 2012, n. 13, recante «Interventi per il sostegno e la promozione della castanicoltura e modifiche alla legge regionale 27 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio

annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Campania - Legge finanziaria regionale 2012)».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 aprile 2013.

Luigi MAZZELLA, Presidente  
Giorgio LATTANZI, Redattore  
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 16 aprile 2013.

## **Sentenza: 16 aprile 2013, n. 71**

**Materia:** Fondo per la valorizzazione e la promozione delle aree territoriali svantaggiate confinanti con le Regioni a statuto speciale e con le Province autonome di Trento e Bolzano

**Giudizio:** conflitto di attribuzione tra enti

**Limiti violati:** dedotti dalla ricorrente articolo 79, comma 1, lettera c), 103, 104 e 107 del d.p.r. 670/1972 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige); l'articolo 10, comma 2, del d.p.r. 526/1987 (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); l'articolo 2, commi 106 e da 117 a 121, della l. 191/2009 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2010), nonché i principi della leale collaborazione e della previa intesa.

**Ricorrente:** Provincia autonoma di Bolzano

**Oggetto:** decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 13 ottobre 2011 (Fondo per la valorizzazione e la promozione delle aree territoriali svantaggiate confinanti con le regioni a statuto speciale)

**Esito:** non fondatezza del ricorso

**Estensore nota:** Ilaria Cirelli

L'art. 6, comma 7, del d.l. n. 81 del 2007 (convertito con modifiche dalla l.127/2007), istituisce il Fondo per la valorizzazione e la promozione delle aree territoriali svantaggiate confinanti con le Regioni a statuto speciale e con le Province autonome di Trento e Bolzano, prevedendo che le modalità di erogazione del fondo siano stabilite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. La provincia autonoma di Bolzano propone conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato in relazione al decreto in oggetto, emanato nell'ottobre 2011, ed in particolare all'art. 2, comma 5, il quale stabilisce che le risorse del Fondo destinate alla macroarea costituita dai territori confinanti con la regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, a valere sugli stanziamenti per gli anni 2010 e successivi, sono acquisite al bilancio dello Stato ai sensi dell'art. 2, comma 107 della l. 191/2009.

Secondo la ricorrente tale disposizione riconduce al fondo statale istituito dall'art. 6, comma 7, del d.l. 81/2007 (Disposizioni urgenti in materia finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla l. 127/2007, parte delle risorse che la Provincia deve destinare al finanziamento di iniziative e progetti relativi ai territori confinanti previsti all'art. 79, comma 1, lettera c), dello statuto di autonomia e, corrispondentemente, dall'articolo 2 comma 117 della l.191/2009.

Ciò avrebbe determinato un'invasione delle competenze provinciali sotto un duplice profilo: da un lato, perché il decreto sottrarrebbe alla disponibilità della Provincia le risorse, stabilendone il prelievo a monte; dall'altro, perché spettando poiché la gestione operativa del fondo istituito dall'art. 6, comma 7, del d.l. n. 81/2007 al Dipartimento per gli affari regionali della Presidenza del Consiglio dei ministri, in seno al quale opera la Commissione di valutazione dei progetti per i quali accedere al contributo, la Provincia verrebbe completamente esautorata dall'individuazione degli interventi finanziabili con le risorse assicurate dalla provincia stessa.

Sempre secondo la ricorrente, il d.p.c.m. altererebbe l'assetto dei rapporti finanziari sanciti dal Titolo VI dello statuto, in violazione degli artt. 103 e 104 dello stesso, nonché dell'art. 2, comma 106, della l. 191/2009, che ne consentono la modifica solo mediante procedure rinforzate, non derogabili da un atto di natura amministrativa.



Ad avviso della ricorrente, infine, l'intervento unilaterale realizzato con il d.p.c.m. impugnato sarebbe avvenuto in violazione del principio di leale collaborazione e della preventiva intesa, che reggerebbe l'intero sistema delle relazioni Stato-Provincia autonoma, ai sensi degli artt. 104 e 107 dello statuto e dell'art. 10, comma 2, d.p.r. 526 del 1987.

La Provincia autonoma di Bolzano chiede pertanto che venga dichiarato che non spetta allo Stato, e per esso al Presidente del Consiglio dei ministri, imporre con proprio provvedimento l'acquisizione al bilancio dello Stato delle risorse del fondo destinate alla macroarea costituita dai territori confinanti con la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol a valere sugli stanziamenti per gli anni 2010 e seguenti, ai sensi dell'art. 2, comma 107, della l. 191/2009, con conseguente annullamento del d.p.c.m. 13 ottobre 2011.

Il Presidente del Consiglio dei ministri deduce l'infondatezza del ricorso, in quanto il d.p.c.m. impugnato si sarebbe limitato a disciplinare criteri e modalità di erogazione delle risorse iscritte nel fondo di cui all'art. 6, comma 7, del d.l. 81/2007. Esso sarebbe ben distinto dal finanziamento cui si riferisce la ricorrente e avrebbe inciso esclusivamente sul fondo statale, riducendolo delle somme corrispondenti ai nuovi finanziamenti erogati dalle province, al fine di evitare una duplicazione di risorse in favore delle medesime aree svantaggiate confinanti. Il provvedimento impugnato sarebbe altresì rispettoso del principio di leale collaborazione, essendo stato acquisito il parere della Conferenza unificata di cui all'art. 8 del d. lgs. 281/1997 mentre la mancanza della previa intesa con la ricorrente costituisce una censura del tutto infondata, essendo questa prevista unicamente in ordine al diverso finanziamento di cui al citato art. 2, commi da 117 a 121, ed alla gestione delle relative risorse.

Secondo la Corte il conflitto sollevato dalla Provincia autonoma di Bolzano non è fondato. La censura della Provincia si basa infatti su un presupposto errato relativo alla fonte del finanziamento ed alla sua disciplina, che non è data dall'articolo 2, commi 117 e 120 l. 191/2009, bensì dall'articolo 6 comma 7 del d.l. 81/2007 che non riguarda l'esercizio della competenza provinciale di cui è dedotta la lesione, né la relativa disciplina.

Con l'art. 2, comma 5, dell'impugnato d.p.c.m. è stato ridotto, infatti, con correlata riacquisizione al bilancio dello Stato, lo stanziamento del fondo statale relativo agli anni 2010 e seguenti, per la parte di risorse destinate alla macroarea costituita dai territori confinanti con la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, ora sostituite da quelle stanziare per analoghe finalità dalle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Attesa la coincidenza tra le finalità dei due fondi, la rimozione della duplicazione contributiva appare chiaramente diretta ad evitare che una medesima area svantaggiata, quella confinante con la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, cumuli interventi di perequazione e solidarietà sia statali, sia provinciali, suscettibili di produrre una discriminazione di carattere opposto a quella che si intendeva rimuovere quando i territori in questione erano stati per la prima volta individuati quali beneficiari della perequazione.

Né, secondo la Corte, dagli argomenti dedotti dalla ricorrente emerge alcun elemento in grado di confutare la distinzione tra i due fondi, sotto il profilo sia della gestione amministrativa sia di quella contabile.

**Finanza pubblica - Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante "Fondo per la valorizzazione delle aree territoriali svantaggiate confinanti con le regioni a statuto speciale" - Acquisizione al bilancio dello Stato delle risorse del fondo destinate alla macroarea costituita dai territori confinanti con la Regione Trentino-Alto Adige, a valere sugli stanziamenti per gli anni 2010 e seguenti - Ricorso per conflitto di attribuzione fra enti proposto dalla Provincia autonoma di Bolzano - Asserita alterazione, con atto amministrativo, dell'assetto dei rapporti a contenuto finanziario tra Stato, Regione autonoma Trentino-Alto Adige e Province autonome come disciplinato dalle norme statutarie e da quelle statali, a seguito dell'"Accordo di Milano" - Asserita violazione del principio di leale collaborazione e della preventiva intesa - Insussistenza - Intervento rientrante nella competenza statale in funzione perequativa e di solidarietà - Dichiarazione che spetta allo Stato, e per esso al Presidente del Consiglio dei ministri, disporre con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 13 ottobre 2011, a valere sugli stanziamenti per l'anno 2010 e successivi, l'acquisizione al bilancio dello Stato delle risorse del «Fondo per la valorizzazione e la promozione delle aree territoriali svantaggiate**

**confinanti con le regioni a statuto speciale» già destinate alla macroarea costituita dai territori confinanti con la Regione Trentino-Alto Adige. - Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 13 ottobre 2011. - Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 79, comma 1, lettera c), 103, 104 e 107. (GU n.17 del 24-4-2013)**

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti avente ad oggetto il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 13 ottobre 2011 (Fondo per la valorizzazione e la promozione delle aree territoriali svantaggiate confinanti con le regioni a statuto speciale) promosso dalla Provincia autonoma di Bolzano, con ricorso notificato il 22 marzo 2012, depositato in cancelleria il 5 aprile 2012 ed iscritto al n. 4 del registro conflitti tra enti 2012.

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

*udito* nell'udienza pubblica del 12 marzo 2013 il Giudice relatore Aldo Carosi;

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

#### *Ritenuto in fatto*

(omissis)

#### *Considerato in diritto*

1. – Con il ricorso in epigrafe la Provincia autonoma di Bolzano ha proposto conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato in relazione al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 13 ottobre 2011 (Fondo per la valorizzazione e la promozione delle aree territoriali svantaggiate confinanti con le regioni a statuto speciale).

Secondo la ricorrente, il decreto violerebbe gli articoli 79, comma 1, lettera c), 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); l'art. 10, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 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); l'art. 2, commi 106 e da 117 a 121, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)», nonché i principi della leale collaborazione e della previa intesa.

1.1. – La ricorrente chiede che la Corte costituzionale dichiari che non spettava allo Stato, e per esso al Presidente del Consiglio dei ministri, disporre con il decreto impugnato l'acquisizione al bilancio dello Stato delle risorse del fondo – istituito dall'art. 6, comma 7, del decreto-legge 2 luglio 2007, n. 81 (Disposizioni urgenti in materia finanziaria), convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2007, n. 127, e successivamente modificato – destinate alla macroarea costituita dai territori confinanti con la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol a valere sugli stanziamenti per gli anni 2010 e seguenti, ai sensi dell'art. 2, comma 107, della legge n. 191 del 2009. Chiede inoltre che, per l'effetto, il decreto venga annullato.

La Provincia premette che, in base al cosiddetto Accordo di Milano siglato nell'anno 2009 tra la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, le Province autonome di Trento e di Bolzano ed i rappresentanti del Governo, è stato definito tra lo Stato ed i suddetti enti territoriali il nuovo assetto delle relazioni finanziarie con esso intercorrenti.

In tale ambito è stata concordata la modificazione del Titolo VI – rubricato «Finanza della Regione e delle Province» – dello statuto speciale, realizzata, conformemente al dettato dell'art. 104, primo comma, dello statuto medesimo, dalla legge n. 191 del 2009. In particolare, l'art. 2, comma 107, lettera h), di detta legge, sostituendo l'art. 79 dello statuto, ha disciplinato il concorso della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol e delle Province autonome di Trento e di Bolzano al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà.

L'art. 79, comma 1, lettera c), dello statuto, così come sostituito, prevede che i predetti obiettivi siano perseguiti dalla Provincia autonoma di Bolzano «con il concorso finanziario ulteriore al riequilibrio della finanza pubblica mediante l'assunzione di oneri relativi all'esercizio di funzioni statali, anche delegate, definite d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze, nonché con il finanziamento di iniziative e progetti, relativi anche ai territori confinanti, complessivamente in misura pari a 100 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2010 per ciascuna provincia. L'assunzione di oneri opera comunque nell'importo di 100 milioni annui anche se gli interventi nei territori confinanti risultino per un determinato anno di importo inferiore ai 40 milioni di euro complessivi».

In linea con quanto disposto dal precedente comma 107, lettera h), i commi da 117 a 121 dell'art. 2 della legge n. 191 del 2009 stabiliscono che il concorso provinciale agli obiettivi di finanza pubblica avvenga attraverso un finanziamento annuo, pari ad euro 40.000.000,00, di progetti, di durata anche pluriennale, per la valorizzazione, lo sviluppo economico e sociale, l'integrazione e la coesione dei territori dei Comuni appartenenti alle Province delle Regioni a statuto ordinario confinanti con la Provincia stessa. La gestione delle risorse è affidata ad un Organismo di indirizzo (ODI) cui partecipano, oltre ai rappresentanti dello Stato, anche quelli delle Province autonome, a cui compete la fissazione dei criteri di valutazione ed approvazione dei progetti in questione. Il comma 120, in particolare, dispone che con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (adottato su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, sentiti il Ministro per i rapporti con le regioni e il Ministro dell'interno, previo parere delle Regioni a statuto ordinario confinanti con il Trentino-Alto Adige e d'intesa con le Province autonome di Trento e di Bolzano) vengano previsti: i criteri di concorso al finanziamento e di riparto dello stesso con riferimento ai diversi obiettivi di sviluppo e di integrazione e tra i diversi ambiti territoriali; la disciplina delle modalità di erogazione dei finanziamenti da parte delle Province autonome di Trento e di Bolzano; la nomina dei membri, l'organizzazione ed il funzionamento dell'ODI; la determinazione delle tipologie e delle modalità di presentazione dei progetti finanziabili; i criteri di valutazione, verifica e vigilanza sull'attuazione dei progetti stessi.

Secondo la Provincia autonoma, il Presidente del Consiglio dei ministri, con l'approvazione del d.P.C.m. impugnato, avrebbe illegittimamente invaso l'ambito di competenza provinciale in materia di partecipazione al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica nei termini e con le modalità di cui al citato art. 79, comma 1, lettera c), dello statuto. Infatti, l'art. 2, comma 5, del d.P.C.m. 13 ottobre 2011, prescrivendo che «Le risorse del Fondo destinate alla macroarea costituita dai territori confinanti con la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, a valere sugli stanziamenti per gli anni 2010 e successivi, sono acquisite al bilancio dello Stato ai sensi dell'art. 2, comma 107, della legge 23 dicembre 2009, n. 191», lederebbe le competenze provinciali sotto un duplice profilo. Da un lato, il decreto sottrarrebbe alla disponibilità provinciale le risorse e la gestione finanziaria degli interventi deputati a concorrere agli obiettivi di finanza pubblica; dall'altro, affidando la gestione operativa del fondo di riequilibrio al Dipartimento per gli affari regionali della Presidenza del Consiglio dei ministri, in seno al quale verrebbe nominata la Commissione per la valutazione dei progetti per i quali accedere al contributo, la Provincia verrebbe

privata di ogni prerogativa in tema di conseguimento degli obiettivi di perequazione e solidarietà sociale.

In definitiva, lo Stato con il decreto impugnato interverrebbe, attraverso un atto avente natura amministrativa, sull'assetto dei rapporti finanziari di ascendenza statutaria, alterandone i confini stabiliti dagli artt. 103 e 104 dello statuto di autonomia e dall'art. 2, comma 106, della legge n. 191 del 2009.

Esso, inoltre, avrebbe operato unilateralmente in un ambito di competenza provinciale, violando altresì i principi di leale collaborazione e preventiva intesa, che reggerebbero l'intero sistema delle relazioni Stato-Province autonome.

1.2. – Il Presidente del Consiglio dei ministri, ritualmente costituito, deduce l'infondatezza del ricorso, in quanto il provvedimento impugnato si sarebbe limitato a disciplinare criteri e modalità di erogazione delle risorse iscritte nel fondo di cui all'art. 6, comma 7, del d.l. n. 81 del 2007. Esso sarebbe ben distinto dal finanziamento cui si riferisce la ricorrente ed il d.P.C.m. 13 ottobre 2011, perché, in conseguenza delle nuove competenze e degli oneri gravanti sulle Province autonome, avrebbe inciso esclusivamente sul fondo statale, riducendolo delle somme corrispondenti ai nuovi finanziamenti provinciali, al fine di evitare una duplicazione di risorse in favore delle medesime aree svantaggiate confinanti. Tale intento risulterebbe inequivoco alla luce della sua letterale formulazione. In particolare, il riferimento all'art. 2, comma 107, della legge n. 191 del 2009 sarebbe stato inserito nel testo della norma proprio per indicare che dalla sua introduzione deriva l'impossibilità per il fondo statale di finanziare dal 2010 in poi interventi nella macroarea confinante con il Trentino-Alto Adige.

Il provvedimento impugnato sarebbe altresì rispettoso del principio di leale collaborazione, essendo stato acquisito il parere della Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali), mentre sarebbe del tutto infondata la censura concernente la mancanza della previa intesa con la ricorrente, essendo questa prevista unicamente in ordine alle competenze di cui al citato art. 2, commi da 117 a 121, della legge n. 191 del 2009 ed alla gestione delle relative risorse, fattispecie che è stata oggetto di un diverso provvedimento – emanato, questo sì, previa intesa con le Province autonome di Trento e di Bolzano – ossia il d.P.C.m. 14 gennaio 2011 (Modalità di riparto dei fondi per lo sviluppo dei comuni siti nelle regioni Veneto e Lombardia confinanti con le province autonome di Trento e Bolzano).

2. – Il conflitto sollevato dalla Provincia autonoma di Bolzano non è fondato.

Come meglio chiarito in prosieguo, con il d.P.C.m. 13 ottobre 2011 lo Stato, limitandosi a modulare l'esercizio della propria competenza in materia perequativa ex art. 119 Cost. (ex plurimis, sentenza n. 176 del 2012) ed in coerenza con le disposizioni introdotte dal nuovo art. 79, comma 4, dello statuto di autonomia, ha disposto la cessazione della contribuzione statale, finalizzata al raggiungimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà in favore dei territori confinanti con le Regioni a statuto speciale, per la sola parte inerente a quelli contigui alla Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol. Ciò in ragione dei sopravvenuti finanziamenti facenti capo alle Province autonome di Trento e di Bolzano, sostitutivi della perequazione statale introdotta in periodo antecedente alla entrata in vigore del nuovo art. 79 dello statuto della Regione stessa.

2.1. – Il ricorso si basa sull'assunto che, per effetto dell'art. 2, comma 5, del d.P.C.m. 13 ottobre 2011, la Provincia sia stata privata delle risorse che rappresentano il suo concorso agli obiettivi di perequazione e di solidarietà, ai sensi dell'art. 79, comma 1, lettera c), dello statuto, e del tutto esautorata dalla loro gestione operativa.

La loro ripartizione tra i progetti da realizzare avverrebbe ad opera del Dipartimento per gli affari regionali e della Commissione presso di esso istituita – secondo la disciplina dettata dal decreto impugnato – e non secondo le modalità previste dai commi da 118 a 121 dell'art. 2 della legge n. 191 del 2009.

2.2. – La censura è fondata su un presupposto erroneo, come risulta dalla ricostruzione della genesi delle due fonti di finanziamento, che si sono succedute nel tempo per obiettivi di perequazione dei territori confinanti con la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, e dalla relativa disciplina.

Con l'art. 6, comma 7, del d.l. n. 81 del 2007, successivamente modificato, lo Stato ha istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri «il Fondo per la valorizzazione e la promozione delle aree territoriali svantaggiate confinanti con le Regioni a statuto speciale e con le Province autonome di Trento e Bolzano», prevedendo che «Le modalità di erogazione di detto fondo siano stabilite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per i rapporti con le regioni, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentite la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e le competenti Commissioni parlamentari. Il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie locali provvede a finanziare direttamente, in applicazione dei criteri stabiliti con il predetto decreto, i comuni interessati».

In applicazione della norma richiamata era stato adottato il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 28 dicembre 2007 (Erogazione del «Fondo per la valorizzazione e la promozione delle aree territoriali svantaggiate confinanti con le regioni a statuto speciale», di cui all'articolo 6, comma 7, del decreto-legge 2 luglio 2007, n. 81 e successive modifiche). Successivamente esso è stato implicitamente sostituito dall'impugnato d.P.C.m. 13 ottobre 2011, emanato sulla base del medesimo art. 6, comma 7. In questa sede sono state stralciate le provvidenze di provenienza statale a favore dei Comuni contigui alla Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol e contestualmente riacquisite al bilancio dello Stato.

In attuazione di quanto previsto dal d.P.C.m. 13 ottobre 2011 sono intervenuti il decreto del Capo del Dipartimento per gli affari regionali della Presidenza del Consiglio dei ministri del 2 marzo 2012 – che ha, tra l'altro, provveduto all'individuazione ed alla ripartizione delle risorse del fondo statale tra le tre macroaree (art. 3), demandando alla Commissione presso di esso istituita la valutazione dei progetti (art. 4) – ed il successivo decreto del medesimo organo del 14 settembre 2012, che ha provveduto all'approvazione delle graduatorie di merito per ciascuna macroarea, tenendo conto, nell'espletamento di detta operazione, che a partire dall'esercizio 2010 nulla è più dovuto a favore dei territori contigui alla Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol

Tutti i richiamati provvedimenti non riguardano, dunque, l'esercizio della competenza provinciale di cui è dedotta la lesione, né incidono sulla relativa disciplina.

Quest'ultima, come detto, si basa sull'art. 2, comma 107, lettera h), della legge n. 191 del 2009 che, conformemente all'Accordo di Milano e nel rispetto dell'art. 104 dello Statuto del Trentino-Alto Adige, ne ha sostituito l'art. 79.

L'art. 2, commi 117 e 120, della medesima legge, in attuazione del nuovo art. 79, comma 1, lettera c), ha disposto l'entità e le modalità di finanziamento dei territori confinanti con la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, nonché i criteri di gestione di dette provvidenze attraverso il citato ODI.

Con modalità simmetriche a quelle utilizzate per il finanziamento perequativo statale è stato quindi adottato, per i territori contigui alle Province autonome, il d.P.C.m. 14 gennaio 2011. L'art. 5 di detto decreto prevede l'istituzione, presso la Tesoreria provinciale di Verona, di una contabilità speciale intestata all'ODI, alimentata dai trasferimenti da parte di ciascuna Provincia autonoma. Il versamento delle somme dovute da parte delle Province autonome sulla indicata contabilità speciale è disposto a copertura delle somme assegnate a ciascun progetto sulla base della graduatoria redatta dall'ODI. L'art. 5 del d.P.C.m. 14 gennaio 2011 prevede altresì che i fondi accreditati all'ODI danno luogo ad una gestione unitaria per la quale l'Organismo presenta il rendiconto amministrativo nonché un'apposita comunicazione in base alla quale il Dipartimento della

Ragioneria Generale dello Stato provvede a svincolare gli importi precedentemente accantonati per le finalità perequative a carico dei bilanci delle Province autonome.

2.3. – Al richiamato contesto normativo e provvedimentale corrisponde il significato letterale dell'art. 2, comma 5, dell'impugnato d.P.C.m. 13 ottobre 2011 («Le risorse del Fondo destinate alla macroarea costituita dai territori confinanti con la regione Trentino-Alto Adige, a valere sugli stanziamenti per gli anni 2010 e successivi, sono acquisite al bilancio dello Stato ai sensi dell'art. 2, comma 107, della legge 23 dicembre 2009, n. 191»), assolutamente incompatibile con l'interpretazione proposta della Provincia ricorrente. In realtà, con la disposizione in parola è stato ridotto, con correlata riacquisizione al bilancio dello Stato, lo stanziamento del fondo statale relativo agli anni 2010 e seguenti, per la parte di risorse destinate alla macroarea costituita dai territori confinanti con la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, ora sostituite da quelle stanziare per analoghe finalità dalle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Nella fattispecie in esame anche la ratio legis conferma il significato letterale delle espressioni utilizzate dal legislatore. La coincidenza tra le finalità del vecchio e del nuovo fondo e la rimozione della duplicazione contributiva appaiono chiaramente dirette ad evitare che una medesima area svantaggiata, quella confinante con la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, cumuli interventi di perequazione e solidarietà sia statali, sia provinciali, suscettibili di produrre una discriminazione di carattere opposto a quella che si intendeva rimuovere quando i territori in questione furono per la prima volta individuati quali beneficiari della perequazione. L'area confinante con la Regione Trentino-Alto Adige, oltre che destinataria di euro 80.000.000,00 annui (più del quadruplo di quanto ricevuto dal fondo statale per tre anni) a carico delle due Province globalmente considerate, avrebbe goduto anche della parte maggiore delle risorse del fondo statale secondo il criterio indicato dall'art. 2, comma 2, del d.P.C.m. impugnato (il 5% delle stesse, come le altre due macroaree, oltre al 50% della quota residua).

Coerente con questa ricostruzione risulta, peraltro, il decreto 2 marzo 2012 del Capo del Dipartimento per gli affari regionali della Presidenza del Consiglio dei ministri, che, all'art. 3 (Individuazione e ripartizione delle risorse disponibili), dà atto che per gli anni 2010 e 2011 lo stanziamento del fondo statale, originariamente ammontante ad euro 40.952.452,90, è stato decurtato di euro 19.452.415,13 (comma 2) ed attribuisce alla macroarea confinante con la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol la somma di euro 17.229.105,11 (comma 4), precisamente corrispondente alla quota di spettanza dello stanziamento disponibile per gli esercizi 2007, 2008 e 2009 (anni in cui il concorso provinciale mancava). La Commissione istituita presso il Dipartimento dall'art. 8 del decreto impugnato ha poi elaborato una graduatoria di merito dei progetti relativi alla macroarea Trentino-Alto Adige per il minor importo di euro 16.221.269,27, misura formalizzata con il successivo decreto del 14 settembre 2012 dello stesso Capo del Dipartimento per gli affari regionali (art. 2).

Dagli argomenti dedotti dalla ricorrente non emerge alcun elemento in grado di confutare la distinzione tra i due fondi, sotto il profilo sia della gestione amministrativa sia di quella contabile.

Anche la locuzione finale contenuta nell'art. 2, comma 5, del decreto impugnato, secondo cui le risorse del fondo statale destinate alla macroarea confinante con la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol sono acquisite al bilancio dello Stato «ai sensi dell'art. 2, comma 107, della legge 23 dicembre 2009, n. 191», va letta in connessione con la prima parte della disposizione, che inerisce alle sole risorse statali. Infatti, il comma 107, lettera h), sostituendo l'art. 79 dello statuto ed istituendo il concorso finanziario delle Province autonome, prevede contestualmente che «Le disposizioni statali relative all'attuazione degli obiettivi di perequazione e di solidarietà, nonché agli obblighi derivanti dal patto di stabilità interno, non trovano applicazione con riferimento alla regione e alle province autonome e sono in ogni caso sostituite da quanto previsto dal presente articolo».

In definitiva, alla stregua di quanto affermato, emerge che il d.P.C.m. 13 ottobre 2011 non incide né sulla misura né sulla gestione dei finanziamenti provinciali previsti dall'art. 79, primo

comma, lettera c), dello statuto del Trentino-Alto Adige e dall'art. 2, comma 117, della legge n. 191 del 2009.

per questi motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara che spetta allo Stato, e per esso al Presidente del Consiglio dei ministri, disporre con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 13 ottobre 2011 (Fondo per la valorizzazione e la promozione delle aree territoriali svantaggiate confinanti con le regioni a statuto speciale), a valere sugli stanziamenti per l'anno 2010 e successivi, l'acquisizione al bilancio dello Stato delle risorse del «Fondo per la valorizzazione e la promozione delle aree territoriali svantaggiate confinanti con le regioni a statuto speciale» già destinate alla macroarea costituita dai territori confinanti con la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 aprile 2013.

Luigi MAZZELLA, Presidente  
Aldo CAROSI, Redattore  
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 16 aprile 2013.

## **Sentenza: 23 aprile 2013, n. 72**

**Materie:** stabilizzazione di lavoratori impegnati in attività socialmente utili; profilassi internazionale

**Limiti violati:** artt. 3, 97, 117, primo e secondo comma, lettere q) ed s), 136, Cost.

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** artt. 19 e 32 della legge della Regione Basilicata 30 dicembre 2011, n. 26 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Basilicata - legge finanziaria 2012)

**Esito:** illegittimità costituzionale delle norme censurate

**Estensore nota:** Cesare Belmonte

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli articoli 19 e 32 della legge della Regione Basilicata 30 dicembre 2011, n. 26 (legge finanziaria 2012).

Quanto all'art. 19, esso prevede un contributo regionale per la stabilizzazione di lavoratori impegnati in attività socialmente utili (ASU), di cui all'art. 14, comma 1, della l.r. Basilicata 31/2008 (legge finanziaria 2009), come modificato dall'art. 33 della l.r. Basilicata 27/2009, il quale a sua volta prevedeva che la Regione promuovesse detta stabilizzazione per il personale impiegato da almeno tre anni presso i Comuni e gli enti pubblici nonché per i lavoratori ex LSU che avevano avuto contratti Co.Co.Co. per la durata di sessanta mesi con pubbliche amministrazioni dal 2001 al 2008 o in essere.

Tale ultima disposizione era stata così sostituita dapprima dall'art. 11, comma 1, della l.r. Basilicata 42/2009 (legge finanziaria 2010) e poi dall'art. 1 della l.r. Basilicata 10/2010. Di entrambe queste disposizioni modificative era stata poi dichiarata l'illegittimità costituzionale con sentenza n. 67 del 2011, in quanto esse non prevedevano alcuna procedura selettiva del personale ai fini della relativa stabilizzazione, in violazione dell'art. 97 Cost.

Secondo il ricorrente la norma censurata, prevedendo nuovamente il finanziamento della stabilizzazione del medesimo personale per l'esercizio 2012, violerebbe gli artt. 3 e 97 Cost. nonché l'art. 136 Cost.

La sua natura provvedimentale esigerebbe una rigorosa verifica sotto il profilo della ragionevolezza e del rispetto del principio di legalità della azione amministrativa; inoltre, la norma mira a preservare e a rinnovare l'efficacia di disposizioni dichiarate costituzionalmente illegittime, e dunque presenterebbe gli stessi vizi di queste.

Quanto all'art. 32, esso consente per motivi di compravendita la movimentazione di animali da vita della specie bovina ed ovicaprina con documentazione di scorta priva della vidimazione del Servizio Veterinario ufficiale dell'azienda USL competente in ordine alla avvenuta vaccinazione. In questo modo la disposizione censurata si porrebbe in contrasto con gli artt. 117, primo comma, e 117, secondo comma, lettere q) ed s), Cost.

Posto che il regolamento CE/1266/2007, richiamato dalla norma censurata, contiene misure applicative della direttiva 2000/75/CE, concernente la lotta alla febbre catarrale (blue tongue) di alcune specie animali: la materia sarebbe riconducibile alla profilassi internazionale, di competenza esclusiva dello Stato a norma dell'art. 117, secondo comma, lettera q), Cost., incidendo altresì sulla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di esclusiva pertinenza statale ai sensi della lettera s) del medesimo art. 117.



Non sarebbe dunque consentita l'adozione di misure regionali difformi dalla disciplina statale, che risponde ad esigenze di carattere unitario e che regola, ad integrazione delle fonti comunitarie, la movimentazione degli animali ai fini della compravendita prevedendo l'obbligo del rilascio di attestazioni sanitarie da parte dell'azienda USL territorialmente competente.

Ad avviso della Regione, le censure relative all'art. 19 non sono fondate, in quanto la norma farebbe riferimento testuale alla modifica dell'art. 14 della l.r. Basilicata 31/2008 operata dalla l.r. Basilicata 27/2009, antecedente alle successive disposizioni modificative poi dichiarate costituzionalmente illegittime.

La norma impugnata, continua la difesa regionale, si limita a finanziare l'attività di stabilizzazione, senza richiamare alcuna modalità di selezione, assumendo come presupposto indefettibile di legittimità la stabilizzazione mediante concorsi ad opera degli enti interessati.

Quanto all'art. 32, da un lato i decreti ministeriali richiamati dal Governo riguarderebbero malattie diverse dalla febbre catarrale, dall'altro la norma censurata escluderebbe dalla movimentazione gli animali spostati da e verso allevamenti sotto vincolo sanitario perché contaminati o assoggettati a provvedimenti restrittivi, scongiurando, quindi, la possibile diffusione della malattia.

Infine, sono già in atto accordi interregionali per consentire la movimentazione tra diverse Regioni di animali destinati al macello senza che il documento di scorta sia firmato dal veterinario ufficiale, pur essendo tale obbligo previsto dalla normativa comunitaria e statale.

**Ad avviso della Corte costituzionale entrambe le questioni sollevate sono fondate.**

Quanto alle censure riguardanti l'art. 19, **assume carattere pregiudiziale ed assorbente il profilo della violazione dell'art. 136 Cost.**

Appare privo di fondamento l'assunto della Regione secondo cui la disposizione impugnata, facendo riferimento alla modifica dell'art. 14 della l.r. 31/2008 operata dall'art. 33 della l.r. 27/2009, conterrebbe una previsione antecedente alle disposizioni modificative poi dichiarate costituzionalmente illegittime, e risulterebbe pertanto estranea all'influenza del giudicato costituzionale.

Da un lato, infatti, il predetto richiamo normativo - *indipendentemente dalla astratta questione della successione delle leggi nel tempo, che, pure, risulterebbe per se stessa decisiva (posto che, data una modifica a un testo legislativo, il richiamo a questo da parte di una legge successiva non può intendersi riferito, né riferibile, al testo antecedente alla modifica)* - è finalizzato all'indicazione delle finalità alle quali è destinato lo stanziamento: finalità che consistevano e tuttora consistono nella promozione della stabilizzazione del personale precario **e che determinarono l'intervento demolitore della Corte per la mancata previsione di procedure concorsuali.**

Il richiamo formale ad una norma nel testo antecedente a quello dichiarato costituzionalmente illegittimo è **un semplice espediente**, che non può impedire di cogliere *la sostanza della volontà legislativa di mantenere in piedi o di ripristinare, sia pure indirettamente, in contrasto con il sistema dell'efficacia delle decisioni caducatorie, gli effetti di quella struttura normativa che aveva formato oggetto della richiamata pronuncia di illegittimità costituzionale.*

Sia la norma che attribuisce un contributo unitario ai Comuni, sia la norma di finanziamento complessivo, figuravano nella disciplina in oggetto sin dal suo originario impianto, e dunque la norma impugnata non risponde a necessità del tutto occasionali e contingenti, come viceversa sostenuto dalla ricorrente.

Nel caso di specie, la Regione non soltanto non ha indicato le specifiche fonti normative dalle quali potersi trarre la regolamentazione delle modalità attraverso le quali si svolge il processo di stabilizzazione ma addirittura si limita *a traslare in capo agli enti finanziati un simile sindacato di legalità, nonostante che siano proprio gli enti medesimi a ricevere dalla stessa legge regionale la base normativa per procedere alle stabilizzazioni.*

Quanto all'art. 32, la censura è fondata giacché si sopprime nei fatti la certificazione del veterinario dell'azienda USL competente in materia di movimentazione del bestiame, sostituendola con una autocertificazione.

In via preliminare, il giudice delle leggi evoca propri precedenti giurisprudenziali secondo cui le cautele imposte dallo Stato per evitare la diffusione ed il contagio della febbre catarrale dei ruminanti e degli ovini sono espressive della competenza legislativa esclusiva statale sia in materia di **profilassi internazionale**, sia in materia di **tutela dell'ambiente e dell'ecosistema**.

Richiamate siffatte prerogative, la Corte conclude che la normativa statale con la quale è previsto il controllo sanitario dell'azienda USL competente sul bestiame in transito è **destinata ad assicurare una indispensabile uniformità di disciplina su tutto il territorio nazionale**, secondo *livelli minimi di tutela che necessitano, proprio per le esigenze della profilassi, di una ineludibile omogeneità di criteri e parametri di valutazione*.

Per questi motivi la Consulta dichiara l'illegittimità costituzionale degli articoli 19 e 32 della l.r. Basilicata 26/2011.

**Impiego pubblico - Norme della Regione Basilicata - Lavoratori impegnati in attività socialmente utili (ASU) e lavoratori ex LSU con contratto di collaborazione coordinata e continuativa - Contributo regionale per la stabilizzazione - Rifinanziamento delle procedure per la stabilizzazione del medesimo personale, già dichiarate costituzionalmente illegittime con la sentenza n. 67 del 2011 - Violazione del giudicato costituzionale - Illegittimità costituzionale - Assorbimento delle ulteriori censure. - Legge della Regione Basilicata 30 dicembre 2011, n. 26, art. 19. - Costituzione, art. 136 (artt. 3 e 97).**

**Zootecnia - Norme della Regione Basilicata - Animali delle specie bovina e ovicaprina - Movimentazione per motivi di compravendita - Documentazione di scorta - Soppressione della vidimazione del Servizio Veterinario ufficiale della ASL competente in ordine alla avvenuta vaccinazione - Contrasto con la normativa statale e comunitaria di settore - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di profilassi internazionale - Illegittimità costituzionale. - Legge della Regione Basilicata 30 dicembre 2011, n. 26, art. 32. - Costituzione, art. 117, primo e secondo comma, lettere q) ed s); regolamento CE 30 maggio 2012, n. 456/2012. (GU n.18 del 2-5-2013)**

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 19 e 32 della legge della Regione Basilicata 30 dicembre 2011, n. 26 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Basilicata - legge finanziaria 2012), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso spedito il 28 febbraio, notificato il 2 marzo 2012, depositato in cancelleria il 6 marzo 2012 ed iscritto al n. 57 del registro ricorsi 2012.

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

*udito* nell'udienza pubblica del 12 marzo 2013 il Giudice relatore Paolo Grossi;

*uditi* l'avvocato dello Stato Fabrizio Fedeli per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Francesco Saverio Marini per la Regione Basilicata.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1.— Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna in via principale gli articoli 19 e 32 della legge della Regione Basilicata 30 dicembre 2011, n. 26, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Basilicata - legge finanziaria 2012», denunciandone il contrasto, rispettivamente, quanto alla prima disposizione, con gli articoli 3, 97 e 136 della Costituzione e, quanto alla seconda, con gli artt. 117, primo e secondo comma, lettere q) ed s), Cost.

2.— A proposito dell'art. 19 della citata legge regionale, il ricorrente rammenta come lo stesso preveda, attraverso il rinvio alle finalità di cui all'art. 14 della legge regionale 24 dicembre 2008, n. 31 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione annuale e pluriennale della Regione Basilicata - legge finanziaria 2009), come modificata dall'art. 33 della legge regionale 7 agosto 2009, n. 27 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2009 e del bilancio pluriennale per il triennio 2009/2011), un contributo regionale per la stabilizzazione dei lavoratori impegnati in attività socialmente utili (ASU) e che siano utilizzati da almeno tre anni presso i Comuni e gli altri enti pubblici, nonché per la stabilizzazione dei lavoratori ex LSU che abbiano intrattenuto rapporti contrattuali di collaborazione coordinata e continuativa per la durata di 60 mesi con pubbliche amministrazioni dal 2001 al 2008 o in essere.

Il comma 1 dell'art. 14 della citata legge n. 31 del 2008 – che detta, dunque, la disciplina “sostanziale” della disposizione finanziaria oggetto di impugnativa – è stato peraltro sostituito – come espressamente puntualizzato nello stesso testo della disposizione censurata – dal comma 2 dell'art. 33 della richiamata legge regionale n. 27 del 2009; il quale ultimo, a sua volta, è stato sostituito, dapprima, ad opera dell'art. 11, comma 1, della legge regionale 30 dicembre 2009, n. 42 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione annuale e pluriennale della Regione Basilicata - legge finanziaria 2010) (a decorrere dal 1° gennaio 2010, secondo quanto stabilito dall'art. 86, comma 1, della stessa legge) e, poi, dall'art. 1 della legge regionale 29 gennaio 2010, n. 10 (Modifiche all'art. 11 della legge regionale 30 dicembre 2009, n. 42). Ebbene, entrambe tali ultime disposizioni novellatrici sono state dichiarate costituzionalmente illegittime con la sentenza n. 67 del 2011, la quale appunto le censurò, in riferimento all'art. 97 Cost., sul rilievo che esse prevedessero la promozione della stabilizzazione dei soggetti contemplati senza anche prevedere che questi dovessero superare un pubblico concorso. L'indicato parametro risultava violato – osservò la Corte – in quanto esso «impone il concorso quale modalità di reclutamento del personale delle pubbliche amministrazioni e consente deroghe a tale principio solo qualora ricorrano esigenze particolari e sia adeguatamente garantita la professionalità dei prescelti»: circostanze che non ricorrevano nella specie. Né poteva soccorrere, in senso contrario, il rilievo secondo cui, nel sancire, al comma 1, che la promozione della stabilizzazione dovesse svolgersi «in armonia con quanto previsto dai commi 550 e 551 dell'art. 2 della legge 24 dicembre 2007, n. 244», si prevedesse, al comma 2, che le assunzioni dovessero avvenire «in ogni caso attraverso procedure selettive»: il concorso pubblico richiesto dall'art. 97 Cost. – si puntualizzò – «è cosa diversa rispetto a generiche e non meglio precisate procedure selettive. Esso, infatti, è una procedura aperta a tutti (“stabilizzandi” o no che siano) che sfocia nell'assunzione dei più meritevoli; le seconde, invece, consistono in accertamenti relativi alle capacità professionali dei soli appartenenti alle categorie di “stabilizzandi” individuate dalle norme regionali».

3.— La disposizione ora censurata, dunque, procedendo a finanziare nuovamente, per l'anno 2012, le procedure per la stabilizzazione del medesimo personale, contrasterebbe, a giudizio del ricorrente, con gli artt. 3 e 97 nonché con l'art. 136 Cost.: per le sue connotazioni di carattere provvedimentale, essa andrebbe assoggettata ad un rigoroso scrutinio di non arbitarietà e di rispetto del principio di legalità della azione amministrativa; d'altra parte, mirando a reintrodurre una disciplina già dichiarata costituzionalmente illegittima, presenterebbe gli stessi vizi di quella espunta dall'ordinamento.

4.— L'art. 32 della medesima legge regionale n. 26 del 2011 sarebbe a sua volta in contrasto con gli artt. 117, primo comma, e 117, secondo comma, lettere q) ed s), della Costituzione nella parte in cui prevede che, per motivi di compravendita, è consentita la movimentazione di animali domestici della specie bovina ed ovicaprina con documentazione di scorta priva della vidimazione del Servizio Veterinario ufficiale della ASL competente in ordine alla avvenuta vaccinazione dei medesimi animali. Sottolinea al riguardo il ricorrente che il regolamento CE/1266/2007 (Regolamento della Commissione relativo alle misure di applicazione della direttiva 2000/75/CE per quanto riguarda la lotta, il controllo, la vigilanza e le restrizioni dei movimenti di alcuni animali appartenenti a specie ricettive alla febbre catarrale), richiamato dalla disposizione impugnata, si riferisce alle misure applicative della direttiva 2000/75/CE (Direttiva del Consiglio che stabilisce disposizioni specifiche relative alle misure di lotta e di eradicazione della febbre catarrale degli ovini), concernente la lotta alla febbre catarrale (blue tongue). Disposizioni, quelle richiamate, che dovrebbero ritenersi riconducibili alla materia della “profilassi internazionale”, rientrante nella competenza legislativa esclusiva dello Stato a norma dell'art. 117, secondo comma, lettera q), Cost., con profili incidenti sulla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, anch'essa riservata alla legislazione statale, ai sensi della lettera s) del medesimo art. 117, secondo comma, Cost. Non sarebbe consentita l'adozione, sul territorio regionale, di interventi difformi rispetto alla normativa statale, in quanto ciò contrasterebbe con l'esigenza di discipline di carattere unitario.

5.— Le questioni sono entrambe fondate.

6.— A proposito delle censure riguardanti l'art. 19, assume carattere pregiudiziale ed assorbente – anche sulla base della palese inconferenza degli argomenti addotti dalla Regione per legittimare la disposizione in questione rispetto a quelle dichiarate costituzionalmente illegittime con la richiamata sentenza n. 67 del 2011 – il profilo della lamentata violazione dell'art. 136 della Costituzione.

Secondo la Regione, infatti, la disposizione impugnata, facendo riferimento testuale alla modifica dell'art. 14 della legge regionale n. 31 del 2008, avvenuta ad opera dell'art. 33 della legge regionale n. 27 del 2009, conterrebbe una previsione antecedente alle disposizioni modificative poi dichiarate costituzionalmente illegittime, restando perciò estranea all'influenza del “giudicato costituzionale”: essa provvederebbe soltanto ad operare uno stanziamento diretto a coprire i costi sopportati dagli enti pubblici che avessero già effettuato stabilizzazioni di personale precario alle condizioni di legge, in linea con quanto previsto al comma 3 del predetto art. 33 (che riconosce ai Comuni un contributo unitario per ogni lavoratore stabilizzato).

L'assunto appare privo di fondamento. Da un lato, infatti, è agevole rilevare che il richiamo operato dalla disposizione impugnata all'art. 14 della legge regionale n. 31 del 2008, come modificato, appunto, dall'art. 33 della legge regionale n. 27 del 2009 – indipendentemente dalla astratta questione della successione delle leggi nel tempo, che, pure, risulterebbe per se stessa decisiva (posto che, data una modifica a un testo legislativo, il richiamo a questo da parte di una legge successiva non può intendersi riferito, né riferibile, al testo antecedente alla modifica) – assume risalto proprio per la indicazione delle “finalità” alle quali è destinato lo stanziamento: finalità che consistevano – e che tuttora consisterebbero – appunto nella promozione della stabilizzazione del personale precario e che, a causa della mancanza di previsione di procedure concorsuali, determinarono, come si è detto, l'intervento demolitore di questa Corte.

La circostanza che si tratti di un richiamo meramente formale finisce per costituire, quindi, un semplice espediente, che non può impedire di cogliere la sostanza della volontà legislativa di mantenere in piedi o di ripristinare, sia pure indirettamente, in contrasto con il sistema dell'efficacia delle decisioni caducatorie, gli effetti di quella struttura normativa che aveva formato oggetto della richiamata pronuncia di illegittimità costituzionale (analogamente, più di recente, la sentenza n. 99 del 2012) e contro la quale ora, dunque, pertinentemente tornano a dirigersi le censure del Governo.

Si consideri, del resto, che, sia la norma di attribuzione di un contributo unitario ai Comuni (art. 33, comma 3, già richiamato), sia la norma di finanziamento complessivo (come quella qui all'esame) figuravano nella disciplina in discorso sin dal suo originario impianto – si veda l'art. 46, comma 4, della legge regionale 6 agosto 2008, n. 20 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2008) – e che queste norme sono state, sia pure in vario modo, più volte riprodotte o modificate nei termini di cui si è detto: cosicché risulta, comunque, smentito dal succedersi degli innesti normativi l'argomento, prospettato dalla resistente a giustificazione della norma impugnata, secondo cui questa sarebbe destinata a far fronte a necessità del tutto occasionali e contingenti.

7.— Pur senza considerare che la giurisprudenza costituzionale ha ripetutamente «qualificato le norme statali in materia di stabilizzazione dei lavoratori precari come principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, in quanto le stesse perseguono la finalità del contenimento della spesa nello specifico settore del personale» (così la sentenza n. 51 del 2012), non può, del resto, non sottolinearsi, da un diverso ma concorrente profilo, come il contenuto o il carattere meramente finanziario di una disposizione, quale quella impugnata, non possa ragionevolmente implicare una sua completa autonomia rispetto all'oggetto o all'obiettivo cui il (nel caso, rinnovato) finanziamento si riferisce: come se – ciò che si vorrebbe nella specie – la vicenda della destinazione di una somma per la stabilizzazione dei lavoratori possa risultare del tutto indipendente rispetto a quella delle “modalità” attraverso le quali si svolge il concreto realizzarsi della stabilizzazione.

Ove, in altre parole, i singoli enti destinatari del finanziamento fossero essi normativamente tenuti a rispettare i dicta di questa Corte con specifico riguardo all'art. 97 Cost. – il quale, come si è sottolineato, impone di reclutare il personale delle pubbliche amministrazioni attraverso pubblico concorso, consentendosi deroghe solo qualora ricorrano esigenze particolari e sia adeguatamente garantita la professionalità dei prescelti –, si dovrebbe ipotizzare una diversità di sfere di responsabilità, nel senso che la previsione del finanziamento regionale non inciderebbe, in sé, sulle procedure di stabilizzazione, da riservare a diverse previsioni normative.

Resta, però, il fatto che, nel caso di specie, la Regione non soltanto non ha indicato le specifiche fonti normative dalle quali potersi trarre la regolamentazione di siffatte “modalità” – si ribadisce che fu proprio tale carenza a generare il ricordato intervento demolitore di questa Corte – ma, addirittura, essa si limita a traslare in capo agli enti finanziati un simile sindacato di legalità, nonostante che siano proprio gli enti medesimi a ricevere dalla stessa legge regionale la base normativa per procedere alle stabilizzazioni.

Né, d'altra parte, può trascurarsi di sottolineare – a ulteriore dimostrazione della implausibilità di una diversa lettura del quadro normativo – che sin dal 2005 la Regione Basilicata ha adottato una legge (19 gennaio 2005, n. 2) di «delegificazione dei provvedimenti in materia di prosecuzione e stabilizzazione lavorativa dei soggetti impegnati in attività socialmente utili», stabilendo, poi, con varie deliberazioni regionali, programmi ed interventi in materia di stabilizzazione degli stessi.

8.— Del pari fondata si rivela la questione riguardante l'art. 32 della legge regionale impugnata, posto che si sopprime nei fatti la certificazione del veterinario della ASL competente in materia di movimentazione del bestiame, sostituendola con una autocertificazione.

Vanno in proposito evocati i precedenti rappresentati dalle sentenze n. 12 del 2004 e n. 406 del 2005, ove, proprio con riferimento alle cautele imposte per evitare la diffusione ed il contagio della febbre catarrale dei ruminanti e degli ovini, si è richiamato il principio che devolve alla competenza esclusiva dello Stato la legislazione in materia di “profilassi internazionale”, con il coinvolgimento, anche, di profili riguardanti la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, anch'essa riservata alla competenza legislativa dello Stato.

Appare, d'altra parte, fin troppo evidente che la normativa statale che prevede il controllo sanitario della ASL competente sul bestiame in transito – in linea con quanto previsto in sede

comunitaria e UE (si veda, da ultimo, il reg. CE 30 maggio 2012, n. 456/2012, Regolamento di esecuzione della Commissione che modifica il regolamento (CE) n. 1266/2007 relativo alle misure di applicazione della direttiva 2000/75/CE del Consiglio per quanto riguarda la lotta, il controllo, la vigilanza e le restrizioni dei movimenti di alcuni animali appartenenti a specie ricettive alla febbre catarrale) – é destinata ad assicurare, anche in relazione al profilo delle procedure (ad esempio in tema di programmi di prevenzione o di controllo e vigilanza), oltre che a quello strettamente sanzionatorio, una indispensabile uniformità di disciplina su tutto il territorio nazionale, secondo livelli minimi di tutela che necessitano, proprio per le esigenze della profilassi, di una ineludibile omogeneità di criteri e parametri di valutazione.

Né sembrerà superfluo ricordare, in tale quadro di riferimento, che spetta alla competenza del Ministero della salute la cura dei rapporti con l'Organizzazione mondiale della sanità e con altre Agenzie ONU anche per l'attuazione di convenzioni e di programmi sanitari internazionali.

per questi motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale degli articoli 19 e 32 della legge della Regione Basilicata 30 dicembre 2011, n. 26 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Basilicata - legge finanziaria 2012).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 aprile 2013.

Luigi MAZZELLA, Presidente  
Paolo GROSSI, Redattore  
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 23 aprile 2013.

## **Sentenza: 23 aprile 2013, n. 73**

**Materia:** pubblico impiego

**Limiti violati:** artt. 97 e 136 Cost.

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** art. 1, c. 2°, della legge della Regione Puglia 15/05/2012, n. 11; art. 5, c. 3°, della legge della Regione Puglia 03/07/2012, n. 18

**Esito:**

1) illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 2, della legge della Regione Puglia 15 maggio 2012, n. 11 (Misure urgenti per l'accelerazione della determinazione delle dotazioni organiche delle aziende ed enti del servizio sanitario regionale e di tutela assistenziale);

2) cessazione della materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, della legge della Regione Puglia 3 luglio 2012, n. 18 (Assestamento e prima variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2012), promossa, in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso n. 117 del 2012.

**Estensore nota:** Enrico Righi

Va premesso che con sentenza n. 42/2011 la Corte aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 40, della legge della Regione Puglia 31 dicembre 2007, n. 40. Tale disposizione introduceva meccanismi di assunzione nel settore del pubblico impiego non conformi all'art. 97 Cost., in pratica una stabilizzazione del personale (medico dirigenziale) senza previo concorso pubblico.

Una delle norme oggi impugnate (l'art. 1, comma 2, della legge della Regione Puglia 15/05/2012, n. 11) prevede che gli enti del servizio sanitario regionale possano, per le necessità contingenti e comunque limitatamente ad assunzioni a tempo determinato, nelle more del completamento delle procedure di reclutamento costituzionalmente previste, attingere alle graduatorie formate ai sensi della normativa già dichiarata costituzionalmente illegittima. L'altra norma impugnata (l'art. 5, comma 3, della legge della Regione Puglia 03/07/2012, n. 18), che prevedeva la possibilità di prorogare, anche senza l'autorizzazione della Giunta regionale, i contratti a tempo determinato stipulati ex art. 1, comma 2, l.r. Puglia n. 11/2012, è stata abrogata e non ha avuto *medio tempore* applicazione. In ordine a quest'ultima impugnazione, la Corte dichiara la cessazione della materia del contendere.

In riferimento alla legge n. 11/2012, il ragionamento della Corte si dipana partendo da un dato ormai consolidato: la deroga al meccanismo del concorso pubblico è giustificata solo in casi eccezionali, non ricorrenti nella fattispecie concreta, si direbbe per definizione: si pretende in effetti, da parte del legislatore regionale, di utilizzare graduatorie di candidati formate all'esito di procedure in relazione alle quali si è formato giudicato di illegittimità costituzionale. Esse infatti scaturivano dall'applicazione della legge regionale n. 40/2007, per questa parte, come ricordato, dichiarata costituzionalmente illegittima.

Il secondo elemento scorporato dalle statuizioni della sentenza è relativo all'insussistenza di una differenza di disciplina giuridico-costituzionale fra assunzioni a tempo determinato ed

assunzioni a tempo indeterminato: in ogni caso, secondo la Corte, eludere il meccanismo del concorso pubblico, viola l'art. 97 Cost..

Aggiunge la Corte che un ordito legislativo come quello siffatto concreta il perseguimento per via surrettizia delle stesse finalità di cui alla precedente legge dichiarata costituzionalmente illegittima; in altre parole si è di fronte a violazione del principio del giudicato costituzionale.

La violazione sussiste in effetti anche quando vengono posti in essere strumenti che mirano, pur se indirettamente, alle stesse finalità della legislazione già oggetto di declaratoria di illegittimità.

I Giudici esprimono preoccupazione per le reiterate violazioni del giudicato costituzionale da parte della Regione Puglia (statuizione in diritto n. 5.2).

L'art. 1, comma 2, della legge r. Puglia n. 11/2012 viene conclusivamente dichiarato costituzionalmente illegittimo per violazione degli articoli 97 e 136 Cost..

**Impiego pubblico - Norme della Regione Puglia - Enti del Servizio sanitario regionale - Autorizzazione, nelle more delle procedure per la copertura dei posti vacanti, ad avvalersi del personale selezionato in esito a procedure di stabilizzazione dichiarate costituzionalmente illegittime con la sentenza n. 42 del 2011 - Violazione del principio del pubblico concorso - Violazione del giudicato costituzionale - Illegittimità costituzionale - Monito al legislatore regionale - Assorbimento delle ulteriori censure. - Legge della Regione Puglia 15 maggio 2012, n. 11, art. 1, comma 2. - Costituzione, artt. 97 e 136 (art. 117, terzo comma).**

**Impiego pubblico - Norme della Regione Puglia - Enti del Servizio sanitario regionale - Autorizzazione, nelle more delle procedure per la copertura dei posti vacanti, ad avvalersi del personale selezionato in esito a procedure di stabilizzazione dichiarate costituzionalmente illegittime con la sentenza n. 42 del 2011 - Proroga a tempo determinato dei relativi contratti - Esclusione della preventiva autorizzazione della Giunta regionale, richiesta per altre ipotesi di assunzione di personale - Ricorso del Governo - Sopravvenuta abrogazione della norma impugnata, medio tempore non applicata - Cessazione della materia del contendere. - Legge della Regione Puglia 3 luglio 2012, n. 18, art. 5, comma 3. - Costituzione, artt. 3, 97 e 117, terzo comma. (GU n.18 del 2-5-2013)**

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 2, della legge della Regione Puglia 15 maggio 2012, n. 11 (Misure urgenti per l'accelerazione della determinazione delle dotazioni organiche delle aziende ed enti del servizio sanitario regionale e di tutela assistenziale) e dell'art. 5, comma 3, della legge della Regione Puglia 3 luglio 2012, n. 18 (Assestamento e prima variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2012), promossi con ricorsi del Presidente del Consiglio dei ministri notificati il 13-17 luglio 2012 e il 23-27 agosto 2012, depositati nella cancelleria della Corte il 17 luglio e il 31 agosto 2012 e iscritti ai numeri 105 e 117 del registro ricorsi 2012.

*Visti* gli atti di costituzione della Regione Puglia;

*udito* nell'udienza pubblica del 13 marzo 2013 il Giudice relatore Marta Cartabia;

*uditi* l'avvocato dello Stato Antonio Grumetto per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Vittorio Triggiani per la Regione Puglia.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*



1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 13-17 luglio 2012, depositato presso la cancelleria il 17 luglio 2012 e iscritto al registro ricorsi n. 105 del 2012, ha impugnato l'articolo 1, comma 2, della legge della Regione Puglia 15 maggio 2012, n. 11 (Misure urgenti per l'accelerazione della determinazione delle dotazioni organiche delle aziende ed enti del servizio sanitario regionale e di tutela assistenziale).

1.1.– La disposizione impugnata prevede che gli enti del servizio sanitario regionale, nelle more del completamento delle procedure per la copertura dei posti vacanti, si avvalgano, a tempo determinato e senza oneri aggiuntivi rispetto al livello di spesa sostenuto per la medesima voce di costo nell'esercizio 2011, del personale selezionato in base all'esito delle procedure indicate all'art. 3, comma 40, della legge della Regione Puglia 31 dicembre 2007, n. 40 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2008 e bilancio pluriennale 2008-2010 della Regione Puglia), dichiarate costituzionalmente illegittime da questa Corte con sentenza n. 42 del 2011.

Secondo il ricorrente, la norma censurata contrasterebbe con numerosi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica stabiliti dal legislatore statale, anche in riferimento al piano di rientro al quale la Regione Puglia è tuttora assoggettata e, di conseguenza, violerebbe l'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Sarebbero, altresì, violati gli artt. 3 e 97 Cost., considerato che la disposizione censurata consente l'assunzione di personale selezionato in base a una procedura dichiarata costituzionalmente illegittima da questa Corte.

2.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 23-27 agosto 2012, depositato nella cancelleria della Corte il 31 agosto 2012 e iscritto al registro ricorsi n. 117 del 2012, ha poi impugnato l'art. 5, comma 3, della legge della Regione Puglia 3 luglio 2012, n. 18 (Assestamento e prima variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2012), che consente, a certe condizioni, di prorogare i contratti a tempo determinato previsti dall'art. 1 della legge reg. Puglia n. 11 del 2012, senza previa autorizzazione della Giunta regionale, a differenza di quanto il medesimo articolo dispone per altre ipotesi di assunzione di personale. Tale norma violerebbe i medesimi parametri evocati dal precedente ricorso (artt. 3, 97 e 117, terzo comma, Cost.) e per le medesime ragioni.

3.– In ragione della connessione oggettiva tra le due disposizioni censurate, i due giudizi possono essere riuniti per essere decisi congiuntamente.

4.– Occorre preliminarmente ricostruire il contesto normativo nel quale le disposizioni in esame si inseriscono.

L'art. 3, comma 40, della legge reg. Puglia n. 40 del 2007 ha previsto una procedura di stabilizzazione del personale del sistema sanitario regionale già in servizio con contratto a tempo determinato, basata su un concorso riservato.

La Corte costituzionale, con sentenza n. 42 del 2011, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di tale disposizione, per contrasto con l'art. 97, terzo comma, Cost., considerando che essa disponeva «una procedura selettiva interamente riservata, in assenza di alcuna peculiare ragione di interesse pubblico» e ritenendo che «la semplice circostanza che determinate categorie di dipendenti abbiano prestato attività a tempo determinato presso l'amministrazione» non fosse una ragione sufficiente a giustificare una deroga al principio del pubblico concorso.

In seguito, l'art. 1, comma 2, della legge reg. Puglia n. 11 del 2012 ha previsto che il personale, già selezionato ai sensi di tale procedura dichiarata costituzionalmente illegittima, fosse impiegato a tempo determinato e fino all'espletamento di procedure di reclutamento per la copertura dei posti vacanti, per un periodo non superiore ai sei mesi.

L'art. 5, commi 2 e 3, della legge reg. Puglia n. 18 del 2012 ha successivamente disposto che debbano essere sottoposte ad una autorizzazione della Giunta regionale tutte le procedure di assunzione di personale a tempo determinato o con convenzioni o con contratti di collaborazione coordinata o continuativa presso gli enti e le aziende del servizio sanitario regionale, con l'eccezione delle proroghe dei contratti previsti all'art. 1 della legge reg. n. 11 del 2012, già censurati.

Il predetto art. 5 della legge reg. n. 18 del 2012 è stato poi abrogato dall'art. 14 della legge della Regione Puglia 28 dicembre 2012, n. 45 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2013 e bilancio pluriennale 2013-2016 della Regione Puglia), a decorrere dal giorno stesso della sua pubblicazione.

5.– Alla luce di questo quadro normativo, la questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 1, comma 2, della legge reg. Puglia n. 11 del 2012 deve dichiararsi fondata, per violazione dell'art. 97 Cost.

5.1.– Il legislatore regionale, infatti, con l'impugnato art. 1, comma 2, della legge reg. n. 11 del 2012, ha previsto l'avvalimento a tempo determinato di personale selezionato in base ad una procedura dichiarata costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 97 Cost., con la conseguenza che i vizi di tale procedura si ripercuotono anche sulla disposizione oggetto del presente giudizio.

Né la necessità di garantire la continuità dell'azione amministrativa, adottata dalla resistente, è ragione di per sé sufficiente a giustificare una deroga al principio del pubblico concorso.

Contrasta, infatti, con l'art. 97 Cost. l'utilizzazione delle graduatorie formatesi all'esito di procedure non rispondenti al principio del pubblico concorso, sia quando il fine è quello di assumere personale a tempo indeterminato, sia quando l'intendimento è, come nel presente giudizio, quello di instaurare o prorogare contratti a tempo determinato.

5.2.– La Corte ha già notato «con preoccupazione che la Regione Puglia continua ad approvare disposizioni legislative contrastanti con gli artt. 3 e 97 Cost., senza ottemperare ai giudicati costituzionali» (sentenza n. 245 del 2012). Questo ricorso, ormai relativamente frequente da parte della Regione, a procedure dichiarate costituzionalmente illegittime, rappresenta, tra l'altro, una violazione del giudicato costituzionale ex art. 136 Cost. Infatti, «il giudicato costituzionale è violato non solo quando il legislatore emana una norma che costituisce una mera riproduzione di quella già ritenuta lesiva della Costituzione, ma anche laddove la nuova disciplina miri a perseguire e raggiungere, “anche se indirettamente”, esiti corrispondenti» (sentenze n. 245 del 2012, n. 223 del 1983, n. 88 del 1966 e n. 73 del 1963), come avviene nel caso in esame, in cui la legislazione regionale, pur non riproducendo formalmente la procedura di stabilizzazione già dichiarata illegittima, ne utilizza gli esiti in spregio ai principi enunciati da questa Corte.

5.3.– Restano assorbite le ulteriori ragioni di censura.

6.– Con riferimento alla questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 5, comma 3, della legge reg. Puglia n. 18 del 2012, deve essere dichiarata la cessazione della materia del contendere, considerato che la norma oggetto di censura è stata abrogata dall'art. 14 della successiva legge reg. n. 45 del 2012 e medio tempore non ha ricevuto applicazione (ex plurimis, sentenze n. 3 del 2013 e n. 192 del 2011).

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 2, della legge della Regione Puglia 15 maggio 2012, n. 11 (Misure urgenti per l'accelerazione della determinazione delle dotazioni organiche delle aziende ed enti del servizio sanitario regionale e di tutela assistenziale);

2) dichiara la cessazione della materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, della legge della Regione Puglia 3 luglio 2012, n. 18 (Assestamento e prima variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2012), promossa, in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso n. 117 del 2012.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 aprile 2013.

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

Depositata in Cancelleria il 23 aprile 2013.

## **Sentenza: 22 aprile 2013, n. 76**

**Materia:** istruzione

**Limiti violati:** articolo 117, secondo comma, lettere g), della Costituzione

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** art. 8 della legge della Regione Lombardia 18 aprile 2012, n. 7 (Misure per la crescita, lo sviluppo e l'occupazione), che ha modificato in parte l'art. 3 della legge della Regione Lombardia 6 agosto 2007, n. 19 (Norme sul sistema educativo di istruzione e formazione della Regione Lombardia).

**Esito:** illegittimità costituzionale dell'articolo 8 della legge della Regione Lombardia 18 aprile 2012, n. 7 (Misure per la crescita, lo sviluppo e l'occupazione), che ha modificato in parte l'art. 3 della legge della Regione Lombardia 6 agosto 2007, n. 19 (Norme sul sistema educativo di istruzione e formazione della Regione Lombardia).

**Estensore nota:** Carla Paradiso

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale nei confronti dell'articolo 8 della legge della Regione Lombardia 18 aprile 2012, n. 7 (Misure per la crescita, lo sviluppo e l'occupazione), che ha modificato in parte l'articolo 3 della legge della Regione Lombardia 6 agosto 2007, n. 19 (Norme sul sistema educativo di istruzione e formazione della Regione Lombardia). Secondo il ricorrente la disposizione censurata sarebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettere g), m) ed n), e terzo comma, della Costituzione nella parte in cui consente alle istituzioni scolastiche, nell'ambito delle norme generali sull'istruzione o di specifici accordi con lo Stato, di organizzare concorsi differenziati a seconda del ciclo di studi, per reclutare il personale docente con incarico annuale necessario a svolgere le attività didattiche annuali.

La Corte ritiene la questione fondata e dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 8 della legge della Regione Lombardia per violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera g) della Costituzione.

La decisione della Corte è sostenuta dal fatto che la norma regionale prevede unilateralmente la stipula di accordi con lo Stato in materia riservata alla potestà esclusiva statale.

La Corte argomenta che *“le forme di collaborazione e coordinamento, pure auspicabili, tra apparati statali, regionali e di enti locali, che coinvolgano compiti e attribuzioni di organi dello Stato, non possono essere disciplinate unilateralmente e autoritativamente dalle Regioni, nemmeno nell'esercizio della loro potestà legislativa, ma devono trovare il loro fondamento o presupposto in leggi statali che le prevedano o consentano, o in accordi tra gli enti interessati”* (sentenza n. 104 del 2010).

Inoltre con la norma impugnata la Regione dispone in merito all'assunzione di una categoria di personale, quello docente, che è inserito nel pubblico impiego statale.

La Corte ribadisce che, come ha già avuto modo di rilevare con le sentenze n. 37 del 2005 e n. 147 del 2012, nell'attuale quadro normativo il personale scolastico è alle dipendenze dello Stato e non delle singole Regioni. *“Ne consegue che ogni intervento normativo finalizzato a dettare regole per il reclutamento dei docenti non può che provenire dallo Stato, nel rispetto della competenza legislativa esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., trattandosi di norme che attengono alla materia dell'ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato.”*

**Istruzione - Norme della Regione Lombardia - Reclutamento del personale docente con incarico annuale - Possibilità per le istituzioni scolastiche di organizzare concorsi differenziati a seconda del ciclo di studi, secondo le condizioni indicate - Interferenza della Regione sull'assunzione di personale, quale quello docente, inserito nel pubblico impiego statale - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriori parametri. - Legge della Regione Lombardia 18 aprile 2012, n. 7, art. 8. - Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera g) (artt. 117, commi secondo, lettere m) ed n), e terzo). (GU n.18 del 2-5-2013)**

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Lombardia 18 aprile 2012, n. 7 (Misure per la crescita, lo sviluppo e l'occupazione), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 19-21 giugno 2012, depositato in cancelleria il 22 giugno 2012 ed iscritto al n. 98 del registro ricorsi 2012.

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

*udito* nell'udienza pubblica del 13 marzo 2013 il Giudice relatore Sergio Mattarella;

*uditi* l'avvocato dello Stato Gabriella D'Avanzo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Fabio Cintioli per la Regione Lombardia.

#### *Ritenuto in fatto*

(omissis)

#### *Considerato in diritto*

1.— Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettere g), m) ed n), e terzo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Lombardia 18 aprile 2012, n. 7 (Misure per la crescita, lo sviluppo e l'occupazione), che ha modificato in parte l'art. 3 della legge della Regione Lombardia 6 agosto 2007, n. 19 (Norme sul sistema educativo di istruzione e formazione della Regione Lombardia).

Secondo il ricorrente la censurata disposizione – nella parte in cui consente alle istituzioni scolastiche, nell'ambito delle norme generali sull'istruzione o di specifici accordi con lo Stato, di organizzare concorsi differenziati a seconda del ciclo di studi, per reclutare il personale docente con incarico annuale necessario a svolgere le attività didattiche annuali – sarebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettere g), m) ed n), e terzo comma, della Costituzione.

Ciò quanto all'art. 117, secondo comma, lettera n), Cost., perché il reclutamento del personale docente rientrerebbe tra le norme generali sull'istruzione, di competenza esclusiva dello Stato, facendo parte di quelle «strutture portanti» del sistema nazionale dell'istruzione che richiedono un'applicazione unitaria sull'intero territorio nazionale; risulterebbe violato, inoltre, l'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., perché il reclutamento dei docenti attiene all'accesso al pubblico impiego, di competenza esclusiva dello Stato anche alla luce della sentenza n. 279 del 2005 di questa Corte; e sarebbero in tal modo lesi, infine, i livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., perché il reclutamento del personale rientra nell'assetto organizzativo della scuola, da inserire nella menzionata categoria.

2.— La Regione Lombardia ha preliminarmente eccepito l'inammissibilità della questione. Secondo tale difesa, infatti, la censurata disposizione sarebbe strutturata in modo tale da prevedere necessariamente un'intesa tra lo Stato e la Regione, senza della quale il sistema ivi delineato non potrebbe funzionare. A questa conclusione la Regione perviene osservando che – in base al comma 2-quater della norma in esame – le modalità di espletamento del bando di concorso sono definite con deliberazione della Giunta regionale sulla base dell'intesa di cui al comma 2-bis. Simile previsione toglierebbe ogni sostanziale interesse alla questione, perché allo Stato sarebbe sufficiente non dare corso all'intesa per bloccare ogni iniziativa della Regione.

2.1.— L'eccezione non è fondata.

Rileva questa Corte che il testo della disposizione in esame presenta un certo margine di ambiguità. Infatti, mentre nel comma 2-bis dell'art. 3 della legge reg. Lombardia n. 19 del 2007, modificato dall'impugnato art. 8 della legge reg. Lombardia n. 7 del 2012, la possibilità di istituire i concorsi si colloca «nell'ambito delle norme generali o di specifici accordi con lo Stato», il successivo comma 2-quater del medesimo art. 3 afferma che le modalità di espletamento del bando di concorso sono definite «con deliberazione della Giunta regionale, sulla base dell'intesa di cui al comma 2-bis»; non è ben chiaro, quindi, se l'intesa sia prevista come assolutamente necessaria o meno, perché la congiunzione disgiuntiva “o” di cui al comma 2-bis non permette un'interpretazione chiara in un senso o nell'altro.

Anche indipendentemente da simile ambiguità lessicale, tuttavia, l'eccezione è da ritenere comunque priva di fondamento per il fatto che – come questa Corte ha avuto modo di affermare più volte – le forme di collaborazione e coordinamento, pure auspicabili, tra apparati statali, regionali e di enti locali, che coinvolgano compiti e attribuzioni di organi dello Stato, non possono essere «disciplinate unilateralmente e autoritativamente dalle Regioni, nemmeno nell'esercizio della loro potestà legislativa», ma devono «trovare il loro fondamento o presupposto in leggi statali che le prevedano o consentano, o in accordi tra gli enti interessati» (sentenza n. 104 del 2010). Ne consegue che una Regione non può invocare a salvezza di una propria normativa il fatto che la medesima necessiti, per la concreta operatività, di forme di collaborazione con lo Stato che non siano state oggetto di precedenti forme di accordo, e tanto in conformità al principio della leale collaborazione che deve animare l'intero quadro dei rapporti Stato-Regioni.

3.— Nel merito, la questione è fondata.

La norma impugnata consente alle istituzioni scolastiche – secondo quanto riportato in precedenza – di «organizzare concorsi differenziati a seconda del ciclo di studi, per reclutare il personale docente con incarico annuale necessario a svolgere le attività didattiche annuali e di favorire la continuità didattica»; a tali selezioni è ammesso a partecipare – in base al comma 2-ter dell'art. 3 della legge reg. Lombardia n. 19 del 2007, modificato dalla norma oggi in esame – soltanto «il personale docente del comparto scuola iscritto nelle graduatorie provinciali ad esaurimento». In base al sistema così creato, quindi, ciascun istituto scolastico statale ha la possibilità, alle condizioni indicate, di bandire i concorsi per il reclutamento dei docenti precari con incarico annuale.

È evidente, però, che in tal modo la Regione dispone in merito all'assunzione di una categoria di personale, appunto quello docente, che è inserito nel pubblico impiego statale. Come questa Corte ha avuto modo di rilevare, infatti, con le sentenze n. 37 del 2005 e n. 147 del 2012 – l'una in riferimento al c.d. personale ATA e l'altra in rapporto alla diversa posizione dei dirigenti scolastici – nell'attuale quadro normativo il personale scolastico è alle dipendenze dello Stato e non delle singole Regioni. Ne consegue che ogni intervento normativo finalizzato a dettare regole per il reclutamento dei docenti non può che provenire dallo Stato, nel rispetto della competenza legislativa esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., trattandosi di norme che attengono alla materia dell'ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato.

La disposizione in esame si inserisce nel corpo dell'art. 3 della legge reg. Lombardia n. 19 del 2007, norma titolata «Valorizzazione dell'autonomia scolastica». Ora, il fatto che la previsione di concorsi per l'assunzione del personale docente sia inserita in tale ambito non muta i termini della questione, perché la valorizzazione dell'autonomia non può spingersi fino al punto di consentire ai singoli istituti scolastici di scegliere il proprio personale docente con concorsi locali. Né a diversa conclusione può pervenirsi per il fatto che la legge regionale in esame limita la possibilità di assunzione del personale docente – scelto nell'ambito delle graduatorie provinciali ad esaurimento – ai soli incarichi annuali, avendo come obiettivo quello di favorire la continuità didattica; anche il personale docente assunto con contratto a tempo determinato fa ugualmente parte del pubblico impiego.

La previsione della possibilità di reclutare tale personale con modalità stabilite da una legge regionale, quindi, oltre ad essere del tutto eccentrica rispetto all'ordinamento nel suo complesso, è in evidente contrasto con il menzionato parametro costituzionale.

4.— Va, quindi, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Lombardia n. 7 del 2012, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera g), della Costituzione.

Gli ulteriori parametri costituzionali richiamati rimangono assorbiti.

per questi motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Lombardia 18 aprile 2012, n. 7 (Misure per la crescita, lo sviluppo e l'occupazione).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 aprile 2013.

Luigi MAZZELLA, Presidente  
Sergio MATTARELLA, Redattore  
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 24 aprile 2013.

## **Sentenza: 24 aprile 2013, n. 77**

**Materia:** imposte e tasse – istruzione – ambiente – bilancio e contabilità pubblica – impiego pubblico – circolazione stradale

**Limiti violati:** articoli 117, primo comma, secondo comma, lettere e), h), l) e s) e terzo comma e 119 Cost.

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** articoli 2, comma 6, 7, comma 4, 9, comma 1, 17, comma 1, 18, comma 2, 24, commi 1 e 2, 32, comma 1, e 34 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 21 dicembre 2011, n. 15 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2012 e per il triennio 2012-2014. Legge finanziaria 2012)

**Esito:** illegittimità costituzionale degli articoli 9, comma 1, 32, comma 1, e 34 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 21 dicembre 2011, n. 15, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2012 e per il triennio 2012-2014 (Legge finanziaria 2012).

Inammissibilità ed estinzione delle altre questioni

**Estensore nota:** Paola Garro

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato numerosi articoli della legge della Provincia autonoma di Bolzano 21 dicembre 2011, n. 15, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2012 e per il triennio 2012-2014 (Legge finanziaria 2012)» e segnatamente gli articoli 2, comma 6; 7, comma 4; 9, comma 1; 17, comma 1; 18, comma 2; 24, commi 1 e 2; 32, comma 1 e 34.

Successivamente al deposito del ricorso, il ricorrente ha formalmente rinunciato all'impugnazione degli artt. 2, comma 6, 17, comma 1, e 18, comma 2, e tale rinuncia è stata accettata dalla Provincia con conseguente estinzione del giudizio relativamente alle questioni sulle predette disposizioni. La Corte ha poi preliminarmente ritenuto generica la prospettazione impugnatoria degli articoli 7, comma 4 e 24, comma 1, dichiarando inammissibili le relative questioni.

L'esame della Corte si è concentrato sugli artt. 9, comma 1, 32, comma 1 e 34 della legge censurata. La prima norma ha introdotto, nell'ambito della riformulazione dell'art. 1 della legge provinciale 14 febbraio 1992, n. 6 (Disposizioni in materia di finanza locale), il seguente inciso (terzo periodo): "Fermo restando il termine previsto dall'ordinamento regionale per l'approvazione del bilancio di previsione dei comuni, questi possono adottare provvedimenti in materia tributaria e tariffaria anche dopo l'adozione del bilancio di previsione, limitatamente alle materie sulle quali sono intervenute modificazioni legislative per l'anno di riferimento, ovvero altri atti normativi che incidono sulle modalità di applicazione del tributo o della tariffa". La disposizione è denunciata per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., e con l'art. 73, comma 1-*bis*, dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige: secondo il ricorrente, invero, esorbiterebbe dalla competenza legislativa provinciale in materia di tributi prevista dall'art. 73 dello statuto speciale, ed invaderebbe la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di sistema tributario. Per la Corte la norma è illegittima poiché consente la modifica di aliquote e tariffe oltre i termini di approvazione del bilancio di previsione in evidente contrasto con il principio di contestualità tra bilancio di previsione degli enti locali e fissazione di aliquote e tariffe desumibile dal combinato



disposto dell'articolo 53 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge finanziaria 2001) e dell'articolo 151 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali).

L'art. 32, comma 1, della legge censurata consente il cumulo di incarichi dirigenziali presso la Provincia di Bolzano ed enti e società controllate dalla stessa. La norma è illegittima per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., che assegna alla competenza legislativa esclusiva statale la materia dell'ordinamento civile. La Consulta ricorda che la disciplina sul cumulo degli impieghi, dettata dall'art. 53 del d.lgs. n. 165 del 2001, è regolamentazione del rapporto lavorativo e, dunque, rientra nella materia ordinamento civile di competenza esclusiva statale, rispetto alla quale la Provincia autonoma non può intervenire in senso diversamente conformativo, stabilendo essa stessa ipotesi di cumulo senza tenere conto dei criteri e delle limitazioni previsti dalla legislazione statale.

L'art. 34 inserisce, nel testo della precedente legge provinciale 7 aprile 1997, n. 6 (Ordinamento dell'apprendistato), l'art. 22-*bis* (Riorganizzazione delle revisioni tecniche dei veicoli a motore di massa complessiva a pieno carico superiore a 3,5 tonnellate), il quale stabilisce che "Al fine di completare e ottimizzare l'organizzazione delle revisioni periodiche dei veicoli a motore e dei loro rimorchi la Provincia può autorizzare le imprese altamente specializzate a svolgere il prescritto controllo tecnico, nel rispetto della normativa tecnica vigente in materia, anche per i veicoli a motore di massa complessiva a pieno carico superiore a 3,5 tonnellate (...)". La norma è dichiarata illegittima per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere h), l) e s), Cost. dal momento che, secondo la giurisprudenza della Corte, la disciplina della circolazione stradale appartiene alla competenza esclusiva statale sotto vari profili: sicurezza, ordinamento civile ed ambiente; in particolare, la disciplina della revisione dei veicoli oggetto di scrutinio rientra nelle materie della sicurezza e dell'ambiente.

**Imposte e tasse - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore - Riduzione di 3 punti percentuali dell'aliquota - Ricorso del Governo - Rinuncia al ricorso accettata dalla controparte - Estinzione del giudizio. - Legge della Provincia autonoma di Bolzano 21 dicembre 2011, n. 15, art. 2, comma 6. - Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera e); statuto della Regione Trentino-Alto Adige, art. 73, comma 1-bis; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 23.**

**Istruzione - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Scuola dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione - Direttive della Giunta Provinciale per l'articolazione dell'orario delle lezioni scolastiche - Ricorso del Governo - Rinuncia al ricorso accettata dalla controparte - Estinzione del giudizio. - Legge della Provincia autonoma di Bolzano 21 dicembre 2011, n. 15, artt. 17, comma 1, e 18, comma 2. - Costituzione, art. 117, commi secondo, lettere m) ed n), e terzo; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 23.**

**Ambiente - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Impianti alimentati da fonti rinnovabili - Domande di concessione - Improcedibilità delle domande contrarie al buon regime delle acque e del suolo e alle normative vigenti in materia di tutela dell'ambiente, di tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico, dei masi chiusi e degli altri interessi generali - Ricorso del Governo - Sopravvenuta dichiarazione di illegittimità della disposizione censurata - Questione divenuta priva di oggetto - Inammissibilità. - Legge della Provincia autonoma di Bolzano 21 dicembre 2011, n. 15, art. 24, comma 2. - Costituzione, art. 117, secondo comma, lettere e), l) ed s).**

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Determinazione dell'obiettivo complessivo di saldo finanziario dei comuni - Concorso delle economie di spesa risultanti dall'istituzione di unioni di comuni e da altre forme di collaborazione fra comuni per l'esercizio di servizi di interesse generale, fissati nell'ambito dell'accordo annuale sulla finanza locale - Ricorso del Governo - Prospettazione impugnatoria generica, mancata indicazione delle norme statali interposte, carenza di motivazione - Inammissibilità della questione. - Legge della Provincia autonoma di Bolzano 21 dicembre 2011, n. 15, art. 7, comma 4. - Costituzione artt. 117, comma terzo, 119.**

**Ambiente - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Impianti alimentati da fonti rinnovabili - Domande di concessione - Improcedibilità delle domande contrarie al buon regime delle acque e del suolo e alle normative vigenti in materia di tutela dell'ambiente, di tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico, dei masi chiusi e degli altri interessi generali - Ricorso del Governo - Prospettazione impugnatoria generica - Inammissibilità della questione. - - Legge della Provincia autonoma di Bolzano 21 dicembre 2011, n. 15, art. 24, comma 1. - Costituzione, art. 117, secondo comma, lettere e), l) ed s).**

**Imposte e tasse - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Possibilità per i comuni di adottare provvedimenti in materia tributaria e tariffaria anche dopo l'adozione del bilancio di previsione, limitatamente**

alle materie sulle quali sono intervenute modificazioni legislative per l'anno di riferimento, ovvero altri atti normativi che incidono sulle modalità di applicazione del tributo o della tariffa - Contrasto con il principio di contestualità tra bilancio di previsione degli enti locali e fissazione di aliquote e tariffe - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di sistema tributario - Esorbitanza dalla competenza legislativa provinciale in materia di tributi - Illegittimità costituzionale. - Legge della Provincia autonoma di Bolzano 21 dicembre 2011, n. 15, art. 9, comma 1. - Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera e); statuto della Regione Trentino-Alto Adige, art. 73, comma 1-bis; legge 23 dicembre 2000, n. 388, art. 53.

Impiego pubblico - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Incarichi dirigenziali conferiti dalla Provincia e da enti strumentali della stessa - Ammissibilità del cumulo - Contrasto con la normativa statale di settore, riconducibile alla materia dell'ordinamento civile di competenza esclusiva statale - Contrasto con la normativa statale sul trattamento economico complessivo dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche per gli anni 2011-2013, espressivo di un principio fondamentale della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale. - Legge della Provincia autonoma di Bolzano 21 dicembre 2011, n. 15, art. 32, comma 1. - Costituzione, art. 117, commi secondo, lettera l), e terzo; decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, art. 53; decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 9, comma 1.

Circolazione stradale - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Disciplina sulla revisione dei veicoli - Affidamento in concessione per i veicoli a motore di massa complessiva a pieno carico superiore a 3,5 tonnellate - Contrasto con la normativa statale che consente la revisione in concessione per i veicoli a motore fino a 3,5 tonnellate - Violazione della competenza legislativa esclusiva in materia di sicurezza e di tutela dell'ambiente - Illegittimità costituzionale. - Legge della Provincia autonoma di Bolzano 21 dicembre 2011, n. 15, art. 34. - Costituzione, art. 117, secondo comma, lettere h) ed s). (GU n.18 del 2-5-2013)

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 2, comma 6, 7, comma 4, 9, comma 1, 17, comma 1, 18, comma 2, 24, commi 1 e 2, 32, comma 1, e 34 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 21 dicembre 2011, n. 15 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2012 e per il triennio 2012-2014. Legge finanziaria 2012), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 24 febbraio-6 marzo 2012, depositato in cancelleria il 28 febbraio 2012 ed iscritto al n. 36 del registro ricorsi 2012.

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

*udito* nell'udienza pubblica del 13 marzo 2013 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

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

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1.— Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato plurime disposizioni della legge della Provincia autonoma di Bolzano 21 dicembre 2011, n. 15, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2012 e per il triennio 2012-2014 (Legge finanziaria 2012)» e, segnatamente, gli articoli 2, comma 6; 7, comma 4; 9, comma 1; 17, comma 1; 18, comma 2; 24, commi 1 e 2; 32, comma 1 e 34.

2.— Successivamente al deposito del ricorso, il ricorrente ha formalmente, però, rinunciato all'impugnazione degli artt. 2, comma 6, 17, comma 1, e 18, comma 2, e tale rinuncia è stata

accettata dalla Provincia autonoma di Bolzano; ne consegue l'estinzione del giudizio relativamente alla questioni sulle anzidette disposizioni (cfr., tra le altre, sentenza n. 262 del 2012).

3.— Sempre in data successiva al deposito del ricorso (28 febbraio 2012), la disposizione di cui all'art. 24, comma 2, è stata dichiarata costituzionalmente illegittima dalla sentenza n. 114 del 2012, per cui, essendo venuto meno l'oggetto della questione proposta, la stessa deve essere dichiarata inammissibile (cfr., tra le altre, sent. n. 99 del 2012).

4.— Venendo, dunque, allo scrutinio delle ulteriori disposizioni impugnate, vanno preliminarmente, a loro volta, dichiarate inammissibili le questioni formulate in relazione agli articoli 7, comma 4, e 24, comma 1.

4.1.— L'art. 7, comma 4 – secondo il cui testuale disposto: «Concorrono a determinare l'obiettivo complessivo di saldo finanziario dei comuni le economie di spesa risultanti dall'istituzione di unioni di comuni e da altre forme di collaborazione fra comuni per l'esercizio di servizi di interesse generale, che vengono fissati nell'ambito dell'accordo annuale sulla finanza locale ai sensi dell'art. 12 della legge provinciale 14 febbraio 1992, n. 6, e successive modifiche» – è denunciato per contrasto con gli articoli 117, terzo comma, e 119 Cost., prevedendo, secondo il ricorrente, economie di spesa non «quantificabili a priori» e che, pertanto, «non possono utilmente concorrere a determinare l'obiettivo complessivo di saldo finanziario dei comuni», così da infrangersi contro i principi di coordinamento della finanza pubblica.

La questione, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., è assolutamente generica nella sua prospettazione (tra le altre, sentenze n. 3 del 2013, n. 99 del 2012 e n. 312 del 2010), posto che essa non si cura affatto di precisare quali siano le norme statali dalle quali evincersi i principi di coordinamento della finanza pubblica che vincolerebbero nella specie il legislatore regionale.

La questione risulta, altresì, priva del supporto di effettive argomentazioni anche quanto all'evocazione del parametro di cui all'art. 119, secondo comma, Cost., il quale fa riferimento ai tributi ed alle entrate propri degli enti territoriali, mentre la disposizione denunciata riguarda specificatamente il saldo finanziario.

4.2.— L'art. 24, comma 1 – sostitutivo del comma 5 dell'art. 3 della legge provinciale 30 settembre 2005, n. 7 (Norme in materia di utilizzazione di acque pubbliche e di impianti elettrici) – è censurato, per contrasto con l'art. 117, secondo comma lettera s), Cost., nella parte in cui dispone che: «Non possono avere ulteriore corso le domande di concessione per impianti alimentati da fonti rinnovabili contrarie al buon regime delle acque e del suolo e alle normative vigenti in materia di tutela dell'ambiente, di tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico, dei masi chiusi e degli altri interessi generali (...)».

Secondo il ricorrente, la formulazione della norma sarebbe «piuttosto vaga e generica, perché non fornisce una chiara individuazione semantica del concetto di “buon regime delle acque e del suolo”, attribuendo all'amministrazione concedente un eccessivo margine di discrezionalità nelle decisioni relative alla procedibilità o meno delle domande di concessione prese in esame».

Anche in tal caso, la prospettazione impugnatoria è generica.

Il ricorrente si limita, infatti, ad una censura di vaghezza della norma provinciale, in ordine al concetto di “buon regime delle acque e del suolo”, senza puntualizzare il quadro normativo di riferimento, omettendo di fare richiamo non soltanto alla disciplina di principio, di fonte statale, che sarebbe vulnerata, ma anche gradatamente alla stessa trama normativa, sempre statale, che verrebbe in rilievo nel caso di specie. D'altro canto, come posto in evidenza anche dalla difesa provinciale, il concetto di “buon regime delle acque” è presente negli articoli 7, 17, 66 e 96 del r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775 (Testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e impianti elettrici) e, dunque, il ricorrente bene avrebbe potuto e dovuto fare riferimento a tale normativa.

5.— Viene, poi, in esame la questione relativa all'art. 9, comma 1, che ha introdotto, nell'ambito della riformulazione dell'art. 1 della legge provinciale 14 febbraio 1992, n. 6 (Disposizioni in materia di finanza locale), il seguente inciso (terzo periodo): «Fermo restando il termine previsto dall'ordinamento regionale per l'approvazione del bilancio di previsione dei comuni, questi possono adottare provvedimenti in materia tributaria e tariffaria anche dopo l'adozione del bilancio di previsione, limitatamente alle materie sulle quali sono intervenute modificazioni legislative per l'anno di riferimento, ovvero altri atti normativi che incidono sulle modalità di applicazione del tributo o della tariffa».

La disposizione è denunciata per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., e con l'art. 73, comma 1-bis, dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, giacché esorbiterebbe dalla competenza legislativa provinciale in materia di tributi prevista dall'art. 73 dello statuto speciale, invadendo altresì la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «sistema tributario», posto che sarebbero da ritenersi ricompresi tra i «provvedimenti in materia tributaria e tariffaria» anche le modifiche di aliquote e tariffe di tributi locali, là dove il combinato disposto dell'articolo 53 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)», e dell'articolo 151 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) imporrebbe «la necessaria simultaneità tra la fissazione di aliquote fiscali e tariffe ed il termine fissato per la deliberazione del bilancio di previsione degli enti locali».

5.1.— La questione è fondata.

Il tenore della norma censurata – che fa generico riferimento a “provvedimenti in materia tributaria e tariffaria”, il cui novero, pertanto, non è riducibile soltanto ad una determinata tipologia di intervento – non permette di giungere all'interpretazione selettiva auspicata dalla Provincia, per cui l'art. 9, comma 1, riguarderebbe i soli provvedimenti di conformazione alle modifiche legislative sulle modalità di applicazione di aliquote e tariffe.

Sicché, la norma impugnata, in forza della portata prescrittiva che emerge pianamente dalla sua formulazione, è tale da consentire, anche senza vincoli quantitativi, la modifica di aliquote e tariffe oltre i termini di approvazione del bilancio di previsione, con ciò vulnerando i parametri evocati dal ricorrente, in contrasto con il principio di contestualità tra bilancio di previsione degli enti locali e fissazione di aliquote e tariffe desumibile dal comma 16 dell'art. 53 della legge n. 388 del 2000. E ciò, ancorché i termini cui riferire detto bilancio rimangano quelli fissati – peraltro, in modo coerente con la disciplina statale – dalla normativa provinciale, e cioè dal decreto del Presidente della Giunta regionale n. 4/L del 28 maggio 1999 e non già da quella statale di cui all'art. 151 del d.lgs. n. 267 del 2000.

6.— L'art. 32, comma 1, – a tenore del quale «Ai fini di un migliore coordinamento e snellimento della gestione delle materie di competenza di un componente di Giunta e dei compiti attribuiti nell'ambito di tali materie a enti strumentali della Provincia o a società controllate dalla stessa, è consentito il cumulo tra incarichi dirigenziali presso la Provincia e presso tali enti e società, salvo il rispetto delle particolari disposizioni per la copertura delle rispettive posizioni dirigenziale» – è impugnato per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l) e terzo comma, Cost.

Nel consentire il cumulo di incarichi dirigenziali conferiti dalla Provincia di Bolzano e da enti strumentali della stessa, la riferita disposizione si porrebbe, secondo il ricorrente, in contrasto con l'art. 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), che tale cumulo disciplina in modo limitativo, così da ingerirsi nella competenza legislativa esclusiva statale della materia dell'ordinamento civile, che ricomprende anche il pubblico impiego c.d. «privatizzato»; inoltre, nel consentire anche il cumulo delle retribuzioni, contrasterebbe con l'art. 9, comma 1, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, sul

trattamento economico complessivo dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche per gli anni 2011, 2012 e 2013, che è principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica.

6.1.— La questione è fondata.

Contrariamente a quanto sostenuto dalla difesa provinciale, non vi è dubbio sul fatto che la disciplina del rapporto lavorativo dell'impiego pubblico privatizzato è rimessa alla competenza legislativa statale di cui all'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., in quanto riconducibile alla materia «ordinamento civile», che vincola anche gli enti ad autonomia differenziata (cfr. sentenza n. 151 del 2010; sentenza n. 95 del 2007).

Pertanto, la disciplina sul cumulo degli impieghi dettata dall'art. 53 del d.lgs. n. 165 del 2001 è regolamentazione del rapporto lavorativo e, dunque, rientra nella materia ordinamento civile di competenza esclusiva statale, rispetto alla quale la Provincia autonoma non può intervenire in senso diversamente conformativo, stabilendo essa stessa ipotesi di cumulo senza tenere conto dei criteri appositamente stabiliti dalla legislazione statale. La norma provinciale denunciata prevede, infatti, in favore del dirigente provinciale la possibilità di cumulare l'impiego pubblico con quello presso società ed enti privati, senza far cenno alle limitazioni previste dalla legislazione statale.

Peraltro, la questione è fondata anche quanto al profilo della dedotta violazione del principio fondamentale della finanza pubblica di cui all'art. 9, comma 1, del d.l. n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, nella legge n. 122 del 2010, sul trattamento economico complessivo dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche per gli anni 2011, 2012 e 2013, come tale riconosciuto dalla sentenza n. 215 del 2012. La disposizione censurata, infatti, non contempla lo specifico limite di trattamento economico complessivo anzidetto, mentre i riferimenti che la difesa provinciale opera alla legislazione provinciale previgente sono, per l'appunto, superati dalla norma di cui all'art. 9 citato.

7.— Per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettere h), l) ed s), Cost. è stato, infine, impugnato l'art. 34, che inserisce, nel testo della precedente legge provinciale 7 aprile 1997, n. 6 (Ordinamento dell'apprendistato), l'art. 22-bis (Riorganizzazione delle revisioni tecniche dei veicoli a motore di massa complessiva a pieno carico superiore a 3,5 tonnellate), il quale stabilisce che «Al fine di completare e ottimizzare l'organizzazione delle revisioni periodiche dei veicoli a motore e dei loro rimorchi la Provincia può autorizzare le imprese altamente specializzate a svolgere il prescritto controllo tecnico, nel rispetto della normativa tecnica vigente in materia, anche per i veicoli a motore di massa complessiva a pieno carico superiore a 3,5 tonnellate (...).».

Secondo il ricorrente, la disposizione censurata si porrebbe in contrasto, sotto plurimi profili, con l'art. 80 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), in forza del quale spetta allo Stato – e, per esso, al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti – il compito di stabilire, con appositi decreti ministeriali, «i criteri, i tempi e le modalità per l'effettuazione della revisione generale o parziale delle categorie di veicoli a motore e dei loro rimorchi, al fine di accertare che sussistano in essi le condizioni di sicurezza per la circolazione e di silenziosità e che i veicoli stessi non producano emanazioni inquinanti superiori ai limiti prescritti» (comma 1), consentendo al medesimo Ministero, «al fine di assicurare in relazione a particolari e contingenti situazioni operative degli uffici competenti del Dipartimento per i trasporti terrestri, il rispetto dei termini previsti per le revisioni periodiche dei veicoli a motore capaci di contenere al massimo sedici persone compreso il conducente, ovvero con massa complessiva a pieno carico fino a 3,5 t», di poter, «per singole province individuate con proprio decreto, affidare in concessione quinquennale le suddette revisioni ad imprese di autoriparazione che svolgono la propria attività nel campo della meccanica e motoristica, carrozzeria, elettrauto e gommista ovvero ad imprese che, esercendo in prevalenza attività di commercio di veicoli, esercitano altresì, con carattere strumentale o accessorio, l'attività di autoriparazione», (comma 8, primo periodo).

7.1.— La questione è fondata.

La disciplina della circolazione stradale – secondo la giurisprudenza della Corte (sentenze n. 223 del 2010 e n. 428 del 2004; ma anche sentenza n. 183 del 2012) – appartiene alla competenza esclusiva statale sotto vari profili: sicurezza, ordinamento civile, ambiente. In particolare, la disciplina sulla revisione dei veicoli si innesta nelle materie della sicurezza e dell’ambiente.

Sicché, la Provincia autonoma non può stabilire che l’affidamento in concessione di tale revisione possa valere per veicoli a motore di massa complessiva a pieno carico superiore a 3,5 tonnellate, considerato che la norma statale di cui all’art. 80 del d.lgs. n. 285 del 1992 consente ciò per veicoli a motore fino a 3,5 tonnellate.

Né la Provincia può, in contrario, fondatamente invocare la delega di cui all’art. 4-bis, comma 1, del decreto del Presidente della repubblica 19 novembre 1987, n.527 (norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di comunicazioni e trasporti di interesse provinciale), giacché si tratta di delega di funzioni amministrative e non di conferimento di potere legislativo, che, invece, nella specie è stato esercitato con la norma impugnata.

La riconduzione della disciplina oggetto della norma denunciata alla competenza esclusiva statale rende, inoltre, irrilevante la difesa provinciale sul versante “comunitario”, posto che è proprio lo Stato a disporre della regolamentazione di matrice europea.

per questi motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

- 1) dichiara l’illegittimità costituzionale degli articoli 9, comma 1, 32, comma 1, e 34 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 21 dicembre 2011, n. 15, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l’anno finanziario 2012 e per il triennio 2012-2014 (Legge finanziaria 2012)»;
- 2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell’articolo 7, comma 4, dell’anzidetta legge provinciale n. 15 del 2011, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli articoli 117, terzo comma, e 119 della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;
- 3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell’articolo 24, comma 1, della medesima legge provinciale n. 15 del 2011, 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 inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell’articolo 24, comma 2, della predetta legge provinciale n. 15 del 2011, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all’articolo 117, primo e secondo comma, lettere e) l) ed s) della Costituzione, con il ricorso in epigrafe;
- 5) dichiara estinto, relativamente alle questioni di legittimità costituzionale degli articoli 2, comma 6, 17, comma 1, e 18, comma 2, della stessa legge provinciale n. 15 del 2011, il giudizio promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 aprile 2013.

Luigi MAZZELLA, Presidente

Mario Rosario MORELLI, Redattore  
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 24 aprile 2013.

## **Sentenza: 23 aprile 2013, n. 79**

**Materie:** assistenza sanitaria - coordinamento della finanza pubblica

**Limiti violati:** artt. 97, 117, terzo comma, e 120, secondo comma Cost.

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** artt. 2, commi 4 e 5, 4, commi 6, 7 e 8, 5, comma 11, 6, comma 2, lettere c) e d), e 15, commi 6 e 13, della legge della Regione Campania 10 luglio 2012, n. 19 (Istituzione del registro tumori di popolazione della Regione Campania)

**Esito:** illegittimità costituzionale delle norme impugnate

**Estensore nota:** Cesare Belmonte

Il Presidente del Consiglio dei ministri solleva questioni di legittimità costituzionale di varie disposizioni della legge della Regione Campania 10 luglio 2012, n. 19 (Istituzione del registro tumori di popolazione della Regione Campania): Tale legge ha istituito sette registri tumori: quattro provinciali e tre subprovinciali, costituiti uno per ogni Azienda sanitaria locale della Regione, nonché un registro tumori infantili istituito presso il dipartimento di prevenzione di una delle ASL della Regione.

Il ricorrente premette che la Regione Campania ha disatteso l'Accordo sul Piano di rientro dai disavanzi sanitari 2007-2009 stipulato ai sensi dell'art. 1, comma 180, della l. 311/2004, (Legge finanziaria 2005), e pertanto il Governo ha esercitato i poteri sostitutivi previsti dall'art. 4, comma 2, del d.l. 159/2007 procedendo alla nomina del Presidente della Regione quale Commissario ad acta per la realizzazione del Piano di rientro.

Ricorda poi che con la l. 191/2009 (Legge finanziaria 2010), è stata concessa alle Regioni che si trovavano in gestione commissariale la possibilità di proseguire il Piano di rientro attraverso programmi operativi, e che ai sensi dei commi 80 e 95 dell'art. 2 di tale legge *gli interventi individuati dal piano sono vincolanti per la Regione, che è obbligata a rimuovere i provvedimenti, anche legislativi, e a non adottarne di nuovi che siano di ostacolo alla piena attuazione del piano di rientro.*

Il Commissario ad acta ha approvato il nuovo Programma operativo per l'anno 2010 e la bozza del Programma operativo 2011-2012. Successivamente, constatata la permanenza del disavanzo, il Commissario a ha approvato il Piano sanitario regionale 2011-2013 e quindi l'adeguamento per l'anno 2012 dei Programmi operativi 2011-2012.

Il ricorrente illustra quindi i profili di illegittimità costituzionale della legge regionale, individuando **due gruppi** di norme.

Il primo gruppo, comprensivo degli artt. 2, commi 4 e 5, 4, commi 6, 7 e 8, 5, comma 11, 6, comma 2, lettera c), 15, commi 6 e 13, sarebbe in contrasto con gli artt. 120, secondo comma, e 117, terzo comma, Cost.

Il secondo gruppo, comprensivo degli artt. 4, comma 6, lettera a) e comma 7, lettera a), 6, comma 2, lettera d), 15, comma 6, violerebbe gli artt. 97, 120, secondo comma, e 117, terzo comma, Cost.

Le norme del **primo gruppo** dispongono che la gestione di ogni registro tumori sia affidata ad unità operative strutturate presso ciascun dipartimento di prevenzione delle ASL e della Regione. L'istituzione di queste nuove strutture organizzative interferirebbe con l'attuazione del Piano di rientro dal disavanzo sanitario affidata al Commissario ad acta e menomerebbe le sue attribuzioni.



Il mandato commissariale affida infatti al Commissario, fino all'avvenuta attuazione del Piano, il riassetto della rete ospedaliera e la sospensione di eventuali nuove iniziative regionali in corso finalizzate a realizzare nuove strutture sanitarie pubbliche nonché ad autorizzare ed accreditare strutture sanitarie.

Questa interferenza sarebbe idonea ad integrare la violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost.

Le disposizioni in oggetto non rispetterebbero inoltre i vincoli posti dal Piano di rientro ai fini della riduzione delle unità operative semplici e complesse, ponendosi in contrasto con un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica stabilito dall'art. 2, commi 80 e 95, della l. 191/2009, con conseguente violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Le norme del **secondo gruppo** riservano all'assessorato regionale alla sanità la nomina dei sette responsabili dei registri tumori provinciali e subprovinciali, del responsabile del registro tumori infantili e del funzionario del centro di coordinamento, ma -argomenta il ricorrente- non si precisa quali siano le modalità delle nomine e se queste riguardino o meno il personale già dipendente dal servizio sanitario regionale.

Per questi motivi le stesse norme contrasterebbero con i principi di buon andamento ed imparzialità della pubblica amministrazione nonché con il principio del pubblico concorso di cui all'art. 97 Cost.

La previsione di nuovi incarichi professionali menomerebbe inoltre il mandato commissariale che prevede la razionalizzazione ed il contenimento della spesa per il personale, determinando la violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost.; sotto altro profilo, verrebbe eluso il blocco del turn over del personale imposto dal Piano di rientro, in contrasto coi principi di coordinamento della finanza pubblica di cui alla l. 191/2009 e quindi in violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost..

La Regione Campania non si è costituita in giudizio.

Tanto premesso, ad avviso della Corte costituzionale **le questioni sono fondate.**

La Corte ribadisce che le funzioni amministrative del Commissario devono essere poste al riparo da ogni interferenza degli organi regionali e che ogni intervento che possa aggravare il disavanzo sanitario regionale avrebbe l'effetto di ostacolare l'attuazione del piano di rientro e, quindi, l'esecuzione del mandato commissariale.

La delibera di attribuzione del mandato commissariale per la prosecuzione del Piano di rientro prevede il riassetto della rete ospedaliera e territoriale assegnando inoltre al Commissario l'incarico di sospendere eventuali nuove iniziative regionali in corso per la realizzazione o l'apertura di nuove strutture sanitarie pubbliche ovvero per l'autorizzazione e l'accreditamento di strutture sanitarie private fino all'avvenuta adozione del Piano di riassetto della rete ospedaliera, della rete laboratoristica e della rete di assistenza specialistica ambulatoriale. La stessa delibera assegna al Commissario la realizzazione e il contenimento della spesa del personale, e a loro volta i Programmi operativi di adeguamento 2011-2012 prevedono il blocco totale delle assunzioni.

Ne deriva che le norme impugnate, in quanto interferenti con le funzioni e le attività del Commissario ad acta, **sono illegittime per violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost.**

**Le questioni sono fondate anche con riferimento alla dedotta violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.**

Sia l'art. 1, comma 796, lettera b), della l. 296/2006 (Legge finanziaria 2007), sia l'art. 2, commi 80 e 95, della l. 191/2009, invocati dal ricorrente come parametri interposti, esprimono un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica rendendo vincolanti per le Regioni che li abbiano sottoscritti gli interventi individuati negli accordi di cui all'art. 1, comma 180, della l. 311/2004, finalizzati a realizzare il contenimento della spesa sanitaria ed a ripianare i debiti anche mediante la previsione di speciali contributi finanziari dello Stato.

Nel prevedere l'istituzione di nuovi uffici e soprattutto nel dotarli di aggiuntive risorse strumentali, umane e finanziarie, le norme censurate *si pongono in contrasto con l'obiettivo del rientro nell'equilibrio economico-finanziario* perseguito con l'Accordo sul Piano di rientro e con il

Piano medesimo; contrasto reso palese dall'esistenza di una norma finanziaria (art. 16) che impegna risorse finanziarie in funzione di una gestione efficiente del registro tumori della Regione Campania. Da qui la violazione dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica sanciti dalla normativa statale suaccennata.

La Corte dichiara inoltre **in via consequenziale** l'illegittimità costituzionale anche **dell'art. 16** della l. r. Campania 19/2012.

Infine, la fondatezza delle questioni di costituzionalità sollevate con riferimento ai parametri di cui agli artt. 120, secondo comma, e 117, terzo comma, Cost. comporta **l'assorbimento** delle ulteriori censure incentrate sulla violazione dell'art. 97 Cost.

Sanità pubblica - Norme della Regione Campania - Gestione - Affidamento ad unità operative, appositamente istituite e strutturate presso ciascun dipartimento di prevenzione delle ASL e della Regione - Interferenza con le funzioni e le attività del Commissario ad acta per l'attuazione del Piano di rientro dal disavanzo sanitario, lesiva della potestà sostitutiva legittimamente esercitata dallo Stato - Inosservanza dei vincoli posti dal Piano di rientro in materia di organizzazione sanitaria, espressione di un principio fondamentale diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria - Illegittimità costituzionale. - Legge della Regione Campania 10 luglio 2012, n. 19, artt. 2, commi 4 e 5, 4, commi 6, 7 e 8, 5, comma 11, 6, comma 2, lettera c), e 15, commi 6 e 13. - Costituzione, artt. 117, terzo comma, e 120; legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, commi 80 e 95; legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 796, lettera b).

Sanità pubblica - Norme della Regione Campania - Registro tumori della popolazione della Regione Campania - Nomina dei sette responsabili dei registri tumori provinciali e subprovinciali, del responsabile del registro tumori infantili e del funzionario del centro coordinamento - Mancata individuazione delle procedure e, per i candidati, omessa indicazione del requisito dell'appartenenza al servizio sanitario regionale - Interferenza con le funzioni e le attività del Commissario ad acta per l'attuazione del Piano di rientro dal disavanzo sanitario, lesiva della potestà sostitutiva legittimamente esercitata dallo Stato - Inosservanza dei vincoli posti dal Piano di rientro in materia di organizzazione sanitaria, espressione di un principio fondamentale diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria - Illegittimità costituzionale - Assorbimento delle ulteriori censure. - Legge della Regione Campania 10 luglio 2012, n. 19, artt. 4, comma 6, lettera a), e comma 7, lettera a), 6, comma 2, lettera d), e 15, comma 6. - Costituzione, artt. 117, terzo comma, e 120 (art. 97).

Sanità pubblica - Norme della Regione Campania - Registro tumori della popolazione della Regione Campania - Istituzione di nuovi uffici con dotazione di aggiuntive risorse strumentali, umane e finanziarie - Dichiarazione di illegittimità costituzionale - Disposizioni relative allo stanziamento finanziario, comportanti spese ulteriori rispetto a quelle già stanziati - Interferenza con le funzioni e le attività del Commissario ad acta per l'attuazione del Piano di rientro dal disavanzo sanitario, lesiva della potestà sostitutiva legittimamente esercitata dallo Stato - Inosservanza dei vincoli posti dal Piano di rientro in materia di organizzazione sanitaria, espressione di un principio fondamentale diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria - Illegittimità costituzionale in via consequenziale. - Legge della Regione Campania 10 luglio 2012, n. 19, art. 16. - Costituzione, artt. 117, terzo comma, e 120; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 27. (GU n.19 del 8-5-2013)

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 19 e 32 della legge della Regione Basilicata 30 dicembre 2011, n. 26 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Basilicata - legge finanziaria 2012), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso spedito il 28 febbraio, notificato il 2 marzo 2012, depositato in cancelleria il 6 marzo 2012 ed iscritto al n. 57 del registro ricorsi 2012.

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

*udito* nell'udienza pubblica del 12 marzo 2013 il Giudice relatore Paolo Grossi;

*uditi* l'avvocato dello Stato Fabrizio Fedeli per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Francesco Saverio Marini per la Regione Basilicata.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1.— Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna in via principale gli articoli 19 e 32 della legge della Regione Basilicata 30 dicembre 2011, n. 26, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Basilicata - legge finanziaria 2012», denunciandone il contrasto, rispettivamente, quanto alla prima disposizione, con gli articoli 3, 97 e 136 della Costituzione e, quanto alla seconda, con gli artt. 117, primo e secondo comma, lettere q) ed s), Cost.

2.— A proposito dell'art. 19 della citata legge regionale, il ricorrente rammenta come lo stesso preveda, attraverso il rinvio alle finalità di cui all'art. 14 della legge regionale 24 dicembre 2008, n. 31 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione annuale e pluriennale della Regione Basilicata - legge finanziaria 2009), come modificata dall'art. 33 della legge regionale 7 agosto 2009, n. 27 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2009 e del bilancio pluriennale per il triennio 2009/2011), un contributo regionale per la stabilizzazione dei lavoratori impegnati in attività socialmente utili (ASU) e che siano utilizzati da almeno tre anni presso i Comuni e gli altri enti pubblici, nonché per la stabilizzazione dei lavoratori ex LSU che abbiano intrattenuto rapporti contrattuali di collaborazione coordinata e continuativa per la durata di 60 mesi con pubbliche amministrazioni dal 2001 al 2008 o in essere.

Il comma 1 dell'art. 14 della citata legge n. 31 del 2008 – che detta, dunque, la disciplina “sostanziale” della disposizione finanziaria oggetto di impugnativa – è stato peraltro sostituito – come espressamente puntualizzato nello stesso testo della disposizione censurata – dal comma 2 dell'art. 33 della richiamata legge regionale n. 27 del 2009; il quale ultimo, a sua volta, è stato sostituito, dapprima, ad opera dell'art. 11, comma 1, della legge regionale 30 dicembre 2009, n. 42 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione annuale e pluriennale della Regione Basilicata - legge finanziaria 2010) (a decorrere dal 1° gennaio 2010, secondo quanto stabilito dall'art. 86, comma 1, della stessa legge) e, poi, dall'art. 1 della legge regionale 29 gennaio 2010, n. 10 (Modifiche all'art. 11 della legge regionale 30 dicembre 2009, n. 42). Ebbene, entrambe tali ultime disposizioni novellatrici sono state dichiarate costituzionalmente illegittime con la sentenza n. 67 del 2011, la quale appunto le censurò, in riferimento all'art. 97 Cost., sul rilievo che esse prevedessero la promozione della stabilizzazione dei soggetti contemplati senza anche prevedere che questi dovessero superare un pubblico concorso. L'indicato parametro risultava violato – osservò la Corte – in quanto esso «impone il concorso quale modalità di reclutamento del personale delle pubbliche amministrazioni e consente deroghe a tale principio solo qualora ricorrano esigenze particolari e sia adeguatamente garantita la professionalità dei prescelti»: circostanze che non ricorrevano nella specie. Né poteva soccorrere, in senso contrario, il rilievo secondo cui, nel sancire, al comma 1, che la promozione della stabilizzazione dovesse svolgersi «in armonia con quanto previsto dai commi 550 e 551 dell'art. 2 della legge 24 dicembre 2007, n. 244», si prevedesse, al comma 2, che le assunzioni dovessero avvenire «in ogni caso attraverso procedure selettive»: il concorso pubblico richiesto dall'art. 97 Cost. – si puntualizzò – «è cosa diversa rispetto a generiche e non meglio precisate procedure selettive. Esso, infatti, è una procedura aperta a tutti (“stabilizzandi” o no che siano) che sfocia nell'assunzione dei più meritevoli; le seconde, invece, consistono in accertamenti relativi alle capacità professionali dei soli appartenenti alle categorie di “stabilizzandi” individuate dalle norme regionali».

3.— La disposizione ora censurata, dunque, procedendo a finanziare nuovamente, per l'anno 2012, le procedure per la stabilizzazione del medesimo personale, contrasterebbe, a giudizio del ricorrente, con gli artt. 3 e 97 nonché con l'art. 136 Cost.: per le sue connotazioni di carattere provvedimentale, essa andrebbe assoggettata ad un rigoroso scrutinio di non arbitrarietà e di rispetto del principio di legalità della azione amministrativa; d'altra parte, mirando a reintrodurre una disciplina già dichiarata costituzionalmente illegittima, presenterebbe gli stessi vizi di quella espunta dall'ordinamento.

4.— L'art. 32 della medesima legge regionale n. 26 del 2011 sarebbe a sua volta in contrasto con gli artt. 117, primo comma, e 117, secondo comma, lettere q) ed s), della Costituzione nella parte in cui prevede che, per motivi di compravendita, è consentita la movimentazione di animali domestici della specie bovina ed ovicaprina con documentazione di scorta priva della vidimazione del Servizio Veterinario ufficiale della ASL competente in ordine alla avvenuta vaccinazione dei medesimi animali. Sottolinea al riguardo il ricorrente che il regolamento CE/1266/2007 (Regolamento della Commissione relativo alle misure di applicazione della direttiva 2000/75/CE per quanto riguarda la lotta, il controllo, la vigilanza e le restrizioni dei movimenti di alcuni animali appartenenti a specie ricettive alla febbre catarrale), richiamato dalla disposizione impugnata, si riferisce alle misure applicative della direttiva 2000/75/CE (Direttiva del Consiglio che stabilisce disposizioni specifiche relative alle misure di lotta e di eradicazione della febbre catarrale degli ovini), concernente la lotta alla febbre catarrale (blue tongue). Disposizioni, quelle richiamate, che dovrebbero ritenersi riconducibili alla materia della "profilassi internazionale", rientrante nella competenza legislativa esclusiva dello Stato a norma dell'art. 117, secondo comma, lettera q), Cost., con profili incidenti sulla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, anch'essa riservata alla legislazione statale, ai sensi della lettera s) del medesimo art. 117, secondo comma, Cost. Non sarebbe consentita l'adozione, sul territorio regionale, di interventi difformi rispetto alla normativa statale, in quanto ciò contrasterebbe con l'esigenza di discipline di carattere unitario.

5.— Le questioni sono entrambe fondate.

6.— A proposito delle censure riguardanti l'art. 19, assume carattere pregiudiziale ed assorbente – anche sulla base della palese inconferenza degli argomenti addotti dalla Regione per legittimare la disposizione in questione rispetto a quelle dichiarate costituzionalmente illegittime con la richiamata sentenza n. 67 del 2011 – il profilo della lamentata violazione dell'art. 136 della Costituzione.

Secondo la Regione, infatti, la disposizione impugnata, facendo riferimento testuale alla modifica dell'art. 14 della legge regionale n. 31 del 2008, avvenuta ad opera dell'art. 33 della legge regionale n. 27 del 2009, conterrebbe una previsione antecedente alle disposizioni modificative poi dichiarate costituzionalmente illegittime, restando perciò estranea all'influenza del "giudicato costituzionale": essa provvederebbe soltanto ad operare uno stanziamento diretto a coprire i costi sopportati dagli enti pubblici che avessero già effettuato stabilizzazioni di personale precario alle condizioni di legge, in linea con quanto previsto al comma 3 del predetto art. 33 (che riconosce ai Comuni un contributo unitario per ogni lavoratore stabilizzato).

L'assunto appare privo di fondamento. Da un lato, infatti, è agevole rilevare che il richiamo operato dalla disposizione impugnata all'art. 14 della legge regionale n. 31 del 2008, come modificato, appunto, dall'art. 33 della legge regionale n. 27 del 2009 – indipendentemente dalla astratta questione della successione delle leggi nel tempo, che, pure, risulterebbe per se stessa decisiva (posto che, data una modifica a un testo legislativo, il richiamo a questo da parte di una legge successiva non può intendersi riferito, né riferibile, al testo antecedente alla modifica) – assume risalto proprio per la indicazione delle "finalità" alle quali è destinato lo stanziamento: finalità che consistevano – e che tuttora consisterebbero – appunto nella promozione della

stabilizzazione del personale precario e che, a causa della mancanza di previsione di procedure concorsuali, determinarono, come si è detto, l'intervento demolitore di questa Corte.

La circostanza che si tratti di un richiamo meramente formale finisce per costituire, quindi, un semplice espediente, che non può impedire di cogliere la sostanza della volontà legislativa di mantenere in piedi o di ripristinare, sia pure indirettamente, in contrasto con il sistema dell'efficacia delle decisioni caducatorie, gli effetti di quella struttura normativa che aveva formato oggetto della richiamata pronuncia di illegittimità costituzionale (analogamente, più di recente, la sentenza n. 99 del 2012) e contro la quale ora, dunque, pertinentemente tornano a dirigersi le censure del Governo. Si consideri, del resto, che, sia la norma di attribuzione di un contributo unitario ai Comuni (art. 33, comma 3, già richiamato), sia la norma di finanziamento complessivo (come quella qui all'esame) figuravano nella disciplina in discorso sin dal suo originario impianto – si veda l'art. 46, comma 4, della legge regionale 6 agosto 2008, n. 20 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2008) – e che queste norme sono state, sia pure in vario modo, più volte riprodotte o modificate nei termini di cui si è detto: cosicché risulta, comunque, smentito dal succedersi degli innesti normativi l'argomento, prospettato dalla resistente a giustificazione della norma impugnata, secondo cui questa sarebbe destinata a far fronte a necessità del tutto occasionali e contingenti.

7.— Pur senza considerare che la giurisprudenza costituzionale ha ripetutamente «qualificato le norme statali in materia di stabilizzazione dei lavoratori precari come principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, in quanto le stesse perseguono la finalità del contenimento della spesa nello specifico settore del personale» (così la sentenza n. 51 del 2012), non può, del resto, non sottolinearsi, da un diverso ma concorrente profilo, come il contenuto o il carattere meramente finanziario di una disposizione, quale quella impugnata, non possa ragionevolmente implicare una sua completa autonomia rispetto all'oggetto o all'obiettivo cui il (nel caso, rinnovato) finanziamento si riferisce: come se – ciò che si vorrebbe nella specie – la vicenda della destinazione di una somma per la stabilizzazione dei lavoratori possa risultare del tutto indipendente rispetto a quella delle “modalità” attraverso le quali si svolga il concreto realizzarsi della stabilizzazione.

Ove, in altre parole, i singoli enti destinatari del finanziamento fossero essi normativamente tenuti a rispettare i dicta di questa Corte con specifico riguardo all'art. 97 Cost. – il quale, come si è sottolineato, impone di reclutare il personale delle pubbliche amministrazioni attraverso pubblico concorso, consentendosi deroghe solo qualora ricorrano esigenze particolari e sia adeguatamente garantita la professionalità dei prescelti –, si dovrebbe ipotizzare una diversità di sfere di responsabilità, nel senso che la previsione del finanziamento regionale non inciderebbe, in sé, sulle procedure di stabilizzazione, da riservare a diverse previsioni normative.

Resta, però, il fatto che, nel caso di specie, la Regione non soltanto non ha indicato le specifiche fonti normative dalle quali potersi trarre la regolamentazione di siffatte “modalità” – si ribadisce che fu proprio tale carenza a generare il ricordato intervento demolitore di questa Corte – ma, addirittura, essa si limita a traslare in capo agli enti finanziati un simile sindacato di legalità, nonostante che siano proprio gli enti medesimi a ricevere dalla stessa legge regionale la base normativa per procedere alle stabilizzazioni.

Né, d'altra parte, può trascurarsi di sottolineare – a ulteriore dimostrazione della implausibilità di una diversa lettura del quadro normativo – che sin dal 2005 la Regione Basilicata ha adottato una legge (19 gennaio 2005, n. 2) di «delegificazione dei provvedimenti in materia di prosecuzione e stabilizzazione lavorativa dei soggetti impegnati in attività socialmente utili», stabilendo, poi, con varie deliberazioni regionali, programmi ed interventi in materia di stabilizzazione degli stessi.

8.— Del pari fondata si rivela la questione riguardante l'art. 32 della legge regionale impugnata, posto che si sopprime nei fatti la certificazione del veterinario della ASL competente in materia di movimentazione del bestiame, sostituendola con una autocertificazione.

Vanno in proposito evocati i precedenti rappresentati dalle sentenze n. 12 del 2004 e n. 406 del 2005, ove, proprio con riferimento alle cautele imposte per evitare la diffusione ed il contagio della febbre catarrale dei ruminanti e degli ovini, si è richiamato il principio che devolve alla competenza esclusiva dello Stato la legislazione in materia di “profilassi internazionale”, con il coinvolgimento, anche, di profili riguardanti la tutela dell’ambiente e dell’ecosistema, anch’essa riservata alla competenza legislativa dello Stato.

Appare, d’altra parte, fin troppo evidente che la normativa statale che prevede il controllo sanitario della ASL competente sul bestiame in transito – in linea con quanto previsto in sede comunitaria e UE (si veda, da ultimo, il reg. CE 30 maggio 2012, n. 456/2012, Regolamento di esecuzione della Commissione che modifica il regolamento (CE) n. 1266/2007 relativo alle misure di applicazione della direttiva 2000/75/CE del Consiglio per quanto riguarda la lotta, il controllo, la vigilanza e le restrizioni dei movimenti di alcuni animali appartenenti a specie ricettive alla febbre catarrale) – é destinata ad assicurare, anche in relazione al profilo delle procedure (ad esempio in tema di programmi di prevenzione o di controllo e vigilanza), oltre che a quello strettamente sanzionatorio, una indispensabile uniformità di disciplina su tutto il territorio nazionale, secondo livelli minimi di tutela che necessitano, proprio per le esigenze della profilassi, di una ineludibile omogeneità di criteri e parametri di valutazione.

Né sembrerà superfluo ricordare, in tale quadro di riferimento, che spetta alla competenza del Ministero della salute la cura dei rapporti con l’Organizzazione mondiale della sanità e con altre Agenzie ONU anche per l’attuazione di convenzioni e di programmi sanitari internazionali.

per questi motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l’illegittimità costituzionale degli articoli 19 e 32 della legge della Regione Basilicata 30 dicembre 2011, n. 26 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Basilicata - legge finanziaria 2012).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 aprile 2013.

Luigi MAZZELLA, Presidente  
Paolo GROSSI, Redattore  
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 23 aprile 2013.

## **Sentenza: 3 maggio 2013, n. 81**

**Materia:** separazione tra funzioni di indirizzo e gestione

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via incidentale

**Limiti violati:** articolo 97 Cost.

**Remittente:** Tribunale amministrativo regionale Sardegna – sez. II

**Oggetto:** articolo 8 legge Regione Sardegna 13 novembre 1998, n. 31 (disciplina del personale regionale e dell'organizzazione degli uffici della Regione); articolo 48 comma 3 legge Regione Sardegna 12 giugno 2006, n. 9 (Conferimento di funzioni e compiti agli enti locali)

**Esito:** legittimità dell'articolo 48 comma 3 l.r. Sardegna n. 9/2006; inammissibilità della questione relativa all'articolo 8 comma 4 l.r. Sardegna n.31/1998

**Estensore nota:** Alessandra Cecconi

Il TAR Sardegna solleva questione di legittimità costituzionale delle norme in epigrafe indicate nel corso di un giudizio avente ad oggetto una delibera con la quale la Giunta regionale si era espressa sulla compatibilità ambientale di un progetto relativo al rinnovo di concessione mineraria.

Assume il remittente che l'articolo 48 comma 3 l.r. Sardegna n. 9/2006 nel demandare alla Giunta regionale la competenza a deliberare in materia di valutazione di impatto ambientale (VIA), sulla base di attività istruttoria svolta dai dirigenti regionali, contrasta con il principio di separazione tra funzioni di indirizzo politico e funzioni di gestione, espressione diretta dei principi di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione sanciti dall'articolo 97 Cost.

Ciò sul presupposto che la valutazione di impatto ambientale è un atto amministrativo di gestione, di natura tecnico discrezionale, in cui non rilevano profili di programmazione o valutazioni di indirizzo politico.

La Corte, anche alla luce di proprie precedenti pronunce, conferma che il principio di separazione tra indirizzo e gestione ha carattere generale e trova il suo fondamento nell'articolo 97 Cost., tuttavia precisa che spetta poi al legislatore individuare la linea di demarcazione tra atti di indirizzo e atti gestionali. Nello stabilire tale limite il legislatore non può compiere scelte che contrastino in modo irragionevole con il principio di separazione venendo a ledere l'imparzialità dell'amministrazione.

Procedendo all'esame della norma sulla base di quanto richiamato la Corte riconosce che la stessa è conforme alla Costituzione in quanto non irragionevole.

Infatti la VIA è un provvedimento particolarmente complesso in cui accanto a verifiche di natura tecnica sulla compatibilità ambientale di un progetto (che rientrano nell'attività di gestione in senso stretto) *“si affiancano e si intrecciano complesse valutazioni che – nel bilanciare fra loro una pluralità di interessi pubblici quali la tutela dell'ambiente, il governo del territorio e lo sviluppo economico – assumono indubbiamente un particolare rilievo politico”*.

Da qui l'infondatezza della questione.

Viene invece dichiarata inammissibile, per difetto di rilevanza la questione relativa all'articolo 8 comma 4 l.r. Sardegna n. 31/1998.

**Attività amministrativa - Norme della Regione Sardegna - Previsione che il criterio di riparto tra le funzioni di indirizzo politico, rimesse agli organi politici, e le funzioni di gestione amministrativa, affidate ai dirigenti, possa essere derogato soltanto a opera di specifiche disposizioni legislative - Carenza di argomentazioni circa la necessaria applicazione delle disposizioni censurate nel giudizio a quo - Difetto di motivazione in ordine alla**

rilevanza - Manifesta inammissibilità della questione. - Legge della Regione Sardegna 13 novembre 1998, n. 31, art. 8, comma 4. - Costituzione, art. 97.

Attività amministrativa - Norme della Regione Sardegna - Attribuzione alla Giunta regionale, anziché ai dirigenti della Regione, del potere decisionale in ordine alla valutazione di impatto ambientale - Asserita violazione del principio di separazione tra funzioni di indirizzo politico e funzioni di gestione amministrativa, espressione dei principi di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione - Insussistenza - Ragionevolezza della scelta di attribuire alla Giunta regionale il potere decisionale, prevedendo espressamente che debba tener conto dell'attività istruttoria svolta dai dirigenti regionali - Non fondatezza della questione. - Legge della Regione Sardegna 12 giugno 2006, n. 9, art. 48, comma 3. - Costituzione, art. 97. (GU n.19 del 8-5-2013)

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 8 della legge della Regione autonoma Sardegna 13 novembre 1998, n. 31 (Disciplina del personale regionale e dell'organizzazione degli uffici della Regione) e dell'articolo 48, comma 3, della legge della Regione autonoma Sardegna 12 giugno 2006, n. 9 (Conferimento di funzioni e compiti agli enti locali), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna, nel procedimento vertente tra la s.p.a. C. P. e la Regione autonoma Sardegna ed altri, con ordinanza del 12 ottobre 2011, iscritta al n. 279 del registro ordinanze 2011 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 2, prima serie speciale, dell'anno 2012.

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

*udito* nell'udienza pubblica del 9 aprile 2013 il Giudice relatore Sabino Cassese;

*udito* l'avvocato Massimo Luciani per la Regione autonoma Sardegna.

#### *Ritenuto in fatto*

(omissis)

#### *Considerato in diritto*

1. – Con ordinanza del 12 ottobre 2011, depositata nella cancelleria il 21 dicembre 2011 (reg. ord. n. 279 del 2011), il Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna, sezione seconda, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 48, comma 3, della legge della Regione Sardegna 12 giugno 2006, n. 9 (Conferimento di funzioni e compiti agli enti locali), e dell'articolo 8, comma 4, della legge della Regione Sardegna 13 novembre 1998, n. 31 (Disciplina del personale regionale e dell'organizzazione degli uffici della Regione), per violazione dell'articolo 97 della Costituzione.

2. – In via preliminare, vanno esaminate le eccezioni di inammissibilità prospettate dalla Regione autonoma Sardegna.

2.1. – Ad avviso della difesa regionale, «il remittente nulla osserva in ordine al persistere dell'interesse, in capo al ricorrente nel giudizio principale, all'annullamento dell'atto originariamente impugnato», nonostante il provvedimento impugnato risalga «al 30 gennaio del 2009» e il TAR Sardegna abbia «accolto l'istanza cautelare proposta dalla parte privata» con



ordinanza n. 234 del 3 giugno 2009. Ciò renderebbe la questione inammissibile per difetto di rilevanza.

L'eccezione non è fondata.

L'accoglimento dell'istanza cautelare non ha determinato la cessazione dell'interesse del ricorrente nel giudizio principale, né ha esaurito i poteri del giudice rimettente, il quale ha sollevato le questioni di legittimità costituzionale nella fase di merito del giudizio principale. Inoltre, il decorso del tempo, invocato dalla difesa regionale quale ragione di inammissibilità, non ha conseguenze sull'applicazione delle norme censurate nel giudizio tuttora pendente e dunque non incide sulla rilevanza delle questioni.

2.2. – La Regione autonoma della Sardegna, poi, eccepisce che le questioni sarebbero inammissibili per difetto di motivazione in ordine alla rilevanza, perché il giudice rimettente non avrebbe fornito alcuna argomentazione circa la «necessaria applicazione» delle disposizioni censurate nel giudizio innanzi a lui pendente.

2.2.1. – Tale eccezione va accolta con riguardo all'art. 8, comma 4, della legge regionale n. 31 del 1998. Questa disposizione si limita a prevedere che il criterio di riparto – fissato dal medesimo art. 8 – tra le funzioni di indirizzo politico, rimesse agli organi politici, e le funzioni di gestione amministrativa, affidate ai dirigenti, possa essere derogato soltanto a opera di specifiche disposizioni legislative. La norma, quindi, non trova diretta applicazione nel giudizio principale. Ne discende che la questione riferita all'art. 8, comma 4, della legge della Regione Sardegna n. 31 del 1998 è manifestamente inammissibile per difetto di rilevanza (da ultimo, sentenza n. 257 del 2012).

2.2.2. – L'eccezione va respinta, invece, con riguardo all'art. 48, comma 3, della legge della Regione autonoma Sardegna n. 9 del 2006. Tale disposizione attribuisce alla Giunta regionale la competenza a deliberare in materia di valutazione di impatto ambientale (VIA), sulla base dell'attività istruttoria svolta dai dirigenti regionali: laddove tale disposizione fosse dichiarata costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 97 Cost., ne deriverebbe, come osservato dal giudice rimettente, «l'illegittimità della deliberazione della giunta regionale impugnata dalla ricorrente sotto il profilo preliminare ed assorbente dell'incompetenza della giunta regionale medesima ad esprimere il giudizio di compatibilità ambientale». Si deve, perciò, ritenere che la disposizione censurata trovi applicazione nel giudizio principale e che il giudice rimettente abbia sufficientemente motivato la rilevanza della questione (da ultimo, sentenza n. 236 del 2012).

3. – La questione relativa all'art. 48, comma 3, della legge della Regione autonoma Sardegna n. 9 del 2006 deve quindi essere esaminata nel merito.

Ad avviso del giudice rimettente, l'attribuzione alla Giunta regionale, anziché ai dirigenti della Regione, del potere decisionale in ordine alla valutazione di impatto ambientale (ma «sulla base dell'attività istruttoria» svolta dai dirigenti) violerebbe il principio di separazione tra funzioni di indirizzo politico e funzioni di gestione amministrativa, «espressione diretta dei principi di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione sanciti dall'art. 97 della Costituzione», in quanto la valutazione di impatto ambientale costituirebbe un «atto amministrativo di gestione, di natura tecnico discrezionale, senza che nell'espressione di tale giudizio rilevino profili di programmazione, o valutazioni di indirizzo politico».

La questione non è fondata.

Il ragionamento svolto dal giudice rimettente si articola in due passaggi argomentativi. Innanzitutto, il principio di separazione tra funzioni di indirizzo politico e funzioni di gestione amministrativa costituirebbe espressione dell'art. 97 Cost.; in secondo luogo, l'atto oggetto del giudizio principale – la valutazione di impatto ambientale – dovrebbe essere qualificato come atto di gestione. Se la prima affermazione risulta in linea con le giurisprudenza costituzionale, la seconda va respinta, nei termini chiariti di seguito.

3.1. – Il principio di separazione tra funzioni di indirizzo politico-amministrativo, spettanti agli organi di governo, e funzioni di gestione amministrativa, proprie dei dirigenti, introdotto dal d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 (Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), è stato poi «accentuato» dal legislatore, «proprio per porre i dirigenti (generali) “in condizione di svolgere le loro funzioni nel rispetto dei principî d'imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione”» (sentenza n. 104 del 2007). Tale rafforzamento si è realizzato, dapprima, con il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80 (Nuove disposizioni in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nelle amministrazioni pubbliche, di giurisdizione nelle controversie di lavoro e di giurisdizione amministrativa, emanate in attuazione dell'articolo 11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59) e, poi, con il d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche).

Con riferimento alla dirigenza amministrativa, la giurisprudenza costituzionale ha affermato più volte che una «netta e chiara separazione tra attività di indirizzo politico-amministrativo e funzioni gestorie» (sentenza n. 161 del 2008) costituisce una condizione «necessaria per garantire il rispetto dei principi di buon andamento e di imparzialità dell'azione amministrativa» (sentenza n. 304 del 2010; nello stesso senso, sentenze n. 390 del 2008, n. 104 e n. 103 del 2007). Al principio di imparzialità sancito dall'art. 97 Cost. si accompagna, come «natural[e] corollari[o]», la separazione «tra politica e amministrazione, tra l'azione del “governo” – che, nelle democrazie parlamentari, è normalmente legata agli interessi di una parte politica, espressione delle forze di maggioranza – e l'azione dell’“amministrazione” – che, nell'attuazione dell'indirizzo politico della maggioranza, è vincolata invece ad agire senza distinzione di parti politiche, al fine del perseguimento delle finalità pubbliche obbiettivate dall'ordinamento» (sentenza n. 453 del 1990).

3.2. – La separazione tra funzioni di indirizzo politico-amministrativo e funzioni di gestione amministrativa, quindi, costituisce un principio di carattere generale, che trova il suo fondamento nell'art. 97 Cost. L'individuazione dell'esatta linea di demarcazione tra gli atti da ricondurre alle funzioni dell'organo politico e quelli di competenza della dirigenza amministrativa, però, spetta al legislatore. A sua volta, tale potere incontra un limite nello stesso art. 97 Cost.: nell'identificare gli atti di indirizzo politico amministrativo e quelli a carattere gestionale, il legislatore non può compiere scelte che, contrastando in modo irragionevole con il principio di separazione tra politica e amministrazione, ledano l'imparzialità della pubblica amministrazione.

Con la disposizione censurata, il legislatore regionale ha attribuito alla Giunta il potere di decidere sulla valutazione di impatto ambientale di interesse provinciale o regionale; tuttavia, tale potere decisionale deve tener conto, per espressa previsione legislativa, dell'attività istruttoria svolta dai dirigenti regionali. La scelta realizzata dal legislatore regionale determina una divisione di competenze tra la Giunta e i dirigenti regionali che non appare irragionevole, anche in considerazione della particolare complessità della VIA. In quest'ultimo atto, infatti, a verifiche di natura tecnica circa la compatibilità ambientale del progetto, che rientrano nell'attività di gestione in senso stretto e che vengono realizzate nell'ambito della fase istruttoria, possono affiancarsi e intrecciarsi complesse valutazioni che – nel bilanciare fra loro una pluralità di interessi pubblici quali la tutela dell'ambiente, il governo del territorio e lo sviluppo economico – assumono indubbiamente un particolare rilievo politico. In ragione di ciò, il riparto di competenze previsto dalla disposizione censurata, in un ambito caratterizzato da un intreccio di attività a carattere gestionale e di valutazioni di tipo politico, non viola l'art. 97 Cost.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara manifestamente inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 8, comma 4, della legge della Regione autonoma Sardegna 13 novembre 1998, n. 31 (Disciplina del personale regionale e dell'organizzazione degli uffici della Regione), sollevata, in riferimento all'articolo 97 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna, sezione seconda, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 48, comma 3, della legge della Regione Sardegna 12 giugno 2006, n. 9 (Conferimento di funzioni e compiti agli enti locali), sollevata, in riferimento all'articolo 97 Cost., dal Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna, sezione seconda, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 aprile 2013.

Franco GALLO, Presidente  
Sabino CASSESE, Redattore  
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 3 maggio 2013.

## **Sentenza: 22 maggio 2013, n. 90**

**Materia:** caccia

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via incidentale

**Limiti violati:** artt. 117, secondo comma, lettera s) Cost.

**Rimettente:** Tribunale amministrativo della Toscana

**Oggetto:** art. 7 della legge della Regione Toscana 10 giugno 2002, n. 20 recante e dell'art. 28, comma 12, della legge della «Calendario venatorio e modifiche alla legge regionale 12 gennaio 1994, n. 3 (Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 «Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio»); dell'art. 28, comma 12, della legge della Regione Toscana 12 gennaio 1994, n. 3 (Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 «Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio»)

**Esito:**

- illegittimità costituzionale dell'articolo 7, commi 1, 2, 3, 4, 5 e 6-bis, della legge della Regione Toscana 10 giugno 2002, n. 20, recante «Calendario venatorio e modifiche alla legge regionale 12 gennaio 1994, n. 3 (Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 «Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio»);

- illegittimità costituzionale dell'articolo 7, comma 6, della legge della Regione Toscana 10 giugno 2002, n. 20, nel testo vigente prima della sua sostituzione ad opera dell'art. 65, comma 2, della legge della Regione Toscana 18 giugno 2012, n. 29 (Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2012);

- illegittimità costituzionale dell'articolo 28, comma 12, della legge della Regione Toscana 12 gennaio 1994, n. 3 (Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 «Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio»), nel testo vigente prima della sua abrogazione da parte dell'art. 37 della legge della Regione Toscana 18 giugno 2012, n. 29.

**Estensore nota :** Beatrice Pieraccioli

Il Tribunale amministrativo regionale per la Toscana ha sollevato, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale: 1) dell'intero articolo 7, e anche, più specificamente, dei commi 5 e 6 del medesimo articolo della legge della Regione Toscana 10 giugno 2002, n. 20, recante «Calendario venatorio e modifiche alla legge regionale 12 gennaio 1994, n. 3 (Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 «Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio»); 2) dell'articolo 28, comma 12, della legge della Regione Toscana 12 gennaio 1994, n. 3 (Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 «Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio»).

Innanzitutto la Corte osserva che la prima questione di legittimità costituzionale riguarda l'intero art. 7 della legge regionale n. 20 del 2002, perché il calendario venatorio è stato adottato con legge anziché con regolamento; su di essa perciò non può influire l'abrogazione del comma 5 e la sostituzione del comma 6 di tale articolo avvenuta successivamente all'ordinanza di rimessione.

È da aggiungere che, anche per quanto concerne i commi 5 e 6 dell'art. 7, il citato ius superveniens non può avere alcuna influenza sull'esito del giudizio principale. Il tribunale

amministrativo è chiamato a giudicare sulla richiesta di annullamento di un atto della Giunta provinciale regolante l'attività della caccia in un periodo ben definito, vale a dire nell'annata 2010-2011, in cui erano in vigore le norme dei commi 5 e 6, sicché è evidente che la rilevanza della questione relativa a tali commi non è venuta meno. Come è stato più volte affermato da questa Corte, infatti, ove un determinato atto amministrativo sia stato adottato sulla base di una norma poi abrogata «la legittimità dell'atto deve essere esaminata in virtù del principio *tempus regit actum*, “con riguardo alla situazione di fatto e di diritto” esistente al momento della sua adozione» (ex plurimis, sentenza n. 177 del 2012).

La questione che investe l'intero art. 7 della legge regionale n. 20 del 2002, relativa all'approvazione del calendario venatorio con una legge regionale, anziché con un atto amministrativo, è fondata.

La Corte in più occasioni ha ritenuto «evidente che il legislatore statale, prescrivendo la pubblicazione del calendario venatorio e contestualmente del “regolamento” sull'attività venatoria e imponendo l'acquisizione obbligatoria del parere dell'ISPRA, e dunque esplicitando la natura tecnica del provvedere, abbia inteso realizzare un procedimento amministrativo, al termine del quale la Regione è tenuta a provvedere nella forma che naturalmente ne consegue, con divieto di impiegare, invece, la legge-provvedimento» (sentenza n. 20 del 2012; in seguito, sentenze n. 105 del 2012, n. 116 del 2012, n. 310 del 2012). È da aggiungere che l'art. 18, comma 4, della legge n. 157 del 1992, nella parte in cui esige che il calendario venatorio sia approvato con regolamento, «esprime una scelta compiuta dal legislatore statale che attiene alle modalità di protezione della fauna e si ricollega, per tale ragione, alla competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» (sentenza n. 105 del 2012).

Il vizio di legittimità costituzionale colpisce l'intero art. 7, nel testo che il giudice a quo deve applicare, perciò l'ulteriore censura concernente la mancanza del parere dell'ISPRA e le questioni riguardanti i commi 5 e 6 del medesimo articolo restano assorbite.

Va però precisato che il vizio di legittimità costituzionale non riguarda anche la norma sopravvenuta, posta dal nuovo comma 6 del predetto art. 7, introdotto con la legge regionale n. 29 del 2012, in sostituzione del testo precedente. Il nuovo comma 6 infatti non disciplina il calendario venatorio, ma si limita a prevedere l'approvazione da parte delle province dei piani di abbattimento in forma selettiva degli ungulati, con l'indicazione del «periodo di prelievo nel rispetto della normativa vigente».

Residua la questione relativa all'art. 28, comma 12, della legge regionale n. 3 del 1994, il quale, nella formulazione vigente all'epoca dell'ordinanza di rimessione, stabiliva che «nelle aziende agrituristiche venatorie non è necessario il possesso del tesserino per l'esercizio dell'attività venatoria». Il comma è stato abrogato dall'art. 37 della legge regionale n. 29 del 2012, ma, anche in questo caso, permane la rilevanza della questione perché della disposizione impugnata deve continuare a farsi applicazione nel giudizio principale.

La questione è fondata.

La Regione, nell'eccepire l'infondatezza della questione, sottolinea che l'esenzione dall'obbligo di munirsi del tesserino venatorio sarebbe giustificata dalla circostanza che nelle aziende agrituristiche venatorie viene cacciata senza limiti giornalieri selvaggina immessa, proveniente da allevamento. Il tesserino venatorio costituirebbe «uno strumento per effettuare una modalità di controllo dell'esercizio della caccia», mentre nelle aziende faunistiche venatorie il controllo verrebbe esercitato con altre modalità.

Argomenti analoghi sono adottati dall'Ente Produttori Selvaggina-Sezione Regionale Toscana (EPS), il quale ha osservato che nelle aziende agrituristiche venatorie la selvaggina cacciata è proveniente da allevamento e viene giornalmente annotata su appositi registri e pagata dai cacciatori, previo rilascio di un'apposita ricevuta e, dunque, senza alcuna compromissione delle finalità per le quali è stabilito l'obbligo del tesserino regionale.

L'argomento è privo di consistenza perché il tesserino venatorio non ha solo la funzione di consentire una verifica sulla selvaggina cacciata, ma ha anche una più generale funzione abilitativa

e di controllo, come si desume innanzi tutto dall'art. 12, comma 12, della legge n. 157 del 1992. Questa disposizione, infatti, senza prevedere deroghe o limitazioni, stabilisce che «Ai fini dell'esercizio dell'attività venatoria è altresì necessario il possesso di un apposito tesserino rilasciato dalla regione di residenza».

È da aggiungere che l'art. 16 della legge n. 157 del 1992, nel disciplinare le aziende agrituristiche venatorie, stabilisce che in queste aziende l'esercizio dell'attività venatoria «è consentito nel rispetto delle norme della presente legge, con la esclusione dei limiti di cui all'art. 12, comma 5» (relativo alle forme con cui è praticata la caccia), e, poiché questa è l'unica esclusione prevista nell'ambito delle prescrizioni contenute nell'art. 12, se ne deve dedurre che resta operante quella del comma 12, relativa al tesserino regionale.

Anche da altre disposizioni della legge n. 157 del 1992 si desume che il tesserino costituisce un documento necessario per poter esercitare la caccia, indipendentemente dal luogo in cui tale esercizio avviene. È per questa ragione che il cacciatore lo deve avere sempre con sé, in modo da poterlo esibire quando ne è richiesto ai sensi dell'art. 28, comma 1, di tale legge.

L'art. 31, comma 1, lettera m), della legge n. 157 del 1992 inoltre prevede una sanzione per chi non esibisce il tesserino e l'art. 31, comma 3, della medesima legge dà alle regioni il potere di disciplinare la sospensione «per particolari infrazioni o violazioni delle norme regionali sull'esercizio venatorio». Quest'ultima disposizione rende evidente che il possesso del tesserino costituisce una condizione imprescindibile per l'esercizio venatorio, ovunque questo avvenga, perché se nelle aziende agrituristiche venatorie si consentisse l'esercizio della caccia senza tesserino si vanificherebbe l'eventuale provvedimento di sospensione dello stesso.

In conclusione, la prescrizione relativa al tesserino regionale non può essere derogata ed è funzionale al rispetto delle norme che, nel regolare la caccia, sono volte alla tutela della fauna e dunque dell'ambiente. In altri termini, si può affermare che la disposizione in questione, concorrendo alla definizione del nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica, è elemento costitutivo di una soglia uniforme di protezione da osservare su tutto il territorio nazionale (sentenza n. 278 del 2012) e che la disciplina regionale di esonero dal possesso del tesserino nelle aziende agrituristiche venatorie viola la competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente.

**Caccia - Norme della Regione Toscana - Calendario venatorio - Approvazione con legge regionale anziché con atto amministrativo - Contrasto con la normativa statale di settore - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriori censure. - Legge della Regione Toscana 10 giugno 2002, n. 20, art. 7, commi 1, 2, 3, 4, 5 e 6-bis. - Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera s); legge 11 febbraio 1992, n. 157, art. 18, comma 4.**

**Caccia - Norme della Regione Toscana - Calendario venatorio - Approvazione con legge regionale anziché con atto amministrativo - Disposizione nel testo vigente prima della modifica introdotta dalla legge regionale n. 29 del 2012 - Contrasto con la normativa statale di settore - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente - Illegittimità costituzionale. - Legge della Regione Toscana 10 giugno 2002, n. 20, art. 7, comma 6, nel testo vigente prima della sua sostituzione ad opera dell'art. 65, comma 2, della legge della Regione Toscana 18 giugno 2012, n. 29. - Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera s).**

**Caccia - Norme della Regione Toscana - Attività venatoria nelle aziende agrituristiche venatorie - Possibilità di esercizio senza il possesso dell'apposito tesserino - Questione rilevante per il periodo precedente l'abrogazione della disposizione impugnata - Contrasto con la normativa statale di settore - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente - Illegittimità costituzionale. - Legge della Regione Toscana 12 gennaio 1994, n. 3, art. 28, comma 12, nel testo vigente prima della abrogazione da parte dell'art. 37, della legge della Regione Toscana 18 giugno 2012, n. 29. - Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera s); legge 11 febbraio 1992, n. 157, art. 12, comma 12. (GU n.22 del 29-5-2013)**

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 7 della legge della Regione Toscana 10 giugno 2002, n. 20, recante «Calendario venatorio e modifiche alla legge regionale 12 gennaio 1994, n. 3 (Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 «Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio»)), e dell'articolo 28, comma 12, della legge della Regione Toscana 12 gennaio 1994, n. 3 (Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 «Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio»)), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Toscana nel procedimento vertente tra Lav - Lega Antivivisezione, Onlus Ente Morale ed altri e la Provincia di Firenze ed altri, con ordinanza del 20 ottobre 2011, iscritta al n. 267 del registro ordinanze 2011 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 54, prima serie speciale, dell'anno 2011.

Visti l'atto di costituzione di Eps - Ente Produttori Selvaggina - Sezione Regionale Toscana, nonché l'atto di intervento della Regione Toscana;

udito nell'udienza pubblica del 27 marzo 2013 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi;

uditi l'avvocato Vittorio Chierroni per l'Eps - Ente Produttori Selvaggina - Sezione Regionale Toscana e l'avvocato Silvia Fantappiè per la Regione Toscana.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per la Toscana ha sollevato, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale: 1) dell'intero articolo 7, e anche, più specificamente, dei commi 5 e 6 del medesimo articolo della legge della Regione Toscana 10 giugno 2002, n. 20, recante «Calendario venatorio e modifiche alla legge regionale 12 gennaio 1994, n. 3 (Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 «Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio»)); 2) dell'articolo 28, comma 12, della legge della Regione Toscana 12 gennaio 1994, n. 3 (Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 «Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio»).

Il collegio rimettente dubita della legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge regionale n. 20 del 2002, perché per approvare il calendario venatorio è stato adottato dalla Regione lo «strumento della legge provvedimento», e perché, «anche a prescindere da tale questione», l'art. 7 citato sarebbe illegittimo nella parte in cui, in contrasto con quanto stabilito dall'art. 18, comma 4, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), non prevede che la redazione del calendario venatorio sia preceduta dal parere dell'ISPRA.

Oltre che dell'intero art. 7 della legge regionale n. 20 del 2002, il tribunale amministrativo dubita della legittimità costituzionale del comma 5 di tale articolo, in base al quale dalla terza domenica di settembre al 31 gennaio è consentita la caccia al cinghiale, anche in caso di terreno coperto di neve, secondo le modalità stabilite dal regolamento regionale. Questa disposizione si porrebbe in contrasto con l'art. 21, comma 1, lettera m), della legge n. 157 del 1992, il quale stabilisce il divieto di caccia «su terreni coperti in tutto o nella maggior parte di neve, salvo che nella zona faunistica delle Alpi». Secondo il ricorrente, il divieto sarebbe stato previsto «evidentemente al fine di innalzare il livello di tutela di quella specie animale, e perciò escludendo che la caccia possa svolgersi per periodi in cui le condizioni del terreno la rendono più vulnerabile ed esposta».

Ancora, il tribunale ritiene la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, commi 5 e 6, della legge regionale n. 20 del 2002, nella parte in cui autorizza la caccia al cinghiale e agli altri ungulati oltre i limiti temporali fissati dall'art. 18 della legge n. 157 del 1992.

Infine, il tribunale amministrativo ritiene che l'art. 28, comma 12, della legge regionale n. 3 del 1994, recepito dalla deliberazione di Giunta provinciale impugnata nel giudizio a quo, in base al quale «nelle aziende agrituristiche venatorie non è necessario il possesso del tesserino per l'esercizio dell'attività venatoria», si ponga in evidente contrasto con l'art. 12, comma 12, della legge n. 157 del 1992, che, ai fini dell'esercizio dell'attività venatoria, prescrive il possesso di un apposito tesserino rilasciato dalla regione di residenza, contenente l'indicazione delle specifiche norme inerenti il calendario regionale nonché delle forme di cui al comma 5 dello stesso articolo e degli ambiti territoriali di caccia ove è consentita l'attività venatoria.

2.– Dopo la pronuncia dell'ordinanza del tribunale amministrativo, è intervenuta la legge della Regione Toscana 18 giugno 2012, n. 29 (Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2012), che ha abrogato il comma 5 dell'art. 7 della legge regionale n. 20 del 2002 e ha sostituito il comma 6 del medesimo articolo con una diversa disposizione. Ugualmente, il comma 12 dell'art. 28 della legge regionale n. 3 del 1994 è stato abrogato dall'art. 37 della legge regionale n. 29 del 2012.

Facendo riferimento a questa legge la Regione ha chiesto che sia pronunciata «ordinanza di remissione degli atti al giudice a quo atteso lo ius superveniens insistente sulle disposizioni oggetto di questione di legittimità costituzionale».

La richiesta è priva di fondamento.

Innanzitutto va osservato che la prima questione di legittimità costituzionale riguarda l'intero art. 7 della legge regionale n. 20 del 2002, perché il calendario venatorio è stato adottato con legge anziché con regolamento, perciò su di essa non può influire l'abrogazione del comma 5 e la sostituzione del comma 6 di tale articolo, il quale, secondo il giudice rimettente, sarebbe interamente illegittimo.

È da aggiungere che, anche per quanto concerne i commi 5 e 6 dell'art. 7, il citato ius superveniens non può avere alcuna influenza sull'esito del giudizio principale. Il tribunale amministrativo è chiamato a giudicare sulla richiesta di annullamento di un atto della Giunta provinciale regolante l'attività della caccia in un periodo ben definito, vale a dire nell'annata 2010-2011, in cui erano in vigore le norme dei commi 5 e 6, sicché è evidente che la rilevanza della questione relativa a tali commi non è venuta meno. Come è stato più volte affermato da questa Corte, infatti, ove un determinato atto amministrativo sia stato adottato sulla base di una norma poi abrogata «la legittimità dell'atto deve essere esaminata in virtù del principio *tempus regit actum*, “con riguardo alla situazione di fatto e di diritto” esistente al momento della sua adozione» (ex plurimis, sentenza n. 177 del 2012).

3.– La questione che investe l'intero art. 7 della legge regionale n. 20 del 2002, relativa all'approvazione del calendario venatorio con una legge regionale, anziché con un atto amministrativo, è fondata.

Questa Corte in più occasioni ha ritenuto «evidente che il legislatore statale, prescrivendo la pubblicazione del calendario venatorio e contestualmente del “regolamento” sull'attività venatoria e imponendo l'acquisizione obbligatoria del parere dell'ISPRA, e dunque esplicitando la natura tecnica del provvedimento, abbia inteso realizzare un procedimento amministrativo, al termine del quale la Regione è tenuta a provvedere nella forma che naturalmente ne consegue, con divieto di impiegare, invece, la legge-provvedimento» (sentenza n. 20 del 2012; in seguito, sentenze n. 105 del 2012, n. 116 del 2012, n. 310 del 2012). È da aggiungere che l'art. 18, comma 4, della legge n. 157 del 1992, nella parte in cui esige che il calendario venatorio sia approvato con regolamento, «esprime una scelta compiuta dal legislatore statale che attiene alle modalità di protezione della



fauna e si ricollega, per tale ragione, alla competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» (sentenza n. 105 del 2012).

Il vizio di legittimità costituzionale colpisce l'intero art. 7, nel testo che il giudice a quo deve applicare, perciò l'ulteriore censura concernente la mancanza del parere dell'ISPRA e le questioni riguardanti i commi 5 e 6 del medesimo articolo restano assorbite.

Va però precisato che il vizio di legittimità costituzionale non riguarda anche la norma sopravvenuta, posta dal nuovo comma 6 del predetto art. 7, introdotto con la legge regionale n. 29 del 2012, in sostituzione del testo precedente. Il nuovo comma 6 infatti non disciplina il calendario venatorio, ma si limita a prevedere l'approvazione da parte delle province dei piani di abbattimento in forma selettiva degli ungulati, con l'indicazione del «periodo di prelievo nel rispetto della normativa vigente».

4.– Residua la questione relativa all'art. 28, comma 12, della legge regionale n. 3 del 1994, il quale, nella formulazione vigente all'epoca dell'ordinanza di rimessione, stabiliva che «nelle aziende agrituristiche venatorie non è necessario il possesso del tesserino per l'esercizio dell'attività venatoria». Il comma è stato abrogato dall'art. 37 della legge regionale n. 29 del 2012, ma, anche in questo caso, permane la rilevanza della questione perché della disposizione impugnata deve continuare a farsi applicazione nel giudizio principale.

Ad avviso del giudice a quo, tale disposizione si porrebbe in evidente contrasto con l'art. 12, comma 12, della legge n. 157 del 1992, che prescrive, ai fini dell'esercizio dell'attività venatoria, il possesso di un apposito tesserino rilasciato dalla regione di residenza, contenente l'indicazione delle specifiche norme inerenti al calendario regionale, delle forme di cui al comma 5 e degli ambiti territoriali di caccia ove è consentita l'attività venatoria. Inoltre, le attività di controllo relative all'esercizio della concessione, assicurate dal tesserino venatorio, sarebbero finalizzate alla tutela della fauna e rientrerebbero nella competenza esclusiva dello Stato ex art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

5.– La questione è fondata.

La Regione, nell'eccepire l'infondatezza della questione, sottolinea che l'esenzione dall'obbligo di munirsi del tesserino venatorio sarebbe giustificata dalla circostanza che nelle aziende agrituristiche venatorie viene cacciata senza limiti giornalieri selvaggina immessa, proveniente da allevamento. Il tesserino venatorio costituirebbe «uno strumento per effettuare una modalità di controllo dell'esercizio della caccia», mentre nelle aziende faunistiche venatorie il controllo verrebbe esercitato con altre modalità.

Argomenti analoghi sono adottati dall'Ente Produttori Selvaggina-Sezione Regionale Toscana (EPS), il quale ha osservato che nelle aziende agrituristiche venatorie la selvaggina cacciata è proveniente da allevamento e viene giornalmente annotata su appositi registri e pagata dai cacciatori, previo rilascio di un'apposita ricevuta e, dunque, senza alcuna compromissione delle finalità per le quali è stabilito l'obbligo del tesserino regionale.

L'argomento è privo di consistenza perché il tesserino venatorio non ha solo la funzione di consentire una verifica sulla selvaggina cacciata, ma ha anche una più generale funzione abilitativa e di controllo, come si desume innanzi tutto dall'art. 12, comma 12, della legge n. 157 del 1992. Questa disposizione, infatti, senza prevedere deroghe o limitazioni, stabilisce che «Ai fini dell'esercizio dell'attività venatoria è altresì necessario il possesso di un apposito tesserino rilasciato dalla regione di residenza».

È da aggiungere che l'art. 16 della legge n. 157 del 1992, nel disciplinare le aziende agrituristiche venatorie, stabilisce che in queste aziende l'esercizio dell'attività venatoria «è consentito nel rispetto delle norme della presente legge, con la esclusione dei limiti di cui all'art. 12, comma 5» (relativo alle forme con cui è praticata la caccia), e, poiché questa è l'unica esclusione prevista nell'ambito delle prescrizioni contenute nell'art. 12, se ne deve dedurre che resta operante quella del comma 12, relativa al tesserino regionale.

Anche da altre disposizioni della legge n. 157 del 1992 si desume che il tesserino costituisce un documento necessario per poter esercitare la caccia, indipendentemente dal luogo in cui tale esercizio avviene. È per questa ragione che il cacciatore lo deve avere sempre con sé, in modo da poterlo esibire quando ne è richiesto ai sensi dell'art. 28, comma 1, di tale legge.

L'art. 31, comma 1, lettera m), della legge n. 157 del 1992 inoltre prevede una sanzione per chi non esibisce il tesserino e l'art. 31, comma 3, della medesima legge dà alle regioni il potere di disciplinare la sospensione «per particolari infrazioni o violazioni delle norme regionali sull'esercizio venatorio». Quest'ultima disposizione rende evidente che il possesso del tesserino costituisce una condizione imprescindibile per l'esercizio venatorio, ovunque questo avvenga, perché se nelle aziende agriturismo venatorie si consentisse l'esercizio della caccia senza tesserino si vanificherebbe l'eventuale provvedimento di sospensione dello stesso.

In conclusione, la prescrizione relativa al tesserino regionale non può essere derogata ed è funzionale al rispetto delle norme che, nel regolare la caccia, sono volte alla tutela della fauna e dunque dell'ambiente. Del resto, questa Corte ha già affermato, sia pure in un risalente contesto normativo, che «il tesserino è (...) prescritto allo scopo di assicurare il rispetto del regime della caccia controllata, quale esso è configurato dalla normazione statale» (sentenza n. 148 del 1979).

In altri termini, si può affermare che la disposizione in questione, concorrendo alla definizione del nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica, è elemento costitutivo di una soglia uniforme di protezione da osservare su tutto il territorio nazionale (sentenza n. 278 del 2012) e che la disciplina regionale di esonero dal possesso del tesserino nelle aziende agriturismo venatorie viola la competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente.

per questi motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 7, commi 1, 2, 3, 4, 5 e 6-bis, della legge della Regione Toscana 10 giugno 2002, n. 20, recante «Calendario venatorio e modifiche alla legge regionale 12 gennaio 1994, n. 3 (Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 “Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio”»);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 7, comma 6, della legge della Regione Toscana 10 giugno 2002, n. 20, nel testo vigente prima della sua sostituzione ad opera dell'art. 65, comma 2, della legge della Regione Toscana 18 giugno 2012, n. 29 (Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2012);

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 28, comma 12, della legge della Regione Toscana 12 gennaio 1994, n. 3 (Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 «Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio»), nel testo vigente prima della sua abrogazione da parte dell'art. 37 della legge della Regione Toscana 18 giugno 2012, n. 29.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 maggio 2013.

Franco GALLO, Presidente  
Giorgio LATTANZI, Redattore  
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 22 maggio 2013.

## **Sentenza: 22 maggio 2013, n. 91**

**Materia:** professioni; patrocinio legale degli enti strumentali della Regione

**Limiti violati:** art. 117, III comma, Cost., materia “professioni”

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via incidentale

**Rimettente:** Tar Campania

**Oggetto:** Art. 29, commi 1 e 2, L. R. Campania 19 gennaio 2009, n. 1

**Esito:** illegittimità costituzionale

**Estensore nota:** Enrico Righi

Il Tar della Campania dubita della legittimità costituzionale dell’art. 29, commi 1 e 2, della L.R. della Campania 19 gennaio 2009, n. 1.

Tali disposizioni abilitano i funzionari avvocati dell’Avvocatura regionale a patrocinare in giudizio per gli enti strumentali della Regione, sia pubblici, sia di diritto privato a capitale interamente pubblico, previa stipula di apposita convenzione.

Quanto sopra contrasterebbe, a dire del rimettente, con l’art. 3, comma II, R.D. L. 27 novembre 1933, n. 1578 (legge professionale forense), che vieta all’Avvocato di assumere impieghi come lavoratore dipendente. Tale norma, come è noto, subisce un’unica deroga per il caso di avvocati dipendenti di enti pubblici, che possono patrocinare solo in favore dell’amministrazione da cui dipendono. Oltre al predetto regime di esclusività, i funzionari avvocati devono essere iscritti all’elenco speciale dei legali degli enti pubblici, annesso all’albo professionale di ciascun foro.

La norma avrebbe valore di principio nella materia “professioni”, materia di competenza ripartita o concorrente fra Stato e regioni.

Una volta stipulate le convenzioni fra la Regione e i diversi enti strumentali, i legali dell’amministrazione campana sarebbero venuti a trovarsi in una singolare situazione: da una parte, dovendo patrocinare per esempio per un’azienda sanitaria, non avrebbero potuto disattendere l’ordine di servizio, pena una sanzione disciplinare, dall’altra, ottemperando all’ordine di servizio, si sarebbero esposti alle sanzioni disciplinari dell’Ordine degli Avvocati, per violazione della legge professionale.

Ad avviso della Corte, la censura di legittimità costituzionale è fondata.

Dopo avere ricostruito il quadro normativo, la Corte ricorda come la disposizione della legge del 1933 sia stata oggetto di interpretazione restrittiva anche da parte della Corte di Cassazione, che ha da sempre ritenuto che nella nozione di “affari propri dell’ente” non potesse rientrare il contenzioso di enti dotati di distinta soggettività.

Fa notare la Corte come anche la recente legge 31 dicembre 2012, n. 247 (Nuova disciplina dell’ordinamento della professione forense) confermi, sul punto, la risalente normativa.

Conclusivamente, la Corte costituzionale ritiene che la legge campana, contemplando la possibilità che i legali della Regione possano patrocinare in giudizio per enti diversi dall’amministrazione da cui dipendono, violi l’art. 117, comma III, Cost., in materia di professioni, in quanto l’esclusività del rapporto professionale tra funzionari avvocati ed ente di appartenenza va qualificato come principio fondamentale, non derogabile dalla legislazione regionale.

Aggiungono i Giudici che le deroghe previste dalla legge statale, essenzialmente dalla disciplina di ordinamento dell’Avvocatura di Stato, in quanto introdotte dal legislatore nazionale, titolare della potestà legislativa in punto di principi fondamentali, non sono suscettibili di applicazione *a simili* da parte del legislatore regionale.

Professioni - Norme della Regione Campania - Avvocatura regionale - Abilitazione a svolgere attività di consulenza e a patrocinare in giudizio per gli enti strumentali della Regione e per le società il cui capitale e' interamente sottoscritto dalla Regione - Previsione di apposite convenzioni per la regolamentazione delle modalità di richiesta dell'attività della avvocatura regionale e la quantificazione dei relativi oneri - Contrasto con la disciplina statale sulla professione di avvocato che prevede l'incompatibilità dell'esercizio della professione di avvocato con qualunque impiego o ufficio retribuito a carico del bilancio dello Stato o degli enti pubblici - Illegittima estensione delle ipotesi di deroga alle incompatibilità consentite dalla normativa statale - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente delle professioni - Illegittimità costituzionale. - Legge della Regione Campania 19 gennaio 2009, n. 1, art. 29, commi 1 e 2. - Costituzione, art. 117, terzo comma; r.d.l. 27 novembre 1933, n. 1578, convertito nella legge 22 gennaio 1934, n. 36, art. 3, secondo comma. (GU n.22 del 29-5-2013)

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 29, commi 1 e 2, della legge della Regione Campania 19 gennaio 2009, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania – legge finanziaria anno 2009), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Campania (sezione terza) con ordinanza del 12 luglio 2011, nel procedimento vertente tra A. A. ed altri e la Regione Campania ed altri, iscritta al n. 249 del registro ordinanze dell'anno 2011 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 50, prima serie speciale, dell'anno 2011.

Visti gli atti di costituzione di A. A. ed altri, del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Napoli e della Regione Campania;

udito nell'udienza pubblica del 9 aprile 2013 il Giudice relatore Marta Cartabia;

uditi gli avvocati Alessandro Biamonte per A. A. ed altri, Riccardo Satta Flores per il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Napoli e Beniamino Caravita di Toritto per la Regione Campania.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1.– Con ordinanza del 12 luglio 2011, iscritta al n. 249 del registro ordinanze dell'anno 2011 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 50, prima serie speciale, dell'anno 2011, il Tribunale amministrativo regionale per la Campania (sezione terza) ha sollevato, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 29 della legge della Regione Campania 19 gennaio 2009, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania – legge finanziaria anno 2009), che abilita l'avvocatura regionale a svolgere attività di consulenza e a patrocinare in giudizio per gli enti strumentali della Regione e per le società il cui capitale è interamente sottoscritto dalla Regione e, allo scopo, consente la stipula di convenzioni tra la Giunta regionale da un lato, e gli enti strumentali e le singole società dall'altro, per regolare, in particolare, le modalità attraverso cui può essere richiesta l'attività dell'avvocatura regionale, quantificando anche i relativi oneri.

La disposizione regionale censurata contrasterebbe con l'art. 3, secondo comma, del regio decreto-legge 27 novembre 1933, n. 1578 (Ordinamento delle professioni di avvocato e procuratore), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 gennaio 1934, n. 36, e successivamente modificato dalla legge 23 novembre 1939, n. 1949 (Modificazioni alla legge forense), che prevede l'incompatibilità dell'esercizio della professione di avvocato con qualunque impiego o ufficio retribuito a carico del bilancio dello Stato o degli enti pubblici, stabilendo un principio derogabile, per quanto riguarda gli avvocati degli uffici legali di tali enti, solo per le cause e gli affari propri dell'ente presso il quale i professionisti prestano la loro opera e a condizione che siano iscritti nell'elenco speciale annesso agli albi professionali, ai sensi del medesimo art. 3, quarto comma, lettera b). La norma regionale censurata, secondo l'ordinanza di rimessione, estenderebbe illegittimamente le ipotesi di deroga alle incompatibilità previste dal legislatore statale, consentendo all'avvocatura regionale di svolgere attività di consulenza e di patrocinare in giudizio per enti diversi da quello d'appartenenza, dunque al di fuori di quanto consentito dalla normativa statale. Detta disposizione regionale, pertanto, violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., che affida alla competenza legislativa statale la determinazione dei principi fondamentali in materia di professioni, tra cui rientrerebbe il menzionato art. 3 del regio decreto-legge n. 1578 del 1933.

2.– Occorre preliminarmente esaminare le eccezioni d'inammissibilità prospettate dalla difesa regionale.

2.1.– In primo luogo, deve essere rigettata l'eccezione relativa all'erronea individuazione e alla insufficiente specificazione dell'oggetto del giudizio da parte del giudice rimettente, il quale avrebbe censurato l'intero art. 29 della legge regionale n. 1 del 2009, che si compone di una pluralità eterogenea di disposizioni, aventi in comune la finalità di contenimento della spesa pubblica.

In realtà, l'eterogeneità dell'articolo censurato non ostacola l'individuazione delle disposizioni impugnate. La lettura complessiva dell'ordinanza di rimessione, comprensiva della descrizione delle censure e delle relative argomentazioni, consente di identificare con precisione tanto il thema decidendum, quanto le disposizioni oggetto di giudizio, le quali, senza incertezza, corrispondono ai commi 1 e 2 dell'art. 29 della legge reg. n. 1 del 2009. Il primo stabilisce che «Nei casi in cui non ricorrono motivi di conflitto con gli interessi della Regione, l'avvocatura regionale è abilitata a svolgere attività di consulenza attraverso l'espressione di pareri e a patrocinare in giudizio gli enti strumentali della Regione e le società il cui capitale sociale è interamente sottoscritto dalla Regione»; mentre il secondo afferma che «Per i fini di cui al comma 1 le singole società e gli enti strumentali sottoscrivono con la Giunta regionale una convenzione che regola le modalità attraverso cui può essere richiesta l'attività dell'avvocatura regionale e che quantifica gli oneri a carico delle società e degli enti strumentali». Il successivo comma terzo dell'art. 29 è palesemente estraneo alle censure prospettate nell'ordinanza di rimessione. Sotto questo profilo, dunque, l'ordinanza soddisfa i principi stabiliti dalla giurisprudenza costituzionale sul punto (ex multis, ordinanza n. 312 del 2012) e il giudizio della Corte deve restare circoscritto ai primi due commi dell'art. 29 della legge della Regione Campania n. 1 del 2009.

2.2.– Deve essere altresì rigettata l'eccezione d'inammissibilità relativa al mancato esperimento del tentativo d'interpretazione conforme a Costituzione da parte del giudice a quo. Infatti, quest'ultimo dichiara esplicitamente di avere considerato questa possibilità e di averla tuttavia esclusa a causa del tenore testuale della disposizione impugnata. Come noto, propriamente «l'univoco tenore della norma segna il confine in presenza del quale il tentativo interpretativo deve cedere il passo al sindacato di legittimità costituzionale» (ex plurimis, sentenza n. 78 del 2012). Di conseguenza, l'eccezione d'inammissibilità deve ritenersi infondata, in continuità con la giurisprudenza di questa Corte rilevante.

2.3.– Anche il terzo motivo d'inammissibilità evocato dalla Regione Campania, relativo alla irrilevanza della questione prospettata, per mancanza di nesso di pregiudizialità tra il giudizio principale e il giudizio di fronte a questa Corte, deve ugualmente essere rigettato. Infatti, il giudice rimettente adduce sufficienti e non implausibili motivazioni circa la rilevanza nel giudizio a quo della questione sollevata (come richiesto dalla giurisprudenza di questa Corte: ex multis sentenze n. 170 e 34 del 2010), illustrando come il giudizio amministrativo verta sulla legittimità della delibera della Giunta della Regione Campania n. 603 del 27 marzo 2009, con cui è stato stabilito che l'avvocatura regionale rappresenti e difenda gli enti strumentali della Regione in base all'art. 29 della legge reg. n. 1 del 2009, e, in via derivata, della Convenzione n. 14162 del 10 aprile 2009, stipulata con l'Azienda sanitaria locale di Salerno, sulla base della predetta delibera giuntale. Trattandosi di atti che trovano il loro fondamento legislativo nella disposizione di legge regionale portata all'esame di questa Corte, non è implausibile ritenere, come sostiene il Tribunale amministrativo rimettente, che la norma regionale censurata debba necessariamente essere applicata nel giudizio a quo e che, dunque, l'eventuale illegittimità della stessa incida sul procedimento principale, come richiesto dall'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) e costantemente confermato dalla giurisprudenza di questa Corte (ex multis, sentenza n. 18 del 1989).

2.4.– Anche l'eccezione d'inammissibilità avanzata dalla Regione Campania in relazione alla carenza d'interesse da parte dei ricorrenti nel giudizio a quo deve essere respinta. Infatti, la ricostruzione del giudice rimettente, secondo cui l'atto impugnato nel procedimento a quo costituirebbe un provvedimento di auto-organizzazione adottato in attuazione della legge reg. n. 1 del 2009 e idoneo a incidere direttamente sulle condizioni di lavoro dei ricorrenti, giustifica sufficientemente la sussistenza dell'interesse a ricorrere di questi ultimi, anche in riferimento al rapporto di correttezza deontologica nei confronti dell'ordine professionale di appartenenza che essi sono tenuti a osservare.

D'altra parte spetta al giudice a quo verificare la sussistenza dell'interesse a ricorrere nel caso concreto, essendo la Corte costituzionale tenuta a effettuare piuttosto un controllo esterno sull'adeguatezza della motivazione dell'ordinanza di rimessione in punto di rilevanza (oltre che di non manifesta infondatezza), a garanzia dell'incidentalità e della concretezza del giudizio.

3.– Nel merito, la questione è fondata.

3.1.– La disciplina delle incompatibilità della professione forense è oggetto di legislazione statale sin dall'art. 3, secondo comma, del regio decreto-legge n. 1578 del 1933, che prevede che l'esercizio della professione di avvocato «è incompatibile con qualunque impiego o ufficio retribuito con stipendio sul bilancio dello Stato [...] ed in generale di qualsiasi altra Amministrazione o istituzione pubblica». Tale rigoroso regime di incompatibilità è derogabile, per quanto riguarda gli avvocati afferenti agli uffici legali degli enti pubblici, solo «per quanto concerne le cause e gli affari propri dell'ente presso il quale prestano la loro opera» e a condizione che siano iscritti nell'elenco speciale annesso agli albi professionali, secondo quanto stabilito dall'art. 3, quarto comma, lettera b), del medesimo regio decreto-legge n. 1578 del 1933.

Tali disposizioni sono state oggetto di interpretazione restrittiva da parte della Corte di cassazione, anche a sezione unite, nella cui giurisprudenza si rinviene un orientamento consolidato, che attribuisce alla deroga prevista dall'art. 3, quarto comma, lettera b), del regio decreto-legge citato, carattere di norma eccezionale, stante appunto la sua natura derogatoria rispetto al principio generale di incompatibilità. Tale previsione è stata perciò assoggettata a regole di stretta interpretazione e ritenuta insuscettibile di applicazione analogica (ex plurimis, Corte di cassazione, sezioni unite, 19 agosto 2009, n. 18359; 14 marzo 2002, n. 3733; 15 dicembre 1998, n. 12560; 26 novembre 1996, n. 10490).

In forza dei suddetti vincoli interpretativi si è reputato, tra l'altro, che gli avvocati dipendenti da enti pubblici siano tenuti a svolgere attività professionale solo in relazione agli affari propri dell'ente presso il quale prestano la loro opera, non essendo consentito ritenere "propri" dell'ente pubblico datore di lavoro le cause e gli affari di un ente diverso, dotato di distinta soggettività.

3.2.– Del tutto coerente con detti orientamenti consolidati sul piano giurisprudenziale è l'intervento del legislatore statale che, ridisciplinando la professione forense con la legge 31 dicembre 2012, n. 247 (Nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense), ha anzitutto ribadito il regime d'incompatibilità della professione d'avvocato con qualsiasi attività di lavoro subordinato, anche se con orario limitato (art. 18, comma 1, lettera d), e ha poi precisato le condizioni nel rispetto delle quali, in deroga al principio generale di incompatibilità, è consentito agli avvocati degli uffici legali istituiti presso gli enti pubblici svolgere attività professionale per conto dell'ente di cui sono dipendenti (artt. 19 e 23). Per quanto rileva nell'ambito del presente giudizio, gli avvocati dipendenti di enti pubblici sono abilitati alla «trattazione degli affari legali dell'ente stesso», a condizione che siano incardinati in un ufficio legale stabilmente costituito e siano incaricati in forma esclusiva dello svolgimento di tali funzioni.

La sopravvenuta nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense non ha, dunque, mutato il quadro di riferimento rilevante nel presente giudizio, né, in particolare, ha inciso sui parametri interposti del giudizio di legittimità costituzionale, consentendo, dunque, a questa Corte di trattenere la questione per deciderla nel merito (ex multis, sentenza n. 12 del 2007). La nuova disciplina legislativa statale, infatti, conferma i principi evocati nell'ordinanza di rimessione, e semmai li precisa ulteriormente, in continuità con gli orientamenti giurisprudenziali da tempo maturati.

3.3.– La normativa regionale censurata, consentendo agli avvocati regionali di svolgere attività di patrocinio in giudizio e di consulenza anche a favore di enti strumentali della Regione e di società il cui capitale sociale è interamente sottoscritto dalla Regione, amplia la deroga al principio di incompatibilità, prevista dal legislatore statale esclusivamente in riferimento agli affari legali propri dell'ente pubblico di appartenenza, e pertanto si pone in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost. Infatti, la norma secondo cui gli avvocati dipendenti possono patrocinare per l'ente di appartenenza – e solo per esso – non è suscettibile di estensione da parte del legislatore regionale, ma rientra nell'ambito dei principi fondamentali della materia delle professioni, affidato alla competenza del legislatore statale.

3.4.– Non è, del resto, condivisibile l'argomento prospettato dalla Regione resistente in virtù del quale il legislatore regionale avrebbe agito entro i confini delle competenze ad esso spettanti in materia di professioni: sul punto la giurisprudenza di questa Corte ha costantemente affermato che la disciplina delle professioni «è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato, rientrando nella competenza delle Regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale» (ex multis, sentenze n. 300 e n. 131 del 2010, n. 93 del 2008). La legge regionale impugnata, riguardando il sistema delle incompatibilità professionali, si spinge in un ambito che non si presta a modulazioni sulla base di specificità territoriali. D'altra parte, l'apprezzabile finalità di contenimento della spesa pubblica che la Regione dichiara di voler perseguire con la legislazione in esame non giustifica l'invasione da parte della Regione della sfera riservata al legislatore statale, ma potrà semmai essere tenuta in considerazione da quest'ultimo.

3.5.– Né vale argomentare che il legislatore statale abbia talora previsto alcune ipotesi nelle quali gli avvocati di enti pubblici possono prestare la propria attività a favore di enti diversi da quello di appartenenza. Infatti, tali ipotesi sono state determinate dal medesimo legislatore statale, titolare, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., della competenza legislativa di principio in materia di professioni. In questo ambito, relativo al regime dell'incompatibilità tra la professione forense e le

attività di lavoro subordinato, l'ampliamento del campo di applicazione delle deroghe è sempre possibile, ma può essere effettuato solo ad opera del legislatore statale.

per questi motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 29, commi 1 e 2, della legge della Regione Campania 19 gennaio 2009, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania – legge finanziaria anno 2009).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 maggio 2013.

Franco GALLO, Presidente  
Marta CARTABIA, Redattore  
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 22 maggio 2013.



## **Sentenza: 22 maggio 2013, n. 93**

**Materia:** ambiente – valutazione d’impatto ambientale

**Limiti violati:** articolo 117, primo comma della Costituzione

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** numerose disposizioni della legge Regione Marche 26 marzo 2012, n. 3 (Disciplina regionale della valutazione di impatto ambientale – VIA)

**Esito:** illegittimità costituzionale degli allegati A1, A2, B1 e B2 alla l.r. Marche 3/2012 (Disciplina regionale della valutazione di impatto ambientale – VIA), nel loro complesso, degli articoli 8, comma 4, e 13, dell’articolo 12, comma 1, lettera c), dell’allegato B1, punto 2h),. Numerose questioni dichiarate non fondate

**Estensore:** Domenico Ferraro

Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita della legittimità costituzionale di numerose disposizioni della legge della Regione Marche 26 marzo 2012, n. 3 (Disciplina regionale della valutazione di impatto ambientale – VIA) che disciplina le procedure di competenza regionale per la valutazione di impatto ambientale. Un primo gruppo di disposizioni della legge regionale (l’art. 2, comma 1, lettera c, gli allegati A1, A2, B1, B2, l’art. 3, comma 4, l’art. 8, comma 4, e l’art. 13) è censurato in riferimento all’art. 117, primo comma, della Costituzione in quanto conterrebbero una disciplina non conforme a quanto stabilito dalla direttiva 13 dicembre 2011, n. 2011/92/UE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la valutazione dell’impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati – codificazione).

Sarebbe pertanto lesiva dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario, che gravano allo stesso modo sul legislatore regionale e su quello statale.

Vengono impugnati gli allegati A1, A2, B1 e B2 alla legge regionale 3/2012, considerati nel loro complesso, nelle parti in cui, determinando i criteri per l’individuazione dei progetti assoggettati alla procedura di VIA, si limitano a stabilire delle soglie di tipo dimensionale al di sotto delle quali i progetti non sono assoggettati alla citata procedura. Tali previsioni si porrebbero in contrasto con l’art. 4, paragrafo 3, della direttiva 2011/92/UE che, invece, fra i criteri per l’individuazione dei progetti assoggettati alla procedura di VIA, oltre a quello della dimensione, ne individua altri, che sono: le caratteristiche dei progetti, le loro dimensioni, il cumulo con altri progetti, l’utilizzazione di risorse naturali, della produzione di rifiuti, dell’inquinamento e disturbi ambientali, la localizzazione dei progetti, l’utilizzazione attuale del territorio e delle capacità di carico dell’ambiente naturale, le caratteristiche dell’impatto potenziale, con riferimento tra l’altro, all’area geografica ed alla densità della popolazione interessata.

Nel merito, la Corte costituzionale, giudica fondata la questione. Dalla direttiva UE discende un preciso obbligo gravante su tutti gli Stati membri di assoggettare a VIA non solo i progetti indicati nell’allegato I, ma anche i progetti descritti nell’allegato II, qualora si rivelino idonei a generare un impatto ambientale importante, all’esito della procedura di c.d. *screening* che deve essere effettuato avvalendosi degli specifici criteri di selezione definiti nell’allegato III della stessa direttiva e concernenti, non solo la dimensione, ma anche altre caratteristiche dei progetti. In attuazione dell’obbligo comunitario, che grava sul legislatore regionale come su quello statale ai sensi dell’art. 117, primo comma, Cost., gli allegati A1, A2, B1 e B2 alla l.r. 3/2012 identificano le “tipologie progettuali” da sottoporre, rispettivamente, a VIA regionale (allegato A1) e provinciale

(allegato A2), nonché a verifica di assoggettabilità regionale (allegato B1) e provinciale (allegato B2).

Tuttavia, i predetti allegati contengono elenchi puntuali e tassativi di progetti sottoposti a VIA regionale e provinciale o a verifica di assoggettabilità regionale e provinciale molti dei quali sono individuati in base al solo criterio dimensionale, senza che vi sia alcuna disposizione che imponga di tener conto, caso per caso, in via sistematica, anche degli altri criteri di selezione dei progetti, tassativamente prescritti negli allegati alla citata direttiva UE, come imposto dall'art. 4, paragrafo 3, della medesima. La mancata considerazione dei predetti criteri della direttiva UE pone la normativa regionale impugnata in contrasto con le indicazioni comunitarie.

Con riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., sono censurati anche gli articoli 8, comma 4, e 13, della l.r. 3/2012, in quanto non contemplerebbero alcuni degli obblighi informativi previsti a carico del proponente dalla direttiva comunitaria 2011/92/UE all'art. 6, paragrafo 2.

In particolare, l'uno (art. 8, comma 4) non prevedrebbe nell'ambito della procedura di verifica di assoggettabilità a VIA, per il proponente, l'obbligo di specificare: i termini entro i quali potranno essere ottenute tutte le informazioni relative al progetto; le modalità con cui le informazioni sono rese disponibili al pubblico (orari di accesso agli uffici pubblici e possibilità di estrarne copia, scaricare file etc.); la natura delle possibili decisioni o l'eventuale progetto di decisione finale.

L'altro (art. 13) non contemplerebbe, tra le informazioni che devono essere pubblicate a cura del proponente: l'indicazione specifica del fatto che il progetto sia soggetto ad una procedura di VIA; i termini per l'acquisizione del parere da parte delle competenti amministrazioni; le modalità, i giorni e gli orari in cui tutte le informazioni relative alla procedura possono essere acquisite dal pubblico interessato; la natura delle possibili decisioni o l'eventuale progetto di decisione. La Corte Costituzionale ritiene fondata la questione e ricostruisce il quadro legislativo di riferimento. Fin dalla entrata in vigore della direttiva 85/337/CEE, gravava sugli Stati membri l'obbligo di garantire trasparenza e informazione e la possibilità effettiva di partecipazione del "pubblico interessato" alle attività decisionali in materia ambientale.

Le norme regionali impuginate si limitano a prevedere che il proponente un progetto, il quale provvede, a proprie spese, a pubblicare nel BUR e nell'albo pretorio dei Comuni interessati, nonché su un quotidiano a diffusione regionale l'avviso contenente le informazioni da fornire al pubblico, indichi in tale avviso soltanto i propri dati identificativi, la localizzazione del progetto e una sommaria descrizione delle sue finalità, caratteristiche e dimensionamento, i luoghi di deposito della documentazione relativa al progetto, nonché il termine entro il quale è possibile presentare osservazioni. Esse, pertanto, omettendo di indicare, fra gli obblighi informativi oggetto del predetto avviso, quello di fornire una serie di ulteriori informazioni rilevanti, si pongono in contrasto con le indicazioni recate dalla norma della direttiva, violando in tal modo gli specifici obblighi che discendono da essa e vincolano il legislatore regionale come quello statale ai sensi dell'art. 117, primo comma, Costituzione.

La Corte costituzionale dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 4, e dell'art. 13 della l.r. 3/2012 nella parte in cui non prevedono, nell'ambito della procedura di verifica di assoggettabilità a VIA, per il proponente, l'obbligo di specificare tutte le informazioni prescritte dall'art. 6, paragrafo 2, della direttiva 2011/92/UE.

Viene impugnato l'art. 12, comma 1, lettera c), della legge regionale n. 3 del 2012, nella parte in cui, prescrivendo al proponente il progetto di corredare la domanda da presentare all'autorità competente con la copia dell'avviso da pubblicare a mezzo stampa, si porrebbe in contrasto con l'art. 23, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006, che impone, invece, che la pubblicazione a mezzo stampa sia contestuale alla presentazione dell'istanza di VIA e su questo punto, secondo la Corte, la questione è fondata.

La norma regionale impugnata, stabilendo che il proponente il progetto presenti apposita domanda all'autorità competente, allegando, fra l'altro, copia dell'avviso ancora da pubblicare a mezzo stampa, contrasta in maniera evidente con quanto statuito dall'art. 23, comma 1, del codice

dell'ambiente, che viceversa impone che ad essere allegata alla domanda sia copia dell'avviso a mezzo stampa, il quale, in base a quanto espressamente statuito dall'art. 24, comma 1, del medesimo codice, deve essere pubblicato contestualmente alla presentazione dell'istanza.

Altra norma regionale impugnata riguarda la parte in cui estende la procedura di VIA a tutti gli elettrodotti per il trasporto di energia elettrica con tensione nominale superiore a 100 kV con tracciato di lunghezza superiore a 10 km e non solo, come dispone l'allegato III alla parte II del d.lgs. n. 152 del 2006, alla lettera z), agli elettrodotti aerei.

Detta norma, che concerne la realizzazione di tutti gli elettrodotti (anche non aerei, ma interrati) ed incide, pertanto, contestualmente, sulle materie dell'energia e del governo del territorio, non solo non viola i livelli di tutela dell'ambiente posti dallo Stato con la disposizione di cui alla citata lettera z) dell'allegato III alla parte II del codice, che costituiscono limite anche all'esercizio delle competenze regionali, ma, estendendo la previsione della procedura di VIA anche agli elettrodotti interrati, finisce con il determinare, sia pure in via indiretta, attraverso la disciplina di settori di competenza regionale, eventualmente forme più elevate di tutela ambientale, consentite alla legislazione regionale quali effetti indiretti, come più volte riconosciuto dalla Corte, e da ultimo la sentenza 225/2009.

Altra questione impugnata riguarda l'allegato B1, punto 2h), alla medesima legge regionale nella parte in cui esclude dalle tipologie progettuali, relative alle attività di ricerca di idrocarburi liquidi e gassosi in terraferma da sottoporre a verifica di assoggettabilità regionale, i rilievi geofisici, in contrasto con quanto statuito dall'allegato IV, punto 2, lettera g), del d.lgs. n. 152 del 2006 che non prevede eccezioni in merito ai progetti riguardanti l'attività di ricerca degli idrocarburi liquidi e gassosi in terraferma da sottoporre alla verifica di assoggettabilità, di competenza delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano.

La Corte dichiara la questione fondata. La norma regionale si differenzia da quella statale in ragione del fatto che esenta dalla verifica di assoggettabilità regionale proprio i rilievi geofisici che sono, tuttavia, necessariamente funzionali e quindi ricompresi nei progetti (relativi all'industria energetica ed estrattiva) di attività di ricerca di idrocarburi liquidi e gassosi in terraferma, che il legislatore statale sottopone senza deroghe alla medesima verifica. In tal modo, la norma regionale non solo viola l'obbligo di adeguamento prescritto dall'art. 35 del codice, ma reca vulnus ad un preciso standard di tutela dell'ambiente individuato dal legislatore statale, in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Costituzione.

La Corte, pertanto, in relazione alla sua ricostruzione dichiara l'illegittimità costituzionale degli allegati A1, A2, B1 e B2 alla legge della Regione Marche 26 marzo 2012, n. 3 (Disciplina regionale della valutazione di impatto ambientale – VIA), nel loro complesso, nella parte in cui, nell'individuare i criteri per identificare i progetti da sottoporre a VIA regionale o provinciale ed a verifica di assoggettabilità regionale o provinciale, non prevedono che si debba tener conto, caso per caso, di tutti i criteri indicati nell'Allegato III alla direttiva 13 dicembre 2011, n. 2011/92/UE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati – codificazione), come prescritto dall'articolo 4, paragrafo 3, della medesima.

Dichiara l'illegittimità costituzionale degli articoli 8, comma 4, e 13 della legge della Regione Marche 3/2012, nella parte in cui non prevedono, nell'ambito della procedura di verifica di assoggettabilità a VIA, per il proponente, l'obbligo di specificare tutte le informazioni prescritte dall'art. 6, paragrafo 2, della direttiva 2011/92/UE.

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 12, comma 1, lettera c), della legge della Regione Marche 3/2012, nella parte in cui prevede che il proponente il progetto possa provvedere alla pubblicazione dell'avviso a mezzo stampa dopo la presentazione della domanda anziché prevedere che debba provvedere alla suddetta pubblicazione dell'avviso contestualmente alla presentazione della stessa.

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'allegato B1, punto 2h), alla legge della Regione Marche 3/2012, nella parte in cui esclude dalle tipologie progettuali, relative alle attività di ricerca

di idrocarburi liquidi e gassosi in terraferma da sottoporre a verifica di assoggettabilità regionale, i rilievi geofisici.

La Corte dichiara infine non fondate diverse questioni della legge Regione Marche 3/2012, ovvero, le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 2, comma 1, lettera c), e 3, comma 4 in riferimento all'art. 117, primo comma, Costituzione, le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 5, comma 1, lettera c), 9, comma 2, lettera d), 12, comma 1, lettera e), nonché degli allegati A1, punto n), A2, punto h), B1, punto 2h), B2, punti 7p) e 7q), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 5, comma 10, in riferimento agli articoli 9 e 117, secondo comma, lettera s), Costituzione.

**Ambiente - Norme della Regione Marche - Lavori pubblici e privati - Progetti che possono avere ripercussioni di rilievo sull'ambiente - Disciplina delle procedure di competenza regionale per la valutazione di impatto ambientale (VIA) - Definizione del progetto quale "insieme di elaborati tecnici concernenti la realizzazione di impianti opere o interventi" - Ricorso del Governo - Asserito contrasto con la normativa europea che qualifica il progetto come "la realizzazione dei lavori di costruzione, di impianti od opere" ovvero di "altri interventi sull'ambiente naturale o sul paesaggio, compresi quelli destinati allo sfruttamento delle risorse del suolo" - Insussistenza - Definizione regionale, generale e astratta, che implicitamente include le fattispecie delle norme comunitarie - Non fondatezza della questione. - Legge della Regione Marche 26 marzo 2012, n. 3, art. 2, comma 1, lettera c). - Costituzione, art.117, primo comma; direttiva 13 dicembre 2011, n. 2011/92/UE, art. 1, paragrafo 2.**

**Ambiente - Norme della Regione Marche - Lavori pubblici e privati - Progetti che possono avere ripercussioni di rilievo sull'ambiente - Disciplina delle procedure di competenza regionale per la valutazione di impatto ambientale (VIA) - Determinazione dei criteri per l'individuazione dei progetti assoggettati alla procedura di VIA - Individuazione di mere soglie di tipo dimensionale al di sotto delle quali i progetti non sono assoggettabili alla procedura - Contrasto con la normativa europea che individua ulteriori criteri relativi ad altre caratteristiche del progetto, quali il cumulo con altri progetti, l'utilizzazione di risorse naturali, la produzione di rifiuti, l'inquinamento e i disturbi ambientali, la localizzazione - Illegittimità costituzionale, nella parte in cui gli allegati impugnati non prevedono che si debba tener conto, caso per caso, di tutti i criteri indicati nell'allegato III della direttiva n. 2011/92/UE, art. 4, paragrafo 3 - Dichiarazione relativa al periodo di applicabilità degli allegati, modificati da ius superveniens. - Legge della Regione Marche 26 marzo 2012, n. 3, allegati A1, A2, B1 e B2, nel loro complesso. - Costituzione, art. 117, primo comma; direttiva 13 dicembre 2011, n. 2011/92/UE, art. 4, paragrafo 3.**

**Ambiente -Norme della Regione Marche - Lavori pubblici e privati - Progetti che possono avere ripercussioni di rilievo sull'ambiente - Disciplina delle procedure di competenza regionale per la valutazione di impatto ambientale (VIA) - Determinazione dei criteri per l'individuazione dei progetti assoggettati alla procedura di VIA - Previsione che per le attività produttive, le soglie dimensionali di cui agli allegati B1 e B2 sono incrementate del 30% nei casi specificamente indicati - Ricorso del Governo - Lamentata considerazione di soli criteri dimensionali, in contrasto con la normativa europea che individua ulteriori criteri relativi ad altre caratteristiche del progetto, quali il cumulo con altri progetti, la sostenibilità ambientale delle aree geografiche e il loro impatto su zone di importanza storica, culturale o archeologica - Insussistenza - Fattispecie riferita a casi specifici per i quali il legislatore regionale ha già tenuto conto dei criteri comunitari - Non fondatezza della questione - Dichiarazione relativa al periodo di applicabilità della norma censurata, modificata da ius superveniens. - Legge della Regione Marche 26 marzo 2012, n. 3, art. 3, comma 4. - Costituzione, art. 117, primo comma; direttiva 13 dicembre 2011, n. 2011/92/UE, allegato III.**

**Ambiente -Norme della Regione Marche - Lavori pubblici e privati - Progetti che possono avere ripercussioni di rilievo sull'ambiente - Disciplina delle procedure di competenza regionale per la valutazione di impatto ambientale (VIA) - Mancata previsione degli obblighi informativi a carico del proponente imposti dalla normativa comunitaria - Illegittimità costituzionale. - Legge della Regione Marche 26 marzo 2012, n. 3, artt. 8, comma 4, e 13. - Costituzione, art. 117, primo comma; direttiva 13 dicembre 2011, n. 2011/92/UE, art. 6, paragrafo 2.**

**Ambiente -Norme della Regione Marche - Lavori pubblici e privati - Progetti che possono avere ripercussioni di rilievo sull'ambiente - Disciplina delle procedure di competenza regionale per la valutazione di impatto ambientale (VIA) - Disciplina dei casi in cui l'intervento soggetto alla procedura di VIA deve acquisire anche l'autorizzazione integrata ambientale (AIA) e le autorità competenti per le due procedure coincidono - Ricorso del Governo - Asserito contrasto con l'obbligo di coordinamento delle procedure e di unicità della consultazione del pubblico, di cui al codice dell'ambiente - Insussistenza - Non fondatezza della questione. - Legge della Regione Marche 26 marzo 2012, n. 3, art. 5, comma 1, lettera c). - Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera s); decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, art. 10, comma 2.**

**Ambiente -Norme della Regione Marche - Lavori pubblici e privati - Progetti che possono avere ripercussioni di rilievo sull'ambiente - Disciplina delle procedure di competenza regionale per la valutazione di impatto**

ambientale (VIA) - Documenti da allegare alla domanda per l'avvio della fase di consultazione con l'autorità e i soggetti competenti in materia ambientale - Elenco riferito alle sole autorizzazioni ambientali - Ricorso del Governo - Asserito contrasto con il codice dell'ambiente che prescrive che sia allegato "l'elenco delle autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, nulla osta e assensi comunque denominati necessari alla realizzazione ed esercizio del progetto" - Insussistenza di riduzioni degli standard e dei livelli uniformi di tutela ambientale - Non fondatezza della questione. - Legge della Regione Marche 26 marzo 2012, n. 3, art. 9, comma 2, lettera d). - Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera s); decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, art. 21, comma 1, secondo periodo.

Ambiente - Norme della Regione Marche - Lavori pubblici e privati - Progetti che possono avere ripercussioni di rilievo sull'ambiente - Disciplina delle procedure di competenza regionale per la valutazione di impatto ambientale (VIA) - Previsione che il proponente il progetto debba corredare la domanda da presentare all'autorità competente con la copia dell'avviso da pubblicare a mezzo stampa - Contrasto con il codice dell'ambiente che impone che la pubblicazione a mezzo stampa sia contestuale alla presentazione dell'istanza di VIA - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ambiente - Illegittimità costituzionale. - Legge della Regione Marche 26 marzo 2012, n. 3, art. 12, comma 1, lettera c). - Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera s); decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, art. 23, comma 1.

Ambiente - Norme della Regione Marche - Lavori pubblici e privati - Progetti che possono avere ripercussioni di rilievo sull'ambiente - Disciplina delle procedure di competenza regionale per la valutazione di impatto ambientale (VIA) - Elenco dei documenti da allegare alla domanda di VIA - Ricorso del Governo - Asserita limitazione alle sole autorizzazioni ambientali, in contrasto con il codice dell'ambiente che prescrive che sia allegato "l'elenco delle autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, nulla osta e assensi comunque denominati, già acquisiti o da acquisire ai fini della realizzazione e dell'esercizio dell'opera o intervento" - Insussistenza di riduzioni degli standard e dei livelli uniformi di tutela ambientale - Non fondatezza della questione. - Legge della Regione Marche 26 marzo 2012, n. 3, art. 12, comma 1, lettera e). - Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera s); decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, art. 23, comma 2.

Ambiente - Norme della Regione Marche - Lavori pubblici e privati - Progetti che possono avere ripercussioni di rilievo sull'ambiente - Disciplina delle procedure di competenza regionale per la valutazione di impatto ambientale (VIA) - Esenzione dalla sottoposizione a VIA regionale delle piccole utilizzazioni locali quali "gli impianti di potenza inferiore a 1 MW ottenibile dal fluido geotermico alla temperatura convenzionale dei reflui di 15 gradi centigradi geotermico e le utilizzazioni tramite sonde geotermiche - Ricorso del Governo - Asserito contrasto con il codice dell'ambiente che annovera, tra i progetti per cui la VIA è obbligatoria, tutti quelli riguardanti "le attività di coltivazione sulla terraferma degli idrocarburi liquidi e gassosi e delle risorse geotermiche", all'interno dei quali si collocerebbero le piccole utilizzazioni locali - Insussistenza - Previsione del codice dell'ambiente riferita solo a specifici progetti, puntualmente individuati - Non fondatezza della questione. - Legge della Regione Marche 26 marzo 2012, n. 3, allegato A1, punto n). - Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera s); decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, parte II, allegato III, lettera v).

Ambiente - Norme della Regione Marche - Lavori pubblici e privati - Progetti che possono avere ripercussioni di rilievo sull'ambiente - Disciplina delle procedure di competenza regionale per la valutazione di impatto ambientale (VIA) - Inclusione, tra quelle da sottoporre a VIA, della classe di progetto "elettrdotto per il trasporto di energia elettrica superiore a 100 kV con tracciato di lunghezza superiore a 10 km" - Ricorso del Governo - Asserito contrasto con il codice dell'ambiente che circoscrive l'obbligo di procedura di VIA ai soli progetti riguardanti "elettrodi aerei con tensione nominale superiore a 100 kV con tracciato di lunghezza superiore a 10 km" - Insussistenza - Estensione della VIA anche agli elettrodotti interrati, con determinazione di forme più elevate di tutela ambientale - Non fondatezza della questione. - Legge della Regione Marche 26 marzo 2012, n. 3, allegato A2, punto h). - Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera s); decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, parte II, allegato III, lettera z).

Ambiente - Norme della Regione Marche - Lavori pubblici e privati - Progetti che possono avere ripercussioni di rilievo sull'ambiente - Disciplina delle procedure di competenza regionale per la valutazione di impatto ambientale (VIA) - Esclusione dei rilievi geofisici dalle tipologie progettuali relative alle attività di ricerca di idrocarburi liquidi e gassosi in terraferma da sottoporre a verifica di assoggettabilità regionale - Contrasto con il codice dell'ambiente che non prevede eccezioni in merito ai progetti riguardanti l'attività di ricerca degli idrocarburi liquidi e gassosi in terraferma da sottoporre alla verifica di assoggettabilità, di competenza delle Regioni - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente - Illegittimità costituzionale. - Legge della Regione Marche 26 marzo 2012, n. 3, allegato B1, punto 2h). - Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera s); decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, allegato IV, punto 2, lettera g).

Ambiente - Norme della Regione Marche - Lavori pubblici e privati - Progetti che possono avere ripercussioni di rilievo sull'ambiente - Disciplina delle procedure di competenza regionale per la valutazione di impatto ambientale (VIA) - Progetti da sottoporre a verifica di assoggettabilità provinciale attinenti a impianti di smaltimento e recupero di rifiuti pericolosi - Esclusione dalla categoria degli "impianti che effettuano il recupero di diluenti e solventi esausti presso i produttori degli stessi purché le quantità trattate non superino i 100 l/giorno" - Ricorso del Governo - Asserito contrasto con il codice dell'ambiente non ammetterebbe alcuna esclusione in merito a siffatta classe progettuale - Insussistenza - Non fondatezza della questione. - Legge della

Regione Marche 26 marzo 2012, n. 3, allegato B2, punto 7p). - Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera s); decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, parte II, allegato IV, punto 7, lettera za).

Ambiente - Norme della Regione Marche - Lavori pubblici e privati - Progetti che possono avere ripercussioni di rilievo sull'ambiente - Disciplina delle procedure di competenza regionale per la valutazione di impatto ambientale (VIA) - Tipologie progettuali da sottoporre a verifica di assoggettabilità provinciale attinenti a impianti di smaltimento e recupero di rifiuti non pericolosi, con capacità complessiva superiore a 10/t giorno - Esclusione degli "impianti mobili per il recupero in loco dei rifiuti non pericolosi provenienti dalle attività di costruzione e demolizione" - Ricorso del Governo - Asserito contrasto con il codice dell'ambiente non ammetterebbe alcuna eccezione in relazione alla predetta tipologia di impianti - Insussistenza - Non fondatezza della questione. - Legge della Regione Marche 26 marzo 2012, n. 3, allegato B2, punto 7q). - Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera s); decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, parte II, allegato IV, punto 7, lettera zb).

Paesaggio - Norme della Regione Marche - Lavori pubblici e privati - Progetti che possono avere ripercussioni di rilievo sull'ambiente - Disciplina delle procedure di competenza regionale per la valutazione di impatto ambientale (VIA) - Previsione che il provvedimento di VIA comprende l'autorizzazione paesaggistica ove necessaria e che in tal caso la documentazione sia integrata con quanto previsto dalle disposizioni statali e regionali in materia - Ricorso del Governo - Asserita soppressione del parere statale vincolante ai fini del rilascio dell'autorizzazione, in contrasto con il codice dei beni culturali e del paesaggio - Insussistenza - Non fondatezza della questione. - Legge della Regione Marche 26 marzo 2012, n. 3, art. 5, comma 10. - Costituzione, artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s); decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, art. 146. (GU n.22 del 29-5-2013)

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 2, comma 1, lettera c), 3, comma 4, 5, comma 1, lettera c), e comma 10, 8, comma 4, 9, comma 2, lettera d), 12, comma 1, lettere c) ed e), e 13, nonché degli allegati A1, A2, B1 e B2 nel loro complesso ed in specie degli allegati A1, punto n), A2, punto h), B1, punto 2h), B2, punti 7p) e 7q), della legge della Regione Marche 26 marzo 2012, n. 3 (Disciplina regionale della valutazione di impatto ambientale – VIA), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 30 maggio-1° giugno 2012, depositato in cancelleria il 7 giugno 2012 ed iscritto al n. 87 del registro ricorsi 2012.

*Udito* nell'udienza pubblica del 26 febbraio 2013 il Giudice relatore Giuseppe Tesaurò;

*uditi* l'avvocato dello Stato Vittorio Cesaroni per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Stefano Grassi per la Regione Marche.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita della legittimità costituzionale di numerose disposizioni della legge della Regione Marche 26 marzo 2012, n. 3 (Disciplina regionale della valutazione di impatto ambientale – VIA), la quale reca la disciplina delle procedure di competenza regionale per la valutazione di impatto ambientale.

Un primo gruppo di disposizioni della citata legge regionale (l'art. 2, comma 1, lettera c, gli allegati A1, A2, B1, B2, l'art. 3, comma 4, l'art. 8, comma 4, e l'art. 13) è censurato in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione: tali disposizioni conterrebbero, infatti, una disciplina non conforme a quanto stabilito dalla direttiva 13 dicembre 2011, n. 2011/92/UE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la valutazione dell'impatto ambientale di

determinati progetti pubblici e privati – codificazione) e quindi lesiva dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, che gravano allo stesso modo sul legislatore regionale e su quello statale.

1.1.– In particolare, in primo luogo, viene impugnato l'art. 2, comma 1, lettera c), della predetta legge regionale, nella parte in cui, definendo il progetto quale «insieme di elaborati tecnici concernenti la realizzazione di impianti opere o interventi», si porrebbe in contrasto con la citata direttiva che, all'art.1, paragrafo 2, qualifica il progetto come «la realizzazione dei lavori di costruzione, di impianti od opere» ovvero di «altri interventi sull'ambiente naturale o sul paesaggio, compresi quelli destinati allo sfruttamento delle risorse del suolo». Tali definizioni non sarebbero equivalenti dal momento che la norma regionale, confondendo peraltro la nozione di “progetto” con quella di “documentazione progettuale” (l'insieme degli elaborati tecnici), non comprenderebbe né i lavori di costruzione, né gli interventi sull'ambiente e sul paesaggio destinati allo sfruttamento delle risorse del suolo.

1.1.1.– La questione non è fondata.

Con la richiamata direttiva 2011/92/UE si è provveduto a consolidare in un unico testo normativo le diverse modifiche apportate alla direttiva 27 giugno 1985, n. 85/337/CEE (Direttiva del Consiglio concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati), che ha sancito il principio generale, vincolante tutti gli Stati membri, della necessità di limitare e controllare, sin dalla fase della presentazione e della redazione, i possibili impatti ambientali che taluni progetti possono provocare sull'ambiente, attraverso lo strumento della VIA. A tale scopo la citata direttiva identifica (negli allegati I e II) le tipologie di progetti ritenuti idonei a generare un impatto ambientale importante o che possano rivelarsi tali, per le quali quindi si riveli la necessità della sottoposizione a VIA o, comunque, di una verifica relativa alla loro assoggettabilità a VIA. Ai fini della conformità dell'ordinamento interno agli obblighi UE in materia di VIA, ciò che rileva non è il recepimento letterale della definizione di progetto contenuta nella disposizione della direttiva, quanto piuttosto che di tutte le tipologie di progetti contemplate negli allegati I e II della direttiva in esame – e comprensive della «realizzazione dei lavori di costruzione, di impianti od opere» ovvero di «altri interventi sull'ambiente naturale o sul paesaggio, compresi quelli destinati allo sfruttamento delle risorse del suolo» (art. 1, paragrafo 2) – sia assicurata, da parte degli Stati membri, l'effettiva sottoposizione (senza eccezioni) alla procedura di VIA vera o propria o alla verifica di assoggettabilità a VIA ai sensi dell'art. 4, paragrafi 1 e 2, della predetta direttiva.

In questa prospettiva, la definizione di progetto recata dalla norma regionale impugnata, in quanto generale ed astratta, risulta compatibile con la definizione comunitaria, nella parte in cui, qualificando come “progetto” l'«insieme di elaborati tecnici concernenti la realizzazione di impianti opere o interventi», implicitamente include, nel generico riferimento agli interventi, sia la realizzazione di lavori di costruzione, riconducibili alle opere, che quella di interventi sull'ambiente naturale e sul paesaggio.

1.2.– Vengono, poi, impugnati gli allegati A1, A2, B1 e B2 alla citata legge regionale n. 3 del 2012, considerati nel loro complesso, nelle parti in cui, determinando i criteri per l'individuazione dei progetti assoggettati alla procedura di VIA, si limitano a stabilire delle soglie di tipo dimensionale al di sotto delle quali i progetti non sono assoggettabili alla citata procedura. Tali previsioni si porrebbero in contrasto con l'art. 4, paragrafo 3, della direttiva 2011/92/UE che, invece, fra i criteri per l'individuazione dei progetti assoggettati alla procedura di VIA, oltre a quello della dimensione, ne individua altri, che sono: le caratteristiche dei progetti, che devono essere considerate tenendo conto, in particolare, oltre che delle loro dimensioni, del cumulo con altri progetti, dell'utilizzazione di risorse naturali, della produzione di rifiuti, dell'inquinamento e disturbi ambientali; la localizzazione dei progetti, così che la sensibilità ambientale possa essere considerata tenendo

conto, in particolare, dell'utilizzazione attuale del territorio e delle capacità di carico dell'ambiente naturale; le caratteristiche dell'impatto potenziale, con riferimento tra l'altro, all'area geografica ed alla densità della popolazione interessata.

1.2.1.– In via preliminare, occorre pronunciarsi sulla richiesta di dichiarare cessata la materia del contendere, presentata dalla Regione Marche, in considerazione delle sopravvenienze legislative. Infatti, successivamente alla proposizione del ricorso, con la legge 19 ottobre 2012, n. 30 (Individuazione delle aree non idonee all'installazione di impianti alimentati da biomasse o biogas e modifiche alla legge regionale 26 marzo 2012, n. 3 "Disciplina della procedura di valutazione di impatto ambientale"), la predetta Regione ha provveduto ad introdurre modifiche sia all'art. 3 che all'allegato C della legge regionale n. 3 del 2012, recanti l'esplicita previsione della necessità di tener conto, caso per caso ed indipendentemente dalle soglie dimensionali, di tutti i criteri di selezione dei progetti indicati negli allegati della citata direttiva UE, ai fini dell'individuazione dei progetti da sottoporre a VIA, come imposto dall'art. 4, paragrafo 3, della medesima direttiva. Considerato che le richiamate modifiche hanno natura satisfattiva della pretesa avanzata con il ricorso, lo *ius superveniens* potrebbe consentire a questa Corte di accogliere l'istanza della Regione e di dichiarare cessata la materia del contendere qualora la normativa impugnata non avesse trovato medio tempore applicazione.

1.2.2.– Non vi è, tuttavia, alcuna dimostrazione del fatto che la normativa impugnata non abbia avuto, medio tempore, applicazione, mentre deve rilevarsi che la stessa contiene previsioni dotate di immediata efficacia: pertanto, deve affermarsi che non ricorrono, nella specie, le condizioni richieste dalla giurisprudenza di questa Corte perché possa essere dichiarata la cessazione della materia del contendere (*ex plurimis*, sentenze n. 245 del 2012, n. 235, n. 153 e n. 89 del 2011).

1.2.3.– Nel merito, la questione è fondata.

Dalla citata direttiva UE discende un preciso obbligo gravante su tutti gli Stati membri di assoggettare a VIA non solo i progetti indicati nell'allegato I, ma anche i progetti descritti nell'allegato II, qualora si rivelino idonei a generare un impatto ambientale importante, all'esito della procedura di c.d. screening. Tale screening deve essere effettuato avvalendosi degli specifici criteri di selezione definiti nell'allegato III della stessa direttiva e concernenti, non solo la dimensione, ma anche altre caratteristiche dei progetti (il cumulo con altri progetti, l'utilizzazione di risorse naturali, la produzione di rifiuti, l'inquinamento ed i disturbi ambientali da essi prodotti, la loro localizzazione e il loro impatto potenziale con riferimento, tra l'altro, all'area geografica e alla densità della popolazione interessata). Tali caratteristiche sono, insieme con il criterio della dimensione, determinanti ai fini della corretta individuazione dei progetti da sottoporre a VIA o a verifica di assoggettabilità nell'ottica dell'attuazione dei principi di precauzione e di azione preventiva (considerando n. 2) ed in vista della protezione dell'ambiente e della qualità della vita (considerando n. 4).

In attuazione del predetto obbligo comunitario, che grava sul legislatore regionale come su quello statale ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost., gli allegati A1, A2, B1 e B2 alla citata legge regionale n. 3 del 2012 identificano le "tipologie progettuali" da sottoporre, rispettivamente, a VIA regionale (allegato A1) e provinciale (allegato A2), nonché a verifica di assoggettabilità regionale (allegato B1) e provinciale (allegato B2). Tuttavia, i predetti allegati contengono elenchi puntuali e tassativi di progetti sottoposti a VIA regionale e provinciale o a verifica di assoggettabilità regionale e provinciale molti dei quali sono individuati in base al solo criterio dimensionale, senza che vi sia alcuna disposizione (come quelle, peraltro, introdotte all'art. 3 ed all'allegato C della medesima legge regionale n. 3 del 2012, solo a seguito della proposizione del ricorso, con la già richiamata legge regionale n. 30 del 2012) che imponga di tener conto, caso per caso, in via sistematica, anche degli altri criteri di selezione dei progetti, tassativamente prescritti negli allegati alla citata direttiva UE, come imposto dall'art. 4, paragrafo 3, della medesima.



La mancata considerazione dei predetti criteri della direttiva UE pone la normativa regionale impugnata in evidente contrasto con le indicazioni comunitarie.

Deve, pertanto, dichiararsi l'illegittimità costituzionale degli allegati A1, A2, B1 e B2 alla citata legge regionale n. 3 del 2012, nella parte in cui, nell'individuare i criteri per identificare i progetti da sottoporre a VIA regionale o provinciale ed a verifica di assoggettabilità regionale o provinciale, non prevedono che si debba tener conto, caso per caso, di tutti i criteri indicati nell'allegato III della stessa direttiva UE, come prescritto dall'art. 4, paragrafo 3, della medesima.

1.3.– Analoghe censure sono, inoltre, rivolte all'art. 3, comma 4, della citata legge regionale n. 3 del 2012, nella parte in cui stabilisce che «per le attività produttive, le soglie dimensionali di cui agli allegati B1 e B2 sono incrementate del 30% nei seguenti casi: a) progetti localizzati nelle aree produttive ecologicamente attrezzate, individuate ai sensi della legge regionale 23 febbraio 2005, n. 16 (Disciplina degli interventi di riqualificazione urbana e indirizzi per le aree produttive ecologicamente attrezzate); b) progetti di trasformazione o ampliamento di impianti che abbiano ottenuto la registrazione EMAS ai sensi del Regolamento (CE) 19 marzo 2001, n. 761, sull'adesione volontaria delle organizzazioni a un sistema comunitario di ecogestione e audit; c) progetti di trasformazione o ampliamento di impianti in possesso di certificazione ambientale UNI EN ISO 14001». Tale norma, infatti, ai fini dell'individuazione dei progetti da sottoporre a verifica di assoggettabilità a VIA, prenderebbe in considerazione solo alcuni dei criteri indicati nell'allegato III della direttiva 2011/92/UE (e cioè la localizzazione dei progetti oppure le caratteristiche inquinanti degli stessi) e non terrebbe, invece, conto degli altri, pure in detto allegato prescritti (fra cui il cumulo con altri progetti, la sostenibilità ambientale delle aree geografiche e il loro impatto su zone di importanza storica, culturale o archeologica), in violazione della medesima direttiva.

1.3.1.– Occorre premettere che, anche in tal caso, la Regione Marche ha chiesto di dichiarare cessata la materia del contendere in considerazione dello *ius superveniens*. A seguito della proposizione del ricorso, la Regione Marche ha, infatti, come si è già ricordato, modificato la legge regionale n. 3 del 2012, in specie introducendo, con la legge regionale n. 30 del 2012, un comma 1-bis all'art. 3, nel quale si è espressamente stabilito che tutti i progetti di cui agli allegati B1 e B2, indipendentemente dalle soglie dimensionali, sono comunque sottoposti a verifica di assoggettabilità a VIA «qualora producano impatti significativi e negativi sull'ambiente, da valutarsi sulla base dei criteri di cui all'allegato C». Tenuto conto della natura soddisfattiva della pretesa avanzata con il ricorso, attribuibile alla modifica introdotta, occorre verificare se, nella specie, sussista l'altro requisito richiesto dalla giurisprudenza di questa Corte perché possa dichiararsi la cessazione della materia del contendere e cioè la mancata applicazione, medio tempore, delle norme originariamente impuginate.

Come già affermato al paragrafo 1.2.2., lo *ius superveniens* non consente alla Corte di dichiarare cessata la materia del contendere, dal momento che la normativa di cui all'art. 3, comma 4, della legge regionale n. 3 del 2012 era di immediata efficacia e non risulta alcuna prova che essa non abbia avuto nel frattempo applicazione.

1.3.2.– Nel merito, la questione non è fondata.

Nella direttiva 2011/92/UE è stabilito che, con riguardo ai progetti che possono avere ripercussioni di rilievo sull'ambiente (considerando n. 9 e n. 10), spetta agli Stati membri fissare soglie o criteri ed esaminare caso per caso i progetti «per stabilire quali di questi debbano essere sottoposti a valutazione a seconda dell'entità del loro impatto ambientale». Ciò però deve avvenire sulla base «dei pertinenti criteri di selezione contenuti nella presente direttiva» (considerando n. 11), individuati nell'allegato III (art. 4, paragrafo 3), fra i quali vi sono, come si è già ricordato (supra 1.2.3.), le caratteristiche dei progetti, comprensive oltre che delle dimensioni del progetto, del cumulo con altri progetti, dell'utilizzazione di risorse naturali, della produzione di rifiuti,

dell'inquinamento e dei disturbi ambientali da essi prodotti, del rischio di incidenti, oltre che della loro localizzazione e del loro impatto potenziale.

La norma regionale impugnata, in relazione ai progetti inerenti alle attività produttive, eleva le soglie dimensionali già fissate negli allegati B1 e B2 con esclusivo riguardo a tre distinte categorie dei medesimi progetti. Tali categorie sono oggetto di una disciplina specifica che è riferita, per un caso (sub a), ai progetti inerenti alle cosiddette aree ecologicamente attrezzate ed è contenuta nell'art. 14 della legge regionale 23 febbraio 2005, n. 16 (Disciplina degli interventi di riqualificazione urbana e indirizzi per le aree produttive ecologicamente attrezzate), per gli altri due (sub b e c), ai progetti di trasformazione o ampliamento di impianti che abbiano ottenuto la registrazione EMAS o la certificazione ambientale UNI EN ISO 14001, come stabilito dal Regolamento (CE) 19 marzo 2001, n. 761/2001 (Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sull'adesione volontaria delle organizzazioni a un sistema comunitario di ecogestione e audit – EMAS). Per tutte e tre le categorie di progetti la disciplina specifica alla quale si fa rinvio contiene il riferimento ad una serie di requisiti urbanistico-territoriali ed edilizi dei progetti che soddisfano tutti i criteri prescritti dalla direttiva 2011/92/UE (ad esempio, il citato art. 14 della legge regionale n. 14 del 2005 definisce «aree produttive ecologicamente attrezzate quelle aree destinate ad attività industriali, artigianali e commerciali dotate di requisiti urbanistico-territoriali, edilizi ed ambientali di qualità, nonché di infrastrutture, sistemi tecnologici e servizi caratterizzati da forme di gestione unitaria, atti a garantire un efficiente utilizzo delle risorse naturali ed il risparmio energetico»; la certificazione EMAS e la certificazione UNI EN ISO 14001 sono rilasciate, ai sensi del richiamato Regolamento (CE) n. 761 del 2001, proprio in vista della necessità di assicurare l'impiego di sistemi di gestione ambientale volti a controllare e contenere costantemente l'impatto ambientale diretto ed indiretto delle attività).

Deve, pertanto, ritenersi che il legislatore regionale, nell'individuare i progetti da sottoporre a verifica di assoggettabilità a VIA all'interno delle tre specifiche categorie contemplate dall'art. 3, comma 4, abbia tenuto conto non solo delle dimensioni dei medesimi, ma anche di tutti gli altri criteri indicati dalla citata direttiva comunitaria, elevando le soglie dimensionali fissate, in generale, dagli allegati B1 e B2, per tutte le altre attività produttive, proprio in considerazione delle specifiche caratteristiche ambientali dei medesimi progetti ivi indicati.

1.4.– Sono, poi, censurati, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., anche gli artt. 8, comma 4, e 13, della citata legge regionale n. 3 del 2012, in quanto non contemplerebbero alcuni degli obblighi informativi previsti a carico del proponente dalla direttiva comunitaria 2011/92/UE all'art. 6, paragrafo 2. In particolare, l'uno (art. 8, comma 4) non prevedrebbe nell'ambito della procedura di verifica di assoggettabilità a VIA, per il proponente, l'obbligo di specificare: i termini entro i quali potranno essere ottenute tutte le informazioni relative al progetto; le modalità con cui le informazioni sono rese disponibili al pubblico (orari di accesso agli uffici pubblici e possibilità di estrarne copia, scaricare file etc.); la natura delle possibili decisioni o l'eventuale progetto di decisione finale. L'altro (art. 13) non contemplerebbe, tra le informazioni che devono essere pubblicate a cura del proponente: l'indicazione specifica del fatto che il progetto sia soggetto ad una procedura di VIA; i termini per l'acquisizione del parere da parte delle competenti amministrazioni; le modalità, i giorni e gli orari in cui tutte le informazioni relative alla procedura possono essere acquisite dal pubblico interessato; la natura delle possibili decisioni o l'eventuale progetto di decisione.

1.4.1.– La questione è fondata.

Fin dalla entrata in vigore della direttiva 85/337/CEE, gravava sugli Stati membri, fra gli altri, l'obbligo di garantire trasparenza e informazione e la possibilità effettiva di partecipazione del "pubblico interessato" alle attività decisionali in materia ambientale. Il 25 giugno 1998 la Comunità europea ha sottoscritto la convenzione UN/ECE sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale («Convenzione di

Aarhus»), ratificata il 17 febbraio 2005. Ad essa fa espressamente riferimento la direttiva 2011/92/UE, che, al considerando n. 19, ricorda come tra gli obiettivi della predetta Convenzione vi sia quello di «garantire il diritto di partecipazione del pubblico alle attività decisionali in materia ambientale, per contribuire a tutelare il diritto di vivere in un ambiente adeguato ad assicurare la salute e il benessere delle persone». A tale scopo, la predetta direttiva prescrive all'art. 6, paragrafo 2, che il pubblico sia informato, attraverso pubblici avvisi oppure in altra forma adeguata, «in una fase precoce delle procedure decisionali in materia ambientale [...] e, al più tardi, non appena sia ragionevolmente possibile fornire le informazioni» su una serie di aspetti concernenti, fra l'altro: a) la domanda di autorizzazione; b) il fatto che il progetto sia soggetto a una procedura di valutazione dell'impatto ambientale; c) le autorità competenti responsabili dell'adozione della decisione, quelle da cui possono essere ottenute le informazioni in oggetto, quelle cui possono essere presentate osservazioni o quesiti, nonché i termini per la trasmissione di osservazioni o quesiti; d) la natura delle possibili decisioni o l'eventuale progetto di decisione; e) la disponibilità delle informazioni; f) i tempi ed i luoghi in cui possono essere ottenute le informazioni in oggetto e le modalità alle quali esse sono rese disponibili; g) le modalità precise della partecipazione del pubblico. Al fine di assicurare l'adempimento dei prescritti obblighi informativi, la medesima direttiva precisa espressamente, inoltre, che «gli Stati membri stabiliscono le modalità dettagliate di informazione del pubblico (ad esempio mediante affissione entro una certa area o mediante pubblicazione nei giornali locali)» (art. 6, paragrafo 5).

Le norme regionali impugnate, lungi dallo stabilire modalità dettagliate di attuazione dei predetti obblighi informativi, si limitano a prevedere che il proponente un progetto – il quale provvede, a proprie spese, a pubblicare nel BUR e nell'albo pretorio dei Comuni interessati, nonché su un quotidiano a diffusione regionale l'avviso contenente le informazioni da fornire al pubblico – indichi in tale avviso soltanto i propri dati identificativi, la localizzazione del progetto e una sommaria descrizione delle sue finalità, caratteristiche e dimensionamento, i luoghi di deposito della documentazione relativa al progetto, nonché il termine entro il quale è possibile presentare osservazioni.

Esse, pertanto, omettendo di indicare, fra gli obblighi informativi oggetto del predetto avviso, quello di fornire una serie di ulteriori informazioni rilevanti, si pongono in contrasto con le indicazioni recate dalla norma della direttiva, violando in tal modo gli specifici obblighi che discendono da essa e vincolano il legislatore regionale come quello statale ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost.

Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 4, e dell'art. 13 della legge regionale n. 3 del 2012 nella parte in cui non prevedono, nell'ambito della procedura di verifica di assoggettabilità a VIA, per il proponente, l'obbligo di specificare tutte le informazioni prescritte dall'art. 6, paragrafo 2, della direttiva 2011/92/UE .

2.– Un secondo gruppo di norme della legge regionale n. 3 del 2012 [l'art. 5, comma 1, lettera c), l'art. 9, comma 2, lettera d), l'art. 12, comma 1, lettere c) ed e), nonché l'allegato A1, punto n), l'allegato A2, punto h), l'allegato B1, punto 2h), l'allegato B2, punti 7p) e 7q)] è, poi, impugnato in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.: dette norme recherebbero una disciplina difforme rispetto a quella stabilita dal legislatore statale con il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) e quindi violerebbero la competenza statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente.

2.1.– Occorre premettere che la disciplina della VIA – come già più volte affermato da questa Corte – deve essere ricondotta, in via prevalente, alla materia della tutela dell'ambiente, di competenza esclusiva statale, in quanto riguarda «procedure che valutano in concreto e preventivamente la sostenibilità ambientale» (sentenza n. 225 del 2009). Pertanto, le Regioni sono tenute, per un verso, nell'esercizio delle loro competenze che interferiscano con la tutela dell'ambiente, a rispettare i livelli omogenei di tutela dell'ambiente posti dallo Stato, potendo solo – eventualmente ed in via

indiretta – determinare una elevazione degli stessi; per altro verso, devono «mantenere la propria legislazione negli ambiti di competenza fissati dal Codice dell'ambiente, nella specie quanto al procedimento di VIA» (sentenza n. 186 del 2010; v. anche sentenza n. 227 del 2011), tenuto anche conto dell'obbligo di adeguamento alle disposizioni del medesimo Codice, fissato in via generale dall'art. 35, nei confronti delle Regioni.

3.– Poste tali premesse, si può passare all'esame delle singole censure prospettate in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

3.1.– In particolare, il ricorrente impugna, in primo luogo, l'art. 5, comma 1, lettera c), in quanto esso, disciplinando i casi in cui l'intervento soggetto alla procedura di VIA deve acquisire anche l'autorizzazione integrata ambientale (AIA) e le autorità competenti per le due procedure coincidono, subordinerebbe l'unicità della pubblicazione e della consultazione del pubblico alla circostanza di una specifica evidenza dell'integrazione tra le procedure, in contrasto con l'obbligo di coordinamento delle procedure e di unicità della consultazione del pubblico di cui all'art. 10, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006.

3.1.1.– La questione non è fondata.

L'art. 10, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006, intitolato «Norme per il coordinamento e la semplificazione dei procedimenti» stabilisce che, per i progetti per i quali la valutazione d'impatto ambientale spetta a Regioni e Province autonome, la procedura per il rilascio di autorizzazione integrata ambientale deve essere coordinata nell'ambito del procedimento di VIA. A questo scopo è «in ogni caso disposta l'unicità della consultazione del pubblico per le due procedure» e si prevede altresì che, «se l'autorità competente in materia di VIA coincide con quella competente al rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale, le disposizioni regionali e delle province autonome possono prevedere che il provvedimento di valutazione d'impatto ambientale faccia luogo anche di quella autorizzazione».

La norma regionale impugnata, nella parte in cui prevede che «sia data specifica evidenza dell'integrazione tra le procedure suddette» affinché «la pubblicazione e la consultazione del pubblico effettuate ai fini della VIA» siano considerate «valide anche ai fini della procedura di AIA», lungi dal determinare la violazione dell'obbligo di unicità della consultazione del pubblico – imposto dalla normativa statale – assolve proprio al fine di assicurare in concreto il più corretto adempimento di quell'obbligo, imponendo che il pubblico sia reso consapevole che la consultazione unica avrà efficacia ai fini di entrambi i provvedimenti integrati nel provvedimento di VIA.

3.2.– Viene, inoltre, fatto oggetto di censure l'art. 9, comma 2, lettera d), della medesima legge regionale nella parte in cui, limitando l'elenco dei documenti da allegare alla domanda per l'avvio della fase di consultazione con l'autorità e i soggetti competenti in materia ambientale, alle sole autorizzazioni ambientali, si porrebbe in contrasto con l'art. 21, comma 1, secondo periodo, del d.lgs. n. 152 del 2006, che prescrive, invece, che sia allegato «l'elenco delle autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, nulla osta e assensi comunque denominati necessari alla realizzazione ed esercizio del progetto».

3.2.1.– La questione non è fondata con riguardo al parametro invocato.

La norma regionale impugnata indica, tra i documenti che il proponente il progetto deve allegare alla domanda per l'avvio della fase di consultazione con l'autorità e i soggetti competenti in materia ambientale, l'elenco di tutte le «autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, nulla osta e assensi comunque denominati in materia ambientale, necessari alla realizzazione e all'esercizio del progetto»: anche ove si volesse sostenere che essa escluda dal novero degli atti da inserire nell'elenco gli assensi comunque denominati non pertinenti alla materia ambientale, non si determinerebbe alcuna riduzione degli standard e dei livelli uniformi di tutela ambientale e quindi

alcuna violazione della competenza statale in materia di tutela dell'ambiente, potendo detta norma regionale al più incidere su materie e competenze diverse.

3.3.– È, poi, impugnato l'art. 12, comma 1, lettera c), della legge regionale n. 3 del 2012, nella parte in cui, prescrivendo al proponente il progetto di corredare la domanda da presentare all'autorità competente con la copia dell'avviso da pubblicare a mezzo stampa, si porrebbe in contrasto con l'art. 23, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006, che impone, invece, che la pubblicazione a mezzo stampa sia contestuale alla presentazione dell'istanza di VIA.

3.3.1.– La questione è fondata.

La norma regionale impugnata, stabilendo che il proponente il progetto presenti apposita domanda all'autorità competente, allegando, fra l'altro, copia dell'avviso ancora da pubblicare a mezzo stampa, contrasta in maniera evidente con quanto statuito dall'art. 23, comma 1, del codice dell'ambiente, che viceversa impone che ad essere allegata alla domanda sia copia dell'avviso a mezzo stampa, il quale, in base a quanto espressamente statuito dall'art. 24, comma 1, del medesimo codice, deve essere pubblicato contestualmente alla presentazione dell'istanza.

Questa Corte ha già avuto occasione di rilevare che «tale difformità, non determinando una miglior tutela ambientale, ed anzi ritardando la pubblica conoscenza del procedimento iniziato, è suscettibile di ritardare per ciò stesso la possibilità di partecipazione e decisione informata del procedimento medesimo e, quindi, di tutelare con minore efficacia il bene dell'ecosistema, a presidio del quale il legislatore statale, nell'ambito della propria competenza, ha dettato la menzionata disciplina» (sentenza n. 227 del 2011).

Deve, pertanto, dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 1, lettera c), della legge regionale n. 3 del 2012, nella parte in cui prevede che il proponente il progetto possa provvedere alla pubblicazione dell'avviso a mezzo stampa dopo la presentazione della domanda stessa e non debba, invece, farlo contestualmente ad essa.

3.4.– Anche l'art. 12, comma 1, lettera e), è impugnato in quanto, limitando l'elenco dei documenti da allegare alla domanda di VIA alle sole autorizzazioni ambientali, si porrebbe in contrasto con l'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006, che viceversa prescrive che sia allegato «l'elenco delle autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, nulla osta e assensi comunque denominati, già acquisiti o da acquisire ai fini della realizzazione e dell'esercizio dell'opera o intervento».

3.4.1.– La questione non è fondata con riguardo al parametro invocato.

Come con riferimento alle censure sollevate nei riguardi dell'art. 9, comma 2, lettera d), della medesima legge regionale (supra, punto 3.2.1.), anche in tal caso occorre rilevare che l'art. 12, comma 1, lettera e), stabilisce che «ai fini dello svolgimento della procedura di VIA», il proponente allegghi alla domanda tutte le «autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, nulla osta e assensi comunque denominati, necessari ai fini della realizzazione e dell'esercizio dell'opera o intervento e dei relativi soggetti competenti in materia ambientale». Anche a ritenere che la norma regionale in esame non ricomprenda nel novero degli atti da inserire nell'elenco gli assensi comunque denominati non pertinenti alla materia ambientale, non si determinerebbe alcuna riduzione degli standard e dei livelli uniformi di tutela ambientale e quindi alcuna violazione della competenza statale in materia di tutela dell'ambiente, potendo detta norma regionale eventualmente incidere su materie e competenze diverse.

3.5.– Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, altresì, l'allegato A1, punto n), alla citata legge regionale n. 3 del 2012, il quale esenta dalla sottoposizione a VIA regionale «le piccole utilizzazioni locali di cui all'art. 10, comma 7, del d.lgs. n. 22 del 2011» e cioè «gli impianti di potenza inferiore a 1 MW ottenibile dal fluido geotermico alla temperatura convenzionale dei reflui di 15 gradi centigradi geotermico e le utilizzazioni tramite sonde geotermiche». Così disponendo la

norma regionale si porrebbe in contrasto con la lettera v) dell'allegato III alla parte II del d.lgs. n. 152 del 2006, che annovera, tra i progetti per cui la VIA è obbligatoria, tutti quelli riguardanti «le attività di coltivazione sulla terraferma degli idrocarburi liquidi e gassosi e delle risorse geotermiche», all'interno dei quali si collocherebbero le piccole utilizzazioni locali.

3.5.1.– La questione non è fondata.

La norma regionale impugnata esclude dalla sottoposizione a VIA regionale obbligatoria «le piccole utilizzazioni locali di cui all'art. 10, comma 7, del d.lgs. n. 22 del 2011». Quest'ultima disposizione, introdotta dal legislatore statale con decreto legislativo 11 febbraio 2010, n. 22 (Riassetto della normativa in materia di ricerca e coltivazione delle risorse geotermiche, a norma dell'articolo 27, comma 28, della legge 23 luglio 2009, n. 99), stabilisce che «nell'ambito della più vasta categoria delle piccole utilizzazioni locali di calore geotermico, gli impianti di potenza inferiore a 1 MW ottenibile dal fluido geotermico alla temperatura convenzionale dei reflui di 15 gradi centigradi geotermico e le utilizzazioni tramite sonde geotermiche sono escluse dalle procedure regionali di verifica di assoggettabilità ambientale». Per tali tipi di impianti il legislatore statale, con intervento cronologicamente successivo al d.lgs. n. 152 del 2006, ha quindi escluso addirittura le procedure regionali di verifica di assoggettabilità a VIA, escludendo, in tal modo, che la realizzazione dei predetti impianti possa, anche solo eventualmente, avere ripercussioni di rilievo sull'ambiente.

Deve, pertanto, ritenersi che il legislatore regionale, con la norma impugnata, escludendo, non la semplice verifica di assoggettabilità, ma la sottoposizione a VIA obbligatoria dei predetti impianti, prescritta in via generale dal legislatore statale solo in relazione a specifici progetti, puntualmente individuati, che si ritiene abbiano necessariamente un rilevante impatto ambientale, non abbia arrecato alcun vulnus agli standard di tutela dell'ambiente apprestati dal legislatore statale.

3.6.– Viene, altresì, impugnato dal ricorrente l'allegato A2, punto h), alla citata legge regionale n. 3 del 2012, nella parte in cui include, tra quelle da sottoporre a VIA provinciale, la classe di progetto «elettrodotti per il trasporto di energia elettrica superiore a 100 kV con tracciato di lunghezza superiore a 10 km». Tale norma si porrebbe, infatti, in contrasto con l'allegato III, lettera z), del d.lgs. n. 152 del 2006 che circoscrive l'obbligo di procedura di VIA ai soli progetti riguardanti «elettrodotti aerei con tensione nominale superiore a 100 kV con tracciato di lunghezza superiore a 10 km».

3.6.1.– La questione non è fondata.

La norma regionale è impugnata nella parte in cui estende la procedura di VIA a tutti gli elettrodotti per il trasporto di energia elettrica con tensione nominale superiore a 100 kV con tracciato di lunghezza superiore a 10 km e non solo, come dispone l'allegato III alla parte II del d.lgs. n. 152 del 2006, alla lettera z), agli elettrodotti aerei. Detta norma, che concerne la realizzazione di tutti gli elettrodotti (anche non aerei, ma interrati) ed incide, pertanto, contestualmente, sulle materie dell'energia e del governo del territorio, non solo non viola i livelli di tutela dell'ambiente posti dallo Stato con la disposizione di cui alla citata lettera z) dell'allegato III alla parte II del codice, che costituiscono limite anche all'esercizio delle competenze regionali, ma, estendendo la previsione della procedura di VIA anche agli elettrodotti interrati, finisce con il determinare, sia pure in via indiretta, attraverso la disciplina di settori di competenza regionale, eventualmente forme più elevate di tutela ambientale, consentite alla legislazione regionale quali effetti indiretti, come più volte riconosciuto da questa Corte (cfr., in specie, sentenza n. 225 del 2009).

3.7.– Il ricorrente impugna anche l'allegato B1, punto 2h), alla medesima legge regionale nella parte in cui esclude dalle tipologie progettuali, relative alle attività di ricerca di idrocarburi liquidi e

gassosi in terraferma da sottoporre a verifica di assoggettabilità regionale, i rilievi geofisici, in contrasto con quanto statuito dall'allegato IV, punto 2, lettera g), del d.lgs. n. 152 del 2006 che non prevede eccezioni in merito ai progetti riguardanti l'attività di ricerca degli idrocarburi liquidi e gassosi in terraferma da sottoporre alla verifica di assoggettabilità, di competenza delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano.

3.7.1.– La questione è fondata.

Il punto 2, lettera g), dell'allegato IV alla parte II del d.lgs. n. 152 del 2006, che reca l'individuazione dei «Progetti sottoposti alla verifica di assoggettabilità di competenza delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano», annovera fra quelli relativi all'«industria energetica ed estrattiva» anche i progetti inerenti alla «attività di ricerca di idrocarburi liquidi e gassosi in terraferma», senza prevedere ipotesi di esclusione.

La norma regionale si differenzia da quella statale in ragione del fatto che esenta dalla verifica di assoggettabilità regionale proprio i rilievi geofisici che sono, tuttavia, necessariamente funzionali e quindi ricompresi nei progetti (relativi all'industria energetica ed estrattiva) di attività di ricerca di idrocarburi liquidi e gassosi in terraferma, che il legislatore statale sottopone senza deroghe alla medesima verifica.

In tal modo, la norma regionale non solo viola l'obbligo di adeguamento prescritto dall'art. 35 del codice, ma reca vulnus ad un preciso standard di tutela dell'ambiente individuato dal legislatore statale, in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'allegato B1, punto 2h), alla legge regionale n. 3 del 2012, nella parte in cui esclude dalle tipologie progettuali, relative alle attività di ricerca di idrocarburi liquidi e gassosi in terraferma da sottoporre a verifica di assoggettabilità regionale, i rilievi geofisici.

3.8.– Viene inoltre impugnato l'allegato B2, punto 7p), alla medesima legge regionale nella parte in cui esclude dalla categoria dei progetti da sottoporre a verifica di assoggettabilità provinciale attinenti a «impianti di smaltimento e recupero di rifiuti pericolosi mediante operazioni di cui all'allegato B, lettere D2, D8 e da D13 a D15 ed all'allegato C, lettere da R2 a R9, della parte quarta del d.lgs. n. 152 del 2006», quelli attinenti ad «impianti che effettuano il recupero di diluenti e solventi esausti presso i produttori degli stessi purché le quantità trattate non superino i 100 l/giorno», ponendosi in contrasto con la lettera za) del punto 7 dell'allegato IV alla parte II del d.lgs. n. 152 del 2006 che non ammette alcuna esclusione in merito a siffatta classe progettuale.

3.8.1.– La questione non è fondata.

La lettera za) del punto 7 dell'allegato IV alla parte II del codice dell'ambiente sottopone a verifica di assoggettabilità provinciale, fra i progetti relativi ad infrastrutture, quelli inerenti agli «z.a) Impianti di smaltimento e recupero di rifiuti pericolosi, mediante operazioni di cui all'Allegato B, lettere D2, D8 e da D13 a D15, ed all'Allegato C, lettere da R2 a R9, della parte quarta del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152», senza esenzioni.

Tuttavia, l'art. 6, comma 9, del d.lgs. n. 152 del 2006 stabilisce che: «Con riferimento ai progetti di cui all'allegato IV, qualora non ricadenti neppure parzialmente in aree naturali protette, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono determinare, per specifiche categorie progettuali o in particolari situazioni ambientali e territoriali, sulla base degli elementi di cui all'allegato V, criteri o condizioni di esclusione dalla verifica di assoggettabilità».

La norma regionale impugnata, nell'esentare dalla verifica di assoggettabilità a VIA gli «impianti che effettuano il recupero di diluenti e solventi esausti presso i produttori degli stessi purché le quantità trattate non superino i 100 l/giorno», ha dato attuazione al disposto del citato comma 9 dell'art. 6, posto che si riferisce a specifiche categorie progettuali, cioè a quelle inerenti ai soli impianti che effettuano il recupero di diluenti e solventi esausti, ed individua i criteri e le condizioni della esclusione dalla verifica di assoggettabilità nella particolare localizzazione di tali

impianti presso i produttori stessi dei diluenti e solventi esausti, oltre che nella circostanza che le quantità trattate non superino i 100 l/giorno. Essa, quindi, lungi dal fare riferimento – ai fini dell'identificazione degli impianti esentati – al solo criterio della ridotta dimensione quantitativa dell'intervento, ritenuto inadeguato ed insufficiente sia da questa Corte (sent. n. 127 del 2010) che dalla Corte di giustizia (sentenza 23 novembre 2006, causa C-486/04), individua nella predetta circostanza solo una delle condizioni, e non certo la più rilevante, che, congiunta alla peculiarità della tipologia degli impianti (di recupero dei diluenti e solventi esausti) e soprattutto della localizzazione degli stessi (presso gli stessi produttori dei rifiuti da recuperare), che determina di per sé una drastica riduzione dell'impatto ambientale, contribuisce a soddisfare i requisiti imposti dal legislatore statale per l'identificazione delle deroghe da parte della Regione.

3.9.– Anche l'allegato B2, punto 7q), alla medesima legge regionale è censurato nella parte in cui esclude dalle tipologie progettuali da sottoporre a verifica di assoggettabilità provinciale attinenti agli «impianti di smaltimento e recupero di rifiuti non pericolosi, con capacità complessiva superiore a 10/t giorno, mediante operazioni di cui all'allegato C, lettere da R1 a R9, della parte quarta del d.lgs. n. 152 del 2006», «gli impianti mobili per il recupero in loco dei rifiuti non pericolosi provenienti dalle attività di costruzione e demolizione». In tal modo, esso, infatti, secondo il ricorrente si porrebbe in contrasto con l'allegato IV alla parte II, punto 7, lettera zb), del d.lgs.n. 152 del 2006, che non pone eccezioni di sorta in relazione alla predetta tipologia di impianti.

3.9.1.– La questione non è fondata.

La lettera za) del punto 7 dell'allegato IV alla parte II del codice dell'ambiente sottopone a verifica di assoggettabilità provinciale, fra i progetti relativi alle infrastrutture anche gli «z.b) Impianti di smaltimento e recupero di rifiuti non pericolosi, con capacità complessiva superiore a 10 t/giorno, mediante operazioni di cui all'Allegato C, lettere da R1 a R9, della parte quarta del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152» senza esenzioni.

Tuttavia, l'art. 6, comma 9, del medesimo codice attribuisce, come si è già ricordato, alle Regioni ed alle Province autonome, la facoltà di determinare, per specifiche categorie progettuali o in particolari situazioni ambientali e territoriali, criteri o condizioni di esclusione dalla verifica di assoggettabilità. Nella specie, la Regione Marche ha provveduto a dare attuazione proprio a siffatta disposizione, esentando dalla predetta verifica di assoggettabilità quella specifica categoria di progetti inerenti alla realizzazione di impianti mobili per il recupero di rifiuti non pericolosi, a condizione che si tratti di rifiuti provenienti da attività di costruzione e demolizione e che tale recupero avvenga nello stesso luogo in cui siffatti rifiuti sono prodotti, così da rivelarne il ridotto impatto ambientale.

4.– Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, infine, l'art. 5, comma 10, della citata legge regionale n. 3 del 2012, nella parte in cui stabilisce: «il provvedimento di VIA comprende l'autorizzazione paesaggistica di cui all'articolo 146 del D.Lgs. 42/2004, ove necessaria. In tal caso la documentazione è integrata con quanto previsto dalle disposizioni statali e regionali in materia». Così disponendo, la norma regionale si porrebbe in contrasto con quanto stabilito dal Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della L. 6 luglio 2002, n. 137), che, all'art. 146, attribuisce allo Stato la competenza ad esprimere parere vincolante ai fini del rilascio dell'autorizzazione, funzione che nella norma regionale verrebbe eliminata, in violazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., che riservano allo Stato la competenza esclusiva in materia paesaggistica.

4.1.– La questione non è fondata.



L'art. 26, comma 4, del d.lgs. n. 152 del 2006 (come modificato dal decreto legislativo 29 giugno 2010, n. 128, recante «Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale, a norma dell'articolo 12 della legge 18 giugno 2009, n. 69») stabilisce che: «Il provvedimento di valutazione dell'impatto ambientale sostituisce o coordina tutte le autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, nulla osta e assensi comunque denominati in materia ambientale, necessari per la realizzazione e l'esercizio dell'opera o dell'impianto». Questa Corte ha affermato che «la legislazione regionale non può prevedere una procedura per l'autorizzazione paesaggistica diversa da quella dettata dalla legislazione statale, perché alle Regioni non è consentito introdurre deroghe agli istituti di protezione ambientale che dettano una disciplina uniforme valevole su tutto il territorio nazionale nel cui ambito deve essere annoverata l'autorizzazione paesaggistica» (sentenza n. 235 del 2011). Nella specie, la norma regionale impugnata, in linea con la richiamata indicazione, ha dato attuazione a quanto prescritto dal citato art. 26, comma 4: essa, infatti, lungi dall'aver derogato alla previsione dell'autorizzazione paesaggistica (il cui rilascio appartiene peraltro alla competenza regionale ai sensi del medesimo art. 146 del d.lgs. n. 42 del 2004), stabilendo che il provvedimento di VIA "comprende" l'autorizzazione paesaggistica, ha provveduto a realizzare quella forma di "coordinamento" da parte della VIA di tutte le autorizzazioni in materia ambientale (fra le quali vi è anche l'autorizzazione paesaggistica) proprio prescritte al fine di assicurare un livello uniforme di protezione ambientale, in una prospettiva di semplificazione amministrativa.

per questi motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

- 1) dichiara l'illegittimità costituzionale degli allegati A1, A2, B1 e B2 alla legge della Regione Marche 26 marzo 2012, n. 3 (Disciplina regionale della valutazione di impatto ambientale – VIA), nel loro complesso, nella parte in cui, nell'individuare i criteri per identificare i progetti da sottoporre a VIA regionale o provinciale ed a verifica di assoggettabilità regionale o provinciale, non prevedono che si debba tener conto, caso per caso, di tutti i criteri indicati nell'Allegato III alla direttiva 13 dicembre 2011, n. 2011/92/UE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati – codificazione), come prescritto dall'articolo 4, paragrafo 3, della medesima;
- 2) dichiara l'illegittimità costituzionale degli articoli 8, comma 4, e 13 della legge della Regione Marche n. 3 del 2012, nella parte in cui non prevedono, nell'ambito della procedura di verifica di assoggettabilità a VIA, per il proponente, l'obbligo di specificare tutte le informazioni prescritte dall'art. 6, paragrafo 2, della direttiva 2011/92/UE;
- 3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 12, comma 1, lettera c), della legge della Regione Marche n. 3 del 2012, nella parte in cui prevede che il proponente il progetto possa provvedere alla pubblicazione dell'avviso a mezzo stampa dopo la presentazione della domanda anziché prevedere che debba provvedere alla suddetta pubblicazione dell'avviso contestualmente alla presentazione della stessa;
- 4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'allegato B1, punto 2h), alla legge della Regione Marche n. 3 del 2012, nella parte in cui esclude dalle tipologie progettuali, relative alle attività di ricerca di idrocarburi liquidi e gassosi in terraferma da sottoporre a verifica di assoggettabilità regionale, i rilievi geofisici;
- 5) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 2, comma 1, lettera c), e 3, comma 4, della legge della Regione Marche n. 3 del 2012, promosse dal Presidente del

Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost.;

6) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 5, comma 1, lettera c), 9, comma 2, lettera d), 12, comma 1, lettera e), della legge della Regione Marche n. 3 del 2012, nonché degli allegati A1, punto n), A2, punto h), B1, punto 2h), B2, punti 7p) e 7q), alla stessa legge della Regione Marche n. 3 del 2012, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.;

7) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 5, comma 10, della legge della Regione Marche n. 3 del 2012, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe, in riferimento agli articoli 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 maggio 2013.

Franco GALLO, Presidente  
Giuseppe TESAURO, Redattore  
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 22 maggio 2013.

## **Sentenza: 23 maggio 2013, n. 97**

**Materia:** finanza locale

**Limiti violati:** articoli. 36 e 43 dello statuto speciale della Regione siciliana, degli articoli. 2 e 4 del d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria), principio di leale collaborazione in riferimento all'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione).

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Regione Sicilia

**Oggetto:** articolo 4, commi 2 e 10, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento), convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 2012, n. 44

**Esito:** illegittimità costituzionale del comma 2 dell'art. 4, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 nella parte in cui si applica alla Regione siciliana;  
non fondata la questione di legittimità costituzionale del comma 10 dell'art. 4, del decreto-legge n. 16 del 2012.

**Estensore nota:** Caterina Orione

L'articolo 4, comma 2, estende a tutto il territorio nazionale la modifica, in tributo proprio derivato delle Province, dell'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore. Altresì risulta estesa la possibilità di variare l'aliquota dell'imposta predetta, variazione prevista dall'art. 17 comma 2, 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).

Il comma 10 del medesimo articolo dispone l'abrogazione, a decorrere dal 1° aprile 2012, dell'addizionale all'accisa sull'energia elettrica dovuta ai Comuni per le utenze ad uso domestico e alle Province per le utenze ad uso non abitativo, uniformando così gli enti locali delle autonomie speciali a quelli delle Regioni ordinarie. Contemporaneamente, il medesimo comma 10 dispone che il minor gettito, derivante dall'abrogazione della suddetta addizionale, pari a complessivi 180 milioni di euro per l'anno 2012 e 239 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2013, sia reintegrato agli enti medesimi dalle rispettive Regioni a statuto speciale e Province autonome di Trento e di Bolzano mediante le risorse recuperate per effetto del minor concorso delle stesse alla finanza pubblica, disposto dall'art. 4, comma 11, del decreto-legge n. 16 del 2012

La Corte, ricostruito lo stratificato quadro normativo, nazionale e regionale attuativo delle prescrizioni statali, concernente il tributo di cui all'impugnato comma 2 dell'articolo 4, ritiene che le doglianze avanzate dalla ricorrente siano più che fondate.

Istituita e disciplinata dal legislatore statale, l'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore è un tributo erariale (*ex multis*, ordinanza n. 250 del 2007 e sentenze n. 306 del 2004 e n. 138 del 1999). Tale imposta rientra nel novero delle entrate che, ai sensi dell'art. 36 dello statuto siciliano e delle relative norme di attuazione spettano alla Regione nella misura in cui sono riscosse nell'ambito del suo territorio.

La natura erariale di tale imposta non è stata alterata né dalla riqualificazione effettuata dal legislatore con l'art. 17 del decreto legislativo n. 68 del 2011, che l'ha definita espressamente come «tributo proprio derivato» delle Province, né dall'art. 4, comma 2, del decreto-legge n. 16 del 2012,

della cui legittimità si discute, giacché quest'ultimo si limita a richiamare il già citato art. 17 del decreto legislativo n. 68 del 2011, per estenderne il campo di applicazione alle Regioni a statuto speciale.

La Corte ha più volte sancito che i «tributi propri derivati», che sono istituiti e regolati dalla legge dello Stato, ma il cui gettito è destinato a un ente territoriale, conservano inalterata la loro natura di tributi erariali (*ex multis*, sentenza n. 123 del 2010.). L'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante da circolazione dei veicoli a motore, pur dopo la sua riqualificazione come «tributo proprio derivato» provinciale, s'è seguita a ricadere nell'ambito di applicazione dell'art. 36 dello statuto di autonomia speciale e dell'art. 2 delle norme di attuazione, i quali prevedono che spettano alla Regione siciliana, oltre alle entrate tributarie da essa direttamente deliberate, tutte le entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del suo territorio, dirette o indirette, comunque denominate.

Pertanto, il legislatore statale non può disporre direttamente l'assegnazione alle Province del gettito dei tributi erariali riscossi nel territorio regionale siciliano. Viceversa, il gettito della predetta imposta sull'assicurazione riscosso sul territorio regionale spetta alla Regione siciliana, la quale provvederà con propria normativa e nell'ambito della propria autonomia a dare attuazione alla legislazione statale, eventualmente devolvendo le somme derivanti da tali entrate alle Province, come già era stato disposto con la legge regionale n. 2 del 2002, in attuazione dell'art. 60 del d.lgs. n. 446 del 1997.

La Corte dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale relativa all'articolo 4, comma 10.

L'addizionale sull'energia elettrica, già soppressa per i Comuni e le Province ubicate nelle Regioni a statuto ordinario dal decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale), viene soppressa anche nei territori delle autonomie speciali. Essa infatti abroga, a decorrere dal 1° aprile 2012, l'art. 6 del decreto-legge n. 511 del 1988, istitutivo dell'addizionale all'accisa sull'energia elettrica, dovuta ai Comuni per le utenze ad uso domestico ed alle Province per le utenze ad uso non abitativo.. L'abrogazione comporta un minor gettito per gli enti locali delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome e per evitare che il peso finanziario gravi su detti enti, il legislatore ha previsto, articolo. 4, comma 11, sempre del decreto-legge n. 16 del 2012, che il concorso delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome agli obiettivi di finanza pubblica – stabilito dall'articolo 28 del decreto-legge n. 201 del 2011– sia ridotto per l'anno 2012 e a decorrere dall'anno 2013, di una cifra corrispondente a quella da trasferire ai Comuni e alle Province a compensazione delle minori entrate derivanti dalla soppressione dell'addizionale alle accise sull'energia elettrica.

Quest'ultima è anch'essa un tributo erariale la cui la disciplina è di competenza esclusiva dello Stato, secondo quanto previsto dall'art. 117, secondo comma, lettera e). Il legislatore statale può legittimamente variare la disciplina di tali tributi, incidere sulle aliquote e persino sopprimerli, in quanto essi rientrano nell'ambito della sua sfera di competenza esclusiva, senza che sia lesa la sfera di autonomia speciale e tantomeno il principio di leale collaborazione, che non rileva in materia di competenza esclusiva dello Stato. Viene pertanto riaffermata la giurisprudenza della Corte, *“per cui, 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”* e nel caso in esame, come sopradescritto la corrispettiva riduzione del concorso delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome agli obiettivi di finanza pubblica, non comporta diminuzione di alcuna portata delle risorse disponibili alla Regione siciliana per l'esercizio delle funzioni ad essa attribuite.

**Giudizio di legittimità costituzionale in via principale. assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore - Applicazione su tutto il territorio nazionale, incluse le Autonomie speciali, della trasformazione in tributo proprio derivato provinciale - Lesione delle attribuzioni della Regione e dell'autonomia finanziaria - Entrata erariale spettante, in base allo statuto speciale, alla Regione nella misura in**

cui e' riscossa nell'ambito del suo territorio - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriori motivi di censura. - Decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 (convertito nella legge 26 aprile 2012, n. 44), art. 4, comma 2. - Statuto della Regione siciliana, art. 36; d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, art. 2.

Imposte e tasse - Addizionale all'accisa sull'energia elettrica dovuta ai Comuni per le utenze ad uso domestico e alle Province per le utenze ad uso non abitativo - Abrogazione a decorrere dal 1° aprile 2012 - Ricorso della Regione siciliana - Asserita lesione delle attribuzioni della Regione e dell'autonomia finanziaria - Asserita violazione del principio di leale collaborazione - Insussistenza - Imposta erariale la cui disciplina e' di competenza esclusiva dello Stato - Previsione di compensazioni per le minori entrate - Non fondatezza della questione. - Decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 (convertito nella legge 26 aprile 2012, n. 44), art. 4, comma 10. - Statuto della Regione siciliana, artt. 36 e 43; d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, artt. 2 e 4; legge 5 maggio 2009, n. 42, art. 27. (GU 1<sup>a</sup> Serie Speciale - Corte Costituzionale n.22 del 29-5-2013)

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 4, commi 2 e 10, del decreto legge 2 marzo 2012, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento), convertito con modificazioni, dalla legge 26 aprile 2012, n. 44, promosso dalla Regione siciliana, con ricorso notificato il 26 giugno 2012, depositato in cancelleria il 5 luglio 2012 ed iscritto al n. 101 del registro ricorsi 2012.

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

*udito* nell'udienza pubblica del 26 marzo 2013 il Giudice relatore Marta Cartabia;

*uditi* l'avvocato Beatrice Fiandaca per la Regione siciliana e l'avvocato dello Stato Lorenzo D'Ascia per il Presidente del Consiglio dei ministri.

#### *Ritenuto in fatto*

(omissis)

#### *Considerato in diritto*

1.– La Regione siciliana dubita della legittimità costituzionale dei commi 2 e 10 dell'articolo 4 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. La ricorrente ritiene che le citate disposizioni siano lesive delle attribuzioni della Regione siciliana e dell'autonomia finanziaria della stessa, quali risultano dagli artt. 36 e 43 dello statuto speciale della Regione siciliana (regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2), dagli artt. 2 e 4 del d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria), nonché del principio di leale collaborazione in riferimento 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).

In particolare, il comma 2 dell'art. 4 estende a tutto il territorio nazionale la modifica, in tributo proprio derivato delle Province, dell'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore. Parimenti risulta estesa la possibilità di variare l'aliquota dell'imposta predetta, variazione prevista dall'art. 17 comma 2, 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).

Il comma 10 del medesimo articolo dispone l'abrogazione, a decorrere dal 1° aprile 2012, dell'addizionale all'accisa sull'energia elettrica dovuta ai Comuni per le utenze ad uso domestico e alle Province per le utenze ad uso non abitativo, uniformando così gli enti locali delle autonomie speciali a quelli delle Regioni ordinarie. Contemporaneamente, il medesimo comma 10 dispone che il minor gettito, derivante dall'abrogazione della suddetta addizionale, pari a complessivi 180 milioni di euro per l'anno 2012 e 239 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2013, sia reintegrato agli enti medesimi dalle rispettive Regioni a statuto speciale e Province autonome di Trento e di Bolzano mediante le risorse recuperate per effetto del minor concorso delle stesse alla finanza pubblica, disposto dall'art. 4, comma 11, del decreto-legge n. 16 del 2012.

2.– In via preliminare devono essere esaminate le eccezioni di inammissibilità prospettate dal Presidente del Consiglio dei ministri in relazione a entrambe le disposizioni impugnate.

2.1.– Per quanto concerne la prima questione, relativa all'art. 4, comma 2, del decreto-legge n. 16 del 2012, il Presidente del Consiglio dei ministri, ritiene che l'attribuzione del gettito dell'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore alle Province ubicate nelle Regioni a statuto speciale sia stata già disposta dall'art. 28, comma 11-bis, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, il quale, abrogando il comma 5 dell'art. 17 del decreto legislativo n. 68 del 2011, avrebbe esteso all'intero territorio nazionale (e quindi anche alle Regioni a statuto speciale) l'applicazione del comma 1 dell'art. 17 del medesimo decreto, secondo cui la suddetta imposta costituisce tributo proprio derivato delle Province. Pertanto, la lamentata lesione delle competenze della Regione siciliana si sarebbe verificata, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, già con il decreto-legge n. 201 del 2011, che non è stato impugnato dalla Regione, anteriormente, dunque, all'entrata in vigore dell'art. 4, comma 2, del decreto-legge n. 16 del 2012, censurato con il ricorso qui in esame.

L'eccezione è priva di fondamento, perché, alla luce di una corretta ricostruzione del quadro normativo, risulta che la contestata applicazione alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome della trasformazione in tributo proprio derivato provinciale dell'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore è riconducibile proprio all'art. 4, comma 2, del decreto-legge n. 16 del 2012.

In effetti, la disciplina riguardante la predetta imposta sulle assicurazioni è stata più volte modificata dal legislatore.

Anzitutto, l'art. 60, comma 1, del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446 (Istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell'Irpef e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali), ha previsto la devoluzione alle Province, ove ha sede il registro automobilistico, del gettito dell'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile, nel rispetto delle autonomie speciali.

In seguito, il decreto ministeriale 14 dicembre 1998, n. 457 (Regolamento recante norme per l'attribuzione alle province ed ai comuni del gettito delle imposte sulle assicurazioni, ai sensi dell'articolo 60 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446), all'art. 5 ha stabilito che le disposizioni in esso contenute si applicassero esclusivamente alle Province delle Regioni a statuto ordinario, mantenendo ferme le previgenti disposizioni in relazione alle autonomie speciali, fino a che queste ultime non fossero intervenute ad attuare, con propria normativa, l'art. 60, comma 1, del decreto legislativo n. 446 del 1997.

La Regione siciliana ha quindi provveduto ad adeguarsi alla suddetta normativa con la legge regionale 26 marzo 2002, n. 2 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2002), art. 10,

attribuendo alle Province il gettito dell'imposta sull'assicurazione da responsabilità civile sopra menzionata.

L'art. 17, comma 1, del decreto legislativo n. 68 del 2011 ha poi disposto, esclusivamente per le Province ubicate nelle Regioni a statuto ordinario, che, a decorrere dal 2012, l'imposta in questione assumesse la natura di tributo proprio derivato provinciale. Infatti, le disposizioni contenute nel Capo II del citato decreto legislativo, tra cui è ricompreso anche il menzionato art. 17, comma 1, si devono intendere riferite alle sole Regioni a statuto ordinario, come esplicitamente prevede l'art. 16, comma 1, del decreto legislativo n. 68 del 2011.

Per quanto riguarda le autonomie speciali, il comma 5 dell'art. 17 del decreto legislativo n. 68 del 2011 disponeva, invece, che le modalità di applicazione nelle Regioni a statuto speciale delle disposizioni contenute nell'art. 17 – incluso il comma 1, che trasformava l'indicata imposta sulle assicurazioni da responsabilità civile in tributo proprio derivato provinciale – dovessero essere stabilite in conformità con i relativi statuti di autonomia e con le procedure previste dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009.

È pur vero che detto comma 5 è stato poi abrogato dall'art. 28, comma 11-bis, del decreto-legge n. 201 del 2011. Tuttavia, tale abrogazione, diversamente da quanto sostenuto dal Presidente del Consiglio, non ha comportato automaticamente l'applicazione su tutto il territorio nazionale, incluse le Regioni a statuto speciale, della devoluzione alle Province del gettito dell'imposta di cui si discute. Ostinativa a tale effetto era, infatti, la previsione sopra richiamata, contenuta nell'art. 16 del decreto-legge n. 68 del 2011, che limitava l'applicazione delle disposizioni dell'intero Capo II del medesimo atto normativo alle sole Regioni a statuto ordinario.

L'art. 4, comma 2, del decreto-legge n. 16 del 2012, qui censurato, si giustifica proprio allo scopo di chiarire che l'ambito di applicazione delle disposizioni in argomento deve essere esteso anche alle Province delle Regioni ad autonomia speciale. Dunque l'effetto lesivo lamentato dalla ricorrente appare imputabile proprio all'impugnato art. 4, comma 2, del decreto-legge n. 16 del 2012.

2.2.– In relazione alla questione concernente l'art. 4, comma 10, del decreto-legge n. 16 del 2012, l'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito l'inammissibilità per carenza di interesse attuale e concreto a ricorrere da parte della Regione, considerato che la norma impugnata non determinerebbe alcuna violazione diretta ed immediata delle disposizioni in materia finanziaria previste dallo statuto e dalle relative norme di attuazione, né un depauperamento delle finanze regionali.

Neppure questa eccezione può essere accolta. Infatti questa Corte ha già avuto modo di osservare, in una fattispecie analoga, che, quando la norma censurata è «tale da comportare una minore entrata rispetto al gettito che sarebbe spettato alla Regione» in assenza dell'intervento legislativo statale, si verifica «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» (sentenza n. 241 del 2012).

Di conseguenza, anche in relazione alla questione avente ad oggetto l'art. 4, comma 10, del decreto-legge n. 16 del 2012 deve ravvisarsi l'interesse processuale della ricorrente.

3.– Nel merito, la questione di legittimità costituzionale del comma 2 dell'art. 4 del decreto-legge n. 16 del 2012, è fondata.

3.1.– Istituita e disciplinata dal legislatore statale, l'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore è un tributo erariale (ex multis, ordinanza n. 250 del 2007 e sentenze n. 306 del 2004 e n. 138 del 1999). Pertanto, tale imposta rientra nel novero delle entrate che, ai sensi dell'art. 36 dello statuto siciliano e delle relative norme di attuazione (art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965), spettano alla Regione nella misura in cui sono riscosse nell'ambito del suo territorio.

3.2.– La natura erariale di tale imposta non è stata alterata né dalla riqualificazione effettuata dal legislatore con l'art. 17 del decreto legislativo n. 68 del 2011, che l'ha definita espressamente come «tributo proprio derivato» delle Province, né dall'art. 4, comma 2, del decreto-legge n. 16 del 2012, della cui legittimità si discute, giacché quest'ultimo si limita a richiamare il già citato art. 17 del decreto legislativo n. 68 del 2011, per estenderne il campo di applicazione alle Regioni a statuto speciale.

Infatti, questa Corte ha affermato, in numerose occasioni, che i «tributi propri derivati», che sono istituiti e regolati dalla legge dello Stato, ma il cui gettito è destinato a un ente territoriale, conservano inalterata la loro natura di tributi erariali (ex multis, sentenze n. 123 del 2010, n. 216 del 2009, n. 397 del 2005, n. 37 del 2004, n. 296 del 2003). Di conseguenza, l'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante da circolazione dei veicoli a motore, pur dopo la sua riqualificazione come «tributo proprio derivato» provinciale, s'è seguita a ricadere nell'ambito di applicazione dell'art. 36 dello statuto di autonomia speciale e dell'art. 2 delle norme di attuazione, i quali prevedono che spettano alla Regione siciliana, oltre alle entrate tributarie da essa direttamente deliberate, tutte le entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del suo territorio, dirette o indirette, comunque denominate.

Per le ragioni sopra esposte, il legislatore statale non può disporre direttamente l'assegnazione alle Province del gettito dei tributi erariali riscossi nel territorio regionale siciliano. Viceversa, il gettito della predetta imposta sull'assicurazione riscosso sul territorio regionale spetta alla Regione siciliana, la quale provvederà con propria normativa e nell'ambito della propria autonomia a dare attuazione alla legislazione statale, eventualmente devolvendo le somme derivanti da tali entrate alle Province, come già era stato disposto con la legge regionale n. 2 del 2002, in attuazione dell'art. 60 del d.lgs. n. 446 del 1997.

3.3.– A tale conclusione non può opporsi che alla devoluzione delle entrate tributarie erariali a favore della Regione fanno eccezione le 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 (art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965). La disposizione impugnata, infatti, non rientra in detta eccezione. Secondo la giurisprudenza costituzionale (da ultimo, tra le molte, la sentenza n. 241 del 2012), occorrono tre condizioni concomitanti perché l'eccezione summenzionata possa operare: 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». Nel caso di specie non si riscontrano, né la novità dell'entrata, né la specifica destinazione per finalità contingenti o continuative dello Stato, cosicché l'eccezione prevista dallo statuto siciliano e dalle norme di attuazione non può ritenersi applicabile al caso di specie.

3.4.– Restano assorbiti tutti gli ulteriori motivi di censura.

4.– La questione di legittimità costituzionale del comma 10 dell'art. 4 del decreto-legge n. 16 del 2012 non è fondata.

4.1.– In primo luogo, deve chiarirsi che l'addizionale sull'energia elettrica era stata già soppressa per i Comuni e le Province ubicate nelle Regioni a statuto ordinario dal decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale). In particolare, l'art. 2, comma 6, dell'atto normativo menzionato dispone che, a decorrere dall'anno 2012, l'addizionale all'accisa sull'energia elettrica di cui all'articolo 6, comma 1, lettere a) e b), del decreto-legge 28 novembre 1988, n. 511 (Disposizioni urgenti in materia di finanza regionale e locale), convertito, con modificazioni, dalla legge 27 gennaio 1989, n. 20, cessa di essere applicata nelle Regioni a statuto ordinario ed è corrispondentemente aumentata, nei predetti territori, l'accisa erariale in modo



tale da assicurare la neutralità finanziaria ai fini del rispetto dei saldi di finanza pubblica. Con la disposizione impugnata, invece, l'addizionale viene soppressa anche nei territori delle autonomie speciali. Essa infatti abroga, a decorrere dal 1° aprile 2012, l'art. 6 del decreto-legge n. 511 del 1988, istitutivo dell'addizionale all'accisa sull'energia elettrica, dovuta ai Comuni per le utenze ad uso domestico ed alle Province per le utenze ad uso non abitativo.

4.2.– L'abrogazione comporta un minor gettito per gli enti locali delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome, stimato in 180 milioni di euro, per l'anno 2012 e 239 milioni di euro annui, a decorrere dall'anno 2013. La reintegrazione dei relativi importi è posta a carico delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano e, per evitare che il peso finanziario gravi su detti enti, il legislatore ha previsto, in una successiva disposizione del medesimo atto normativo (art. 4, comma 11, del decreto-legge n. 16 del 2012), che il concorso delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome agli obiettivi di finanza pubblica – stabilito dall'articolo 28 del decreto-legge n. 201 del 2011– sia ridotto di 180 milioni di euro per l'anno 2012 e di 239 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2013, cioè di una cifra corrispondente a quella da trasferire ai Comuni e alle Province a compensazione delle minori entrate derivanti dalla soppressione dell'addizionale alle accise sull'energia elettrica.

In breve, considerata nel suo insieme, l'intera operazione non comporta alcun aggravio finanziario per la Regione ricorrente.

4.3.– D'altra parte, occorre ancora considerare che, come la Corte costituzionale ha già chiarito (sentenza n. 241 del 2012), gli artt. 36, secondo comma, dello statuto siciliano e 2, secondo comma, lettera a), del d.P.R. n. 1074 del 1965 attribuiscono allo Stato, con norma speciale, le entrate derivanti dalle «imposte di produzione», tra le quali vanno annoverate anche le accise. Del resto, l'accisa sull'energia elettrica e le addizionali ad essa relativa sono tributi erariali (sentenza n. 52 del 2013), la cui disciplina è di competenza esclusiva dello Stato, secondo quanto previsto dall'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. (ex multis, sentenze n. 52 del 2013 e n. 298 del 2009). Di conseguenza il legislatore statale può legittimamente variare la disciplina di tali tributi, incidere sulle aliquote e persino sopprimerli, in quanto essi rientrano nell'ambito della sua sfera di competenza esclusiva. Ciò, senza che sia lesa la sfera di autonomia della Regione siciliana o il principio di leale collaborazione, il quale, in materia di competenza esclusiva dello Stato, non viene in rilievo.

4.4.– Occorre in proposito ribadire che lo statuto di autonomia non assicura alla Regione Siciliana una garanzia quantitativa di entrate, cosicché il legislatore statale può sempre modificare, diminuire o persino sopprimere i tributi erariali, senza che ciò comporti una violazione dell'autonomia finanziaria regionale, purché la riduzione non sia di entità tale da rendere impossibile lo svolgimento delle funzioni regionali o da produrre uno squilibrio incompatibile con le esigenze complessive della spesa regionale (sentenze n. 241 del 2012, n. 298 del 2009, n. 256 del 2007, n. 155 del 2006, n. 138 del 1999).

Vale dunque, anche in riferimento all'abolizione dell'addizionale alle accise sull'energia elettrica, il principio, già affermato nella giurisprudenza di questa Corte, ai sensi del quale: « 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. Ciò vale tanto più in presenza di un sistema di finanziamento che non è mai stato interamente e organicamente coordinato con il riparto delle funzioni, così da far corrispondere il più possibile, come sarebbe necessario, esercizio di funzioni e relativi oneri finanziari da un lato, disponibilità di risorse, in termini di potestà impositiva (correlata alla capacità fiscale della collettività regionale), o di devoluzione di gettito tributario, o di altri meccanismi di finanziamento, dall'altro» (sentenza n. 138 del 1999, nonché, da ultimo, sentenza n. 241 del 2012).

Nel caso di specie, poiché al minor gettito derivante dalla novella legislativa si accompagna una corrispettiva riduzione del concorso delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome agli obiettivi di finanza pubblica, la norma censurata non effettua alcuna riduzione delle risorse disponibili alla Regione siciliana, né l'esercizio delle funzioni che le competono risulta in alcun modo compromesso.

per questi motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale del comma 2 dell'art. 4, 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, nella parte in cui si applica alla Regione siciliana;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale del comma 10 dell'art. 4, del decreto-legge n. 16 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 44 del 2012, promossa, in riferimento agli artt. 36 e 43 dello statuto speciale della Regione siciliana (regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2), agli artt. 2 e 4 del d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria), nonché al principio di leale collaborazione in relazione 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), dalla Regione siciliana con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 maggio 2013.

Franco GALLO, Presidente  
Marta CARTABIA, Redattore  
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 23 maggio 2013.

## **Sentenza: 20 maggio 2013, n. 98**

**Materia:** commercio

**Limiti violati:** art.117 Cost

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** articoli 2, comma 2, 3, comma 4, 14, 18 e 19 della legge della Regione Lombardia 27 febbraio 2012, n. 3, (Disposizioni in materia di artigianato e commercio e attuazioni della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno. Modifiche alla legge regionale 30 aprile 2009, n. 8 “Disciplina della vendita da parte delle imprese artigiane di prodotti alimentari di propria produzione per il consumo immediato nei locali dell’azienda” e alla legge regionale 2 febbraio 2010, n. 6 “Testo unico delle leggi regionali in materia di commercio e fiere”)

**Esito:** illegittimità costituzionale degli articoli 3, comma 4, 14 e 18 della legge della Regione Lombardia 27 febbraio 2012, n. 3  
questione di legittimità costituzionale non fondata in relazione agli articoli 2, comma 2, e 19 della medesima legge della Regione Lombardia n. 3 del 2012

**Estensore nota:** Carla Paradiso

La Corte costituzionale dichiara l’illegittimità costituzione degli articoli 3, comma 4, 14 e 18 della legge della Regione Lombardia 27 febbraio 2012, n. 3 (Disposizioni in materia di artigianato e commercio e attuazioni della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno. Modifiche alla legge regionale 30 aprile 2009, n. 8 “Disciplina della vendita da parte delle imprese artigiane di prodotti alimentari di propria produzione per il consumo immediato nei locali dell’azienda” e alla legge regionale 2 febbraio 2010, n. 6 “Testo unico delle leggi regionali in materia di commercio e fiere”).

In relazione alla dichiarazione di illegittimità costituzionale dell’articolo 3, comma 4, la Consulta perviene a tale decisione perché le norme censurate non si limitano ad operare una generica ricognizione (da ritenersi priva di autonomo valore dispositivo) delle attività proprie della professione di estetista (già individuate dalla legge statale n. 1 del 1990 che ha istituito la relativa figura professionale) e di quelle esercitate dagli operatori iscritti al registro delle discipline bio-naturali previsto e disciplinato dalla legge regionale n. 2 del 2005. La previsione regionale, infatti, da un lato, individua autonomamente le attività tipiche della professione di estetista (in modo oltretutto diverso da quanto indicato dal legislatore statale nell’art. 1, comma 1, della legge n. 1 del 1990); e, dall’altro lato, attraverso l’esclusione dai compiti, propri dell’estetista, delle attività esercitate dagli operatori bio-naturali iscritti al registro regionale, di fatto ridisegna (per sottrazione) la figura professionale dei primi (a tutto vantaggio delle competenze dei secondi), e contestualmente conferisce alla iscrizione nel predetto registro regionale un valore dirimente (quantomeno al fine di regolamentare i confini tra le due professioni), che trasmoda dalla originaria irrilevanza dell’iscrizione stessa rispetto all’esercizio dell’attività sul territorio regionale da parte degli operatori (stabilita dal citato art. 2, comma 3, della legge regionale n. 2 del 2005).

La Corte ribadisce che *“proprio in tema di regolamentazione da parte delle Regioni delle discipline bio-naturali (che ha dato origine a ripetuti scrutini di costituzionalità), questa Corte ha costantemente affermato che la potestà legislativa regionale nella materia concorrente delle “professioni” deve rispettare il principio secondo cui l’individuazione delle figure professionali,*

*con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato, rientrando nella competenza delle Regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale”.*

Tale principio si configura quale limite di ordine generale, *invalicabile* dalla legge regionale, da ciò derivando che non è nei poteri delle Regioni dar vita a nuove figure professionali (sentenze n. 138 del 2009, n. 93 del 2008, n. 300 del 2007, n. 40 del 2006 e n. 424 del 2005).

Tra gli indici sintomatici della istituzione di una nuova professione, è stato ritenuto esservi quello della previsione di appositi elenchi, disciplinati dalla Regione, connessi allo svolgimento della attività che la legge regola, giacché *«l’istituzione di un registro professionale e la previsione delle condizioni per la iscrizione in esso hanno, già di per sé, una funzione individuatrice della professione, preclusa alla competenza regionale»* (sentenze n. 93 del 2008, n. 300 e 57 del 2007 e n. 355 del 2005), prescindendo dalla circostanza che tale iscrizione si caratterizzi o meno per essere necessaria ai fini dello svolgimento della attività cui l’elenco fa riferimento (sentenza n. 300 del 2007).

In relazione all’impugnazione dell’articolo 14 della legge regionale della Lombardia n. 3/2012 che introduce deroghe rispetto alla normativa statale nella disciplina dei criteri per il rilascio e il rinnovo delle concessioni dei posteggi per l’esercizio del commercio su aree pubbliche, l’illegittimità costituzionale è dichiarata perché la Corte ritiene che trattandosi di regolamentazione normativa indiscutibilmente riconducibile alla materia “tutela della concorrenza” (che si attua anche attraverso la previsione e la correlata disciplina delle ipotesi in cui viene eccezionalmente consentito di apporre dei limiti all’esigenza di tendenziale massima liberalizzazione delle attività economiche: sentenza n. 291 del 2012), è alla competenza esclusiva dello Stato che spetta tale regolamentazione, ex art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. La norma regionale impugnata (che riproduce testualmente il citato, e già vigente, art. 70), oltre che pleonastica, si pone in contrasto con il principio ripetutamente affermato dalla Corte, secondo cui, *in presenza di una materia attribuita alla competenza esclusiva dello Stato, alle Regioni è inibita la stessa riproduzione della norma statale* (sentenze n. 18 del 2013, n. 271 del 2009, n. 153 e n. 29 del 2006); affermazione, questa, che nella fattispecie è estensibile anche rispetto alle regole di tutela della concorrenza (la quale, pur se caratterizzate dalla portata “trasversale” e dal contenuto finalistico delle relative statuizioni, tuttavia non priva le Regioni, delle competenze legislative e amministrative loro spettanti, ma le orienta ad esercitarle in base ai principi indicati dal legislatore statale: sentenza n. 8 del 2013).

Infine, La Corte dichiara l’illegittimità costituzionale dell’articolo 18 della l.r. della Lombardia osservando che per dimostrare la sussistenza di un requisito che consente all’interessato l’accesso alla attività lavorativa commerciale, il legislatore regionale richiama ed utilizza del tutto impropriamente istituti tipici di previdenza sociale, congegnati dallo Stato (nell’esercizio della sua competenza esclusiva) appunto per soddisfare altre finalità. *“Solo lo Stato può estendere l’ambito soggettivo e/o oggettivo di applicazione di disposizioni che rientrano in materie di competenza legislativa esclusiva statale, tra cui specificamente quello della previdenza sociale* (sentenza n. 325 del 2011), *potendo altrimenti le previsioni regionali determinare difformità in una disciplina che deve essere applicata in modo necessariamente unitario* (sentenza n. 184 del 2011)”.

**Straniero - Norme della Regione Lombardia - Regolamentazione dell’accesso di extracomunitari ad attività commerciali - Requisiti professionali - Possesso, in via alternativa, di un certificato di conoscenza della lingua italiana, di un titolo di studio conseguito presso una scuola italiana legalmente riconosciuta, di un attestato di frequenza di un corso professionale regionale relativo al settore merceologico di riferimento - Ricorso del Governo - Asserita violazione dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario - Asserita lesione dell’assetto concorrenziale del mercato - Insussistenza - Carattere alternativo dei requisiti che esclude la configurabilità di effetti discriminatori - Non fondatezza della questione. - Legge della Regione Lombardia 27 febbraio 2012, n. 3, artt. 2, comma 2, e 19. - Costituzione, art. 117, primo e secondo comma, lettere a) ed e).**

**Professioni - Norme della Regione Lombardia - Ridefinizione delle attività di estetista e di operatore bio-naturale - Individuazione dei relativi profili e titoli abilitanti - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente delle professioni - Illegittimità costituzionale. - Legge della Regione Lombardia 27 febbraio 2012, n. 3, art. 3, comma 4. - Costituzione, art. 117, terzo comma.**

Commercio - Norme della Regione Lombardia - Criteri per il rilascio e rinnovo delle concessioni dei posteggi per l'esercizio del commercio su aree pubbliche - Previsione di potere di deroga rispetto alla normativa nazionale che stabilisce la durata limitata delle autorizzazioni, ed esclude il rinnovo automatico e vantaggi in favore del prestatore uscente - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela della concorrenza - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriore profilo. - Legge della Regione Lombardia 27 febbraio 2012, n. 3, art. 14. - Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera e) (art. 117, primo comma).

Commercio - Norme della Regione Lombardia - Requisiti per l'accesso alla attività lavorativa commerciale - Attestazione degli adempimenti contributivi minimi previsti da parte della previdenza sociale nazionale - Estensione dell'ambito di applicazione di disposizioni statali in materia di previdenza sociale - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di previdenza sociale - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriori censure. - Legge della Regione Lombardia 27 febbraio 2012, n. 3, art. 18. - Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera o) (art. 117, commi primo, secondo, lettere a), b) ed e), e terzo). (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.22 del 29-5-2013)

---

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 2, comma 2, 3, comma 4, 14, 18 e 19 della legge della Regione Lombardia 27 febbraio 2012, n. 3, recante «Disposizioni in materia di artigianato e commercio e attuazioni della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno. Modifiche alla legge regionale 30 aprile 2009, n. 8 (Disciplina della vendita da parte delle imprese artigiane di prodotti alimentari di propria produzione per il consumo immediato nei locali dell'azienda) e alla legge regionale 2 febbraio 2010, n. 6 (Testo unico delle leggi regionali in materia di commercio e fiere)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 27 aprile 2012, depositato in cancelleria il 3 maggio 2012 ed iscritto al n. 73 del registro ricorsi 2012.

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

*udito* nell'udienza pubblica del 27 marzo 2013 il Presidente Franco Gallo in luogo e con l'assenso del Giudice relatore Paolo Grossi;

*uditi* l'avvocato dello Stato Gabriella d'Avanzo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Beniamino Caravita di Toritto per la Regione Lombardia.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna in via principale gli articoli 2, comma 2, 3, comma 4, 14, 18 e 19 della legge della Regione Lombardia 27 febbraio 2012, n. 3, recante «Disposizioni in materia di artigianato e commercio e attuazioni della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno. Modifiche alla legge regionale 30 aprile 2009, n. 8 (Disciplina della vendita da parte delle imprese artigiane di prodotti alimentari di propria produzione per il consumo immediato nei locali dell'azienda) e alla legge regionale 2 febbraio 2010, n. 6 (Testo unico delle leggi regionali in materia di commercio e fiere)».

2. – In primo luogo vengono censurati gli artt. 2, comma 2, e 19 della citata legge regionale n. 3 del 2012.

L'art. 2, comma 2 (sotto la rubrica «Disciplina della vendita da parte delle imprese artigiane di prodotti alimentari di propria produzione per il consumo immediato nei locali dell'azienda - Modifiche alla L.R. 30 aprile 2009, n. 8»), prevede che: «Dopo il comma 4 dell'articolo 2 della L.R. 8/2009 è inserito il seguente: “4-bis. Nella comunicazione di cui al comma 4, in caso di avvio della attività in zone sottoposte a tutela, deve essere anche attestato il rispetto dei criteri qualitativi eventualmente previsti, a fronte di motivi imperativi di interesse generale, in particolare la tutela dei consumatori e della sanità pubblica, nella programmazione di cui all'articolo 4-bis della L.R. 6/2010. Nel caso di cittadini dei paesi non europei e dell'Unione Europea, nella comunicazione di avvio dell'attività deve essere altresì attestato il possesso da parte del soggetto che esercita effettivamente l'attività, a fronte di motivi imperativi di interesse generale, in particolare tutela dei consumatori e sanità pubblica, di uno dei documenti di cui all'articolo 67, comma 2-bis, della L.R. 6/2010. Qualora il soggetto richiedente che esercita effettivamente l'attività non attesti il possesso di nessuno dei documenti di cui all'articolo 67, comma 2-bis, della L.R. 6/2010, è tenuto a frequentare e superare positivamente un corso per valutare il grado di conoscenza di base della lingua italiana presso la Camera di Commercio territorialmente competente per il comune dove intende svolgere l'attività di somministrazione non assistita, o comunque un corso istituito o riconosciuto dalla Regione Lombardia, dalle altre regioni o dalle Province autonome di Trento e Bolzano. La Giunta regionale delibera i criteri, la durata e la modalità del corso.”».

A sua volta l'art. 19 della medesima legge regionale n. 3 del 2012, dispone quanto segue: «Dopo il comma 2 dell'articolo 67 della L.R. 6/2010 per i motivi imperativi d'interesse generale di cui al comma 1 dell'articolo 4 della L.R. 6/2010 e in particolare per i motivi attinenti la sanità pubblica, la tutela dei lavoratori, la tutela dei consumatori, dei destinatari dei servizi, sono aggiunti i seguenti: “2-bis. Per il rilascio dell'autorizzazione per l'esercizio delle attività di somministrazione di alimenti e bevande è necessario che il soggetto, titolare o delegato, che esercita effettivamente l'attività presenti uno dei seguenti documenti: a) un certificato di conoscenza della lingua italiana, Certificazione Italiano Generale (CELI), a tal fine è sufficiente un CELI di livello A2 Common European Framework: livello di contatto definibile in termini di competenza relativa a routine memorizzate; b) un attestato che dimostri di aver conseguito un titolo di studio presso una scuola italiana legalmente riconosciuta o in alternativa un attestato che dimostri di avere frequentato, con esito positivo, un corso professionale per il commercio relativo al settore merceologico alimentare o per la somministrazione di alimenti e bevande istituito o riconosciuto dalla Regione Lombardia, dalle altre regioni o dalle Province autonome di Trento e di Bolzano. (omissis)».

Secondo l'Avvocatura dello Stato, le norme sarebbero discriminatorie nei confronti degli stranieri in ragione della loro cittadinanza. Per i cittadini comunitari esse concretizzerebbero una violazione dell'art. 49 del Trattato UE, e dunque del primo comma dell'art. 117 della Costituzione, che vieta restrizioni alla libertà di stabilimento ed impone l'accesso alle attività autonome e al loro esercizio alle condizioni definite dalla legislazione \_del paese di stabilimento nei confronti dei propri cittadini. La previsione regionale non sarebbe neanche compatibile con la direttiva servizi 2006/123/CE, secondo cui gli eventuali requisiti in base ai quali l'ordinamento interno può subordinare l'accesso ad un'attività di servizi non possono comunque essere discriminatori e devono osservare i caratteri della necessità e della proporzionalità, con ciò ledendo anche l'art. 117, secondo comma, lettera a), Cost., che riserva allo Stato la competenza in materia di condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione Europea. Infine, la normativa impugnata, nell'imporre la presentazione della suddetta documentazione, costituirebbe un ostacolo per gli stranieri all'esercizio delle attività, alterando dunque la concorrenza con violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

2.1. – La questione non è fondata.

Premesso infatti che il Governo non contesta che al legislatore regionale, nella regolamentazione dell'accesso alle attività in esame (riconducibile, in termini generali, alla materia del commercio ex art. 117, quarto comma, Cost.) sia consentito di prevedere, in capo a chi richieda il rilascio della autorizzazione ad esercitare detta attività, il possesso di requisiti professionali (che evidentemente costituiscono elementi atti a dimostrare la affidabilità dell'operatore e la sua capacità professionale in rapporto alla concorrente esigenza di garantire la tutela del consumatore), va rilevato che il censurato art. 2, comma 2, richiede la produzione da parte dell'interessato «di uno dei» documenti previsti dall'art. 67, comma 2-bis, della legge regionale 2 febbraio 2010, n. 6, recante il «Testo unico delle leggi regionali in materia di commercio e fiere» (comma aggiunto dall'art. 19 della legge regionale n. 3 del 2012, congiuntamente impugnato). Trattasi di una previsione che lascia al soggetto interessato la scelta di presentare o un certificato di conoscenza della lingua italiana, Certificazione Italiano Generale (CELI) (art. 67, comma 2-bis, lettera a); ovvero un attestato che dimostri il conseguimento di un titolo di studio presso una scuola italiana legalmente riconosciuta o ancora, in alternativa, un attestato che dimostri l'avvenuta frequenza, con esito positivo, di un corso professionale per il commercio relativo al settore merceologico alimentare o per la somministrazione di alimenti e bevande istituito o riconosciuto dalla Regione Lombardia, dalle altre Regioni o dalle Province autonome di Trento e Bolzano (lettera b).

Alla esclusione dell'asserito effetto discriminatorio derivante (direttamente o indirettamente) dalla cittadinanza dell'operatore (che viene posto a base delle singole censure mosse dal ricorrente alla normativa impugnata), si perviene, dunque, muovendo dalla constatazione che la conoscenza della lingua italiana non è dal legislatore regionale prevista quale unico imprescindibile requisito (imposto agli stranieri) richiesto per avviare l'attività commerciale, giacché la stessa norma prevede che l'interessato possa in alternativa attestare anche la frequenza ed il superamento del corso professionale per il commercio relativo al settore merceologico di riferimento. Ed in ordine a tale possibilità, va rilevato che l'art. 66, comma 1, lettera a), dello stesso testo unico regionale in materia di commercio – nel fissare i requisiti professionali per l'esercizio dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande, con previsioni sostanzialmente identiche a quelle di cui al comma 6 dell'art. 71 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno) – prevede (sempre in via alternativa) proprio la medesima condizione dell'«avere frequentato con esito positivo un corso professionale per il commercio, la preparazione o la somministrazione degli alimenti, istituito o riconosciuto dalle regioni o dalle province autonome di Trento e di Bolzano». La sostanziale identità di uno dei requisiti stabiliti tanto per gli italiani quanto per gli stranieri (siano essi comunitari o non) rappresenta ulteriore riprova della non configurabilità del lamentato effetto discriminatorio (peraltro non censurato in termini di ingiustificata disparità di trattamento di situazioni asseritamente uguali, ex art. 3 Cost.) derivante dalla applicazione delle norme censurate.

Dunque, il carattere meramente alternativo del requisito (individuato in un contesto normativo di disciplina del commercio, di competenza regionale residuale: sentenze n. 299 del 2012, n. 247 del 2010 e n. 430 del 2007), fa sì che esso, in quanto tale, sia inidoneo ad incidere negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati, ovvero sulla condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione Europea, ovvero infine sui vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario; con la conseguenza che le disposizioni censurate non vulnerano alcuno dei parametri evocati.

3 – Il ricorrente impugna, altresì, l'art. 3, comma 4, della legge regionale n. 3 del 2012 che, nel disciplinare l'attività di estetista, prevede che: «Ogni attività che comporti prestazioni, trattamenti e manipolazioni sulla superficie del corpo umano, ivi compresi i massaggi estetici e rilassanti, finalizzate al benessere fisico, al miglioramento estetico della persona o alla cura del corpo priva di effetti terapeutici, con esclusione delle attività esercitate dagli operatori iscritti al registro di cui all'articolo 2 della legge regionale 1 febbraio 2005, n. 2 (Norme in materia di discipline bio-

naturali) è da intendersi attività ai sensi della L. 1/1990 sia che si realizzi con tecniche manuali e corporee sia che si realizzi con l'utilizzo di specifici apparecchi».

La difesa erariale – sul presupposto che l'operata esclusione delle attività bionaturali dal novero di quelle proprie della professione di estetista consentirebbe agli operatori delle prime di esercitarla con la sola iscrizione nel registro regionale e, dunque, senza necessità del titolo abilitativo richiesto dalla normativa statale – lamenta (ai sensi del terzo comma dell'art. 117 Cost.) la lesione della competenza concorrente della Regione in materia di professioni, in quanto la disposizione impugnata conferirebbe valore abilitativo all'esercizio di un'attività professionale alla iscrizione ad un registro introdotto da una legge regionale.

### 3.1. – La questione è fondata.

L'art. 1 della legge 4 gennaio 1990, n. 1 (Disciplina dell'attività di estetista), prevede che «L'attività di estetista comprende tutte le prestazioni ed i trattamenti eseguiti sulla superficie del corpo umano il cui scopo esclusivo o prevalente sia quello di mantenerlo in perfette condizioni, di migliorarne e proteggerne l'aspetto estetico, modificandolo attraverso l'eliminazione o l'attenuazione degli inestetismi presenti» (comma 1); e che «Tale attività può essere svolta con l'attuazione di tecniche manuali, con l'utilizzazione degli apparecchi elettromeccanici per uso estetico, di cui all'elenco allegato alla presente legge, e con l'applicazione dei prodotti cosmetici definiti tali dalla legge 11 ottobre 1986, n. 713» (comma 2). Il successivo art. 2 (premesso che «L'attività professionale di cui all'articolo 1 è esercitata in forma di impresa, individuale o societaria, ai sensi delle norme vigenti») stabilisce che «Non è consentito l'esercizio dell'attività ai soggetti non iscritti all'Albo delle imprese artigiane di cui all'articolo 5 della legge 8 agosto 1985, n. 443, o nel Registro delle imprese di cui all'articolo 8 della legge 29 dicembre 1993, n. 580»; e che «L'esercizio dell'attività di estetista è soggetto a segnalazione certificata di inizio di attività ai sensi dell'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241, da presentare allo sportello unico di cui all'articolo 38 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133». Inoltre, l'art. 3 prevede che «1. La qualificazione professionale di estetista si intende conseguita, dopo l'espletamento dell'obbligo scolastico, mediante il superamento di un apposito esame teorico-pratico preceduto dallo svolgimento: a) di un apposito corso regionale di qualificazione della durata di due anni, con un minimo di 900 ore annue; tale periodo dovrà essere seguito da un corso di specializzazione della durata di un anno oppure da un anno di inserimento presso una impresa di estetista; b) oppure di un anno di attività lavorativa qualificata in qualità di dipendente, a tempo pieno, presso uno studio medico specializzato oppure una impresa di estetista, successiva allo svolgimento di un rapporto di apprendistato presso una impresa di estetista, come disciplinato dalla legge 19 gennaio 1955, n. 25, e successive modificazioni ed integrazioni, della durata prevista dalla contrattazione collettiva di categoria, e seguita da appositi corsi regionali, di almeno 300 ore, di formazione teorica, integrativi delle cognizioni pratiche acquisite presso l'impresa di estetista; c) oppure di un periodo, non inferiore a tre anni, di attività lavorativa qualificata, a tempo pieno, in qualità di dipendente o collaboratore familiare, presso una impresa di estetista, accertata attraverso l'esibizione del libretto di lavoro o di documentazione equipollente, seguita dai corsi regionali di formazione teorica di cui alla lettera b). Il periodo di attività di cui alla presente lettera c) deve essere svolto nel corso del quinquennio antecedente l'iscrizione ai corsi di cui alla lettera b)» (comma 1). Infine, il comma 4 dell'art. 4 dispone che «Lo svolgimento dell'attività di estetista, dovunque tale attività sia esercitata, in luogo pubblico o privato, anche a titolo gratuito, è subordinato al possesso della qualificazione professionale di cui all'articolo 3».

A sua volta, l'art. 1 della legge della Regione Lombardia 1° febbraio 2005, n. 2 (Norme in materia di discipline bio-naturali), stabilisce che «La presente legge ha lo scopo di valorizzare l'attività degli operatori in discipline bio-naturali, al fine di garantire una qualificata offerta delle prestazioni e dei servizi che ne derivano» (comma 1); e che «Le prestazioni afferenti l'attività degli operatori in discipline bio-naturali consistono in attività e pratiche che hanno per finalità il mantenimento del recupero dello stato di benessere della persona. Tali pratiche, che non hanno



carattere di prestazioni sanitarie, tendono a stimolare le risorse vitali dell'individuo attraverso metodi ed elementi naturali la cui efficacia sia stata verificata nei contesti culturali e geografici in cui le discipline sono sorte e si sono sviluppate» (comma 2). All'art. 2, la medesima legge regionale dispone che «Per le finalità di cui all'articolo 1, comma 1, è istituito il registro regionale degli operatori in discipline bio-naturali, suddiviso in sezioni corrispondenti alle diverse discipline, di seguito denominato registro» (comma 1); che «Al registro possono iscriversi coloro i quali abbiano seguito percorsi formativi riconosciuti dalla Regione in base a criteri definiti dal comitato tecnico scientifico di cui all'articolo 4» (comma 2); e che «L'iscrizione nel registro non costituisce comunque condizione necessaria per l'esercizio dell'attività sul territorio regionale da parte degli operatori» (comma 3).

3.2. – La norma censurata non si limita ad operare una generica ricognizione (da ritenersi priva di autonomo valore dispositivo) delle attività proprie della professione di estetista (già individuate dalla legge statale n. 1 del 1990 che ha istituito la relativa figura professionale) e di quelle esercitate dagli operatori iscritti al registro delle discipline bio-naturali previsto e disciplinato dalla legge regionale n. 2 del 2005. La previsione regionale, infatti, da un lato, individua autonomamente le attività tipiche della professione di estetista (in modo oltretutto diverso da quanto indicato dal legislatore statale nell'art. 1, comma 1, della legge n. 1 del 1990); e, dall'altro lato, attraverso l'esclusione dai compiti, propri dell'estetista, delle attività esercitate dagli operatori bio-naturali iscritti al registro regionale, di fatto ridisegna (per sottrazione) la figura professionale dei primi (a tutto vantaggio delle competenze dei secondi), e contestualmente conferisce alla iscrizione nel predetto registro regionale un valore dirimente (quantomeno al fine di regolamentare i confini tra le due professioni), che trasmoda dalla originaria irrilevanza dell'iscrizione stessa rispetto all'esercizio dell'attività sul territorio regionale da parte degli operatori (stabilita dal citato art. 2, comma 3, della legge reg. n. 2 del 2005).

Orbene, proprio in tema di regolamentazione da parte delle Regioni delle discipline bio-naturali (che ha dato origine a ripetuti scrutini di costituzionalità), questa Corte ha costantemente affermato che la potestà legislativa regionale nella materia concorrente delle “professioni” deve rispettare il principio secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato, rientrando nella competenza delle Regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale; e che tale principio, al di là della particolare attuazione ad opera dei singoli precetti normativi, si configura infatti quale limite di ordine generale, invalicabile dalla legge regionale, da ciò derivando che non è nei poteri delle Regioni dar vita a nuove figure professionali (sentenze n. 138 del 2009, n. 93 del 2008, n. 300 del 2007, n. 40 del 2006 e n. 424 del 2005). E, tra gli indici sintomatici della istituzione di una nuova professione, è stato ritenuto esservi quello della previsione di appositi elenchi, disciplinati dalla Regione, connessi allo svolgimento della attività che la legge regola, giacché «l'istituzione di un registro professionale e la previsione delle condizioni per la iscrizione in esso hanno, già di per sé, una funzione individuatrice della professione, preclusa alla competenza regionale» (sentenze n. 93 del 2008, n. 300 e 57 del 2007 e n. 355 del 2005), prescindendosi dalla circostanza che tale iscrizione si caratterizzi o meno per essere necessaria ai fini dello svolgimento della attività cui l'elenco fa riferimento (sentenza n. 300 del 2007).

Poiché, anche il presente intervento del legislatore regionale, peraltro incidente sia sulla legge statale che su quella regionale, comporta una ridefinizione tanto delle attività di estetista, quanto di quelle di operatore bio-naturale, oltre ad una diversa e più ampia valenza degli effetti dell'iscrizione nel registro regionale (essendo priva di rilievo la circostanza che la legge regionale n. 2 del 2005 non sia stata, a suo tempo, impugnata dal Governo), l'art. 3, comma 4, della legge regionale n. 3 del 2012 si pone in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost. e, di conseguenza, deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo.

4. – Il ricorrente censura, ancora, l'art. 14 della legge regionale n. 3 del 2012 che, nel disciplinare i criteri per il rilascio e rinnovo delle concessioni dei posteggi per l'esercizio del commercio su aree pubbliche, prevede che «Con intesa in sede di Conferenza unificata, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3), anche in deroga al disposto di cui all'articolo 16 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno), vengono individuati, senza discriminazioni basate sulla forma giuridica dell'impresa, i criteri per il rilascio e il rinnovo della concessione dei posteggi per l'esercizio su aree pubbliche e le disposizioni transitorie da applicare, con le decorrenze previste, anche alle concessioni in essere alla data di entrata in vigore del D.Lgs. 59/2010 ed a quelle prorogate durante il periodo intercorrente fino all'applicazione di tali disposizioni transitorie».

Il Governo denuncia la violazione dell'art. 117, primo comma e secondo comma, lettera e), Cost., essendo la previsione del potere di deroga idonea a introdurre criteri potenzialmente restrittivi della concorrenza, in special modo con riferimento alle richiamate norme statali che stabiliscono che le autorizzazioni debbano essere concesse per durata limitata, senza rinnovo automatico e individuazione di vantaggi in favore del prestatore uscente.

4.1. – La questione è fondata.

Come questa Corte ha, di recente, affermato (sentenza n. 291 del 2012), la direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno – seppure si ponga, in via prioritaria, finalità di massima liberalizzazione delle attività economiche (tra queste, la libertà di stabilimento di cui all'art. 49 [ex art. 43] del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea) e preveda, quindi, soprattutto disposizioni tese alla realizzazione di tale scopo – consente, comunque, di porre dei limiti all'esercizio della tutela di tali attività, nel caso che questi siano giustificati da motivi imperativi di interesse generale. E tali limiti sono individuati, in termini generali, dagli artt. 14, 15 e 16 del decreto legislativo n. 59 del 2010 (attuativo della citata direttiva). In particolare, l'art. 14 prevede la possibilità di introdurre limitazioni all'esercizio dell'attività economica istituendo o mantenendo regimi autorizzatori «solo se giustificati da motivi di interesse generale, nel rispetto dei principi di non discriminazione, di proporzionalità, nonché delle disposizioni di cui al presente titolo». La stessa disposizione, poi, fissa i requisiti a cui subordinare la sussistenza di tali motivi imperativi (definiti, peraltro, come «ragioni di pubblico interesse»); mentre l'art. 15 indica le condizioni alle quali è subordinato l'accesso e l'esercizio alle attività di servizi, ove sia previsto un regime autorizzatorio. Infine, il successivo art. 16 dispone che le autorità competenti – nel caso in cui il numero delle autorizzazioni disponibili per una determinata attività di servizi sia limitato «per ragioni correlate alla scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche disponibili» – debbano attuare una procedura di selezione tra i potenziali candidati, garantendo «la predeterminazione e la pubblicazione, nelle forme previste dai propri ordinamenti, dei criteri e delle modalità atti ad assicurarne l'imparzialità, cui le stesse devono attenersi» (comma 1), con un titolo che deve essere «rilasciato per una durata limitata e non può essere rinnovato automaticamente, né possono essere accordati vantaggi al prestatore uscente o ad altre persone, ancorché giustificati da particolari legami con il primo» (comma 4).

A questo regime autorizzatorio – che, come sottolineato, consente allo Stato di limitare la finalità di massima liberalizzazione, perseguita dalla direttiva servizi e dal decreto legislativo attuativo della stessa, solo ove sussistano motivi imperativi di interesse generale (quali appunto anche quelli derivanti dalla scarsità delle risorse naturali, che determina la necessità della selezione tra i diversi candidati) – l'art. 70, comma 5, dello stesso decreto legislativo n. 59 del 2010 (con una disposizione sostanzialmente identica a quella regionale impugnata) consente, a sua volta, espressamente di derogare, con specifico riferimento al commercio al dettaglio su aree pubbliche, prevedendo che, «Con intesa in sede di Conferenza unificata, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, anche in deroga al disposto di cui all'articolo 16 del presente decreto, sono individuati, senza discriminazioni basate sulla forma giuridica dell'impresa, i criteri

per il rilascio e il rinnovo della concessione dei posteggi per l'esercizio del commercio su aree pubbliche e le disposizioni transitorie da applicare, con le decorrenze previste, anche alle concessioni in essere alla data di entrata in vigore del presente decreto ed a quelle prorogate durante il periodo intercorrente fino all'applicazione di tali disposizioni transitorie».

4.2. – Trattandosi di regolamentazione normativa indiscutibilmente riconducibile alla materia “tutela della concorrenza” (che si attua anche attraverso la previsione e la correlata disciplina delle ipotesi in cui viene eccezionalmente consentito di apporre dei limiti all'esigenza di tendenziale massima liberalizzazione delle attività economiche: sentenza n. 291 del 2012), è alla competenza esclusiva dello Stato che spetta tale regolamentazione, ex art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

L'impugnata norma regionale (che riproduce testualmente il citato, e già vigente, art. 70), oltre che pleonastica, si pone in contrasto con il principio ripetutamente affermato da questa Corte, secondo cui, in presenza di una materia attribuita alla competenza esclusiva dello Stato, alle Regioni è inibita la stessa riproduzione della norma statale (sentenze n. 18 del 2013, n. 271 del 2009, n. 153 e n. 29 del 2006); affermazione, questa, che nella fattispecie è estensibile anche rispetto alle regole di tutela della concorrenza (la quale, pur se caratterizzate dalla portata “trasversale” e dal contenuto finalistico delle relative statuizioni, tuttavia non priva le Regioni, delle competenze legislative e amministrative loro spettanti, ma le orienta ad esercitarle in base ai principi indicati dal legislatore statale: sentenza n. 8 del 2013). Infatti, rispetto alla norma censurata, il criterio formale di esclusione della possibilità di novazione della fonte ad opera della Regione deriva, appunto, direttamente dalla incompetenza della Regione a regolamentare una materia certamente ascrivibile alla tutela della concorrenza, in particolare stabilendo essa la censurata possibilità di derogare al regime dettato dalla norma statale. E la circostanza che, nel frattempo, in data 5 luglio 2012 sia intervenuta l'intesa in sede di Conferenza unificata conferma tale conclusione, là dove, come affermato testualmente nella stessa intestazione, l'intesa medesima risulta adottata «in attuazione dell'articolo 70, comma 5, del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59, di recepimento della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno».

Pertanto, l'art. 14 della legge regionale n. 3 del 2012 deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., restando assorbito l'ulteriore profilo, evocato dal ricorrente in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost.

5. – Infine, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'art. 18 della legge regionale n. 3 del 2012, che, in materia di attestazione degli adempimenti contributivi ai fini del riconoscimento del requisito professionale, prevede che: «L'aver prestato la propria opera, ai fini del riconoscimento del requisito di cui agli articoli 20, comma 6, lett. b), e 66, comma 1, lett. b), della L.R. 6/2010, per i motivi imperativi d'interesse generale di cui all'articolo 8, lettera h), del D.Lgs. 59/2010 e in particolare per i motivi attinenti la tutela dei lavoratori e la protezione sociale dei lavoratori, deve essere comprovato, oltre che dalla iscrizione all'Istituto nazionale previdenza sociale, dalla attestazione degli adempimenti contributivi minimi previsti da parte della previdenza sociale nazionale».

Il ricorrente – ritenuto che l'ulteriore requisito, non previsto dalla legge statale, dell'attestazione degli adempimenti contributivi minimi previsti da parte della previdenza sociale nazionale, introduce un elemento restrittivo per il riconoscimento del titolo professionale – censura la norma per violazione: a) dell'art. 117, primo comma, Cost., per violazione dei vincoli derivanti dal diritto comunitario; b) delle lettere a), b), e) ed o) del secondo comma dello stesso articolo 117 Cost., per invasione delle competenze esclusive dello Stato su condizione giuridica dello straniero, tutela della concorrenza e previdenza sociale; c) del terzo comma dell'art. 117 Cost., per contrasto con la «norma statale di principio in materia di professioni».

Orbene – a prescindere dalla erroneità del presupposto da cui muove il ricorrente, secondo cui la norma impugnata introdurrebbe un «elemento restrittivo ulteriore» rispetto alla iscrizione,

elemento che determinerebbe la lesione dei sopra menzionati parametri, «nella misura in cui incide sulla condizione giuridica del cittadino non italiano, al quale si richiede un *quid pluris* rispetto a quanto è chiesto al cittadino italiano per l'attività di lavoro da svolgere in Italia», essendo viceversa evidente (anche in ragione dello specifico richiamo della norma ai requisiti indicati negli artt. 20 e 66 della legge regionale n. 6 del 2010) come anch'essa sia rivolta alla generalità degli operatori commerciali del settore (italiani e stranieri) – questa Corte, per economia di giudizio, e facendo ricorso al suo potere di decidere l'ordine delle questioni da affrontare in sentenza (eventualmente dichiarando assorbite le altre: sentenza n. 262 del 2009), ritiene di dovere innanzitutto analizzare la denunciata violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di previdenza sociale, ex art. 117, secondo comma, lettera o), Cost., la cui proposizione non viene basata sulla predetta erronea premessa interpretativa.

5.1. – La questione è fondata.

La previsione, secondo la quale – affinché l'interessato possa ottenere il riconoscimento del requisito di cui agli articoli 20, comma 6, lettera b), e 66, comma 1, lettera b), della legge regionale n. 6 del 2010 (ossia dell'avvenuta prestazione della propria opera, per almeno due anni, anche non continuativi, nel quinquennio precedente nel settore commerciale de quo) –, il possesso di detto requisito debba essere comprovato, oltre che dalla iscrizione all'Istituto nazionale previdenza sociale, anche dalla attestazione degli adempimenti contributivi minimi previsti da parte della previdenza sociale nazionale, esula infatti dalla invocata competenza regionale in tema di tutela e protezione sociale dei lavoratori (evocata dalla resistente quale specifica ratio dell'intervento normativo). Infatti, per dimostrare la sussistenza di un requisito che consente all'interessato l'accesso alla attività lavorativa commerciale, il legislatore regionale richiama ed utilizza del tutto impropriamente istituti tipici di previdenza sociale, congegnati dallo Stato (nell'esercizio della sua competenza esclusiva) appunto per soddisfare altre finalità.

Poiché solo lo Stato può estendere l'ambito soggettivo e/o oggettivo di applicazione di disposizioni che rientrano in materie di competenza legislativa esclusiva statale, tra cui specificamente quello della previdenza sociale (sentenza n. 325 del 2011), potendo altrimenti le previsioni regionali determinare difformità in una disciplina che deve essere applicata in modo necessariamente unitario (sentenza n. 184 del 2011), la norma impugnata si pone in contrasto con il richiamato parametro, e conseguentemente deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima.

Restano assorbite le ulteriori censure di illegittimità costituzionale.

per questi motivi

## LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale degli articoli 3, comma 4, 14 e 18 della legge della Regione Lombardia 27 febbraio 2012, n. 3, recante «Disposizioni in materia di artigianato e commercio e attuazioni della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno. Modifiche alla legge regionale 30 aprile 2009, n. 8 (Disciplina della vendita da parte delle imprese artigiane di prodotti alimentari di propria produzione per il consumo immediato nei locali dell'azienda) e alla legge regionale 2 febbraio 2010, n. 6 (Testo unico delle leggi regionali in materia di commercio e fiere)»;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli articoli 2, comma 2, e 19 della medesima legge della Regione Lombardia n. 3 del 2012, proposta – in riferimento all'articolo 117, primo e secondo comma, lettere a) ed e), della Costituzione – dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 maggio 2013.

Franco GALLO, Presidente  
Paolo GROSSI, Redattore  
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 23 maggio 2013.

## **Sentenza: 29 maggio 2013 , n. 101**

**Materia:** opere pubbliche - edilizia

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** art. 117, comma terzo Cost.

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** art. 5, commi 1, 2 e 3, art. 6 e art. 7 della legge della Regione Toscana 31 gennaio 2012, n. 4 (Modifiche alla legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1 “Norme per il governo del territorio” e della legge regionale 16 ottobre 2009, n. 58 “Norme in materia di prevenzione e riduzione del rischio sismico”)

**Esito:** fondatezza del ricorso

**Estensore nota:** Anna Traniello Gradassi

Il Presidente del Consiglio impugna gli artt. 5 commi 1, 2 e 3, 6 e 7 della legge della Regione Toscana 31 gennaio 2012, n. 4 (Modifiche alla legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1 “Norme per il governo del territorio” e della legge regionale 16 ottobre 2009, n. 58 “Norme in materia di prevenzione e riduzione del rischio sismico”).

L’art. 5, che sostituisce l’art. 118 della legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1 (Norme per il governo del territorio), introduce:

- al comma 1, la possibilità di ottenere l’accertamento di conformità in sanatoria, di cui all’art. 140 della stessa legge regionale, per le opere edilizie realizzate nei comuni già classificati sismici, in assenza dell’autorizzazione o dell’attestato di avvenuto deposito, che risultano conformi alla normativa tecnico-sismica vigente soltanto al momento della loro realizzazione; indicando anche, alle lettere a) e b), la documentazione necessaria ad ottenere il suddetto accertamento;
- al comma 2, la possibilità di ottenere il medesimo accertamento di conformità in sanatoria per le opere in corso di realizzazione nei comuni sopra indicati in assenza dell’autorizzazione o dell’attestato di avvenuto deposito, e che risultano conformi alla normativa tecnica vigente al momento dell’inizio dei lavori;
- al comma 3, la possibilità di accedere al suddetto accertamento di conformità anche per le opere realizzate, o in corso di realizzazione, in assenza dell’autorizzazione o dell’attestato sopra indicati, ed in difformità dalla normativa tecnica vigente al momento della loro realizzazione.

La Corte, richiamando la propria precedente giurisprudenza, rileva che l’intento unificatore della legislazione statale è palesemente orientato ad esigere una vigilanza assidua sulle costruzioni riguardo al rischio sismico, attesa la rilevanza del bene protetto, che trascende anche l’ambito della disciplina del territorio, per attingere a valori di tutela dell’incolumità pubblica che fanno capo alla materia della protezione civile, in cui ugualmente compete allo Stato la determinazione dei principi fondamentali, e che la normativa regionale, ove si occupi di interventi edilizi in zone sismiche, rientra nella materia della protezione civile, oggetto di competenza legislativa concorrente ai sensi dell’art. 117, terzo comma, Cost.

Le norme impugnate, che riguardano la disciplina dei requisiti per ottenere l’accertamento di conformità in sanatoria per gli interventi edilizi realizzati nelle zone sismiche e nelle zone a bassa sismicità, il relativo procedimento, ed il collegamento di tali disposizioni con la procedura di accertamento di conformità in sanatoria per le opere edilizie di cui all’art. 140 della legge regionale n. 1 del 2005 – rientrano anch’esse nelle materie relative al governo del territorio e, per i profili indicati, alla protezione civile.

La Corte richiama pertanto il principio della “doppia conformità”, espresso dall’art. 36 del D.P.R. 380 del 2001, secondo il quale, ai fini della concedibilità del permesso di costruire in sanatoria, è necessario che le opere realizzate siano assentibili alla stregua non solo della disciplina urbanistica vigente al momento della domanda di sanatoria, ma anche di quella in vigore all’epoca di esecuzione degli abusi. La Corte richiama anche la giurisprudenza del Consiglio di Stato, che afferma che la sanatoria in questione, in ciò distinguendosi da un vero e proprio condono, è stata deliberatamente circoscritta dal legislatore ai soli abusi “formali”, ossia dovuti alla carenza del titolo abilitativo, rendendo così palese la ratio ispiratrice della previsione della sanatoria in esame, anche di natura preventiva e deterrente, finalizzata a frenare l’abusivismo edilizio, in modo da escludere letture sostanzialiste della norma che consentano la possibilità di regolarizzare opere in contrasto con la disciplina urbanistica ed edilizia vigente al momento della loro realizzazione, ma con essa conformi solo al momento della presentazione dell’istanza per l’accertamento di conformità.

La Corte rileva che l’art. 5 della legge regionale impugnata introduce la previsione di tre distinte ipotesi di contrasto con le norme sismiche di opere già realizzate, ovvero in corso di realizzazione, senza richiedere che la sostanziale conformità alle medesime norme sussista sia nel momento della realizzazione che in quello di presentazione dell’istanza per ottenere la sanatoria. Tali previsioni contrastano con il principio della doppia conformità, discostandosene nettamente, e anzi, il comma 3 dell’art. 5 consente persino la regolarizzazione di opere realizzate o in corso di realizzazione, mediante la presentazione di un “progetto di adeguamento conforme alla normativa tecnica vigente al momento di presentazione della stessa”.

La Corte, nel ribadire che il requisito della doppia conformità risulta strettamente correlato alla natura della violazione edilizia sottostante, che deve essere di tipo “puramente formale”, rincara la dose, ritenendo evidente che l’interpretazione proposta dalla Regione condurrebbe alla previsione di un vero e proprio condono edilizio, vanificando l’intento perseguito dal legislatore statale con l’adozione delle norme antisismiche. La Corte ricorda che tale intento è “palesamente orientato ad esigere una vigilanza assidua sulle costruzioni riguardo al rischio sismico, attesa la rilevanza del bene protetto, che trascende anche l’ambito della disciplina del territorio, per attingere a valori di tutela dell’incolumità pubblica che fanno capo alla materia della protezione civile, in cui ugualmente compete allo Stato la determinazione dei principi fondamentali” e che la stessa Corte ha anche affermato che le norme sismiche dettano “una disciplina unitaria a tutela dell’incolumità pubblica, mirando a garantire, per ragioni di sussidiarietà e di adeguatezza, una normativa unica, valida per tutto il territorio nazionale”

La Corte dichiara pertanto l’illegittimità costituzionale dell’art. 5 commi 1,2, e 3 della legge impugnata.

Le norme procedurali di cui all’art. 6 della legge oggetto di impugnazione, sono direttamente strumentali al rilascio dell’autorizzazione in sanatoria per gli interventi realizzati nelle zone sismiche secondo le previsioni contenute nell’art. 5, e costituiscono il necessario completamento della disciplina del rilascio dell’accertamento di conformità in violazione del principio della doppia conformità. Conseguenza da questa stretta compenetrazione tra le norme impuginate, l’illegittimità dell’art. 6 della legge della Regione Toscana n. 4 del 2012 per le medesime motivazioni.

Infine la Corte dichiara illegittimo anche l’art. 7, in quanto tale norma, facendo salva l’applicazione delle disposizioni contenute nel nuovo testo dell’art. 118 della legge della Regione Toscana n. 1 del 2005, sancisce la separazione e l’autonomia dell’accertamento di conformità relativo alle norme sismiche dal generale accertamento di conformità relativo alle norme edilizie ed urbanistiche, garantendo l’effetto voluto dalla Regione con la normativa impugnata, ma che, per le ragioni anzidette, risulta lesivo del richiamato principio fondamentale della doppia conformità.

**Edilizia e urbanistica - Calamità pubbliche e protezione civile - Norme della Regione Toscana - Opere edilizie realizzate nei comuni già classificati sismici, in assenza dell'autorizzazione o dell'attestato di avvenuto deposito - Possibilità di ottenere l'accertamento di conformità in sanatoria - Disciplina dei requisiti - Principio statale della**

doppia conformità, finalizzato a garantire l'assoluto rispetto della disciplina urbanistica ed edilizia durante tutto l'arco temporale compreso tra la realizzazione dell'opera e la presentazione dell'istanza volta ad ottenere l'accertamento di conformità - Inosservanza - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente della protezione civile - Illegittimità costituzionale. - Legge della Regione Toscana 31 gennaio 2012, n. 4, art. 5, commi 1, 2 e 3. - Costituzione, art. 117, terzo comma; decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, art. 36.

Edilizia e urbanistica - Calamità pubbliche e protezione civile - Norme della Regione Toscana - Procedimento per accertamento di conformità in sanatoria per gli interventi realizzati nelle zone sismiche e nelle zone a bassa sismicità - Disposizioni in stretta correlazione con quelle già dichiarate incostituzionali - Illegittimità costituzionale in via consequenziale. - Legge della Regione Toscana 31 gennaio 2012, n. 4, art. 6. - Costituzione, art. 117, terzo comma.

Edilizia e urbanistica - Calamità pubbliche e protezione civile - Norme della Regione Toscana - Salvezza delle disposizioni contenute nel nuovo testo della legge regionale n. 1 del 2005, per il governo del territorio - Conseguente separazione e autonomia dell'accertamento di conformità relativo alle norme sismiche dal generale accertamento di conformità relativo alle norme edilizie e urbanistiche - Contrasto con il principio fondamentale della doppia conformità - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente della protezione civile - Illegittimità costituzionale. - Legge della Regione Toscana 31 gennaio 2012, n. 4, art. 7. - Costituzione, art. 117, terzo comma; decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, art. 36. (GU n.23 del 5-6-2013)

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 5, commi 1, 2 e 3, 6 e 7 della legge della Regione Toscana 31 gennaio 2012, n. 4 (Modifiche alla legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1 “Norme per il governo del territorio” e della legge regionale 16 ottobre 2009, n. 58 “Norme in materia di prevenzione e riduzione del rischio sismico”), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 5 aprile 2012, depositato in cancelleria il 10 aprile 2012 ed iscritto al n. 68 del registro ricorsi 2012.

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

*udito* nell'udienza pubblica del 27 febbraio 2013 il Giudice relatore Sergio Mattarella;

*uditi* l'avvocato dello Stato Ettore Figliolia per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Marcello Cecchetti per la Regione Toscana.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1.— Il Presidente del Consiglio dubita, in riferimento all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, della legittimità costituzionale degli articoli 5, commi 1, 2 e 3, 6 e 7 della legge della Regione Toscana 31 gennaio 2012, n. 4, (Modifiche alla legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1 «Norme per il governo del territorio» e della legge regionale 16 ottobre 2009, n. 58 «Norme in materia di prevenzione e riduzione del rischio sismico»).

L'impugnato art. 5 sostituisce l'art. 118 della legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1 (Norme per il governo del territorio), e introduce:



- al comma 1, la possibilità di ottenere l'accertamento di conformità in sanatoria, di cui all'art. 140 della stessa legge regionale, per le opere edilizie realizzate nei comuni già classificati sismici, in assenza dell'autorizzazione o dell'attestato di avvenuto deposito, che risultano conformi alla normativa tecnico-sismica vigente soltanto al momento della loro realizzazione; indicando anche, alle lettere a) e b), la documentazione necessaria ad ottenere il suddetto accertamento;
- al comma 2, la possibilità di ottenere il medesimo accertamento di conformità in sanatoria per le opere in corso di realizzazione nei comuni sopra indicati in assenza dell'autorizzazione o dell'attestato di avvenuto deposito, e che risultano conformi alla normativa tecnica vigente al momento dell'inizio dei lavori;
- al comma 3, la possibilità di accedere al suddetto accertamento di conformità anche per le opere realizzate, o in corso di realizzazione, in assenza dell'autorizzazione o dell'attestato sopra indicati, ed in difformità dalla normativa tecnica vigente al momento della loro realizzazione;
- al comma 4, l'indicazione dei documenti che l'interessato è tenuto ad inviare ai fini dell'accertamento di conformità per le opere realizzate nei comuni anteriormente alla classificazione sismica degli stessi.

I commi 1, 2 e 3 dell'art. 5 in questione indicano anche la documentazione che l'interessato deve trasmettere alla struttura regionale competente per ottenere l'accertamento in sanatoria.

Il censurato art. 6 inserisce l'art. 118-bis nella legge regionale n. 1 del 2005 e disciplina il «procedimento per accertamento di conformità in sanatoria per gli interventi realizzati nelle zone sismiche e nelle zone a bassa sismicità», indicando, in riferimento alle opere realizzate nelle zone di cui all'art. 118, i termini entro i quali la struttura regionale competente è tenuta al rilascio dell'autorizzazione in sanatoria e l'attestato di avvenuto deposito e, per i progetti di adeguamento di cui al comma 3 dell'art. 118 della stessa legge regionale, le modalità di trasmissione al comune per le relative verifiche di conformità urbanistica ed edilizia.

Infine, l'impugnato art. 7 modifica il comma 5 dell'art. 140 della legge della Regione Toscana n. 1 del 2005, inserendo, prima delle parole «La domanda di attestazione», le seguenti: «Fermo restando quanto previsto dagli artt. 118 e 118-bis».

Il Presidente del Consiglio dei ministri afferma che tali disposizioni si pongono in contrasto con il principio della doppia conformità previsto dall'art. 36 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), rientrante nella materia relativa al governo del territorio, di competenza concorrente tra Stato e Regioni ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., che subordina il rilascio dell'accertamento in sanatoria alla conformità degli interventi alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente: tale conformità deve sussistere sia al momento della presentazione della domanda che al momento della realizzazione dell'intervento edilizio per il quale si richiede l'accertamento.

In particolare, ad avviso del ricorrente, l'art. 5 della legge della Regione Toscana n. 4 del 2012 viola tale principio, consentendo l'accertamento di conformità in sanatoria per opere conformi alla normativa tecnico-sismica vigente soltanto al momento della loro realizzazione (comma 1) ovvero, per quelle in corso di realizzazione, al momento dell'inizio dei lavori (comma 2) e non anche al momento della presentazione dell'istanza, e prevedendo, al comma 3, la possibilità di accedere all'accertamento di conformità anche per le opere realizzate in difformità dalla normativa tecnica vigente al momento della loro realizzazione. Sempre secondo il ricorrente, anche gli artt. 6 e 7 della legge regionale impugnata sono viziati dalla descritta illegittimità, in quanto rinviano al contenuto dell'art. 5.

2.— Preliminarmente, si rileva che il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'intero art. 5 della legge della Regione Toscana n. 4 del 2012, ma rivolge le proprie censure unicamente nei confronti dei commi 1, 2 e 3 dello stesso articolo. Pertanto, si deve ritenere che la questione sollevata abbia ad oggetto tali commi 1, 2 e 3, con esclusione dell'art. 5, comma 4, della legge censurata.

3.— Nel merito, la questione è fondata.

Al fine di individuare la materia nella quale rientrano le disposizioni impugnate, è opportuno premettere che l'accertamento di conformità in sanatoria per le opere edilizie è stato previsto, per la prima volta, dall'art. 13 della legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie), e successivamente è stato recepito dalla più recente e completa regolazione prevista dal testo unico approvato con d.P.R. n. 380 del 2001 che, all'art. 1, comma 1, qualifica le norme in esso contenute come «principi fondamentali e generali [...] per la disciplina dell'attività edilizia».

In particolare, si osserva che le norme censurate intervengono nell'ambito della disciplina delle costruzioni nelle zone sismiche, dettando specifiche disposizioni ai fini del conseguimento del suddetto accertamento di conformità nei casi di interventi edilizi realizzati nelle zone sismiche e nelle zone a bassa sismicità, o in corso di realizzazione in tali zone.

Questa Corte si è, in più occasioni, pronunciata con riguardo alla legittimità di disposizioni regionali intervenute nella disciplina delle costruzioni nelle zone sismiche, valutandone la coerenza con le norme statali di principio contenute nel richiamato testo unico di cui al d.P.R. n. 380 del 2001. Nella sentenza n. 182 del 2006, la Corte ha dichiarato illegittima, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., una disposizione della legge della Regione Toscana n. 1 del 2005 in considerazione del mancato rispetto, sotto un diverso profilo, di una norma statale di principio prevista dall'art. 94 del d.P.R. n. 380 del 2001 sul controllo delle costruzioni a rischio sismico, nella parte in cui non stabiliva che non si possono iniziare lavori senza preventiva autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico della Regione. La disposizione regionale prevedeva, infatti, il semplice preavviso alla struttura regionale competente, senza richiedere la predetta autorizzazione.

Più in generale, in questa pronuncia la Corte ha affermato che «l'intento unificatore della legislazione statale è palesemente orientato ad esigere una vigilanza assidua sulle costruzioni riguardo al rischio sismico, attesa la rilevanza del bene protetto, che trascende anche l'ambito della disciplina del territorio, per attingere a valori di tutela dell'incolumità pubblica che fanno capo alla materia della protezione civile, in cui ugualmente compete allo Stato la determinazione dei principi fondamentali».

Inoltre, con sentenza n. 201 del 2012, è stata dichiarata l'illegittimità di una disposizione della legge della Regione Molise 9 settembre 2011, n. 25 (Procedure per l'autorizzazione sismica degli interventi edilizi e la relativa vigilanza, nonché per la prevenzione del rischio sismico mediante la pianificazione urbanistica), che, disciplinando le procedure per l'autorizzazione sismica per gli interventi edilizi, prevedeva, in caso di modifica architettonica che comportasse un aumento dei carichi superiore al 20%, l'obbligo di redazione di una variante progettuale da depositare preventivamente, mentre per le modifiche inferiori a questo limite si richiedeva il deposito della sola verifica strutturale nell'ambito della direzione dei lavori. Questa Corte ha ritenuto che la norma regionale violasse il principio di cui all'art. 88 del d.P.R. n. 380 del 2001.

Anche in questo caso la Corte ha ribadito che «la normativa regionale impugnata, occupandosi degli interventi edilizi in zone sismiche e della relativa vigilanza, rientra nella materia della protezione civile, oggetto di competenza legislativa concorrente ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.».

Tale inquadramento, recentemente ribadito nella sentenza n. 64 del 2013, era peraltro già stato affermato nelle sentenze n. 254 del 2010 e n. 248 del 2009, in riferimento alla illegittimità di deroghe regionali alla normativa statale per l'edilizia in zone sismiche, ed in relazione al titolo competenziale di tale normativa: la Corte ha ritenuto che essa rientri nell'ambito del governo del territorio, nonché nella materia della protezione civile, per i profili concernenti «la tutela dell'incolumità pubblica» (sentenza n. 254 del 2010).

Di conseguenza, nel contesto legislativo e giurisprudenziale, ora sinteticamente richiamato, deve ritenersi che le norme impugnate nel presente giudizio – che riguardano la disciplina dei requisiti per ottenere l'accertamento di conformità in sanatoria per gli interventi edilizi realizzati nelle zone sismiche e nelle zone a bassa sismicità, il relativo procedimento, ed il collegamento di

tali disposizioni con la procedura di accertamento di conformità in sanatoria per le opere edilizie di cui all'art. 140 della legge regionale n. 1 del 2005 – rientrano anch'esse nelle materie relative al governo del territorio e, per i profili indicati, alla protezione civile, e non costituiscono norme tecniche che esulano da tali ambiti.

4.— Il principio della doppia conformità, invocato dal Presidente del Consiglio dei ministri, è previsto dall'art. 36 del d.P.R. n. 380 del 2001, che così recita:

« 1. In caso di interventi realizzati in assenza di permesso di costruire, o in difformità da esso, ovvero in assenza di denuncia di inizio attività nelle ipotesi di cui all'articolo 22, comma 3, o in difformità da essa, fino alla scadenza dei termini di cui agli articoli 31, comma 3, 33, comma 1, 34, comma 1, e comunque fino all'irrogazione delle sanzioni amministrative, il responsabile dell'abuso, o l'attuale proprietario dell'immobile, possono ottenere il permesso in sanatoria se l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dello stesso, sia al momento della presentazione della domanda.

2. Il rilascio del permesso in sanatoria è subordinato al pagamento, a titolo di oblazione, del contributo di costruzione in misura doppia, ovvero, in caso di gratuità a norma di legge, in misura pari a quella prevista dall'articolo 16. Nell'ipotesi di intervento realizzato in parziale difformità, l'oblazione è calcolata con riferimento alla parte di opera difforme dal permesso.

3. Sulla richiesta di permesso in sanatoria il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale si pronuncia con adeguata motivazione, entro sessanta giorni decorsi i quali la richiesta si intende respinta.»

Come è evidente dal contenuto letterale della norma, tale principio risulta finalizzato a garantire l'assoluto rispetto della «disciplina urbanistica ed edilizia» durante tutto l'arco temporale compreso tra la realizzazione dell'opera e la presentazione dell'istanza volta ad ottenere l'accertamento di conformità.

Il rigore insito nel principio in questione trova conferma anche nell'interpretazione della giurisprudenza amministrativa, la quale afferma che, ai fini della concedibilità del permesso di costruire in sanatoria, di cui all'art. 36 del d.P.R. n. 380 del 2001, è necessario che le opere realizzate siano assentibili alla stregua non solo della disciplina urbanistica vigente al momento della domanda di sanatoria, ma anche di quella in vigore all'epoca di esecuzione degli abusi (pronunce del Consiglio di Stato, sezione IV, 21 dicembre 2012, n. 6657; sezione IV, 2 novembre 2009, n. 6784; sezione V, 29 maggio 2006, n. 3267; sezione IV, 26 aprile 2006, n. 2306).

In tal senso, la stessa giurisprudenza afferma che la sanatoria in questione – in ciò distinguendosi da un vero e proprio condono – è stata deliberatamente circoscritta dal legislatore ai soli abusi «formali», ossia dovuti alla carenza del titolo abilitativo, rendendo così palese la ratio ispiratrice della previsione della sanatoria in esame, «anche di natura preventiva e deterrente», finalizzata a frenare l'abusivismo edilizio, in modo da escludere letture «sostanzialiste» della norma che consentano la possibilità di regolarizzare opere in contrasto con la disciplina urbanistica ed edilizia vigente al momento della loro realizzazione, ma con essa conformi solo al momento della presentazione dell'istanza per l'accertamento di conformità (citata pronuncia del Consiglio di Stato, sezione IV, 21 dicembre 2012, n. 6657).

Ora, risulta pacifico, anche dalle argomentazioni della Regione Toscana, che le disposizioni di cui all'art. 5 della legge regionale impugnata non rispettano il principio di doppia conformità, inteso nel senso sopra descritto, ma prevedono tre distinte ipotesi di contrasto con le norme sismiche di opere già realizzate, ovvero in corso di realizzazione, senza richiedere che la sostanziale conformità alle medesime norme sussista sia nel momento della realizzazione che in quello di presentazione dell'istanza per ottenere la sanatoria. Discostandosi nettamente da tale principio, il comma 3 dell'art. 5 consente persino la regolarizzazione di opere realizzate o in corso di

realizzazione, mediante la presentazione di un «progetto di adeguamento conforme alla normativa tecnica vigente al momento di presentazione della stessa».

La Regione Toscana giustifica il mancato rispetto del principio della doppia conformità edilizia ed urbanistica nelle norme impugnate con una serie di argomentazioni fondate sul presupposto interpretativo secondo il quale tale principio non possa applicarsi alla disciplina antisismica, che per sua natura rientrerebbe nelle norme tecniche di costruzione.

Peraltro, dall'esame del quadro normativo di riferimento nel quale si inseriscono le norme censurate, tale presupposto interpretativo risulta errato.

In primo luogo, la Regione afferma che l'art. 36 del d.P.R. n. 380 del 2001 è collocato nella parte I (Attività edilizia), titolo IV (Vigilanza sull'attività urbanistico edilizia, responsabilità e sanzioni), capo II (Sanzioni), mentre la disciplina per le costruzioni nelle zone sismiche è contenuta nella parte II (Normativa tecnica per l'edilizia), capo IV (Provvedimenti per le costruzioni con particolari prescrizioni per le zone sismiche) del medesimo decreto recante il testo unico dell'edilizia. Da tale collocazione la Regione desume un argomento a favore dell'autonomia della verifica dell'osservanza delle norme sismiche rispetto a quella richiesta dall'art. 36 del d.P.R. n. 380 del 2001, che si riferisce alla normativa urbanistica ed edilizia, nella quale non rientrerebbe la disciplina delle costruzioni in zone sismiche.

Questa ricostruzione non è condivisibile, dal momento che risulta contraddetta dalla stessa lettura sistematica delle norme richiamate.

In particolare, il capo IV della parte II del testo unico di cui al d.P.R. n. 380 del 2001, reca il titolo «Provvedimenti per le costruzioni con particolari prescrizioni per le zone sismiche». Il termine «particolari» indica evidentemente che si tratta di prescrizioni aggiuntive, e non alternative, a quelle generali per l'edilizia, come è confermato dall'inserimento del citato capo IV nell'ambito della Parte II dello stesso testo unico, dedicata alla «Normativa tecnica per l'edilizia».

Pertanto, le «particolari prescrizioni» antisismiche sono parte della normativa tecnica generale sull'edilizia e non ne sono separate o autonome, come invece sostiene la Regione Toscana.

In secondo luogo, dall'esame delle norme statali di principio e financo da quelle regionali, traspare evidente il necessario collegamento tra i vari accertamenti concernenti il rispetto delle normative di settore e il rilascio dell'accertamento di conformità in sanatoria di cui all'art. 36 del testo unico. In riferimento alle prime, l'art. 20, comma 1, del d.P.R. n. 380 del 2001, che disciplina il procedimento per il rilascio del permesso di costruire, prevede che la relativa domanda sia accompagnata dalla dichiarazione del progettista che asseveri la conformità del progetto oltre che agli strumenti urbanistici e ai regolamenti edilizi, anche alle altre normative di settore, tra le quali la disposizione statale, significativamente, richiama «in particolare» le «norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico-sanitarie». Parimenti, l'art. 23, comma 1-bis, dello stesso decreto, collocato nel capo III, concernente la denuncia di inizio attività, esclude che l'autocertificazione consentita in tali casi possa estendersi al rispetto, tra le altre, della «normativa antisismica». Inoltre, l'art. 94, comma 1, del d.P.R. n. 380 del 2001, dispone che «Fermo restando l'obbligo del titolo abilitativo all'intervento edilizio, nelle località sismiche [...] non si possono iniziare i lavori senza preventiva autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico della regione», e questa Corte ha ritenuto illegittima la sostituzione dell'autorizzazione con un semplice preavviso (sentenza n. 182 del 2006).

Se pertanto, nel sistema dei principi delineati dalla normativa statale, sia gli interventi edilizi soggetti a permesso di costruire, sia quelli consentiti a seguito di denuncia, presuppongono sempre la previa verifica del rispetto delle norme sismiche, non pare possa dubitarsi che la verifica della doppia conformità, alla quale l'art. 36 del testo unico subordina il rilascio dell'accertamento di conformità in sanatoria, debba riferirsi anche al rispetto delle norme sismiche, da comprendersi nelle norme per l'edilizia, sia al momento della realizzazione dell'intervento che al momento di presentazione della domanda di sanatoria.

Inoltre, il collegamento tra la verifica del rispetto della normativa per gli interventi in zone sismiche e il procedimento di accertamento di conformità edilizia, disciplinato dall'art. 140 della

legge regionale toscana n. 1 del 2005, nel testo in vigore fino all'approvazione delle norme impugnate, è evidente anche nel richiamo, operato dal comma 3 di quest'ultimo articolo, all'art. 83 della stessa legge regionale, al fine di indicare le norme generali sul procedimento ed i requisiti per ottenere il permesso di costruire in sanatoria. In particolare, il comma 4 dell'art. 83 prevede che «la domanda è accompagnata da una dichiarazione del progettista abilitato che assevera la conformità del progetto agli strumenti urbanistici approvati oppure adottati, ai regolamenti edilizi vigenti e alle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia e, in particolare, alle norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico sanitarie [...]».

Nel medesimo senso, va osservato che l'art. 140, come riconosciuto anche dalla Regione, richiama l'art. 84 della stessa legge regionale n. 1 del 2005, che per le opere soggette a SCIA dispone che la relazione del progettista abilitato asseveri la conformità delle opere a tutte le norme edilizie, e «in particolare, alle norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico-sanitarie [...]».

Sotto un ulteriore profilo, va rilevato che la pretesa autonomia del procedimento di «accertamento di conformità in sanatoria per gli interventi realizzati nelle zone sismiche e nelle zone a bassa sismicità» non trova alcun riferimento nella normativa statale di principio contenuta nel testo unico approvato con il d.P.R. n. 380 del 2001, che disciplina esclusivamente l'accertamento di conformità di cui all'art. 36, a sua volta riferito alla sanatoria di «interventi realizzati in assenza di permesso di costruire, o in difformità da esso, ovvero in assenza di denuncia di inizio attività nelle ipotesi di cui all'art. 22, comma 3, o in difformità da essa».

4.1.— Deve pertanto ritenersi che l'accertamento del rispetto delle specifiche norme tecniche antisismiche è sempre un presupposto necessario per conseguire il titolo che consente di edificare, al quale si riferisce il criterio della doppia conformità.

Inoltre, non può essere condivisa l'argomentazione della difesa della Regione, che desume dalle disposizioni contenute negli articoli 98 e 100 del d.P.R. 380 del 2001 un indirizzo legislativo favorevole all'adeguamento alle norme antisismiche, piuttosto che alla sanzione, nei casi di opere edilizie non in regola con tali norme.

In particolare, il richiamato art. 98 prevede che il giudice, con il provvedimento di condanna in sede penale, in alternativa alla demolizione del manufatto, possa impartire le prescrizioni necessarie per rendere le opere conformi alle norme sismiche. Al riguardo, si osserva che l'applicazione di tale disposizione, che disciplina una facoltà del giudice penale, presuppone l'accertamento del reato e, quindi, la violazione delle norme sismiche.

Tutt'altra ipotesi si rinviene nella norma impugnata che consente una possibilità di sanatoria delle violazioni delle norme sismiche e che attribuisce al privato interessato una posizione soggettiva tutelata nei confronti dell'amministrazione, al fine di ottenere l'accertamento di conformità.

Parimenti, anche la competenza rimessa alla regione dall'articolo 100 del d.P.R. 380 del 2001, secondo la quale la regione può ordinare «la demolizione delle opere o delle parti di esse eseguite in violazione delle norme del capo I del testo unico e delle norme tecniche di cui agli articoli 52 e 83, ovvero l'esecuzione di modifiche idonee a renderle conformi alle norme stesse», presuppone sempre l'accertamento di un reato, anche se estinto per qualsiasi causa, e pertanto disciplina una fattispecie nettamente distinta da quelle previste dall'articolo 5 impugnato.

4.2.— Infine, quanto alla ratio del principio statale sul quale si fonda la previsione della sanatoria di cui all'art. 36, deve osservarsi che il requisito della doppia conformità risulta strettamente correlato alla natura della violazione edilizia sottostante, che come si è visto deve essere di tipo «puramente formale».

All'opposto, sembra invece evidente che l'interpretazione proposta dalla Regione condurrebbe alla previsione di un vero e proprio condono edilizio, vanificando l'intento perseguito dal legislatore statale con l'adozione delle norme antisismiche. Come si è ricordato, questa Corte ha

ritenuto che tale intento è «palesamente orientato ad esigere una vigilanza assidua sulle costruzioni riguardo al rischio sismico, attesa la rilevanza del bene protetto, che trascende anche l'ambito della disciplina del territorio, per attingere a valori di tutela dell'incolumità pubblica che fanno capo alla materia della protezione civile, in cui ugualmente compete allo Stato la determinazione dei principi fondamentali» (sentenza n. 182 del 2006). La Corte ha anche affermato che le norme sismiche dettano «una disciplina unitaria a tutela dell'incolumità pubblica, mirando a garantire, per ragioni di sussidiarietà e di adeguatezza, una normativa unica, valida per tutto il territorio nazionale» (sentenze n. 201 del 2012 e n. 254 del 2010).

5.— Un ulteriore argomento prospettato dalla Regione Toscana si fonda sulla valenza da attribuire alla giurisprudenza della Corte di cassazione, che limita ai soli reati edilizi gli effetti estintivi, a norma dell'art. 45 del d.P.R. n. 380 del 2001, del rilascio dell'accertamento di conformità ai sensi dell'art. 36 dello stesso decreto, restando punibili i connessi reati previsti dalle norme sismiche. Da questa limitazione, la Regione ricava un argomento aggiuntivo per sostenere l'autonomia delle norme sismiche rispetto a quelle edilizie e, di conseguenza, la riferibilità del principio della doppia conformità alle sole norme edilizie e non anche a quelle sismiche.

In particolare, la Regione afferma che la Corte di cassazione, valutando gli effetti estintivi dei reati che derivano dal rilascio di provvedimenti di sanatoria, ha costantemente affermato che il permesso di costruire rilasciato ai sensi dell'art. 36 del d.P.R. n. 380 del 2001 estingue, a norma dell'art. 45 dello stesso decreto, «i reati contravvenzionali previsti dalle norme urbanistiche vigenti e non si estende ad altri reati correlati alla tutela di interessi diversi rispetto a quelli che riguardano l'assetto del territorio sotto il profilo edilizio, quali i reati previsti dalla normativa sulle opere in cemento armato, sulle costruzioni in zone sismiche, sulla tutela delle zone di particolare interesse paesaggistico ed ambientale» (sentenza della Corte di cassazione, 5 marzo 2009, n. 9922; nello stesso senso, la Regione richiama le sentenze della medesima Corte 9 marzo 2011, n. 9277, e 23 marzo 2006, n. 10205).

Anche questa argomentazione non risulta conferente.

Al riguardo, deve innanzitutto rilevarsi che l'oggetto del giudizio penale di accertamento dei vari reati previsti dall'ordinamento a tutela del rispetto delle norme edilizie, urbanistiche, sismiche, igieniche, paesaggistiche ed ambientali, risulta nettamente distinto da quello del presente giudizio.

Nella materia dell'edilizia il legislatore ha previsto che vari comportamenti siano puniti con sanzioni amministrative e penali, a maggior tutela del rispetto delle disposizioni contenute nei diversi settori in cui si articola la medesima materia. In tal senso, nel testo unico contenuto nel d.P.R. n. 380 del 2001, si rinvengono sanzioni penali in caso di comportamenti che vanno dalla lottizzazione abusiva (art. 44) alla violazione di tutte le norme sismiche previste dal capo IV dello stesso decreto (art. 95). Nella sede penale il giudice è pertanto tenuto alla individuazione dei reati sulla base dei principi di stretta legalità e di tipicità, accertando caso per caso la sussistenza dei requisiti richiesti dalle singole fattispecie criminose che il legislatore ha previsto nei vari ambiti suddetti.

In particolare, i reati previsti a tutela della normativa sismica non sono considerati dall'art. 45, del d.P.R. n. 380 del 2001, specificamente dedicato alle «norme relative all'azione penale», che al comma 3 prevede che «il rilascio in sanatoria del permesso di costruire estingue i reati contravvenzionali previsti dalle norme urbanistiche vigenti».

Come risulta evidente dal suo contenuto letterale, tale disposizione è finalizzata a disciplinare gli effetti estintivi per i soli reati contravvenzionali previsti dalle norme urbanistiche, ma non contribuisce in alcun modo a definire il contenuto e la portata delle norme che delineano il principio della doppia conformità ai sensi dell'art. 36 del d.P.R. n. 380 del 2001, che presuppone il rispetto delle norme edilizie.

Pertanto, l'oggetto dei giudizi penali definiti dalla richiamata giurisprudenza della Corte di cassazione, e le disposizioni in quei casi applicate, previste dall'art. 45 del d.P.R. n. 380 del 2001, sono del tutto estranee all'oggetto del presente giudizio, nel quale rileva l'individuazione dell'area

applicativa del principio generale della doppia conformità alla disciplina urbanistica ed edilizia, contenuto nell' articolo 36 dello stesso decreto e compreso nell'ambito delle materie del governo del territorio e della protezione civile alle quali afferiscono le norme sismiche, come ha chiarito la giurisprudenza di questa Corte sopra richiamata.

6.— In riferimento al censurato art. 6 della legge della Regione Toscana n. 4 del 2012, la Regione afferma che non potrebbe essere dichiarato illegittimo neppure se si ritenesse fondata la questione relativa all'art. 5, dal momento che esso introduce l'art. 118-bis nella legge regionale n. 1 del 2005, che si limita a regolare il procedimento mediante il quale l'ufficio tecnico regionale procede all'accertamento di conformità in sanatoria per gli interventi realizzati nelle zone sismiche e nelle zone a bassa sismicità, senza condizionarne l'esito in alcun modo. In questa prospettazione, si sostiene che la neutralità di tale disciplina procedimentale, impedisce di ritenere la consequenzialità dell'illegittimità dell'art. 6 in virtù del semplice richiamo operato dall'art. 5 della legge impugnata. Anche questa affermazione della Regione contrasta con il contenuto della disposizione impugnata che, in particolare, recita: «1. Dopo l'articolo 118 della L.R. 1/2005 è inserito il seguente:

“Art. 118-bis

Procedimento per accertamento di conformità in sanatoria per gli interventi realizzati nelle zone sismiche e nelle zone a bassa sismicità

1. Per le opere realizzate nelle zone sismiche, nei casi di cui all'articolo 118, commi 1 e 2, la struttura regionale competente rilascia l'autorizzazione in sanatoria entro sessanta giorni dalla trasmissione della relativa istanza.

2. Per le opere realizzate nelle zone a bassa sismicità, nei casi di cui all'articolo 118, commi 1, 2 e 3, la struttura regionale competente rilascia l'attestato di avvenuto deposito in sanatoria nei quindici giorni successivi alla trasmissione della relativa istanza. Il progetto delle opere da sanare è assoggettato alle procedure di cui all'articolo 105-quater, comma 5.

3. Entro sessanta giorni dalla trasmissione della relativa istanza, per le opere realizzate nelle zone sismiche, nei casi di cui all'articolo 118, comma 3, la struttura regionale competente accerta la conformità del progetto di adeguamento alle norme tecniche vigenti e rilascia l'autorizzazione in sanatoria a condizione che siano eseguite le opere di adeguamento ivi previste.

4. Il progetto delle opere di adeguamento di cui all'articolo 118, comma 3, lettera b) è trasmesso anche al comune, per le relative verifiche di conformità urbanistica ed edilizia. Le opere di adeguamento sono eseguite a seguito del rilascio da parte del comune del titolo edilizio in sanatoria di cui all'articolo 140, che ne autorizza l'esecuzione. Il titolo edilizio in sanatoria acquista efficacia a seguito della trasmissione al comune degli atti di cui al comma 5.

5. Al termine dei lavori relativi alle opere di adeguamento, l'interessato inoltra gli atti, di cui all'articolo 109, alla struttura regionale competente, che provvede alla vidimazione e all'inoltro al comune interessato. A tale inoltro al comune, può provvedere direttamente anche l'interessato».

Come emerge dal loro contenuto letterale, le disposizioni dell'art. 6 si pongono in stretta correlazione con quelle previste dall'art. 5 della legge regionale impugnata, come confermato dai richiami ai commi 1, 2, e 3 del nuovo testo dell'art. 118 della legge regionale n. 1 del 2005, introdotto dallo stesso art. 5.

In particolare, le norme procedurali di cui all'art. 6 sono direttamente strumentali al rilascio dell'autorizzazione in sanatoria per gli interventi realizzati nelle zone sismiche secondo le previsioni contenute nel censurato art. 5, e costituiscono il necessario completamento della disciplina del rilascio dell'accertamento di conformità in violazione del principio della doppia conformità. Conseguenza da questa stretta compenetrazione tra le norme impuginate, l'illegittimità dell'art. 6 della legge della Regione Toscana n. 4 del 2012 per le motivazioni sopra indicate.

7.— Infine, il censurato art. 7, facendo salva l'applicazione delle disposizioni contenute nel nuovo testo dell'art. 118 della legge della Regione Toscana n. 1 del 2005, sancisce la separazione e l'autonomia dell'accertamento di conformità relativo alle norme sismiche dal generale accertamento

di conformità relativo alle norme edilizie ed urbanistiche, garantendo l'effetto voluto dalla Regione con la normativa impugnata, ma che, per le ragioni anzidette, risulta lesivo del richiamato principio fondamentale della doppia conformità.

Pertanto, va dichiarata l'illegittimità costituzionale anche dell'art. 7 della legge della Regione Toscana n. 4 del 2012.

per questi motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale degli articoli 5, commi 1, 2 e 3, 6 e 7 della legge della Regione Toscana 31 gennaio 2012, n. 4 (Modifiche alla legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1 «Norme per il governo del territorio» e della legge regionale 16 ottobre 2009, n. 58 «Norme in materia di prevenzione e riduzione del rischio sismico»).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 maggio 2013.

Franco GALLO, Presidente  
Sergio MATTARELLA, Redattore  
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 29 maggio 2013.



## **Sentenza: 29 maggio 2013, n. 102**

**Materia:** governo del territorio

**Limiti violati:** articoli 3, 41, 42, 97 e 117, terzo comma, della Costituzione

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via incidentale

**Ricorrente:** Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia

**Oggetto:** art. 14, della legge della Regione Lombardia 27 febbraio 2007, n. 5 (Interventi normativi per l'attuazione della programmazione regionale e di modifica e integrazione di disposizioni legislative – Collegato ordinamentale 2007), come modificato

**Esito:** illegittimità costituzionale delle norme censurate.

**Estensore nota:** Domenico Ferraro

Il Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sezione staccata di Brescia, pronunciandosi sul ricorso proposto da una società di costruzioni contro il Comune di Montichiari, la Regione Lombardia e la Provincia di Brescia, ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, 41, 42, 97 e 117, terzo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 14 della legge della Regione Lombardia 27 febbraio 2007, n. 5 (Interventi normativi per l'attuazione della programmazione regionale e di modifica e integrazione di disposizioni legislative – Collegato ordinamentale 2007), nella formulazione risultante a seguito delle modifiche introdotte, dalla legge della Regione Lombardia del 31 marzo 2008, n. 5, dall'art. 4 della legge della Regione Lombardia del 23 dicembre 2008, n. 33, dall'art. 23 della legge della Regione Lombardia 5 febbraio 2010, n. 7.

La normativa regionale in esame, prevede misure di salvaguardia al fine di non compromettere il potenziamento dell'aeroporto di Montichiari.

Al comma 1, nel testo in vigore al momento della proposizione dell'attuale questione di legittimità costituzionale, stabilisce che siano vietati, nell'ambito territoriale limitrofo all'aeroporto e meglio definito al successivo comma 5, interventi edificatori fino all'entrata in vigore del Piano territoriale regionale d'area (PTRA) di Montichiari e, in ogni caso, non oltre il 30 giugno 2011.

Nei successivi commi 2, 3 e 4, il legislatore regionale individua quali siano le specifiche disposizioni di salvaguardia, e quali, invece, gli interventi consentiti sia manutentivi o conservati di edifici già esistenti, sia connessi allo svolgimento delle attività aeroportuali. Infine, al comma 5, si precisa che *“la disciplina di cui ai commi 2, 3 e 4 trova applicazione nell'ambito A individuato dalla delib. G.R. 25 novembre 2009, n. 8/10637”*.

Il rimettente dubita della legittimità costituzionale della disposizione regionale in esame in quanto essa sarebbe venuta a prevedere, in via di salvaguardia, il divieto di edificare, sino all'entrata in vigore del piano territoriale regionale d'area, e, comunque, non oltre il 30 giugno 2011, per un periodo di tempo, pertanto, che già al momento della proposizione della questione di legittimità costituzionale superava i quattro anni.

La Corte evidenzia come la durata temporale delle disposizioni di salvaguardia prevista dal comma 1 della norma impugnata sia stata più volte modificata dal legislatore regionale. In corso di causa, sopravvenivano ulteriori proroghe del termine di scadenza della stessa misura, con differimento finale sino al 31 dicembre 2011.

Il rimettente precisa che il divieto di nuove edificazioni nel piano d'area dell'aeroporto di Montichiari era stato già introdotto, con riferimento all'area in oggetto, in via amministrativa, per un periodo temporale di tre anni, dall'art. 100 del Piano territoriale di ordinamento provinciale (PTCP), approvato il 21 aprile 2004 e recepito all'art. 52 delle Norme tecniche di attuazione del

Piano regolatore regionale (PRG) vigente.

Pertanto, la norma regionale impugnata, secondo il rimettente, avendo *“legificato il termine di salvaguardia protraendolo ben oltre i tre anni”*, si porrebbe in contrasto con quanto previsto in tema di durata massima delle misure di salvaguardia sia dalla legislazione nazionale (art. 12, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica del 6 giugno 2001, n. 380, (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), principio fondamentale stabilito dalla legislazione statale in materia di *“governo del territorio”*, sia da quella regionale (art. 36 della legge reg. 11 marzo 2005, n. 12, recante *“Legge per il Governo del territorio”*), così violando l’art. 117, terzo comma, Costituzione. Secondo il TAR Lombardia, l’art. 14, comma 1, della legge reg. n. 5 del 2007 violerebbe i ricordati parametri costituzionali.

La Corte ritiene la questione fondata nel merito, in relazione alla violazione dell’art. 117, terzo comma, Costituzione. Il TAR per la Lombardia ritiene che la norma regionale denunciata violerebbe l’art. 117, terzo comma, Costituzione.

L’art. 12, comma 3, del d.P.R. 380/2001, infatti, stabilisce che: *“In caso di contrasto dell’intervento oggetto della domanda di permesso di costruire con le previsioni di strumenti urbanistici adottati, è sospesa ogni determinazione in ordine alla domanda. La misura di salvaguardia non ha efficacia decorsi tre anni dalla data di adozione dello strumento urbanistico, ovvero cinque anni nell’ipotesi in cui lo strumento urbanistico sia stato sottoposto all’amministrazione competente all’approvazione entro un anno dalla conclusione della fase di pubblicazione”*.

Relativamente all’art. 12, comma 3, del d.P.R. 380/2001, la Corte sottolinea che la giurisprudenza amministrativa (in particolare il Consiglio di Stato, Ad. Plenaria, con la sentenza n. 2 del 2008) ha ritenuto che la disciplina sulle misure di salvaguardia di cui al citato art. 12, comma 3, del T.U. edilizia, abbia una valenza mista: edilizia, in quanto è volta ad incidere sui tempi dell’attività edificatoria, ed urbanistica, in quanto finalizzata alla salvaguardia, in definiti ambiti temporali, degli assetti urbanistici in itinere e, medio tempore, dell’ordinato assetto del territorio. Secondo consolidata giurisprudenza costituzionale, l’urbanistica e l’edilizia devono essere ricondotte alla materia *“governo del territorio”*, di cui all’art. 117, terzo comma, Cost., materia di legislazione concorrente in cui lo Stato ha il potere di fissare i principi fondamentali, spettando alle Regioni il potere di emanare la normativa di dettaglio e la Corte ricorda da ultimo le sentenze 309 del 2011, la 362 del 2003 e la 303 del 2003.

La Corte inoltre con sentenza 402/2007 ha precisato come il d.P.R. 380/2001, in relazione a quanto disposto dall’art. 1, comma 1, nonché dai commi 1 e 3 dell’art. 2 del medesimo d.P.R., costituisca disciplina recante i principi fondamentali e generali in materia di attività edilizia, ai quali il legislatore regionale deve attenersi.

L’art. 1, comma 1, del T.U. dell’edilizia, prevede che: *“il presente testo unico contiene i principi fondamentali e generali e le disposizioni per la disciplina dell’attività edilizia”* mentre i commi 1 e 3 dell’art. 2, rispettivamente, stabiliscono che: *“le regioni esercitano la potestà legislativa concorrente in materia edilizia nel rispetto dei principi fondamentali della legislazione statale desumibili dalle disposizioni contenute nel testo unico”* e che *“le disposizioni, anche di dettaglio, del presente testo unico, attuative dei principi di riordino in esso contenuti, operano direttamente nei riguardi delle regioni a statuto ordinario, fino a quando esse non si adeguano ai principi medesimi”*.

La Corte costituzionale ha affermato, con la sentenza 402/2007, che anche all’art. 12, comma 3, del d.P.R. 380/2001 deve essere riconosciuto il valore di norma statale di principio in materia di governo del territorio, di cui all’art. 117, terzo comma, Costituzione.

L’illegittimità della legislazione regionale, quando la stessa viola i principi fondamentali espressi dalla legislazione statale nella materia governo del territorio, è stata più volte dichiarata dalla Corte ed in particolare nelle sentenze 271/2008, 340/2009, 341/2010, 309/2011.

La disposizione regionale impugnata, pur perseguendo finalità proprie delle misure di salvaguardia, cioè impedire quei cambiamenti degli assetti urbanistici ed edilizi, che potrebbero

contrastare con le nuove previsioni pianificatorie, in pendenza della loro approvazione, si discosta da quanto previsto dall'art. 12, comma 3, del d.P.R. 380/2001. Inoltre, la stessa, come già sottolineato, in luogo di una mera sospensione della decisione in ordine al rilascio dei permessi edificatori, come stabilito dall'art. 12, comma 3, del d.P.R. 380/2001, prevede un vero e proprio divieto di realizzazione di nuovi interventi edificatori. Ed infine, tale divieto, in forza di successive proroghe del termine finale di efficacia della norma in esame, disposte con leggi regionali successive, è stato protratto per un periodo di tempo ben superiore a quello stabilito dall'art. 12, comma 3, del d.P.R. 380/2001, realizzando, come sottolineato nell'ordinanza di rimessione, *“un congelamento di aree, [...] classificate come edificabili dal PRG, per una durata superiore ai 7 anni”*.

Nella fattispecie in esame, dunque, la Corte rileva i seguenti vizi: a) la violazione dei principi fondamentali dettati dalla legislazione statale in materia di attività edilizia e nel caso di specie il differimento temporale dello ius aedificandi, riconosciuto per un periodo di anni ben superiore a quello fissato dalla legislazione statale; b) l'indeterminatezza dei tempi dell'iter procedimentale, dato che, i differimenti a volta a volta operati hanno indicato dei termini finali che venivano successivamente prorogati; c) l'adozione di misure non meramente sospensive, ma di divieto all'attività edificatoria.

Sotto altro profilo, si deve sottolineare che la norma impugnata, costituendo una surrettizia violazione del principio della ragionevole temporaneità delle misure di salvaguardia, si pone anche in contrasto con altro principio reiteratamente affermato dalla giurisprudenza costituzionale, precisamente quello del necessario indennizzo nel caso di reiterazione di vincoli urbanistici che comportino l'inedificabilità e la Corte richiama in proposito le sentenze 262/1997, 179/1999, 314/2007, 167/2009, 243/2011. Né si può ritenere, come sostenuto dalla Regione, che la scelta del legislatore regionale di prorogare le disposizioni di salvaguardia sia stata necessitata stante la complessità e l'articolazione delle procedure volte all'approvazione del piano territoriale regionale d'area, misure dettate dalla esistenza di interessi di natura nazionale e non solo strettamente regionali, quali, ad esempio, il dover tener conto delle osservazioni espresse dall'ENAC e dal Ministero della difesa.

La Corte ricorda inoltre che la propria giurisprudenza costituzionale con sentenze 575/1989 e 344/1995 si è espressa negativamente circa le proroghe dei vincoli sine die o *“quando il limite temporale sia, indeterminato, cioè non sia certo, preciso e sicuro”*, mentre ha ritenuto che *“la proroga in via legislativa o la particolare durata dei vincoli [...] non sono fenomeni di per sé inammissibili”* se ancorati a date certe e mantenuti *“entro i limiti della non irragionevolezza e non arbitrarietà”*, ma sono proprio queste ultime condizioni che, nel caso in esame, non si sono verificate. Infatti, il sopravvenire, dopo l'iniziale imposizione delle misure di salvaguardia per un periodo che non doveva superare i quindici mesi, disposta con l'art. 14 della legge regionale n. 5 del 2007, di ben quattro ulteriori provvedimenti legislativi che ne hanno prorogato la durata fino al 31 dicembre 2011, determina che il termine finale fissato dalla legge 5/2007 *“non sia stato certo, preciso e sicuro”* e che, proprio ai sensi della citata giurisprudenza, ricorrano le condizioni per dichiararne l'illegittimità costituzionale. In conclusione, l'art. 14 della legge reg. n. 5 del 2007, come risultante per effetto delle modifiche apportate successivamente, nel prevedere misure di salvaguardia per la zona dell'aeroporto di Montichiari in contrasto con il principio fondamentale stabilito al riguardo dall'art. 12, comma 3, del d.P.R. 380/2001, risulta costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. in materia di governo del territorio.

**Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Lombardia - Potenziamiento dell'aeroporto di Montichiari - Aree limitrofe all'aeroporto - Divieto di interventi edificatori, in via di salvaguardia, fino all'entrata in vigore del Piano territoriale regionale d'area (PTR) di Montichiari e, in ogni caso, non oltre il 30 giugno 2011 - Termine finale (più volte reiterato) in contrasto con la normativa nazionale sulla durata massima delle misure di salvaguardia, costituente principio fondamentale - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del governo del territorio - Illegittimità costituzionale. - Legge della Regione Lombardia 27 febbraio 2007, n. 5, art. 14, come risultante dalle modifiche introdotte dall'art. 1, comma 8, lettera a) della legge regionale 31 marzo 2008, n. 5, dall'art. 4 della legge regionale 23 dicembre 2008, n. 33, e dall'art. 23 della legge regionale 5**

febbraio 2010, n. 7. - Costituzione, art. 117, terzo comma (artt. 3, 41, 42 e 97); decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, art. 12, comma 3. (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.23 del 5-6-2013)

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 14 della legge della Regione Lombardia 27 febbraio 2007, n. 5 (Interventi normativi per l'attuazione della programmazione regionale e di modifica e integrazione di disposizioni legislative – Collegato ordinamentale 2007), nella formulazione risultante a seguito delle modifiche introdotte, in sequenza, dall'art. 1, comma 8, lettera a), della legge della Regione Lombardia del 31 marzo 2008, n. 5 (Interventi normativi per l'attuazione della programmazione regionale e di modifica e integrazione di disposizioni legislative – Collegato ordinamentale 2008), dall'art. 4 della legge della Regione Lombardia del 23 dicembre 2008, n. 33, recante «Disposizioni per l'attuazione del documento di programmazione economico-finanziaria regionale, a sensi dell'articolo 9-ter della legge regionale 31 marzo 1978, n. 34 (Norme sulla procedura della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione – Collegato 2009)», e dall'art. 23 della legge della Regione Lombardia 5 febbraio 2010, n. 7 (Interventi normativi per l'attuazione della programmazione regionale e di modifica e integrazione di disposizioni legislative – Collegato ordinamentale 2010), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sezione staccata di Brescia, nel procedimento vertente tra Elleci Costruzioni S.r.l. e il Comune di Montichiari ed altre, con ordinanza del 9 marzo 2011 iscritta al n. 231 del registro ordinanze 2011 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 47, prima serie speciale, dell'anno 2011.

*Visto* l'atto di costituzione della Regione Lombardia

*udito* nell'udienza pubblica del 26 marzo 2013 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

*udito* l'avvocato Beniamino Caravita di Toritto per la Regione Lombardia.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1.– Il Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sezione staccata di Brescia – pronunciandosi sul ricorso n. 837 del 2008, proposto da Elleci Costruzioni s.r.l. contro il Comune di Montichiari, la Regione Lombardia e la Provincia di Brescia – ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, 41, 42, 97 e 117, terzo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 14 della legge della Regione Lombardia 27 febbraio 2007, n. 5 (Interventi normativi per l'attuazione della programmazione regionale e di modifica e integrazione di disposizioni legislative – Collegato ordinamentale 2007), nella formulazione risultante a seguito delle modifiche introdotte, in sequenza, dall'art. 1, comma 8, lettera a), della legge della Regione Lombardia del 31 marzo 2008, n. 5 (Interventi normativi per l'attuazione della programmazione regionale e di modifica e integrazione di disposizioni legislative – Collegato ordinamentale 2008), dall'art. 4 della legge della Regione Lombardia del 23 dicembre 2008, n. 33, recante «Disposizioni per l'attuazione del documento di programmazione economico-finanziaria regionale, a sensi dell'articolo 9-ter della

legge regionale 31 marzo 1978, n. 34 (Norme sulla procedura della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione – Collegato 2009)», e dall'art. 23 della legge della Regione Lombardia 5 febbraio 2010, n. 7 (Interventi normativi per l'attuazione della programmazione regionale e di modifica e integrazione di disposizioni legislative – Collegato ordinamentale 2010).

1.1.– La normativa regionale in esame, la quale prevede misure di salvaguardia – al fine di non compromettere il potenziamento dell'aeroporto di Montichiari – al comma 1 (nel testo in vigore al momento della proposizione dell'attuale questione di legittimità costituzionale) stabilisce che siano vietati, nell'ambito territoriale limitrofo all'aeroporto e meglio definito al successivo comma 5, interventi edificatori fino all'entrata in vigore del Piano territoriale regionale d'area (PTRA) di Montichiari e, in ogni caso, non oltre il 30 giugno 2011.

Nei successivi commi 2, 3 e 4, il legislatore regionale individua, poi, quali siano le specifiche disposizioni di salvaguardia, e quali, invece, gli interventi consentiti sia manutentivi o conservati di edifici già esistenti, sia connessi allo svolgimento delle attività aeroportuali (tra i quali, non rientra quello richiesto dalla società ricorrente nel giudizio a quo). Infine – come accennato – al comma 5, si precisa che «la disciplina di cui ai commi 2, 3 e 4 trova applicazione nell'ambito A individuato dalla Delib. G.R. 25 novembre 2009, n. 8/10637».

1.2.– Il rimettente dubita della legittimità costituzionale della disposizione regionale in esame in quanto essa sarebbe venuta a prevedere, in via di salvaguardia, il divieto di edificare, sino all'entrata in vigore del piano territoriale regionale d'area, e, comunque, non oltre il 30 giugno 2011, per un periodo di tempo, pertanto, che già al momento della proposizione della questione di legittimità costituzionale eccedeva i quattro anni (essendo la norma impugnata intervenuta nel febbraio 2007).

Va precisato che la durata temporale delle disposizioni di salvaguardia prevista dal comma 1 della norma impugnata è stata più volte modificata dal legislatore regionale. Infatti, al momento della presentazione del ricorso da parte della società attrice nel giudizio a quo, la norma prevedeva che tali misure si applicassero «fino all'entrata in vigore del relativo Piano regionale d'area ai sensi dell'articolo 20 della legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio), e comunque non oltre quindici mesi dall'entrata in vigore della presente disposizione». Pertanto, essendo la disposizione legislativa entrata in vigore il 3 marzo 2007, il primo termine di scadenza delle misure di salvaguardia ivi previste era il 3 giugno 2008. Successivamente, con l'art. 1, comma 8, lettera a), della legge reg. n. 5 del 2008, la misura di salvaguardia veniva prorogata sino al 31 dicembre 2008. Infine, in corso di causa, sopravvenivano ulteriori proroghe del termine di scadenza della stessa misura, precisamente: a) con l'art. 4 della legge reg. n. 33 del 2008, il termine veniva protratto al 30 giugno 2010; b) con l'art. 23 della legge reg. n. 7 del 2010, al 30 giugno 2011, (termine in vigore al momento dell'impugnazione della norma); c) con l'art. 13, comma 1, lettera a), della legge reg. n. 3 del 2011, il termine finale della durata dell'adozione delle misure di salvaguardia, previste nell'impugnato articolo, è stato poi differito sino al 31 dicembre 2011 (testo in vigore).

Il rimettente precisa che il divieto di nuove edificazioni nel piano d'area dell'aeroporto di Montichiari era stato già introdotto, con riferimento all'area in oggetto, in via amministrativa, per un periodo temporale di tre anni, dall'art. 100 del Piano territoriale di ordinamento provinciale (PTCP), approvato il 21 aprile 2004 e recepito all'art. 52 delle Norme tecniche di attuazione del Piano regolatore regionale (PRG) vigente.

Pertanto, la norma regionale impugnata, secondo il rimettente, avendo «legificato il termine di salvaguardia protraendolo ben oltre i tre anni», si porrebbe in contrasto con quanto previsto in tema di durata massima delle misure di salvaguardia sia dalla legislazione nazionale (art. 12, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica del 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia») – principio fondamentale stabilito dalla legislazione statale in materia di “governo del territorio” – sia da quella regionale (art.

36 della legge reg. 11 marzo 2005, n. 12, recante «Legge per il Governo del territorio»), così violando l'art. 117, terzo comma, Cost.

1.2.1.– Avallerebbe, altresì, per il TAR Lombardia, i dubbi di costituzionalità della disposizione regionale in esame la considerazione che questa ultima presenterebbe sue peculiari caratteristiche che la distinguerebbero dalle ordinarie misure di salvaguardia, quali – oltre alla ricordata reiterazione della proroga del termine finale – la previsione di un divieto di realizzazione di nuovi interventi edificatori in luogo di una mera sospensione della decisione in ordine al rilascio dei permessi edificatori, nonché la mancata correlazione di tali misure di salvaguardia all'intervenuta adozione di un piano urbanistico, come previsto dal principio fondamentale stabilito dal legislatore nazionale in materia di «governo del territorio».

Pertanto, secondo il TAR Lombardia, l'art. 14, comma 1, della legge reg. n. 5 del 2007 violerebbe i ricordati parametri costituzionali.

2.– La costituita Regione Lombardia – dopo aver fatto presente che, relativamente alla violazione degli artt. 3, 41 e 42 Cost., il rimettente non avrebbe addotto alcuna motivazione in ordine all'asserito contrasto con la norma impugnata e che, con riferimento alla violazione dell'art. 97 e dell'art. 117, terzo comma, Cost., il rimettente si sarebbe limitato, nel primo caso, a riportare l'orientamento della giurisprudenza costituzionale relativamente alla legittimità delle leggi-provvedimento e, nel secondo caso, a richiamare la sentenza n. 2 del 2008 dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, escludendone, peraltro, l'applicabilità nella presente fattispecie – ritiene che la questione di legittimità costituzionale sia inammissibile, infondata e, prima ancora, che debba essere rimessa alla valutazione del rimettente per la modifica intervenuta che riverbererebbe i suoi effetti sulla censurata disposizione legislativa.

Riguardo all'invocato *jus superveniens*, la Regione fa presente che, con l'approvazione, avvenuta il 6 dicembre 2011, del PTR «Aeroporto Montichiari», la cui adozione era stata deliberata il 31 maggio 2011 (con relativa pubblicazione degli atti nel B.U.R.L. n. 23 dell'8 giugno 2011) vengono meno gli effetti dell'impugnato art. 14 della legge n. 5 del 2007, e, quindi, ne conseguirebbe la necessità di una restituzione degli atti al giudice remittente per un nuovo esame della rilevanza.

Quanto sopra dimostrerebbe, altresì, sotto un altro profilo, l'inammissibilità della questione per difetto di rilevanza in ragione della cessazione degli effetti dell'art. 5 della legge citata.

Per ciò che concerne l'infondatezza, la Regione sottolinea che solo le proroghe «*sine die*» o all'infinito, «o quando il limite temporale sia indeterminato» possono assumere carattere patologico, ma che tale evenienza non si è verificata nel caso di specie, in quanto le proroghe, sempre ad una data determinata, sono state «dettate dalla necessità di contemperare i numerosi e complessi interessi pubblici in rilievo».

Ricorda, al riguardo, che il progetto di piano d'area deve essere sottoposto alla procedura di valutazione ambientale, per la cui effettuazione la Giunta regionale deve provvedere a consultare sia i Comuni, sia le Province, sia gli enti gestori delle aree regionali protette interessate, ed evidenzia l'importanza che lo sviluppo dell'aeroporto di Montichiari assume nel più generale quadro del sistema aeroportuale della Regione Lombardia. Tutto ciò dimostrerebbe che il rimettente non ha considerato il principio fondamentale per il quale «il perseguimento di interessi di rilevanza pubblica ben può comportare la compressione di singoli interessi privati».

2.1.– In via preliminare, va esaminata la richiesta formulata dalla Regione Lombardia – sia nell'atto di costituzione sia nella memoria illustrativa depositata in prossimità della discussione della questione – di restituzione, al giudice rimettente, degli atti relativi al presente giudizio di legittimità costituzionale «per un nuovo esame della rilevanza alla luce dello *jus superveniens*, derivante dallo spirare degli effetti dell'art. 14 della l.r. 5 del 2007, in ragione dell'intervenuta approvazione del Piano territoriale regionale d'area».

Infatti, secondo la difesa regionale, l'avvenuta approvazione del PTR, con deliberazione del Consiglio regionale del 6 dicembre 2011, ha come conseguenza che la norma impugnata non trovi «più applicazione nel giudizio a quo», in quanto l'art. 14 della legge regionale n. 5 del 2007 «nasce[va] come norma temporalmente limitata, i cui effetti sono stati espressamente confinati dal legislatore regionale “fino all'entrata in vigore del relativo piano territoriale d'area”».

2.1.1.– Non esistono i presupposti per la restituzione degli atti al rimettente.

La giurisprudenza costituzionale ritiene che vada ordinata la restituzione degli atti ai giudici rimettenti, «affinché questi procedano ad un rinnovato esame dei termini della questione, qualora all'ordinanza di rimessione sopravvenga una modificazione della norma costituzionale invocata come parametro di giudizio [...], ovvero della disposizione che integra il parametro costituzionale [...], oppure qualora il quadro normativo subisca considerevoli modifiche, pur restando immutata la disposizione censurata» (ordinanza n. 150 del 2012).

Alla luce di quanto sopra, può escludersi che, al riguardo, sia intervenuto un mutamento del quadro normativo che possa giustificare un riesame da parte del giudice rimettente della persistente rilevanza della prospettata questione di legittimità costituzionale.

L'approvazione del PTR, più che aver determinato la cessazione degli effetti propri della norma impugnata, cioè la fine dell'applicazione delle misure di salvaguardia ivi previste, ha determinato la cessazione della loro funzione, ma ciò è avvenuto non per la sopravvenienza di un nuovo provvedimento legislativo (dato che l'unico provvedimento legislativo intervenuto è consistito in un'ulteriore proroga dei termini), ma per effetto della stessa norma, vale a dire in applicazione del suo disposto. Il rimettente non è posto, quindi, in presenza di una diversa e nuova disposizione legislativa. Né può affermarsi che si verifichi l'ipotesi della cessazione della materia del contendere, in quanto, anche prescindendo dalla circostanza che l'approvazione del PTR non può essere considerata soddisfattiva del petitum, quest'ultimo aveva come suo oggetto anche il risarcimento del danno e non solo l'esercizio dello jus aedificandi; così che la questione sollevata dinanzi a questo Giudice costituzionale conserva la sua rilevanza ai fini del decidere nel giudizio a quo.

Quanto sopra precisato vale, per gli stessi motivi, anche a superare l'eccezione di inammissibilità, formulata dalla Regione, a motivo dell'asserita cessazione degli effetti dell'art. 14 della legge della Regione Lombardia n. 5 del 2007.

3.– Nel merito, in relazione alla violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., la questione è fondata.

3.1.– Come già ricordato, il TAR per la Lombardia ritiene che la norma regionale denunciata – emanata dal legislatore regionale nell'esercizio della competenza concorrente in materia di governo del territorio – prevedendo una durata temporale delle misure di salvaguardia eccedente quella fissata dalla norma nazionale (art. 12, comma 3, del d.P.R. n. 380 del 2001), violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost.

3.1.1.– L'art. 12, comma 3, del d.P.R. n. 380 del 2001, infatti, stabilisce che: «In caso di contrasto dell'intervento oggetto della domanda di permesso di costruire con le previsioni di strumenti urbanistici adottati, è sospesa ogni determinazione in ordine alla domanda. La misura di salvaguardia non ha efficacia decorsi tre anni dalla data di adozione dello strumento urbanistico, ovvero cinque anni nell'ipotesi in cui lo strumento urbanistico sia stato sottoposto all'amministrazione competente all'approvazione entro un anno dalla conclusione della fase di pubblicazione».

La ratio della normativa statale, quindi, è quella di evitare che la non ancora intervenuta approvazione da parte della Regione, o comunque di altra autorità competente, di eventuali previsioni di non edificabilità previste dal piano in vigore consenta ai proprietari delle aree interessate di realizzare nuove costruzioni nel periodo intercorrente tra la predisposizione di un

nuovo piano e l'approvazione di questo da parte della Regione, in tal modo eludendo, durante tale fase, le stesse previsioni contenute nel progettato nuovo piano. L'adozione del piano, pertanto, ha funzione cautelativa nei riguardi di quei progetti che non si conformano allo stesso: da ciò deriva che l'effetto di salvaguardia previsto dal comma 3 dell'art. 12 del d.P.R. n. 380 del 2001, è strettamente collegato all'adozione del piano, cioè dello strumento urbanistico modificativo della precedente previsione.

4.– Lo stesso legislatore regionale, con l'art. 36, comma 4, della legge reg. n. 12 del 2005, ha modificato il termine massimo di efficacia delle misure di salvaguardia adeguandolo a quello previsto dal legislatore statale (tre anni dall'adozione dello strumento urbanistico, ovvero cinque anni nell'ipotesi in cui questo sia stato sottoposto all'amministrazione competente per la approvazione entro un anno dalla conclusione della fase di pubblicazione), seguendo, peraltro, l'orientamento stabilito dalla giurisprudenza amministrativa, la quale, pronunciandosi in casi analoghi, ha ritenuto che dovrebbero trovare applicazione in via residuale «gli stessi limiti di validità temporanea del potere di salvaguardia fissati, in sede nazionale, dall'art. 12, comma 3, del d.P.R. n. 380 del 2001» (Consiglio di Stato, Sezione V, sentenza n. 3834 del 2005).

Infatti, con il sopra citato art. 36, comma 4, si è stabilito che «Sino all'adozione degli atti di PGT secondo quanto previsto nella parte prima della presente legge, in caso di contrasto dell'intervento oggetto della domanda di permesso di costruire con le previsioni degli strumenti urbanistici adottati, è sospesa ogni determinazione in ordine alla domanda stessa. La misura di salvaguardia non ha efficacia decorsi tre anni dalla data di adozione dello strumento urbanistico, ovvero cinque anni nell'ipotesi in cui lo strumento urbanistico sia stato sottoposto all'amministrazione competente per la approvazione entro un anno dalla conclusione della fase di pubblicazione».

4.1. – Relativamente all'art. 12, comma 3, del d.P.R. n. 380 del 2001, è opportuno sottolineare che la giurisprudenza amministrativa (in particolare il Consiglio di Stato, Ad. Plenaria, con la sentenza n. 2 del 2008) ha ritenuto che la disciplina sulle misure di salvaguardia di cui al citato art. 12, comma 3, del T.U. edilizia, abbia una valenza mista: edilizia, in quanto è volta ad incidere sui tempi dell'attività edificatoria, ed urbanistica, in quanto finalizzata alla salvaguardia, in definiti ambiti temporali, degli assetti urbanistici in itinere e, medio tempore, dell'ordinato assetto del territorio. Si tratta di una valutazione condivisibile, da cui consegue, secondo consolidata giurisprudenza costituzionale, che l'urbanistica e l'edilizia devono essere ricondotte alla materia «governo del territorio», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., materia di legislazione concorrente in cui lo Stato ha il potere di fissare i principi fondamentali, spettando alle Regioni il potere di emanare la normativa di dettaglio (da ultimo, ordinanza n. 314 del 2012; sentenza n. 309 del 2011, vedi anche sentenze n. 362 e n. 303 del 2003).

4.1.1.– Nella sentenza di questa Corte n. 402 del 2007 si è precisato come il d.P.R. n. 380 del 2001 – in relazione a quanto disposto dall'art. 1, comma 1, nonché dai commi 1 e 3 dell'art. 2 del medesimo d.P.R. – costituisca disciplina recante i principi fondamentali e generali in materia di attività edilizia, ai quali il legislatore regionale deve attenersi.

Infatti, l'art. 1, comma 1, del T.U. dell'edilizia, prevede che: «il presente testo unico contiene i principi fondamentali e generali e le disposizioni per la disciplina dell'attività edilizia»; mentre i commi 1 e 3 dell'art. 2, rispettivamente, stabiliscono che: «le regioni esercitano la potestà legislativa concorrente in materia edilizia nel rispetto dei principi fondamentali della legislazione statale desumibili dalle disposizioni contenute nel testo unico» e che «le disposizioni, anche di dettaglio, del presente testo unico, attuative dei principi di riordino in esso contenuti, operano direttamente nei riguardi delle regioni a statuto ordinario, fino a quando esse non si adeguano ai principi medesimi».

Inoltre, l'art. 12, comma 3, del d.P.R. n. 380 del 2001 – come puntualizza anche il Consiglio di Stato nella ricordata sentenza – avendo recepito i contenuti sostanziali dell'articolo unico della



legge 3 novembre 1952, n. 1902 (Misure di salvaguardia in pendenza dell'approvazione dei piani regolatori), esprime il principio secondo cui le amministrazioni debbono definire in tempi congrui l'iter procedimentale conseguente all'adozione degli strumenti urbanistici generali con il loro tempestivo invio agli organi deputati alla loro approvazione.

In conseguenza, quindi, di quanto questa Corte ha affermato con la sentenza n. 402 del 2007, ed a prescindere dall'autodefinizione (in questo caso corretta) di norme di principio che le disposizioni del Testo unico dell'edilizia danno della normativa in esso contenuta, anche all'art. 12, comma 3, del d.P.R. n. 380 del 2001 deve essere riconosciuto il valore di norma statale di principio in materia di governo del territorio, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

L'illegittimità della legislazione regionale, quando la stessa viola i principi fondamentali espressi dalla legislazione statale nella materia governo del territorio, è stata più volte dichiarata da questa Corte (sentenze n. 309 del 2011, n. 341 del 2010, n. 340 del 2009 e n. 271 del 2008).

4.1.2.– La disposizione regionale impugnata – pur perseguendo finalità proprie delle misure di salvaguardia, cioè impedire quei cambiamenti degli assetti urbanistici ed edilizi, che potrebbero contrastare con le nuove previsioni pianificatorie, in pendenza della loro approvazione – si discosta da quanto previsto dall'art. 12, comma 3, del d.P.R. n. 380 del 2001. Essa non correlerebbe l'applicazione di misure di salvaguardia all'intervenuta adozione di un piano urbanistico, essendo la deliberazione della Giunta regionale della Lombardia n. IX/1812, avente ad oggetto l'«Adozione della proposta di Piano territoriale regionale d'area "Aeroporto di Montichiari"» (ex artt. 20 e 21 della legge reg. n. 12 del 2005) intervenuta in periodo notevolmente successivo all'entrata in vigore della normativa impugnata.

Inoltre, la stessa, come già sottolineato, in luogo di una mera sospensione della decisione in ordine al rilascio dei permessi edificatori, come stabilito dall'art. 12, comma 3, del d.P.R. n. 380 del 2001, prevede un vero e proprio divieto di realizzazione di nuovi interventi edificatori.

Ed infine, tale divieto – in forza di successive proroghe del termine finale di efficacia della norma in esame, disposte con leggi regionali successive – è stato protratto per un periodo di tempo ben superiore a quello stabilito dall'art. 12, comma 3, del d.P.R. n. 380 del 2001, realizzando, come sottolineato nell'ordinanza di rimessione, «un congelamento di aree, [...] classificate come edificabili dal PRG, per una durata superiore ai 7 anni».

4.2.– Nella fattispecie di cui trattasi, dunque, devono riscontrarsi i seguenti vizi: a) la violazione dei principi fondamentali dettati dalla legislazione statale in materia di attività edilizia (nel caso di specie il differimento temporale dello ius aedificandi, riconosciuto per un periodo di anni ben superiore a quello fissato dalla legislazione statale); b) l'indeterminatezza dei tempi dell'iter procedimentale (dato che i differimenti a volta a volta operati hanno indicato dei termini finali che venivano successivamente prorogati); c) l'adozione di misure non meramente sospensive, ma di divieto all'attività edificatoria.

4.3.– Sotto altro profilo, si deve sottolineare che la norma impugnata, costituendo una surrettizia violazione del principio della ragionevole temporaneità delle misure di salvaguardia, si pone anche in contrasto con altro principio reiteratamente affermato dalla giurisprudenza costituzionale, precisamente quello del necessario indennizzo nel caso di reiterazione di vincoli urbanistici che comportino l'inedificabilità (sentenze n. 243 del 2011; n. 314 del 2007; n. 167 del 2009; n. 179 del 1999 e n. 262 del 1997).

Né si può ritenere – come sostenuto dalla Regione – che la scelta del legislatore regionale di prorogare le disposizioni di salvaguardia sia stata necessitata stante la complessità e l'articolazione delle procedure volte all'approvazione del piano territoriale regionale d'area, misure dettate dalla esistenza di interessi di natura nazionale e non solo strettamente regionali, quali, ad esempio, il dover tener conto delle osservazioni espresse dall'ENAC e dal Ministero della difesa.

Al di là della considerazione che tali circostanze sono riconducibili a meri inconvenienti di fatto che non possono incidere sul piano della valutazione di legittimità della norma, è proprio per

ovviare a tali possibili inconvenienti che la norma di principio in esame ancora la possibilità di prevedere misure di salvaguardia all'adozione dello strumento urbanistico (nel caso di specie il PTR), elemento questo, come già sottolineato, non previsto dalla norma regionale censurata. Inoltre, è senz'altro esatto che la giurisprudenza costituzionale citata dalla Regione (sentenze n. 344 del 1995 e n. 575 del 1989) si è espressa negativamente circa le proroghe dei vincoli sine die o «quando il limite temporale sia, indeterminato, cioè non sia certo, preciso e sicuro», mentre ha ritenuto che «la proroga in via legislativa o la particolare durata dei vincoli [...] non sono fenomeni di per sé inammissibili» se ancorati a date certe e mantenuti «entro i limiti della non irragionevolezza e non arbitrarietà», ma sono proprio queste ultime condizioni che, nel caso in esame, non si sono verificate. Infatti, il sopravvenire, dopo l'iniziale imposizione delle misure di salvaguardia per un periodo che non doveva superare i quindici mesi (disposta con l'art. 14 della legge regionale n. 5 del 2007), di ben quattro ulteriori provvedimenti legislativi che ne hanno prorogato la durata fino al 31 dicembre 2011, determina che il termine finale fissato dalla legge n. 5 del 2007 «non sia (stato) certo, preciso e sicuro» e che, proprio ai sensi della citata giurisprudenza, ricorrano le condizioni per dichiararne l'illegittimità costituzionale.

Restano assorbiti i restanti profili di illegittimità costituzionale dedotti dal rimettente.

5.– Conclusivamente, l'art. 14 della legge reg. n. 5 del 2007 – come risultante per effetto delle modifiche apportate successivamente dalle sopra ricordate leggi regionali, nel prevedere misure di salvaguardia per la zona dell'aeroporto di Montichiari in contrasto con il principio fondamentale stabilito al riguardo dall'art. 12, comma 3, del d.P.R. n. 380 del 2001 – è costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. in materia di governo del territorio.

per questi motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 14 della legge della Regione Lombardia 27 febbraio 2007, n. 5 (Interventi normativi per l'attuazione della programmazione regionale e di modifica e integrazione di disposizioni legislative – Collegato ordinamentale 2007), come risultante a seguito delle modifiche introdotte, successivamente, dall'art. 1, comma 8, lettera a), della legge della Regione Lombardia 31 marzo 2008, n. 5 (Interventi normativi per l'attuazione della programmazione regionale e di modifica e integrazione di disposizioni legislative – Collegato ordinamentale 2008), dall'art. 4 della legge della Regione Lombardia 23 dicembre 2008, n. 33, recante «Disposizioni per l'attuazione del documento di programmazione economico-finanziaria regionale, a sensi dell'articolo 9-ter della legge regionale 31 marzo 1978, n. 34 (Norme sulla procedura della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione – Collegato 2009)», e dall'art. 23 della legge della Regione Lombardia 5 febbraio 2010, n. 7 (Interventi normativi per l'attuazione della programmazione regionale e di modifica e integrazione di disposizioni legislative – Collegato ordinamentale 2010).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 maggio 2013.

Franco GALLO, Presidente  
Paolo Maria NAPOLITANO, Redattore  
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 29 maggio 2013.

## **Sentenza: 29 maggio 2013, n. 104**

**Materia:** assistenza sanitaria - coordinamento della finanza pubblica

**Limiti violati:** artt. 117, terzo comma, e 120, secondo comma, Cost.

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** art. 3 della legge della Regione Abruzzo 17 luglio 2012, n. 33 (Modifiche all'art. 29 della legge regionale 10 gennaio 2012, n. 1 "Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Abruzzo. Legge finanziaria 2012", norme in materia di rimborso ai cittadini affetti da patologie oncologiche e provvedimenti finanziari riguardanti le Comunità Montane)

**Esito:** illegittimità costituzionale della disposizione impugnata

**Estensore nota:** Cesare Belmonte

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Abruzzo 17 luglio 2012, n. 33 (Modifiche all'art. 29 della legge regionale 10 gennaio 2012, n. 1 "Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Abruzzo. Legge finanziaria 2012", norme in materia di rimborso ai cittadini affetti da patologie oncologiche e provvedimenti finanziari riguardanti le Comunità Montane).

La disposizione impugnata prevede, al primo comma, la corresponsione, in favore dei cittadini residenti in ambito regionale affetti da patologie oncologiche che necessitino di trattamenti medici, clinico-laboratoristici, chirurgici e radioterapici presso le strutture sanitarie regionali, dei rimborsi previsti dalla l.r. Abruzzo 6/2000 (Legge finanziaria regionale per l'anno 2000)

Il secondo comma, a sua volta, prevede a tal fine uno stanziamento di euro 200.000,00, attingendo da uno specifico capitolo d'entrata e istituendo specularmente un nuovo capitolo di spesa in ambito socio- assistenziale.

Il ricorrente premette che la Regione Abruzzo ha disatteso l'Accordo sul Piano di rientro dai disavanzi sanitari 2007-2009, stipulato ai sensi dell'art. 1, comma 180, della l. 311/2004 (Legge finanziaria 2005), e che pertanto il Governo ha esercitato i poteri sostitutivi previsti dall'art. 4, comma 2, del d.l. 159/2007, procedendo alla nomina del Presidente della Regione quale Commissario ad acta per la realizzazione del Piano di rientro. Successivamente, il Commissario ad acta, ai sensi dell'art. 2, comma 88, della l. 191/2009 (Legge finanziaria 2010), ha approvato il Programma operativo 2010, con cui ha dato prosecuzione al Piano di Rientro 2007-2009.

La disposizione impugnata, riconoscendo una provvidenza economica che comporta l'assunzione di oneri aggiuntivi per prestazioni sanitarie e garantendo ai residenti della Regione Abruzzo livelli di assistenza ulteriori rispetto a quelli stabiliti a livello nazionale, si pone - secondo l'assunto governativo - in contrasto con gli obiettivi di risanamento imposti dal Piano di rientro dal disavanzo sanitario.

Tale contrasto, a sua volta, determinerebbe la **violazione dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica diretti al contenimento della spesa sanitaria** sanciti dalle leggi finanziarie statali 2007 e 2010 (art. 1, comma 796, lettera b), della l. 296/2006; art. 2, commi 80 e 95, della l. 191/2009), che hanno reso vincolanti per le Regioni gli Accordi sui Piani di rientro dai disavanzi sanitari. **Ne conseguirebbe l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.**

Il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta inoltre che la norma impugnata interferisce con le funzioni commissariali, **in violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost.**

La Regione Abruzzo non si è costituita in giudizio.

Secondo la Corte costituzionale la questione è fondata con riguardo a entrambe le violazioni denunciate che appaiono strettamente connesse.

Quanto alla prima, la Corte richiama proprie precedenti pronunce ove si afferma che *l'autonomia legislativa concorrente delle Regioni nel settore della tutela della salute ed in particolare nell'ambito della gestione del servizio sanitario può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa*. Pertanto, il legislatore statale può legittimamente imporre alle Regioni vincoli alla spesa corrente per assicurare l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari.

Su queste premesse, la giurisprudenza costituzionale ha più volte ribadito che sia l'art. 1, comma 796, lettera b), della l. 296/2006, sia l'art. 2, commi 80 e 95, della l. 191/2009, invocati dal ricorrente come parametri interposti, possono essere qualificati *come espressione di un principio fondamentale diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria e, dunque, espressione di un correlato principio di coordinamento della finanza pubblica*.

Tali norme hanno reso **vincolanti** per le Regioni gli interventi individuati negli accordi Stato-Regioni volti a contenere la spesa sanitaria e a ripianare i debiti anche mediante la previsione di speciali contributi finanziari dello Stato.

La norma impugnata pone a carico del bilancio regionale oneri aggiuntivi per garantire un livello di assistenza supplementare in contrasto con gli obiettivi di risanamento del Piano di rientro, **violando in questo modo un principio di coordinamento della finanza pubblica e quindi l'art. 117, terzo comma, Cost.**

Quanto alla violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost., in relazione agli specifici poteri sostitutivi ivi previsti, l'operato del Commissario ad acta, incaricato dell'attuazione del Piano di rientro dal disavanzo sanitario previamente concordato tra lo Stato e la Regione interessata, deve essere poste al riparo da ogni interferenza degli organi regionali, come da consolidata giurisprudenza della Corte.

La semplice interferenza da parte del legislatore regionale con le funzioni del Commissario ad acta, come definite nel mandato commissariale, determina di per sé la violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost...

Tale interferenza sussiste anche in presenza di interventi non previsti nel Piano di rientro che aggravino il disavanzo sanitario regionale introducendo livelli essenziali di assistenza aggiuntivi, come tali incoerenti rispetto agli obiettivi fissati dal Piano per il rientro del deficit sanitario.

Alla luce di questi principi, la norma impugnata interferisce con le funzioni e le attività del Commissario ad acta ed è pertanto **illegittima anche per violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost.**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale. Sanità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Corresponsione, in favore dei cittadini affetti da patologie oncologiche, di rimborsi con relativa assunzione di oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale - Attribuzione ai residenti della Regione Abruzzo di livelli di assistenza ulteriori rispetto a quelli stabiliti a livello nazionale e in contrasto con gli obiettivi di risanamento imposti dal Piano di rientro - Contrasto con il principio del contenimento della spesa pubblica sanitaria espressione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica - Interferenza con le funzioni e le attività del commissario ad acta, con lesione della potestà sostitutiva riconosciuta al Governo - Illegittimità costituzionale. - Legge della Regione Abruzzo 17 luglio 2012, n. 33, art. 3. - Costituzione, artt. 117, terzo comma, e 120, secondo comma; legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 796, lettera b); legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, commi 80 e 95. (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.23 del 5-6-2013)

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 3 della legge della Regione Abruzzo 17 luglio 2012, n. 33 (Modifiche all'art. 29 della legge regionale 10 gennaio 2012, n. 1 «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Abruzzo. Legge finanziaria 2012», norme in materia di rimborso ai cittadini affetti da patologie oncologiche e provvedimenti finanziari riguardanti le Comunità Montane), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 21-25 settembre 2013, depositato in cancelleria il 25 settembre 2012 ed iscritto al n. 126 del registro ricorsi 2012.

*Udito* nell'udienza pubblica del 7 maggio 2013 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

*udito* l'avvocato dello Stato Giacomo Aiello per il Presidente del Consiglio dei ministri.

### *Ritenuto in fatto*

(omissis)

### *Considerato in diritto*

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso in epigrafe, ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'articolo 3 della legge della Regione Abruzzo 17 luglio 2012, n. 33 (Modifiche all'art. 29 della legge regionale 10 gennaio 2012, n. 1 «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Abruzzo. Legge finanziaria 2012», norme in materia di rimborso ai cittadini affetti da patologie oncologiche e provvedimenti finanziari riguardanti le Comunità Montane), in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 120, secondo comma, della Costituzione.

2.– La disposizione impugnata prevede, al primo comma, la corresponsione, in favore dei cittadini affetti da patologie oncologiche, dei rimborsi previsti dalla legge della Regione Abruzzo 9 febbraio 2000, n. 6 (Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio di previsione della Regione Abruzzo per l'anno 2000. Legge finanziaria regionale); a tal fine dispone, al secondo comma, uno stanziamento di € 200.000,00, attinto dal capitolo di entrata denominato «Entrate derivanti dal 50 per cento degli oneri di urbanizzazione per il recupero dei sottotetti», con speculare istituzione di un nuovo capitolo di spesa denominato «Interventi socio assistenziali per la maternità, l'infanzia, l'adolescenza e la famiglia».

3.– La norma regionale, ad avviso del ricorrente, con la provvidenza economica in esame, garantisce «ai residenti della Regione Abruzzo livelli di assistenza ulteriori rispetto a quelli stabiliti a livello nazionale»: essa, in tal modo, «eccede dalle competenze regionali e si pone in contrasto con gli obiettivi di risanamento imposti dal Piano di rientro che non consente l'erogazione di prestazioni economiche ulteriori rispetto a quelle elencate dallo stesso», in violazione, da un lato, dell'art. 117, terzo comma, Cost. e, dall'altro, dell'art. 120, secondo comma, Cost.

4.– La questione è fondata con riguardo a entrambe le violazioni denunciate che appaiono strettamente connesse.

4.1.– Quanto alla prima, questa Corte ha ripetutamente affermato che «l'autonomia legislativa concorrente delle Regioni nel settore della tutela della salute ed in particolare nell'ambito della gestione del servizio sanitario può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa», peraltro in un «quadro di esplicita condivisione da parte delle Regioni della assoluta necessità di contenere i disavanzi del settore sanitario» (sentenze n. 91 del 2012 e n. 193 del 2007). Pertanto, il legislatore statale può «legittimamente imporre alle Regioni vincoli alla spesa corrente per assicurare l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari» (sentenze n. 91 del 2012, n. 163 del 2011 e n. 52 del 2010).

Su queste premesse, si è anche più volte ribadito che, tanto l'art. 1, comma 796, lettera b), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge finanziaria 2007), quanto l'art. 2, commi 80 e 95, della successiva legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge finanziaria 2010), commi, questi ultimi, invocati dal ricorrente come parametri interposti, possono essere qualificati «come espressione di un principio fondamentale diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria e, dunque, espressione di un correlato principio di coordinamento della finanza pubblica» (sentenze n. 91 del 2012, n. 163 e n. 123 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010).

Tali norme, infatti, hanno reso vincolanti per le Regioni gli interventi individuati negli accordi di cui all'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge finanziaria 2005), finalizzati a realizzare il contenimento della spesa sanitaria ed a ripianare i debiti anche mediante la previsione di speciali contributi finanziari dello Stato (sentenza di questa Corte n. 91 del 2012).

In base a tali principi questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di norme regionali istitutive di misure di assistenza supplementare «in contrasto con l'obiettivo dichiarato del Piano di rientro di riequilibrare il profilo erogativo dei livelli essenziali di assistenza» (sentenza n. 32 del 2012), ovvero istitutive di uffici al di fuori delle previsioni del Piano di rientro (sentenza n. 131 del 2012), o ancora di disposizioni regionali «in controtendenza rispetto all'obiettivo del contenimento della spesa sanitaria regionale» (sentenza n. 123 del 2011).

4.2.– Ebbene, la norma impugnata, disponendo l'assunzione a carico del bilancio regionale di oneri aggiuntivi per garantire un livello di assistenza supplementare in contrasto con gli obiettivi di risanamento del Piano di rientro, viola il principio di contenimento della spesa pubblica sanitaria, quale principio di coordinamento della finanza pubblica e, in definitiva, l'art. 117, terzo comma, Cost.

5.– Quanto alla violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost., questa Corte ha affermato che «l'operato del Commissario ad acta, incaricato dell'attuazione del Piano di rientro dal disavanzo sanitario previamente concordato tra lo Stato e la Regione interessata, sopraggiunge all'esito di una persistente inerzia degli organi regionali, essendosi questi ultimi sottratti ad un'attività che pure è imposta dalle esigenze della finanza pubblica. È, dunque, proprio tale dato – in uno con la constatazione che l'esercizio del potere sostitutivo è, nella specie, imposto dalla necessità di assicurare la tutela dell'unità economica della Repubblica, oltre che dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti un diritto fondamentale (art. 32 Cost.), qual è quello alla salute – a legittimare la conclusione secondo cui le funzioni amministrative del Commissario [...] devono essere poste al riparo da ogni interferenza degli organi regionali» (sentenze n. 28 del 2013 e n. 78 del 2011); ed in particolare, «la semplice interferenza da parte del legislatore regionale con le funzioni del Commissario ad acta, come definite nel mandato commissariale, determina di per sé la violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost.» (sentenza n. 28 del 2013; nello stesso senso, sentenza n. 2 del 2010).

La Corte ha poi chiarito, da un lato, come l'interferenza sussista anche in presenza di interventi non previsti nel Piano di rientro che possano aggravare il disavanzo sanitario regionale (sentenza n. 131 del 2012); e, dall'altro, come «l'introduzione di livelli essenziali di assistenza aggiuntivi» determini una «incoerenza della legislazione regionale rispetto agli obiettivi fissati dal Piano di rientro del deficit sanitario» (sentenza n. 32 del 2012).

6.– Alla luce di questi principi, risulta evidente che la norma impugnata, introducendo un livello di assistenza aggiuntivo non contemplato nel Piano di rientro, interferisce con le funzioni e le attività del commissario ad acta; essa, dunque, deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima anche per violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost.

per questi motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 3, della legge della Regione Abruzzo 17 luglio 2012, n. 33 (Modifiche all'art. 29 della legge regionale 10 gennaio 2012, n. 1 «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Abruzzo. Legge finanziaria 2012», norme in materia di rimborso ai cittadini affetti da patologie oncologiche e provvedimenti finanziari riguardanti le Comunità Montane).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 maggio 2013.

Franco GALLO, Presidente  
Giancarlo CORAGGIO, Redattore  
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 29 maggio 2013.

## **Sentenza: 29 maggio 2013, n. 105**

**Materia:** organizzazione e rapporti di lavoro (ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e della regione)

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** articolo 3 e articolo 97 Cost.

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** art.1, comma 1, della legge Regione Abruzzo 5 aprile 2012 n. 16 [Modifiche alla L.R. 14 settembre 1999, n. 77 (Norme in materia di organizzazione e rapporti di lavoro della Regione Abruzzo) ed alla L.R. 23 marzo 2000, n. 43 (Contributo al Circolo d'Arte e Cultura "Il Quadrivio" di Sulmona per l'organizzazione del Premio Sulmona)]

**Esito:** illegittimità della disposizione censurata

**Estensore nota:** Francesca Casalotti

Con la sentenza in esame la Corte interviene a delineare i limiti della legislazione regionale in materia di organizzazione e rapporti di lavoro dichiarando illegittima una norma della Regione Abruzzo che prevede un aumento del limite percentuale per il conferimento degli incarichi dirigenziali a soggetti non appartenenti ai ruoli dirigenziali dell'amministrazione regionale e un rinnovo per tre anni di tali incarichi.

La norma censurata prevede che gli incarichi di Dirigente di servizio - nelle more della copertura a tempo indeterminato ed al fine di garantire specifiche necessità funzionali dell'Ente - possano essere conferiti, entro il limite del 10% delle posizioni dirigenziali, con contratto a tempo determinato rinnovabile per massimo 3 anni, a dipendenti regionali di categoria D a tempo indeterminato in servizio presso la Direzione interessata che siano in possesso dei requisiti per l'accesso alla qualifica dirigenziale, nonché di una specializzazione professionale altamente qualificata. Gli incarichi sono conferiti dalla Giunta regionale mediante selezione, su proposta del Direttore competente, nel rispetto delle relazioni sindacali.

Secondo il ricorrente, così disponendo, la norma impugnata lederebbe l'art. 3 della Cost., in quanto - prevedendo la possibilità di conferire gli incarichi da essa contemplati elusivamente a dipendenti regionali in servizio presso la direzione interessata - riconoscerebbe un beneficio a tali lavoratori, introducendo una disparità di trattamento rispetto a coloro che, pur non incardinati presso i ruoli regionali, siano comunque in possesso dei requisiti richiesti.

Inoltre, tale norma violerebbe l'art. 97, commi 1 e 3, Cost., in primo luogo per contrasto con i principi di buon andamento e imparzialità della p.a.

A tal proposito occorre tenere presente che a livello statale il d.lgs. n. 165 del 2011 "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche" all'art. 19, comma 6, prevede, che gli incarichi dirigenziali possano essere affidati a soggetti non appartenenti ai ruoli dirigenziali dell'amministrazione entro il limite massimo complessivo del 10% della dotazione organica dei dirigenti di prima fascia e dell'8 per cento della dotazione organica di quelli di seconda fascia e una durata massima per gli incarichi di 5 anni, estendendo l'applicabilità di tale previsione alle Regioni (comma 6 ter, art. 19).

In tal modo, secondo la Presidenza del Consiglio dei Ministri, la norma censurata, in primo luogo, aumentando il limite percentuale massimo stabilito per il conferimento di incarichi dirigenziali a soggetti non appartenenti ai ruoli dirigenziali dell'Amministrazione e prevedendone un rinnovo per tre anni, si porrebbe in contrasto con i principi fondamentali che disciplinano



l'organizzazione degli Uffici e il rapporto di impiego alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni di cui al d.lgs. n. 165 del 2011. In secondo luogo - premesso che la partecipazione al concorso può essere condizionata al possesso di requisiti fissati dalla legge al fine di consolidare pregresse esperienze lavorative maturate nell'ambito dell'amministrazione - la norma censurata precluderebbe irragionevolmente l'accesso alla dirigenza ai dipendenti non facenti parte della direzione generale interessata.

Con la sentenza in questione la Corte ha accolto le censure di legittimità con riferimento all'art. 97 Cost. Resta assorbito il profilo di illegittimità costituzionale sollevato in riferimento all'art. Cost.

Per effetto della norma impugnata, infatti, la quota di incarichi conferibili a soggetti non appartenenti ai ruoli dirigenziali regionali può arrivare al limite del 10%, cui si aggiunge un 'ulteriore quota, anch'essa pari al 10%, per gli incarichi attribuibili a soggetti esterni all'ente regionale con contratto a tempo determinato, per un complessivo 20%.

Ad avviso della Corte il quadro legislativo che emerge dalle modifiche legislative impugnate - consentendo il ricorso al conferimento di incarichi dirigenziali in misura addirittura doppia rispetto alla disciplina introdotta dallo Stato nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia - costituisce un sicuro indizio dell'incongruenza della norma impugnata rispetto alla realizzazione del principio del buon andamento della p.a.

Tale principio richiede che le funzioni di direzione delle strutture fondamentali dell'apparato burocratico siano attribuite a soggetti muniti di adeguate competenze; il che è assicurato essenzialmente dal fatto che i soggetti ai quali quegli incarichi sono affidati rivestano la corrispondente qualifica alla quale abbiano avuto accesso a seguito di apposita selezione comparativa.

Ciò non esclude che possano esserci eccezioni: la Corte ammette, infatti, che sulla base dell'assenza in organico di dipendenti che possano vantare i requisiti richiesti, sia consentito all'amministrazione di affidare temporaneamente tali funzioni a soggetti che offrano comunque adeguate garanzie di professionalità. Tuttavia, al fine di non vanificare nei fatti le esigenze tutelate dall'art. 97 Cost., le eccezioni alla regola generale devono essere contenuti entro limiti quantitativi ristretti, quali quelli previsti dalla disciplina statale, e nell'osservanza di procedure di selezione che garantiscano il possesso dei requisiti di professionalità richiesti.

Sotto questo ultimo profilo, la Corte contesta alla norma impugnata l'estrema vaghezza circa il meccanismo di individuazione degli impiegati cui conferire incarichi di dirigente di servizio, senza che questa indichi le modalità di svolgimento della selezione e i criteri in base ai quali questa deve essere condotta.

**Giudizio di legittimità costituzionale in via principale. Impiego pubblico - Norme della Regione Abruzzo - Dirigenza - Incarichi di Dirigente di Servizio nelle more della copertura a tempo indeterminato - Conferibilità esclusivamente ai dipendenti regionali in servizio presso la direzione interessata, secondo modalità non chiaramente precisate e in quantità doppia rispetto alla quota stabilita dallo Stato - Contrasto con i principi fondamentali che disciplinano l'organizzazione degli uffici e il rapporto di impiego alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni posti dalla normativa statale - Violazione dei principi di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriore profilo. - Legge della Regione Abruzzo 5 aprile 2012, n. 16, art. 1, nella parte in cui sostituisce l'art. 22, comma 5, della legge della Regione Abruzzo 14 settembre 1999, n. 77. - Costituzione, art. 97 (art. 3); decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, art. 19, comma 6. (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.23 del 5-6-2013)**

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 5 aprile 2012, n. 16 [Modifiche alla L.R. 14 settembre 1999, n. 77 (Norme in materia di organizzazione e rapporti di lavoro della Regione Abruzzo) ed alla L.R. 23 marzo 2000, n. 43 (Contributo al Circolo d'Arte e Cultura "Il Quadrivio" di Sulmona per l'organizzazione del Premio Sulmona)], promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato l'11-13 giugno 2012, depositato in cancelleria il 18 giugno 2012 ed iscritto al n. 93 del registro ricorsi 2012.

*Udito* nell'udienza pubblica del 12 marzo 2013 il Giudice relatore Luigi Mazzella;

*udito* l'avvocato dello Stato Enrico Arena per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso, in riferimento agli articoli 3 e 97 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1 della legge della Regione Abruzzo 5 aprile 2012, n. 16 [Modifiche alla L.R. 14 settembre 1999, n. 77 (Norme in materia di organizzazione e rapporti di lavoro della Regione Abruzzo) ed alla L.R. 23 marzo 2000, n. 43 (Contributo al Circolo d'Arte e Cultura "Il Quadrivio" di Sulmona per l'organizzazione del Premio Sulmona)].

La norma sostituisce il comma 5 dell'art. 22 della legge della Regione Abruzzo 14 settembre 1999, n. 77 (Norme in materia di organizzazione e rapporti di lavoro della Regione Abruzzo), il quale dispone ora che «In deroga alle percentuali di cui al comma 1, gli incarichi di Dirigente di Servizio nelle more della copertura a tempo indeterminato ed al fine di garantire specifiche necessità funzionali dell'Ente possono essere conferiti, entro il limite del 10% delle posizioni dirigenziali, con contratto a tempo determinato rinnovabile per massimo 3 anni, a dipendenti regionali di categoria D a tempo indeterminato in servizio presso la Direzione interessata, in possesso dei requisiti per l'accesso alla qualifica dirigenziale, nonché di una specializzazione professionale altamente qualificata. Gli incarichi sono conferiti dalla Giunta Regionale mediante selezione, su proposta del Direttore competente, nel rispetto delle relazioni sindacali».

Ad avviso del ricorrente, così disponendo, l'art. 1 della legge reg. Abruzzo n. 16 del 2012 viola l'art. 3 Cost., perché, prevedendo la conferibilità degli incarichi da esso contemplati esclusivamente ai dipendenti regionali in servizio presso la direzione interessata, accorda a tali lavoratori un beneficio a danno di tutti gli altri che sono ugualmente in possesso dei requisiti per accedere alla qualifica dirigenziale, determinando in questa maniera un'ingiustificata disparità di trattamento a favore dei primi.

La difesa dello Stato aggiunge che la norma impugnata lede anche l'art. 97, primo e terzo comma, della Costituzione. In primo luogo, per contrasto con i principi di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione, poiché aumenta il limite percentuale massimo stabilito per il conferimento di incarichi dirigenziali a soggetti non appartenenti ai ruoli dirigenziali dell'amministrazione e ne prevede un rinnovo per tre anni, in difformità con quanto previsto dai principi fondamentali che disciplinano l'organizzazione degli uffici e il rapporto di impiego alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni stabiliti dal decreto legislativo 30 marzo 2011, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), e, in particolare, dall'art. 19, comma 6, di detto decreto legislativo. In secondo luogo, perché, seppure la partecipazione al concorso può essere condizionato al possesso di requisiti fissati dalla legge allo scopo di consolidare pregresse esperienze lavorative maturate nell'ambito dell'amministrazione, la

norma censurata preclude irragionevolmente l'accesso alla dirigenza ai dipendenti non facenti parte della direzione generale interessata.

2.– La questione sollevata in riferimento all'art. 97 Cost. è fondata.

Il comma 5 dell'art. 22 della legge reg. Abruzzo n. 77 del 1999 (così come sostituito dalla norma impugnata) prevede che gli incarichi di dirigente di servizio sostituito possano essere conferiti ai dipendenti regionali appartenenti alla qualifica impiegatizia di categoria D entro il limite del 10 per cento. Tale quota si aggiunge a quella, anch'essa pari al 10 per cento, prevista dal comma 1 dello stesso art. 22 per gli incarichi attribuibili a soggetti esterni all'ente regionale con contratto a tempo determinato.

Pertanto, per effetto della norma impugnata, la quota di incarichi conferibili a soggetti non appartenenti ai ruoli dirigenziali regionali può arrivare al 20 per cento e ciò contrasta con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

Quest'ultimo, infatti, richiede che le funzioni di direzione delle strutture fondamentali dell'apparato burocratico (appunto, quelle di livello dirigenziale) siano attribuite a soggetti muniti di adeguate competenze; il che è assicurato essenzialmente dal fatto che i soggetti cui quegli incarichi sono affidati rivestano la corrispondente qualifica alla quale abbiano avuto accesso a seguito di apposita selezione comparativa.

Ciò non esclude, ovviamente, che, in mancanza di dipendenti che possano vantare questi requisiti, sia consentito all'amministrazione di affidare temporaneamente tali funzioni a soggetti che offrano comunque adeguate garanzie circa il possesso dell'idonea attitudine professionale.

Tuttavia, al fine di non vanificare, nei fatti, le esigenze tutelate dall'art. 97 Cost., è necessario che simili deviazioni dalla regola generale siano contenute entro limiti quantitativi ristretti e che i soggetti in questione siano individuati in maniera tale da assicurare il possesso della necessaria professionalità.

Ed infatti, l'art. 19, comma 6, del d. lgs. n. 165 del 2001 prevede che gli incarichi dirigenziali possano essere affidati a soggetti non appartenenti ai ruoli dirigenziali dell'amministrazione entro il limite massimo complessivo del 10 per cento della dotazione organica dei dirigenti di prima fascia e dell'8 per cento della dotazione organica di quelli di seconda fascia.

Orbene, il fatto che la norma regionale impugnata consenta, invece, il ricorso al conferimento di incarichi dirigenziali in misura addirittura doppia rispetto alla disciplina stabilita dallo Stato nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia, costituisce un sicuro indizio dell'incongruenza della norma stessa rispetto alla realizzazione del principio del buon andamento della pubblica amministrazione.

Se si aggiunge che la norma impugnata è caratterizzata da una notevole vaghezza circa il meccanismo di individuazione degli impiegati cui conferire gli incarichi di dirigente di servizio (è richiesta, genericamente, una "selezione", senza che siano precisate né le modalità di svolgimento della stessa, né i criteri in base alla quale essa dovrebbe essere condotta), si deve concludere nel senso che l'art. 1 della legge reg. Abruzzo n. 16 del 2012 finisce per consentire che un rilevante numero di incarichi dirigenziali siano attribuiti a soggetti estranei ai ruoli dirigenziali dell'amministrazione senza che siano prestabilite adeguate garanzie circa la loro selezione.

La norma, complessivamente considerata, contrasta, dunque, con il principio del buon andamento della pubblica amministrazione. Pertanto, fermo restando l'effetto abrogativo dell'originario testo del comma 5 dell'art. 22 della legge reg. Abruzzo n. 77 del 1999 (non oggetto di impugnazione da parte del Presidente del Consiglio dei ministri), deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Abruzzo n. 16 del 2012, limitatamente alla parte in cui introduce la nuova disciplina in materia di conferimento di incarichi di dirigente di servizio.

Resta assorbito il profilo di illegittimità costituzionale sollevato in riferimento all'art. 3 della Costituzione.

per questi motivi

## LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1 della legge della Regione Abruzzo 5 aprile 2012, n. 16 [Modifiche alla L.R. 14 settembre 1999, n. 77 (Norme in materia di organizzazione e rapporti di lavoro della Regione Abruzzo) ed alla L.R. 23 marzo 2000, n. 43 (Contributo al Circolo d'Arte e Cultura "Il Quadrivio" di Sulmona per l'organizzazione del Premio Sulmona)], nella parte in cui sostituisce l'articolo 22, comma 5, della legge della Regione Abruzzo 14 settembre 1999, n. 77 (Norme in materia di organizzazione e rapporti di lavoro della Regione Abruzzo).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 maggio 2013.

Luigi MAZZELLA, Presidente e Redattore  
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 29 maggio 2013.

## **Sentenza: 29 maggio 2013, n. 106**

**Materia:** pubblico impiego

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via incidentale

**Limiti violati:** articoli 3 e 97 della Costituzione

**Ricorrente:** Tribunale di Modica

**Oggetto:** articolo 7, comma 1, della legge della Regione siciliana 15 maggio 1991, n. 27 (Interventi a favore dell'occupazione), come sostituito dall'art. 19, comma 2, della legge regionale 1° settembre 1993, n. 25 (Interventi straordinari per l'occupazione produttiva in Sicilia) e successivamente modificato dall'art. 3 della legge regionale 6 aprile 1996, n. 24 (Integrazioni e modifiche alla legge regionale 21 dicembre 1995, n. 85 ed interpretazione autentica degli articoli 1 e 12. Modifiche dell'articolo 19 della legge regionale 1° settembre 1993, n. 25 e dell'articolo 12 della legge regionale 21 settembre 1990, n. 36)

**Esito:** fondatezza della questione

**Estensore nota:** Caterina Orione

La disposizione de quo reca già nel titolo della disciplina la complessità e la stratificazione degli interventi manutentivi alla quale è stata sottoposta dal legislatore regionale. Il Tribunale di Modica ha ritenuto opportuno sollevare la questione di illegittimità costituzionale per la parte di essa in cui si prevede : *che ai fini del riconoscimento della riserva a favore dei soggetti in possesso del prescritto titolo di studio che per un periodo non inferiore a centottanta giorni abbiano partecipato alla realizzazione dei progetti di utilità collettiva disciplinati dall'art. 23 della legge 11 marzo 1988, n. 67 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – “Legge finanziaria 1988”), la condizione di cui all'art. 1, comma 2, della legge regionale 21 dicembre 1995, n. 85 (Norme per l'inserimento dei soggetti partecipanti ai progetti di utilità collettiva di cui all'art. 23 della legge 11 marzo 1988, n. 67 ed interventi per l'attuazione di politiche attive del lavoro), ossia che detti soggetti debbano essere in servizio alla data del 31 ottobre 1995.*

La fattispecie concreta, all'esame del giudice rimettente, è relativa ad un lavoratore-partecipante a pubblico concorso- aspirante riservista-escluso dall'assunzione, il quale contesta appunto l'illegittimità costituzionale della norma, che se fosse riconosciuta tale, gli consentirebbe di essere assunto come riservista.

La Corte, respinte tutte le eccezioni di rito e di merito avanzate da parte della Regione Sicilia, accoglie la prospettazione giuridica di illegittimità costituzionale del Tribunale di Modica. Ricostruito il complesso iter normativo nel tempo della disposizione de quo, finalizzato negli obiettivi del legislatore siciliano a stabilizzare personale storicamente precario, in osservanza di prerogative regionali, alquanto limitate da disposizioni di legge derogatrici del principio costituzionalmente sancito del pubblico concorso, in tema di assunzioni con riserva di posti, la Corte censura la disposizione per violazione dell'articolo 3 della Costituzione, in quanto irragionevole.

*“Il legislatore può e deve fissare un termine certo per delimitare l'ambito soggettivo di applicazione di una disciplina, specialmente con riferimento alla riserva di posti nei pubblici concorsi, ammissibile in ipotesi circoscritte e solo al ricorrere di precise condizioni più volte indicate da questa Corte (ex plurimis, sentenza n. 3 del 2013). Ma il modo in cui detto termine è stabilito non può essere irragionevolmente discriminatorio. (Nel caso in esame, il termine puntuale*

*del 31 ottobre 1995, introdotto dal legislatore quando i progetti di utilità collettiva erano già conclusi, favorisce in modo arbitrario e irragionevole l'occupazione di alcuni soggetti a danno di eventuali altri che, ancora iscritti nelle liste di collocamento, avrebbero potuto anch'essi beneficiare della riserva per tutto il periodo in cui la disciplina censurata è rimasta in vigore)".*

**Impiego pubblico - Norme della Regione siciliana - Pubblici concorsi - Riserva di posti a favore di partecipanti ai progetti di utilità collettiva di cui all'art. 23 della legge n. 67 del 1988 - Riammissione al beneficio della riserva, retroattivamente, di partecipanti già impegnati per almeno centottanta giorni e cessati nel periodo 31 ottobre 1995-1° gennaio 1996 - Irragionevole disparità di trattamento in base ad un termine arbitrario - Necessità di eliminare la condizione relativa alla presenza in servizio alla data del 31 ottobre 1995 - Illegittimità costituzionale in parte qua**

**- Assorbimento di ulteriori profili di censura. - Legge della Regione siciliana 15 maggio 1991, n. 27, art. 7, comma 1, come sostituito dall'art. 19, comma 2, della legge regionale 1° settembre 1993, n. 25, e successivamente modificato dall'art. 3 della legge regionale 6 aprile 1996, n. 24. - Costituzione, art. 3 (art. 97). (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.23 del 5-6-2013)**

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, della legge della Regione siciliana 15 maggio 1991, n. 27 (Interventi a favore dell'occupazione), come sostituito dall'art. 19, comma 2, della legge regionale 1° settembre 1993, n. 25 (Interventi straordinari per l'occupazione produttiva in Sicilia) e successivamente modificato dall'art. 3 della legge regionale 6 aprile 1996, n. 24 (Integrazioni e modifiche alla legge regionale 21 dicembre 1995, n. 85 ed interpretazione autentica degli articoli 1 e 12. Modifiche dell'articolo 19 della legge regionale 1° settembre 1993, n. 25 e dell'articolo 12 della legge regionale 21 settembre 1990, n. 36), promosso dal Tribunale di Modica nel procedimento vertente tra A. A. e il Comune di Scicli ed altro, con ordinanza del 6 marzo 2012, iscritta al n. 290 del registro ordinanze 2012 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 1, prima serie speciale, dell'anno 2013.

*Visto* l'atto di intervento della Regione siciliana;

*Udito* nella camera di consiglio dell'8 maggio 2013 il Giudice relatore Sabino Cassese.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1. – Il Tribunale di Modica, con ordinanza del 6 marzo 2012 (reg. ord. n. 290 del 2012), ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, della legge della Regione siciliana 15 maggio 1991, n. 27 (Interventi a favore dell'occupazione), come sostituito dall'art. 19, comma 2, della legge regionale 1° settembre 1993, n. 25 (Interventi straordinari per l'occupazione produttiva in Sicilia) e successivamente modificato dall'art. 3 della legge regionale 6 aprile 1996, n. 24 (Integrazioni e modifiche alla legge regionale 21 dicembre 1995, n. 85 ed interpretazione autentica degli articoli 1 e 12. Modifiche dell'articolo 19 della legge regionale 1° settembre 1993, n. 25 e dell'articolo 12 della legge regionale 21 settembre 1990, n. 36).

Il giudice rimettente censura l'art. 7, comma 1, della legge reg. Sicilia n. 27 del 1991 nella parte in cui prevede, ai fini del riconoscimento della riserva a favore dei soggetti in possesso del

prescritto titolo di studio che per un periodo non inferiore a centottanta giorni abbiano partecipato alla realizzazione dei progetti di utilità collettiva disciplinati dall'art. 23 della legge 11 marzo 1988, n. 67 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – “Legge finanziaria 1988”), la condizione di cui all'art. 1, comma 2, della legge regionale 21 dicembre 1995, n. 85 (Norme per l'inserimento dei soggetti partecipanti ai progetti di utilità collettiva di cui all'art. 23 della legge 11 marzo 1988, n. 67 ed interventi per l'attuazione di politiche attive del lavoro), ossia che detti soggetti fossero in servizio alla data del 31 ottobre 1995. Ad avviso del Tribunale di Modica, tale condizione sarebbe in contrasto con gli articoli 3 e 97 della Costituzione.

2. – In via preliminare, vanno respinte le tre eccezioni di inammissibilità sollevate dalla Regione siciliana.

2.1. – La difesa regionale deduce, innanzitutto, che la questione sarebbe inammissibile per difetto di giurisdizione del giudice rimettente. Ad avviso della Regione siciliana, «la contestazione della legittimità della scelta dell'amministrazione circa i requisiti per l'accesso all'assunzione riservata» si risolverebbe in una «richiesta di tutela di interesse legittimo» e la relativa controversia rientrerebbe nella giurisdizione del giudice amministrativo.

L'eccezione non è fondata.

Il Tribunale di Modica e la difesa regionale formulano, con riguardo alla giurisdizione, argomentazioni di segno opposto, ma entrambe supportate da pronunce delle sezioni unite della Corte di Cassazione. Le diverse posizioni giurisprudenziali illustrate, sebbene si riferiscano a fattispecie non del tutto coincidenti con la vicenda oggetto del giudizio principale, «preclud[ono] una pronuncia di inammissibilità della questione perché sollevata da un giudice privo di giurisdizione, avendo questa Corte affermato che il relativo difetto per essere rilevabile deve emergere in modo macroscopico e manifesto, cioè *ictu oculi*» (sentenze n. 41 del 2011, n. 81 e n. 34 del 2010).

Inoltre, l'indagine della Corte sulla giurisdizione del giudice rimettente deve arrestarsi laddove questi «abbia espressamente motivato in maniera non implausibile in ordine alla sua giurisdizione» (sentenze n. 241 del 2008; n. 11 del 2007; n. 144 del 2005; n. 291 del 2001). Nel caso in esame il Tribunale di Modica afferma che la controversia oggetto del giudizio principale attiene al «diniego di stipula del contratto [di lavoro] opposto dall'amministrazione (successivamente all'approvazione della graduatoria) alla luce della ritenuta insussistenza, in capo al ricorrente, dei requisiti previsti dall'articolo 2 del bando di concorso ai fini della fruizione della riserva (beneficio senza il quale il ricorrente rimane validamente inserito nella graduatoria)». Tale controversia, secondo il rimettente, spetta al giudice ordinario perché non concerne «questioni che attengono alla regolare formazione della graduatoria, ma questioni successive, che riguardano le fasi relative all'assunzione dei candidati (tra cui il ricorrente) dichiarati idonei». Questa motivazione non è implausibile, anche in considerazione di quanto previsto dall'art. 63, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), che assegna alla cognizione del giudice ordinario le controversie concernenti l'assunzione al lavoro (*ex plurimis*, sentenza n. 81 del 2010).

2.2. – La Regione siciliana eccepisce, poi, il difetto di rilevanza della questione ai fini della decisione nel giudizio principale. Tale difetto deriverebbe, ad avviso della difesa regionale, dalla mancata impugnazione, da parte del ricorrente, del bando di concorso che prescriveva il possesso del requisito previsto dall'art. 7, comma 1, della legge della Regione siciliana n. 27 del 1991, «stante che l'eventuale accoglimento della [questione] non refluirebbe sulla legittimità del bando che, in mancanza di annullamento, costituisce *lex specialis* della procedura di selezione e non può essere disapplicato».

L'eccezione non è fondata.

Nel giudizio di costituzionalità, ciò che rileva è «la valutazione formulata dal remittente in ordine alla ritenuta impossibilità di definire il processo principale, indipendentemente dalla soluzione della questione sollevata, potendo la Corte interferire su tale valutazione solo se essa, a prima vista, appare assolutamente priva di fondamento» (sentenza n. 242 del 2011). Circostanza questa, che non ricorre nel caso oggetto del presente giudizio. Il Tribunale di Modica chiarisce infatti che, ove fosse dichiarata l'illegittimità costituzionale della norma censurata, il ricorrente nel giudizio principale, in virtù della sua posizione nella graduatoria del concorso, non contestata, «otterrebbe senza dubbio il diritto all'assunzione, previa disapplicazione di quella parte del bando di concorso che risulterebbe [...] viziata da illegittimità conseguente».

2.3. – La Regione siciliana eccepisce, infine, che il giudice rimettente avrebbe prospettato la questione in modo perplesso. Secondo la difesa regionale, il Tribunale di Modica, da un lato, avrebbe precisato che la questione riguarda la legittimità dei requisiti soggettivi di cui all'art. 1, commi 2 e 3, della legge regionale n. 85 del 1995 relativi all'accesso alla riserva di cui all'art. 7, comma 1, della legge regionale n. 27 del 1991, applicabile al caso dedotto in giudizio; dall'altro, avrebbe poi omesso di sollevare la questione di legittimità costituzionale del citato art. 7, comma 1, in combinato disposto con l'art. 1, commi 2 e 3, della legge regionale n. 85 del 1995 e avrebbe ritenuto costituzionalmente illegittima «la sola disposizione dell'art. 7, comma 1, della legge regionale n. 27 del 1991, non pertinente, in assenza del predetto richiamo all'art. 1, commi 2 e 3, della legge regionale n. 85 del 1995, rispetto alla fattispecie dedotta nel giudizio a quo».

Anche questa eccezione non è fondata.

Il Tribunale di Modica – sia nel testo dell'ordinanza, sia nel petitum –precisa che la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, della legge della Regione siciliana n. 27 del 1991 è sollevata «nella parte in cui prevede [...] la condizione di cui all'art. 1, comma 2, della legge regionale 21 dicembre 1995, n. 85, ovverosia che detti soggetti debbano essere in servizio alla data del 31 ottobre 1995». Emerge quindi in modo inequivocabile che il giudice rimettente ha inteso censurare l'art. 7, comma 1, della legge regionale n. 27 del 1991 con specifico riferimento alla condizione prevista dall'art. 1, comma 2, della legge regionale n. 85 del 1995, talché la questione non è prospettata in modo perplesso né contraddittorio (ex plurimis, ordinanza n. 34 del 2013).

3. – Nel merito, la questione è fondata.

3.1. – Debbono innanzitutto essere illustrati il quadro normativo in cui si inserisce la disposizione censurata e le modifiche di cui essa è stata oggetto.

Al fine di favorire l'occupazione giovanile, l'art. 7 della legge della Regione siciliana n. 27 del 1991 stabilisce una riserva di posti, nei pubblici concorsi, per determinate categorie di soggetti, inclusi coloro i quali hanno partecipato ai progetti di utilità collettiva di cui all'art. 23 della legge n. 67 del 1988. Quest'ultimo articolo aveva previsto, per il triennio 1988-1990, il finanziamento di iniziative a livello locale «temporalmente limitate» consistenti nello svolgimento di «attività di utilità collettiva» tramite l'impiego, a tempo parziale, di giovani privi di occupazione ed iscritti nella prima classe delle liste di collocamento.

Questa Corte ha già ricostruito le modalità con cui la Regione siciliana ha regolato i progetti di utilità collettiva di cui all'art. 23 della legge n. 67 del 1988 (sentenze n. 310 del 1999 e n. 43 del 1996). Per un verso, allo scadere del triennio considerato dalla normativa statale, sono state approvate leggi dirette sia a prorogare la durata di tali progetti (da ultimo la legge regionale n. 25 del 1993, che ha prolungato i progetti sino al 1° gennaio 1996), sia a promuovere progetti simili, come previsto dalla legge regionale n. 85 del 1995 e dalla circolare assessoriale 9 febbraio 1999, n. 335 (Progettazione di lavori di pubblica utilità rivolti ai soggetti di cui all'art. 1, commi 2 e 3, della legge regionale 21 dicembre 1995, n. 85, e di cui all'art. 1 della legge regionale 6 aprile 1996, n. 24). Per l'altro verso, il legislatore siciliano, fin dal 1990, ha introdotto misure per favorire l'occupazione dei soggetti che avevano partecipato a detti progetti: è in questa seconda serie di



iniziative che si colloca la legge regionale n. 27 del 1991, che ha previsto «Interventi formativi a favore di laureati e diplomati di scuole secondarie» per persone di età comprese tra i 18 e i 40 anni (articoli da 1 a 5) e azioni volte a favorire il collocamento di soggetti che avessero partecipato a progetti di utilità collettiva ai sensi dell'art. 23 della legge n. 67 del 1988.

Nell'ambito di tali misure, l'art. 7, comma 1, della legge della Regione siciliana n. 27 del 1991, nella versione originaria, ammetteva al beneficio della riserva, tra gli altri, i soggetti che avessero preso parte, per un periodo non inferiore a centottanta giorni, alla realizzazione dei progetti di utilità collettiva di cui all'art. 23 della legge n. 67 del 1988.

Successivamente, la disposizione censurata è stata modificata più volte con riguardo sia all'ambito soggettivo di applicazione, sia alla vigenza. L'art. 19, comma 2, della legge regionale n. 25 del 1993 ha posto quale condizione per accedere al beneficio della riserva quella di essere «in servizio alla data di pubblicazione del relativo bando di concorso». L'art. 3 della legge regionale n. 24 del 1996, poi, ha sostituito tale ultima clausola con l'inciso «ed in possesso dei requisiti previsti dall'art. 1, commi 2 e 3, della legge regionale 21 dicembre 1995, n. 85 e successive modifiche ed integrazioni», così introducendo la condizione censurata dal giudice rimettente dell'essere in servizio alla data del 31 ottobre 1995 (condizione risultante dal rinvio all'art. 1, comma 2, della legge regionale n. 85 del 1995). È stato così inserito un requisito previsto da un'altra legge regionale ad un altro scopo, quello di determinare un criterio di priorità per accedere alle misure da essa stabilite.

Quanto al periodo di vigenza, l'art. 7, comma 1, della legge regionale n. 27 del 1991, nella versione originaria, avrebbe dovuto trovare applicazione per un triennio dalla data di approvazione della medesima legge n. 27 del 1991 e dunque sino al maggio 1994. A séguito di più interventi legislativi, la possibilità di accedere al beneficio della riserva è stata prorogata sino al 31 dicembre 2006, mentre i progetti di utilità collettiva sono rimasti in vigore solo fino al 1° gennaio 1996. Queste ripetute proroghe hanno reso la disposizione censurata applicabile al giudizio principale, che ha ad oggetto una procedura di concorso bandita nel 2003.

3.2. – La disposizione censurata non supera il vaglio della ragionevolezza, con conseguente violazione dell'art. 3 Cost. L'intervento normativo, compiuto nell'aprile 1996, ha riammesso al beneficio della riserva, retroattivamente, soltanto coloro che, già impegnati in progetti di utilità collettiva per almeno centottanta giorni, avessero cessato di essere in servizio in un periodo compreso tra il 31 ottobre 1995 – dies a quo indicato dalla legge – e il 1° gennaio 1996 – quando sono terminati i progetti di utilità collettiva. La norma censurata, quindi, discrimina tra coloro i quali sono stati impegnati anche più di centottanta giorni in progetti di utilità collettiva, ma non erano in servizio alla data del 31 ottobre 1995, e coloro i quali, pur avendo maturato un'esperienza minore, pari al minimo richiesto dalla legge, possono beneficiare della riserva per la semplice occasionale circostanza, introdotta ex post dal legislatore regionale, di essere in servizio alla data del 31 ottobre 1995. In particolare, il termine scelto dal legislatore esclude dal beneficio della riserva, in modo irragionevole, tutti i soggetti che abbiano partecipato per almeno centottanta giorni a progetti di utilità collettiva nel periodo compreso tra il settembre 1993 – quando è stata apportata la prima modifica all'art. 7, comma, 1, della legge regionale n. 27 del 1991 – e il 30 ottobre 1995. L'indicazione di un termine puntuale, riferito a una specifica data, dà luogo a una irragionevole disparità di trattamento tra soggetti che dovrebbero trovarsi nella eguale possibilità di usufruire di una disciplina diretta a favorire l'occupazione e a «non disperdere il patrimonio di professionalità» formato sia con fondi statali, sia con fondi regionali (ordinanza n. 430 del 2002).

Il legislatore può e deve fissare un termine certo per delimitare l'ambito soggettivo di applicazione di una disciplina, specialmente con riferimento alla riserva di posti nei pubblici concorsi, ammissibile in ipotesi circoscritte e solo al ricorrere di precise condizioni più volte indicate da questa Corte (ex plurimis, sentenza n. 3 del 2013). Ma il modo in cui detto termine è stabilito non può essere irragionevolmente discriminatorio. Nel caso in esame, il termine puntuale del 31 ottobre 1995, introdotto dal legislatore quando i progetti di utilità collettiva erano già

conclusi, favorisce in modo arbitrario e irragionevole l'occupazione di alcuni soggetti a danno di eventuali altri che, ancora iscritti nelle liste di collocamento, avrebbero potuto anch'essi beneficiare della riserva per tutto il periodo in cui la disciplina censurata è rimasta in vigore.

Va dunque dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, della legge della Regione siciliana n. 27 del 1991, nella parte in cui prevede – ai fini del riconoscimento della riserva a favore dei soggetti in possesso del prescritto titolo di studio che per un periodo non inferiore a centottanta giorni abbiano partecipato alla realizzazione dei progetti di utilità collettiva disciplinati dall'art. 23 della legge n. 67 del 1988 – la condizione di cui all'art. 1, comma 2, della legge regionale n. 85 del 1995, ossia che detti soggetti fossero in servizio alla data del 31 ottobre 1995.

4. – Restano assorbiti gli ulteriori profili di censura.

per questi motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, della legge della Regione siciliana 15 maggio 1991, n. 27 (Interventi a favore dell'occupazione), come sostituito dall'art. 19, comma 2, della legge regionale 1° settembre 1993, n. 25 (Interventi straordinari per l'occupazione produttiva in Sicilia) e successivamente modificato dall'art. 3 della legge regionale 6 aprile 1996, n. 24 (Integrazioni e modifiche alla legge regionale 21 dicembre 1995, n. 85 ed interpretazione autentica degli articoli 1 e 12. Modifiche dell'articolo 19 della legge regionale 1° settembre 1993, n. 25 e dell'articolo 12 della legge regionale 21 settembre 1990, n. 36), nella parte in cui prevede, ai fini del riconoscimento della riserva a favore dei soggetti in possesso del prescritto titolo di studio che per un periodo non inferiore a centottanta giorni abbiano partecipato alla realizzazione dei progetti di utilità collettiva disciplinati dall'art. 23 della legge 11 marzo 1988, n. 67 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – “Legge finanziaria 1988”), la condizione, contemplata dall'art. 1, comma 2, della legge regionale 21 dicembre 1995, n. 85 (Norme per l'inserimento dei soggetti partecipanti ai progetti di utilità collettiva di cui all'art. 23 della legge 11 marzo 1988, n. 67 ed interventi per l'attuazione di politiche attive del lavoro), che detti soggetti fossero in servizio alla data del 31 ottobre 1995.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 maggio 2013.

Franco GALLO, Presidente  
Sabino CASSESE, Redattore  
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 29 maggio 2013.

## **Sentenza: 29 maggio 2013, n. 109**

**Materia:** ineleggibilità, incompatibilità, incandidabilità; disciplina del collocamento in aspettativa per mandato politico

**Limiti violati (dedotti dal rimettente):** artt. 3 e 51 Cost.

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via incidentale

**Rimettente:** Tribunale di Palermo

**Oggetto:** art. 9, comma 8, L.R. Sicilia 24 giugno 1986, n. 31

**Esito:** non fondatezza della questione

**Estensore nota:** Enrico Righi

Il Tribunale ordinario di Palermo dubita della legittimità costituzionale della norma riportata in epigrafe, nella parte in cui non consente al dipendente a tempo determinato di un ente locale, eletto consigliere comunale o circoscrizionale, di usufruire dell'aspettativa per mandato istituzionale, al fine di eliminare la condizione di ineleggibilità originaria ovvero di ineleggibilità sopravvenuta, parificata quest'ultima ad un caso di incompatibilità.

In particolare, il rimettente ritiene che la norma possa violare gli articoli 3 e 51 della Costituzione, non realizzando quella condizione di eguaglianza nell'accesso alle cariche pubbliche che è richiesta dalla carta fondamentale.

La Corte fa notare innanzi tutto, in punto di rilevanza, che l'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale della norma regionale non farebbe, per conseguenza, venire meno la corrispondente norma statale, di contenuto analogo, sulla quale non è stata sollevata questione. Ciò per giurisprudenza costante (per tutte, sentenze nn. 143 e 283/2010).

La Corte ritiene comunque non fondata la questione.

Per i diritti scaturenti direttamente dal sinallagma contrattuale, le condizioni del lavoratore a tempo indeterminato e del lavoratore a tempo determinato sono parificate, ad eccezione ovviamente del termine di durata, secondo quanto previsto dal d.lgs. 6 settembre 2001, n. 368, ricordato dalla Corte e quasi "evocato" dal rimettente, pur senza citarlo espressamente.

Nonostante ciò, la Corte reputa la scelta del legislatore (regionale siciliano, ma anche nazionale, come detto) non irragionevole, anzi esattamente calibrata sulle caratteristiche del rapporto di lavoro a tempo determinato, deputato a sopperire alle carenze temporanee dell'amministrazione, rispetto al quale l'istituto della aspettativa si presenta come incompatibile sul piano pratico.

Quanto sopra riguardo la pretesa violazione dell'art. 3 Cost.

Riguardo la supposta violazione dell'art. 51 Cost., invece i Giudici costituzionali osservano che se da una parte tale articolo garantisce, in via di principio, a tutti i cittadini il diritto di accedere alle cariche elettive in condizioni di parità e disponendo del tempo necessario per adempiere alle pubbliche funzioni, dall'altra è lo stesso articolo 51 che consente al legislatore di disciplinare in concreto l'esercizio del diritto di elettorato passivo, stabilendo, fra l'altro, le ipotesi di ineleggibilità ("*...in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti previsti dalla legge*").

La causa di ineleggibilità che consiste nell'essere dipendente dell'ente locale per amministrare il quale il cittadino si candida alle elezioni, inderogabile, come detto, per il personale a tempo determinato, rappresenta dunque una di quelle modulazioni che il legislatore ordinario può implementare onde attuare l'art. 51 Cost.

**Elezioni - Norme della Regione siciliana - Dipendenti comunali con contratto a tempo determinato eletti nel consiglio circoscrizionale - Possibilità di collocamento in aspettativa non retribuito - Esclusione - Asserita disparità di trattamento rispetto ai lavoratori a tempo indeterminato - Asserita violazione del diritto di esercitare l'elettorato passivo - Insussistenza - Disciplina conforme ai principi di ragionevolezza e proporzionalità per la peculiare natura del lavoro a tempo determinato - Non fondatezza della questione. - Legge della Regione siciliana 24 giugno 1986, n. 31, art. 9, comma 8. - Costituzione, artt. 3 e 51. (GU 1<sup>a</sup> Serie Speciale - Corte Costituzionale n.23 del 5-6-2013)**

---

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 9, comma 8, della legge della Regione siciliana 24 giugno 1986, n. 31 (Norme per l'applicazione nella Regione siciliana della legge 27 dicembre 1985, n. 816, concernente aspettative, permessi e indennità degli amministratori locali. Determinazione delle misure dei compensi per i componenti delle commissioni provinciali di controllo. Norme in materia di ineleggibilità e incompatibilità per i consiglieri comunali, provinciali e di quartiere), promosso dal Tribunale ordinario di Palermo nel procedimento vertente tra D'A. T. e G. G. ed altro, con ordinanza del 17 giugno 2011, iscritta al n. 37 del registro ordinanze 2012 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 12, prima serie speciale, dell'anno 2012.

*Visti* l'atto di costituzione di D'A. T., nonché l'atto di intervento della Regione siciliana;

*udito* nell'udienza pubblica del 10 aprile 2013 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

*uditi* gli avvocati Domenico Bonaccorsi per D'A. T. e Paolo Chiapparrone per la Regione siciliana.

#### *Ritenuto in fatto*

(omissis)

#### *Considerato in diritto*

1.- Il Tribunale ordinario di Palermo ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 9, comma 8, della legge della Regione siciliana 24 giugno 1986, n. 31 (Norme per l'applicazione nella Regione siciliana della legge 27 dicembre 1985, n. 816, concernente aspettative, permessi e indennità degli amministratori locali. Determinazione delle misure dei compensi per i componenti delle commissioni provinciali di controllo. Norme in materia di ineleggibilità e incompatibilità per i consiglieri comunali, provinciali e di quartiere), nella parte in cui esclude il diritto di aspettativa non retribuita ai lavoratori assunti con contratto a tempo determinato e, quindi, non elimina la causa di incompatibilità alla carica di consigliere circoscrizionale di un Comune.

Secondo il rimettente, la norma violerebbe gli artt. 3 e 51 della Costituzione che riconoscono il diritto alla conservazione del posto di lavoro – senza alcuna distinzione tra lavoratore a tempo determinato e lavoratore a tempo indeterminato – per coloro che sono chiamati a funzioni pubbliche elettive. Sarebbe, perciò, illegittima la limitazione del diritto all'elettorato passivo ed illegittimo il trattamento differenziato di fattispecie identiche, quali oggi si devono ritenere i rapporti di lavoro a tempo indeterminato e quelli a tempo determinato.

2.– A prescindere dalla possibile incidenza che, nel giudizio a quo, potrebbe avere l'omessa censura della corrispondente norma statale – sulla quale anche si basa il provvedimento impugnato e che continuerebbe ad applicarsi ai sensi di plurime pronunce di questa Corte (dalla sentenza n. 105 del 1957 alle sentenze n. 283 e n. 143 del 2010) ove venisse meno la disposizione legislativa regionale – la questione non è fondata.

In primo luogo, occorre verificare se possa ritenersi sussistente la denunciata lesione dell'art. 3 Cost., sotto il profilo del contrasto tra la norma censurata ed il *tertium comparationis* costituito dalla disciplina relativa all'aspettativa elettorale per il lavoratore a tempo indeterminato.

Secondo il rimettente, il contratto a tempo determinato, dal punto di vista strutturale, non si differenzia dal contratto a tempo indeterminato in quanto entrambi danno luogo ad un rapporto di lavoro subordinato che si distingue solo per l'apposizione di un termine finale. L'apposizione del termine finale non costituirebbe elemento di differenziazione tale da giustificare una disparità di trattamento in relazione al riconoscimento dell'aspettativa non retribuita nel caso di esercizio di carica elettiva.

Il giudice del Tribunale ordinario di Palermo sembra far riferimento, seppure non richiamandolo espressamente, al principio di non discriminazione tra lavoratori a tempo determinato e lavoratori a tempo indeterminato sancito dall'art. 6 del decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368 (Attuazione della direttiva 1999/70/CE relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso dall'UNICE, dal CEEP e dal CES), secondo il quale «Al prestatore di lavoro con contratto a tempo determinato spettano le ferie e la gratifica natalizia o la tredicesima mensilità, il trattamento di fine rapporto e ogni altro trattamento in atto nell'impresa per i lavoratori con contratto a tempo indeterminato comparabili». Il citato art. 6, tuttavia, riconosce esplicitamente che tale principio trova uno specifico limite nella obiettiva incompatibilità del trattamento richiesto con la natura del contratto a termine.

Senza affrontare in via generale la questione delle possibili differenze tra il rapporto di lavoro a tempo indeterminato e quello a tempo determinato, occorre, per ciò che concerne la presente questione, valutare se lo svolgimento di detto rapporto lavorativo a termine con l'ente locale presso cui il dipendente ricopre un mandato elettorale costituisca causa di "obiettiva incompatibilità" che giustifichi, relativamente alla possibilità di fruire dell'aspettativa, il differente regime giuridico rispetto ai rapporti di lavoro a tempo indeterminato.

Con riferimento all'aspettativa per motivi elettorali, deve osservarsi che la scelta del legislatore di escluderne l'applicabilità ai rapporti di lavoro a tempo determinato è ragionevole, in quanto giustificata dall'incompatibilità dell'istituto con la natura di tale tipologia di contratto di lavoro, connotato dalla prefissione di un termine, in diretta connessione con le specifiche ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo che debbono essere precisate in sede di pattuizione contrattuale e che giustificano la diversità di disciplina del rapporto. Il collocamento in aspettativa del dipendente a tempo determinato si porrebbe in conflitto con tale elemento essenziale del rapporto, giacché la sospensione della efficacia verrebbe a confliggere con la ratio stessa del contratto a termine di cui al comma 1 dell'art. 1 del d.lgs. n. 368 del 2001, vale a dire disporre della prestazione del lavoratore in un determinato periodo di tempo per lo svolgimento di una specifica attività.

Tra l'altro, nel caso in questione, il rapporto di lavoro col Comune è sorto dopo lo svolgimento delle elezioni e, quindi, ancora di più risulterebbe l'anomalia di ritenere applicabile un istituto, come quello dell'aspettativa che (oltre a presupporre l'esistenza di un rapporto di lavoro sorto con una presa di servizio che potrebbe avvenire solo contravvenendo al contenuto sostanziale della disposizione che rende incompatibile la doppia veste di consigliere-dipendente) «si porrebbe in conflitto insanabile con la prefissione di un termine, che è elemento essenziale del rapporto, giacché la sospensione dell'efficacia verrebbe ad incidere, prorogandola, sulla durata originariamente programmata in ragione di esigenze temporanee», come afferma una recente sentenza della I sezione della Corte di cassazione (n. 5162 del 30 marzo 2012).

In altri termini, costituirebbe una palese contraddizione, da un lato, condizionare la possibilità di stipulare un contratto di lavoro a tempo determinato alla sussistenza effettiva di esigenze oggettive da specificare ex ante e contestualmente, dall'altro, consentire già nel momento genetico del rapporto contrattuale al lavoratore la possibilità di collocarsi in aspettativa per mandato elettorale.

Con riferimento alla pretesa violazione dell'art. 51, terzo comma, Cost. deve in questa sede ribadirsi che la norma esprime l'interesse costituzionale alla possibilità che tutti i cittadini concorrano alle cariche elettive in posizione di eguaglianza, anche impedendo, se occorre, la risoluzione del rapporto di lavoro o di impiego, con giustificato, ragionevole sacrificio dell'interesse dei privati datori di lavoro (sentenza n. 124 del 1982). L'art. 51 assicura, dunque, un complesso minimo di garanzie di eguaglianza di tutti i cittadini nell'esercizio dell'elettorato passivo, riconoscendo, peraltro, al legislatore ordinario la facoltà di disciplinare in concreto l'esercizio dei diritti garantiti; la facoltà, cioè, di fissare, a condizione che non risultino menomati i diritti riconosciuti, le relative modalità di godimento, al fine di agevolare la partecipazione dei lavoratori all'organizzazione politica ed amministrativa del Paese (sentenze n. 454 e n. 52 del 1997, n. 158 del 1985, n. 193 del 1981).

L'art. 9, comma 1, numero 7), della legge reg. n. 31 del 1986 (che riproduce il numero 7 del comma 1 dell'art. 60 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante «Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali»), prevedendo come causa di ineleggibilità l'esistenza di un rapporto di lavoro del candidato con la Provincia, il Comune ed il Consiglio di quartiere, esprime l'esigenza che non vi sia commistione di interessi, con il rischio di scelte non finalizzate all'interesse pubblico, tra il vertice dell'ente locale e chi presta la sua opera in tale struttura amministrativa.

I successivi commi 2 e 3 (ed il relativo comma 3 dell'art. 60 del d.lgs. n. 267 del 2000) attenuano il divieto prevedendo non solo il caso delle dimissioni, del trasferimento e della revoca dell'incarico e del comando, ma anche la fruizione dell'istituto dell'aspettativa. Si tratta di deroghe al ricordato divieto ispirate dalla volontà di tutelare il diritto al lavoro dei possibili candidati che hanno però come limite l'esistenza di un lavoro a tempo indeterminato. La circostanza che il comma 7 (l'8 del corrispondente art. 60 del d.lgs. n. 267 del 2000) preveda espressamente il divieto per i dipendenti a tempo determinato di essere collocati in aspettativa (cioè che per loro non vale la deroga del divieto) sta a significare che il legislatore (regionale e statale) ha effettuato un non irragionevole bilanciamento tra il conflitto di interessi che lo stato di dipendente dell'ente locale inevitabilmente determina con la carica di consigliere dell'ente locale medesimo ed il diritto alla conservazione del posto di lavoro ed ha, perciò, individuato, quale punto di equilibrio, l'attuale disciplina. Tra l'altro, nel caso in questione, il rapporto di lavoro a tempo determinato (trattandosi di una conversione di ineleggibilità in incompatibilità) è sorto dopo lo svolgimento delle elezioni, quando cioè il consigliere assolveva le sue funzioni, con l'astratta possibilità di influire sulle scelte dell'ente locale.

Il divieto di accedere all'istituto dell'aspettativa elettorale nell'ambito dei rapporti di lavoro a tempo determinato, pertanto, nel quadro dei principi sopra delineati, non si pone in contrasto con gli artt. 3 e 51 Cost. Si tratta di una disciplina che non discrimina il lavoratore a tempo determinato, si giustifica in relazione alle differenze tra i due diversi modelli contrattuali posti a raffronto ed è conforme ai principi di ragionevolezza e proporzionalità che devono necessariamente caratterizzare le cause di ineleggibilità e di incompatibilità, atteso che il diritto, riconosciuto in capo a colui che è chiamato a funzioni pubbliche elettive, alla conservazione del posto di lavoro trova anch'esso un limite nella peculiare natura del lavoro a tempo determinato.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 9, comma 8, della legge della Regione siciliana 24 giugno 1986, n. 31 (Norme per l'applicazione nella Regione siciliana della legge 27 dicembre 1985, n. 816, concernente aspettative, permessi e indennità degli amministratori locali. Determinazione delle misure dei compensi per i componenti delle commissioni provinciali di controllo. Norme in materia di ineleggibilità e incompatibilità per i consiglieri comunali, provinciali e di quartiere), sollevata dal Tribunale ordinario di Palermo con l'ordinanza indicata in epigrafe, in riferimento agli articoli 3 e 51 della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 maggio 2013.

Franco GALLO, Presidente  
Paolo Maria NAPOLITANO, Redattore  
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 29 maggio 2013.

## **Sentenza: 31 maggio 2013, n. 114**

**Materia:** acque pubbliche

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via incidentale

**Limiti violati:** artt. 3, 41, 117, terzo comma, Cost.

**Rimettente:** Tribunale superiore delle acque pubbliche

**Oggetto:** articoli 10, comma 1, e 11 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 22 gennaio 2010, n. 2 (Norme in materia di agricoltura, usi civici, utilizzazione delle acque pubbliche, energia, urbanistica e tutela dell'ambiente), e dell'articolo 24, comma 1, della legge della stessa Provincia 21 dicembre 2011, n. 15 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2012 e per il triennio 2012-2014 – legge finanziaria 2012)

**Esito:**

- non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 10, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 2 del 2010 e dell'articolo 24, comma 1, della legge della stessa Provincia n. 15 del 2011

**Estensore nota :** Beatrice Pieraccioli

Le disposizioni impugnate dal Tribunale superiore delle acque pubbliche stabiliscono che:

- l'assessore provinciale competente in materia di acque pubbliche «dichiara [...] inammissibili le domande di derivazione a scopo idroelettrico con una potenza nominale media fino a 3 MW non corredate dal titolo comprovante la disponibilità delle aree interessate dagli eventuali impianti e infrastrutture da realizzare» (art. 10, comma 1, della citata legge provinciale n. 2 del 2010);
- «per le domande di derivazione a scopo idroelettrico con una potenza nominale media fino a 3 MW, già presentate e non ancora istruite, il titolo comprovante la disponibilità delle aree interessate dagli eventuali impianti e infrastrutture da realizzare va presentato entro e non oltre i cinque mesi successivi all'entrata in vigore della presente disposizione» (art. 11 della richiamata legge provinciale n. 2 del 2010);
- «sono considerate di pubblica utilità le opere per impianti con potenza superiore ai 3 MW» (art. 24, comma 1, ultimo periodo, della legge provinciale n. 15 del 2011).

Le richiamate norme provinciali violerebbero, infatti, «i principi dell'ordinamento comunitario, con riferimento alle disposizioni del trattato in materia di libertà di stabilimento», individuati negli artt. 34, 49 e 56; e si porrebbero, altresì, in contrasto con le direttive comunitarie in tema di non discriminazione e di tutela della produzione dell'energia elettrica da fonti energetiche rinnovabili (n. 2003/54/CE, del 26 giugno 2003, direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e che abroga la direttiva 96/92/CE; e n. 2001/77/CE, del 27 settembre 2001, direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità).

Le disposizioni impugnate, ad avviso del rimettente, violerebbero, infine, anche gli artt. 3, 41 e 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione al principio fondamentale della legislazione statale, di cui all'art. 12, comma, 1, 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), per il quale «le opere per la realizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili [...] sono di pubblica utilità ed indifferibili ed urgenti», senza alcuna differenza, tra centrali superiori od inferiori ai 3 MW.



In via preliminare la Corte dichiara inammissibile la questione relativa all'articolo 11 della legge n. 2 del 2010, per incompleta ricostruzione, e conseguente mancata ponderazione, del quadro normativo (ordinanze nn. 174/2012, 276/2011, 251/2010 e 242/2010).

La Corte esamina dunque le due disposizioni, tra loro complementari, di cui ai citati articoli 10, comma 1, della legge provinciale n. 2 del 2010, e 24, comma 1 (ultimo periodo), della successiva legge provinciale n. 15 del 2011, per quanto, rispettivamente, stabiliscono (la prima) che solo per piccole derivazioni è necessario il titolo di disponibilità dell'area interessata dall'impianto e (la seconda) che, unicamente per le grandi derivazioni, le opere correlative sono considerate di pubblica utilità.

Con riguardo ai profili di contrasto con gli invocati principi e direttive comunitarie, la questione è inammissibile per genericità della prospettazione, omessa indicazione del contenuto dei parametri di riferimento e carente motivazione in ordine alle ragioni per cui le disposizioni censurate ne comporterebbero la violazione (sentenze n. 326 e 168 del 2008; n. 38 del 2007).

Con riguardo alle ulteriori censure la Corte giudica la questione non fondata.

Il rimettente sostiene che la Provincia avrebbe legiferato – in materia di sua competenza concorrente (che, ancorché non esplicitamente indicata, si deduce dalla motivazione dell'ordinanza di rinvio essere quella della “produzione dell'energia”) – in dissonanza con il principio fondamentale, di cui al richiamato art. 12 del d.lgs n. 387 del 2003, individuato in termini di generalizzata qualificazione «di pubblica utilità, indifferibili ed urgenti» di tutti gli impianti alimentati da fonti rinnovabili. E da ciò, appunto, deriverebbe la violazione del precetto di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Ma la premessa da cui muove, per questo aspetto, il quesito di costituzionalità è, ad avviso della Corte, duplicemente errata.

Per un verso, infatti, la scelta del legislatore provinciale – di richiedere per gli impianti di minore dimensione, che la disponibilità dell'area venga acquisita bonariamente, nella ritenuta assenza di un interesse prevalente che giustifichi la compressione del diritto del proprietario del fondo attraverso l'introduzione di una procedura ablativa– riflette una scelta politica legittimamente esercitata nel quadro, come esattamente puntualizzato dalla Provincia, della sua competenza legislativa primaria in tema di «espropriazioni per pubblica utilità per tutte le materie di competenza provinciale», (articolo 8, numero 22 del d.P.R 31 agosto 1996, n. 670, recante «Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige») tra cui anche quella, appunto, delle piccole derivazioni a scopo idroelettrico (articolo 9, numero 9, dello statuto stesso).

E, per altro verso, il principio enunciato dalla disposizione statale, evocata come norma interposta, e cioè, appunto, dal citato art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, ha, in positivo, contenuto disciplinatorio, a fini di semplificazione, delle procedure e fasi di “costruzione e [l'] esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentata da fonti rinnovabili”, ma non ha anche, in negativo, valenza ostativa ad opzioni di acquisibilità per via negoziale della disponibilità delle aree su cui deve insistere l'impianto. Il che è ulteriormente comprovato dal fatto che lo stesso legislatore statale, con la successiva legge 23 luglio 2009 n. 99 (Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia), ha aggiunto il comma 4-bis all'art. 12 del d.lgs. 387 del 2003, nel quale, si prevede che «Per la realizzazione di impianti alimentati a biomassa e per impianti fotovoltaici, ferme restando la pubblica utilità e le procedure conseguenti per le opere connesse, il proponente deve dimostrare nel corso del procedimento, e comunque prima dell'autorizzazione, la disponibilità del suolo su cui realizzare l'impianto».

L'esaminata normativa provinciale neppure si pone, infine, in contrasto con i precetti di cui gli articoli 3 e 41 Cost.

Quanto al primo, perché la previsione di un regime differenziato tra piccole e grandi derivazioni, per il profilo acquisitivo della disponibilità dell'area interessata dai correlativi impianti, è ragionevole ed è coerente all'intera disciplina delle derivazioni caratterizzata da tale distinzione anche nella legislazione statale.

Quanto al residuo parametro, perché è ragionevole il bilanciamento, come nella specie attuato, tra il diritto di iniziativa economica privata e il diritto proprietario del titolare del fondo su cui l'attività di impresa è destinata a svolgersi.

Energia - Norme della Provincia di Bolzano - Impianti alimentati da fonti rinnovabili - Impianti di minore dimensione - Acquisizione in via bonaria della disponibilità dell'area, nella ritenuta assenza di un interesse prevalente che giustifichi una procedura ablativa - Incompleta ricostruzione e mancata ponderazione del quadro normativo - Inammissibilità della questione. - Legge della Provincia di Bolzano 22 gennaio 2010, n. 2, art. 11. - Costituzione, artt. 3, 41 e 117, terzo comma; decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, art. 12, comma 1; trattato sul funzionamento dell'Unione europea, artt. 34, 49 e 56; direttiva 26 giugno 2003, n. 2003/54/CE; direttiva 27 settembre 2001, n. 2001/77/CE.

Energia - Norme della Provincia di Bolzano - Impianti alimentati da fonti rinnovabili - Impianti di minore dimensione - Acquisizione in via bonaria della disponibilità dell'area, nella ritenuta assenza di un interesse prevalente che giustifichi una procedura ablativa - Asserito contrasto con principi e norme comunitarie - Genericità della prospettazione, omessa indicazione del contenuto dei parametri di riferimento, carente motivazione - Inammissibilità della questione. - Legge della Provincia di Bolzano 22 gennaio 2010, n. 2, art. 10, comma 1; legge della Provincia di Bolzano 21 dicembre 2011, n. 15, art. 24, comma 1. -

Energia - Norme della Provincia di Bolzano - Impianti alimentati da fonti rinnovabili - Impianti di minore dimensione - Acquisizione in via bonaria della disponibilità dell'area, nella ritenuta assenza di un interesse prevalente che giustifichi una procedura ablativa - Asserita irragionevolezza di una disciplina che disincentiverebbe la produzione di energia ponendo ostacoli alla realizzazione di impianti idroelettrici - Asserita violazione del ritenuto "principio fondamentale" per cui le opere per la realizzazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili sono di pubblica utilità, indifferibili e urgenti - Asserita violazione dei principi comunitari di non discriminazione e tutela della produzione dell'energia elettrica - Asserita violazione della libertà di stabilimento - Insussistenza - Non fondatezza della questione. - Legge della Provincia di Bolzano 22 gennaio 2010, n. 2, art. 10, comma 1; legge della Provincia di Bolzano 21 dicembre 2011, n. 15, art. 24, comma 1. - Costituzione, artt. 3, 41 e 117, terzo comma; decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, art. 12, comma 1; trattato sul funzionamento dell'Unione europea, artt. 34, 49 e 56; direttiva 26 giugno 2003, n. 2003/54/CE; direttiva 27 settembre 2001, n. 2001/77/CE. (GU 1<sup>a</sup> Serie Speciale - Corte Costituzionale n.23 del 5-6-2013)

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli articoli 10, comma 1, e 11 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 22 gennaio 2010, n. 2 (Norme in materia di agricoltura, usi civici, utilizzazione delle acque pubbliche, energia, urbanistica e tutela dell'ambiente), e dell'articolo 24, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 21 dicembre 2011, n. 15 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2012 e per il triennio 2012-2014 - legge finanziaria 2012), promossi dal Tribunale superiore delle acque pubbliche con tre ordinanze del 19 marzo 2012 e con sette ordinanze dell'11 aprile 2012, rispettivamente iscritte ai nn. 102, 103, 104, 150, 151, 152, 153, 154, 155 e 176 del registro ordinanze 2012 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica nn. 22, 34 e 36, prima serie speciale, dell'anno 2012.

Visti gli atti di costituzione di Peg-Prettau Energie-Predoi Energia S.p.a., di Hinteregger Ulrich, di Elliot Edwina, di Aka Consulting S.r.l., di Leitner Helmuth, di Palla Michael, di Leitner Sylvia, di Frei Arthur nonché della Provincia autonoma di Bolzano;

*udito* nell'udienza pubblica del 10 aprile 2013 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

*uditi* gli avvocati Massimo Colarizi e Anton Von Walther per la Peg-Prettau Energie-Predoi Energia S.p.a., Arthur Frei e Federica Scafarelli per Hinteregger Ulrich, Elliot Edwina, Aka Consulting

S.r.l., Leitner Helmuth, Palla Michael e Leitner Sylvia, Federica Scafarelli per Frei Arthur, Giuseppe Franco Ferrari e Roland Riz per la Provincia autonoma di Bolzano.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1.– Il Tribunale superiore delle acque pubbliche dubita, come detto, della legittimità costituzionale degli articoli 10, comma 1, e 11 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 22 gennaio 2010, n. 2 (Norme in materia di agricoltura, usi civici, utilizzazione delle acque pubbliche, energia, urbanistica e tutela dell'ambiente), e dell'articolo 24, comma 1, della legge della stessa Provincia 21 dicembre 2011, n. 15 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2012 e per il triennio 2012-2014 – legge finanziaria 2012).

I quali testualmente, e rispettivamente, dispongono che:

- l'assessore provinciale competente in materia di acque pubbliche «dichiara [...] inammissibili le domande di derivazione a scopo idroelettrico con una potenza nominale media fino a 3 MW non corredate dal titolo comprovante la disponibilità delle aree interessate dagli eventuali impianti e infrastrutture da realizzare» (art. 10, comma 1, della citata legge provinciale n. 2 del 2010);
- «per le domande di derivazione a scopo idroelettrico con una potenza nominale media fino a 3 MW, già presentate e non ancora istruite, il titolo comprovante la disponibilità delle aree interessate dagli eventuali impianti e infrastrutture da realizzare va presentato entro e non oltre i cinque mesi successivi all'entrata in vigore della presente disposizione» (art. 11 della richiamata legge provinciale n. 2 del 2010);
- «sono considerate di pubblica utilità le opere per impianti con potenza superiore ai 3 MW» (art. 24, comma 1, ultimo periodo, della legge provinciale n. 15 del 2011).

2.– Di dette norme il rimettente sospetta il contrasto con:

- gli articoli 39 (rectius: 34), 49 e 56 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, 25 marzo 1957, sulla libertà di stabilimento;
- le direttive comunitarie n. 2003/54/CE (direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e che abroga la direttiva 96/92/CE), e 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), in tema di non discriminazione e tutela della produzione della energia elettrica;
- gli articoli 3 e 41 Cost., in ragione della irragionevolezza di una disciplina che «disincentiva la produzione di energia ponendo ostacoli alla realizzazione di impianti idroelettrici»;
- l'articolo 117, terzo comma, Cost. e la normativa comunitaria, in relazione all'articolo 12, comma 1, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva n. 2001/77/CE, relativa alla promozione della energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno della elettricità), ed in particolare con il “principio fondamentale”, ivi enunciato, per cui «le opere per la realizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili [...] sono di pubblica utilità, indifferibili e urgenti», senza alcuna differenza tra centrali idroelettriche superiori o inferiori ai 3 MW.

3.– La prospettazione del rimettente è condivisa – e più diffusamente argomentata anche con evocazione di ulteriori parametri comunitari (direttive n. 2009/28/CE e n. 2009/72/CE) e costituzionali (articolo 117, secondo comma, lettera e), Cost.) – dalle difese delle parti private costituite in questo giudizio; ed è viceversa resistita dalla Provincia autonoma di Bolzano. La quale ha eccepito l'inammissibilità, per genericità, della questione riferita ai principi e direttive

comunitari, e la manifesta sua infondatezza in relazione ai residui parametri, per inerenza della denunciata disciplina alla sua competenza primaria in materia di espropriazioni di pubblica utilità, ex articolo 9, numero 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), e per la ragionevolezza di un regime differenziato tra piccole e grandi derivazioni, avente del resto rispondenza anche nella legislazione statale.

4.– Deve preliminarmente escludersi che gli ulteriori parametri e profili di illegittimità costituzionale indicati dalle parti costituite possano formare oggetto di esame.

Come, infatti, reiteratamente chiarito nella giurisprudenza di questa Corte, l'oggetto del giudizio di costituzionalità in via incidentale è limitato alle norme ed ai parametri indicati nelle ordinanze di rimessione, non potendo essere presi in considerazione, oltre i limiti in queste fissati, ulteriori questioni o profili di costituzionalità dedotti dalle parti, sia che siano stati eccepiti ma non fatti propri dal giudice a quo, sia che, come nel caso di specie, siano diretti ad ampliare o modificare successivamente il contenuto delle stesse ordinanze (ex multis, sentenze n. 298, n. 283 e n. 42 del 2011, n. 227 e n. 50 del 2010).

5.– Ancora in via preliminare va dichiarata inammissibile la questione relativa all'articolo 11 della legge n. 2 del 2010, per incompleta ricostruzione, e conseguente mancata ponderazione, del quadro normativo (ordinanze n. 174 del 2012, n. 276 e n. 50 del 2011, n. 251 e n. 242 del 2010, per tutte).

Ciò in quanto la disposizione intertemporale recata dal predetto articolo risulta superata da quella successiva di cui all'art. 24, comma 1, della legge provinciale n. 15 del 2011 (dalla stessa norma, cioè, per altra sua parte pur denunciata dal Tribunale rimettente), per la quale «il titolo comprovante la disponibilità delle aree interessate ai fini della realizzazione degli interventi predetti [impianti alimentati da fonti rinnovabili] può essere presentato in ogni momento».

6.– Restano da scrutinare le due disposizioni, tra loro complementari, di cui ai citati articoli 10, comma 1, della legge provinciale n. 2 del 2010, e 24, comma 1 (ultimo periodo), della successiva legge provinciale n. 15 del 2011, per quanto, rispettivamente, stabiliscono (la prima) che solo per piccole derivazioni è necessario il titolo di disponibilità dell'area interessata dall'impianto e (la seconda) che, unicamente per le grandi derivazioni, le opere correlative sono considerate di pubblica utilità.

6.1.– Con riguardo ai prospettati profili di contrasto con gli invocati principi e direttive comunitarie, la questione è inammissibile per genericità della prospettazione, omessa indicazione del contenuto dei parametri di riferimento e carente motivazione in ordine alle ragioni per cui le disposizioni censurate ne comporterebbero la violazione (sentenze n. 326 e n. 168 del 2008, n. 38 del 2007; ordinanze n. 48 del 2012, n. 175 del 2009, ex plurimis).

6.2.– Con riguardo alle ulteriori censure la questione non è fondata.

6.2.1.– È logicamente preliminare l'esame della denuncia di violazione dell'assetto delle competenze.

Sostiene il rimettente che la Provincia avrebbe legiferato – in materia di sua competenza concorrente (che, ancorché non esplicitamente indicata, si deduce dalla motivazione dell'ordinanza di rinvio essere quella della “produzione dell'energia”) – in dissonanza con il principio fondamentale, di cui al richiamato art. 12 del d.lgs n. 387 del 2003, individuato (tale principio) in termini di generalizzata qualificazione «di pubblica utilità, indifferibili ed urgenti» di tutti gli impianti alimentati da fonti rinnovabili. E da ciò, appunto, inferisce la violazione del precetto di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Ma la premessa da cui muove, per questo aspetto, il quesito di costituzionalità è duplicemente errata.

Per un verso, infatti, la scelta del legislatore provinciale – di richiedere per gli impianti di minore dimensione, che la disponibilità dell'area venga acquisita bonariamente, nella ritenuta assenza di un interesse prevalente che giustifichi la compressione del diritto del proprietario del fondo attraverso l'introduzione di una procedura ablativa (in un contesto territoriale, per altro, in cui già insistono oltre 900 centrali idroelettriche che, come afferma la resistente, «coprono più del doppio del fabbisogno regionale») – riflette una scelta politica legittimamente esercitata nel quadro, come esattamente puntualizzato dalla Provincia, della sua competenza legislativa primaria in tema di «espropriazioni per pubblica utilità per tutte le materie di competenza provinciale», (articolo 8, numero 22 del d.P.R. 31 agosto 1996, n. 670, recante «Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige») tra cui anche quella, appunto, delle piccole derivazioni a scopo idroelettrico (articolo 9, numero 9, dello statuto stesso).

E, per altro verso, il principio enunciato dalla disposizione statale, evocata come norma interposta, e cioè, appunto, dal citato art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, ha, in positivo, contenuto disciplinatorio, a fini di semplificazione, delle procedure e fasi di “costruzione e [l'] esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentata da fonti rinnovabili”, ma non ha anche, in negativo, valenza ostativa ad opzioni di acquisibilità per via negoziale della disponibilità delle aree su cui deve insistere l'impianto. Il che è ulteriormente comprovato dal fatto che lo stesso legislatore statale, con [l'art. 27, comma 2, del] la successiva legge 23 luglio 2009 n. 99 (Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia), ha aggiunto il comma 4-bis all'art. 12 del d.lgs. 387 del 2003, nel quale, si prevede che «Per la realizzazione di impianti alimentati a biomassa e per impianti fotovoltaici, ferme restando la pubblica utilità e le procedure conseguenti per le opere connesse, il proponente deve dimostrare nel corso del procedimento, e comunque prima dell'autorizzazione, la disponibilità del suolo su cui realizzare l'impianto».

6.2.2.– L'esaminata normativa provinciale neppure si pone, infine, in contrasto con i precetti di cui gli articoli 3 e 41 Cost.

Quanto al primo, perché la previsione di un regime differenziato tra piccole e grandi derivazioni, per il profilo acquisitivo della disponibilità dell'area interessata dai correlativi impianti, è ragionevole ed è coerente all'intera disciplina delle derivazioni caratterizzata da tale distinzione anche nella legislazione statale.

Quanto al residuo parametro, perché è ragionevole il bilanciamento, come nella specie attuato, tra il diritto di iniziativa economica privata e il diritto proprietario del titolare del fondo su cui l'attività di impresa è destinata a svolgersi.

per questi motivi

## LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 11 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 22 gennaio 2010, n. 2 (Norme in materia di agricoltura, usi civici, utilizzazione delle acque pubbliche, energia, urbanistica e tutela dell'ambiente), sollevata dal Tribunale superiore delle acque pubbliche, con le ordinanze in epigrafe, in riferimento agli articoli 3, 41 e 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione all'articolo 12, comma 1, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE, relativa alla promozione della energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno della elettricità), e in riferimento agli articoli 39 (rectius: 34), 49 e 56 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, ed alle direttive comunitarie 2003/54/CE (direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia

elettrica e che abroga la direttiva 96/92/CE), e 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);

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 10, comma 1, della predetta legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 2 del 2010 e dell'articolo 24, comma 1, della legge della stessa Provincia 21 dicembre 2011, n. 15 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2012 e per il triennio 2012-2014 - legge finanziaria 2012), sollevata, in riferimento a principi e norme comunitarie, con le medesime ordinanze;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dei predetti articoli 10, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 2 del 2010 e dell'articolo 24, comma 1, della legge della stessa Provincia n. 15 del 2011, sollevata, con le stesse ordinanze, in riferimento agli articoli 3, 41 e 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione all'articolo 12, comma 1, del d.lgs. n. 387 del 2003, e in riferimento agli articoli 39 (rectius: 34), 49 e 56 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, nonché alle direttive comunitarie 2003/54 CE e 2001/77 CE.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 maggio 2013.

Franco GALLO, Presidente  
Mario Rosario MORELLI, Redattore  
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 31 maggio 2013.

## **Sentenza: 5 giugno 2013, n. 117**

**Materia:** energia

**Limiti violati:** artt. 3, primo comma, 41, 97, 117, commi primo, secondo, lettera m), e terzo, della Costituzione, e del principio di leale collaborazione

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** articolo 37 della legge della Regione Basilicata 8 agosto 2012, n. 16 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2012 e del bilancio pluriennale per il triennio 2012/2014)

**Esito:** illegittimità costituzionale dell'articolo 37 della legge della Regione Basilicata 8 agosto 2012, n. 16 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2012 e del bilancio pluriennale per il triennio 2012/2014).

**Estensore nota:** Carla Paradiso

La Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 37 della legge della Regione Basilicata 8 agosto 2012, n. 16 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2012 e del bilancio pluriennale per il triennio 2012/2014) per violazione degli artt. 3, primo comma, 41, 97, 117, commi primo, secondo, lettera m), e terzo, della Costituzione, e del principio di leale collaborazione.

La disposizione impugnata prevede: «1. La Regione Basilicata nell'esercizio delle proprie competenze in materia di governo del territorio ed al fine di assicurare processi di sviluppo sostenibile, a far data dall'entrata in vigore della presente norma non rilascerà l'intesa, prevista dall'art. 1, comma 7, lettera n), della legge 23 agosto 2004, n. 239, di cui all'accordo del 24 aprile 2001, al conferimento di nuovi titoli minerari per la prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi. 2. Le disposizioni della presente norma si applicano anche ai procedimenti amministrativi in corso per il rilascio dell'intesa sul conferimento di nuovi titoli minerari per la prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi. 3. Sono fatte salve le intese relative a titoli minerari in essere».

La Corte osserva che la disposizione censurata ricade sia nell'ambito della competenza legislativa «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», che in quello del «governo del territorio», compresi nella disciplina di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

La natura concorrente della potestà legislativa relativa ad entrambe le materie dimostra la ragionevolezza della scelta del legislatore statale, che ha previsto l'intesa tra Stato e Regioni interessate per le «determinazioni inerenti la prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi».

Il legislatore statale, rileva la Corte, con l'articolo 1, comma 7, lettera n), della legge 23 agosto 2004, n. 239 (Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia), ha preso atto dell'interferenza di competenze di Stato e Regioni ed ha individuato nell'intesa lo strumento maggiormente espressivo del principio di leale collaborazione per risolvere i possibili conflitti.

La previsione normativa impugnata, quindi, si pone in aperto contrasto con la ratio stessa del principio di leale collaborazione, che impone il rispetto, caso per caso, di una procedura articolata, tale da assicurare lo svolgimento di reiterate trattative.

La preventiva e generalizzata previsione legislativa di diniego di intesa, prevista nella legge della Regione Basilicata, «*vanifica la bilateralità della relativa procedura, che deve sempre trovare*

*sviluppo nei casi concreti, e si pone in simmetrica corrispondenza con le norme che hanno introdotto la «drastica previsione» della forza decisiva della volontà di una sola parte – sia essa, di volta in volta, lo Stato, la Regione o la Provincia autonoma – ritenute costituzionalmente illegittime da questa Corte con giurisprudenza costante (ex plurimis, sentenze n. 39 del 2013, n. 179 del 2012, n. 33 del 2011, n. 121 del 2010, n. 24 del 2007)”.*

**Energia - Norme della Regione Basilicata - Conferimento di nuovi titoli minerari per la prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi - Preventiva e generalizzata previsione legislativa di diniego di intesa, al fine di assicurare processi di sviluppo sostenibile - Contrasto con la ratio del principio di leale collaborazione che impone il rispetto, caso per caso, di una procedura articolata, tale da assicurare lo svolgimento di reiterate trattative - Violazione della competenza legislativa statale nelle materie concorrenti della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia e del governo del territorio - Illegittimità costituzionale - Assorbimento degli ulteriori profili. - Legge della Regione Basilicata 8 agosto 2012, n. 16, art. 37. - Costituzione, artt. 3, primo comma, e 117, terzo comma (artt. 41, 97 e 117, commi primo e secondo, lettera m). (GU 1<sup>a</sup> Serie Speciale - Corte Costituzionale n.24 del 12-6-2013)**

---

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 37 della legge della Regione Basilicata 8 agosto 2012, n. 16 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2012 e del bilancio pluriennale per il triennio 2012/2014), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso spedito per la notifica l'8 ottobre 2012, depositato in cancelleria l'11 ottobre 2012 ed iscritto al n. 140 del registro ricorsi 2012.

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

*udito* nell'udienza pubblica del 21 maggio 2013 il Giudice relatore Gaetano Silvestri;

*uditi* l'avvocato dello Stato Lorenzo D'Ascia per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Luigi Manzi per la Regione Basilicata.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 37 della legge della Regione Basilicata 8 agosto 2012, n. 16 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2012 e del bilancio pluriennale per il triennio 2012/2014), per violazione degli artt. 3, primo comma, 41, 97, 117, commi primo, secondo, lettera m), e terzo, della Costituzione, e del principio di leale collaborazione.

2.– Le questioni sono fondate nei termini di seguito precisati.



2.1.– La disposizione censurata ricade sia nell'ambito della competenza legislativa «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», che in quello del «governo del territorio», compresi nella disciplina di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

La natura concorrente della potestà legislativa relativa ad entrambe le materie dimostra la ragionevolezza della scelta del legislatore statale, che ha previsto l'intesa tra Stato e Regioni interessate per le «determinazioni inerenti la prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi». Con l'art. 1, comma 7, lettera n), della legge 23 agosto 2004, n. 239 (Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia), il legislatore statale ha preso atto dell'interferenza di competenze di Stato e Regioni ed ha individuato lo strumento per risolvere i possibili conflitti nell'atto maggiormente espressivo del principio di leale collaborazione. Questa Corte ha affermato la necessità dell'intesa con riferimento alla stessa normativa statale che viene in rilievo nel presente giudizio, che si deve intendere implicitamente richiamata in tutte le disposizioni legislative sul medesimo oggetto (sentenza n. 383 del 2005).

2.2.– Il legislatore lucano non contesta la previsione della necessità dell'intesa, di cui al citato art. 1, comma 7, lettera n), della legge n. 239 del 2004, ma dispone un diniego preventivo e generalizzato di addivenire, in tutti i casi concreti, ad un accordo.

Tale previsione legislativa si pone in aperto contrasto con la ratio stessa del principio di leale collaborazione, che impone il rispetto, caso per caso, di una procedura articolata, tale da assicurare lo svolgimento di reiterate trattative.

La preventiva e generalizzata previsione legislativa di diniego di intesa vanifica la bilateralità della relativa procedura, che deve sempre trovare sviluppo nei casi concreti, e si pone in simmetrica corrispondenza con le norme che hanno introdotto la «drastica previsione» della forza decisiva della volontà di una sola parte – sia essa, di volta in volta, lo Stato, la Regione o la Provincia autonoma – ritenute costituzionalmente illegittime da questa Corte con giurisprudenza costante (ex plurimis, sentenze n. 39 del 2013, n. 179 del 2012, n. 33 del 2011, n. 121 del 2010, n. 24 del 2007).

Si deve pertanto dichiarare l'illegittimità costituzionale della norma regionale impugnata.

3.– Restano assorbiti gli altri profili di illegittimità costituzionale segnalati dal ricorrente.

per questi motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 37 della legge della Regione Basilicata 8 agosto 2012, n. 16 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2012 e del bilancio pluriennale per il triennio 2012/2014).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 giugno 2013.

Franco GALLO, Presidente  
Gaetano SILVESTRI, Redattore  
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 5 giugno 2013.

## **Sentenza: 5 giugno 2013, n. 118**

**Materia:** sospensione del consigliere regionale condannato con sentenza non definitiva per associazione di tipo mafioso

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

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

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** legge della Regione Campania 11 ottobre 2011, n. 16, recante «Modifica ed integrazione dell'articolo 9 della legge regionale 19 gennaio 2007, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania – legge finanziaria regionale 2007), modifica ed integrazione dell'articolo 9 della legge regionale 27 marzo 2009, n. 4 (Legge elettorale) e modifica ed integrazione dell'articolo 28 della legge regionale 5 giugno 1996, n. 13 (Nuove disposizioni in materia di trattamento indennitario agli eletti alla carica di consigliere regionale della Campania)

**Esito:** fondatezza della questione di legittimità sollevata, in particolare degli articoli 1, 2, 3 comma 1 lettera a) della l.r. 16/2011

**Estensore nota:** Ilaria Cirelli

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna la legge in oggetto, che all'articolo 1, aggiungendo il comma 5 all'articolo 9 della l.r. 1/2007 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania – legge finanziaria regionale 2007) prevede che i consiglieri regionali che abbiano riportato condanna, anche non definitiva, per il delitto di cui all'art. 416-bis del codice penale restino sospesi dalla carica fino alla sentenza definitiva. I successivi articoli 2 e 3, modificando altre previgenti norme regionali, stabiliscono, rispettivamente, la sostituzione temporanea del consigliere sospeso e la sospensione della corresponsione della relativa indennità.

Il ricorrente sostiene che tali disposizioni violano l'articolo 117, secondo comma, lettera h), della Costituzione, invadendo la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordine pubblico e sicurezza: l'ipotesi di sospensione di diritto dei consiglieri regionali, in quanto volta a prevenire e a contrastare le infiltrazioni mafiose nel tessuto regionale rientra, infatti, in tale materia.

L'avvocatura dello Stato argomenta a tale proposito che la legge 55/1990 disciplina la materia a livello statale e stabilisce, all'articolo 15 comma 1, che non possono essere candidati alle elezioni regionali, provinciali e comunali coloro che hanno riportato condanna definitiva per il delitto di associazione di tipo mafioso e, al successivo comma 4bis prevede la sospensione di diritto dalla carica consiliare, per un periodo di diciotto mesi, nei confronti di chi abbia riportato una condanna non definitiva per lo stesso reato. La norma aggiunge che la sospensione non cessa se entro il predetto termine interviene una pronuncia, anche non definitiva, di rigetto dell'impugnazione in punto di responsabilità, nel qual caso la sospensione viene meno decorsi dodici mesi dalla sentenza di rigetto.

Il ricorrente afferma che secondo la consolidata giurisprudenza costituzionale la disciplina statale ora citata risponde a finalità di salvaguardia dell'ordine e della sicurezza pubblica contro i rischi di infiltrazioni delle organizzazioni criminali nelle pubbliche amministrazioni, tutelando, così, interessi fondamentali dello Stato per cui legislazione regionale non può derogare a tale disciplina né tramite previsioni più favorevoli, né, come in questo caso, introducendo norme più rigorose.

Secondo la Regione Campania, costituitasi in giudizio, le norme censurate costituirebbero integrazione della preesistente normativa regionale e, in particolare, delle leggi n. 4/2009 e 13/1996, emanate nel rispetto della l. 165/2004 (Disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione). Sarebbe, infatti, illogico consentire al legislatore regionale di determinare le cause di ineleggibilità e di incompatibilità dei consiglieri regionali e non, invece, di disciplinare le conseguenze della sopravvenienza di quelle stesse cause alla nomina. Con specifico riferimento agli articoli 2 e 3, che regolano la supplenza e il trattamento indennitario in costanza di una causa di sospensione, essi darebbero luogo a disposizioni attinenti a meri profili economici e a meccanismi organizzativi interni all'amministrazione regionale.

La Corte costituzionale giudica la questione fondata.

La Corte concorda con la tesi del ricorrente secondo cui la materia oggetto delle norme impugnate è disciplinata, a livello statale, dall'articolo 15 della l.55/1990, i cui contenuti risultano attualmente trasfusi, per la parte che interessa, negli articoli 7 e 8 del decreto legislativo 235/2012 (Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190).

La Corte ricorda la propria costante giurisprudenza sul citato articolo 15 l.55/1990, evidenziando che il nucleo essenziale della disciplina in questione è stato collocato nell'ambito della materia «ordine pubblico e sicurezza», di competenza legislativa statale esclusiva (articolo 117, secondo comma, lettera h, Cost.): materia che si riferisce «all'adozione delle misure relative alla prevenzione dei reati ed al mantenimento dell'ordine pubblico, inteso quest'ultimo quale complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale» (cfr. sentenza n. 35 del 2011).

In tale ambito va inquadrata la disposizione dell'articolo 1 della legge campana, la quale sovrapponendosi alla disciplina statale in tema di sospensione di diritto, caratterizzata dalla previsione di termini massimi di durata in una prospettiva di contenimento delle esigenze di tutela sottese all'istituto con la presunzione di non colpevolezza, introduce una disciplina più rigorosa di quella statale, ai sensi della quale il consigliere regionale condannato con sentenza non definitiva per associazione di tipo mafioso resta sospeso dalla carica sino alla sentenza definitiva.

La Corte respinge l'assunto della Regione resistente, stando al quale la disposizione in esame ricadrebbe nell'ambito della competenza legislativa regionale concorrente in materia di ineleggibilità e incompatibilità dei consiglieri regionali ai sensi dell'articolo 122, primo comma, Cost. e ciò, anche se si riconosce che detta competenza comprende la disciplina delle decadenze connesse alla sopravvenienza delle cause di ineleggibilità dopo l'assunzione del mandato, come pure la disciplina delle ipotesi di sospensione automatica dalla carica collegate, in funzione cautelare e preventiva, alle cause di decadenza. Resta, infatti, secondo la Consulta dirimente il rilievo che le ragioni che stanno alla base della prevista sospensione di diritto – evitare, come detto, anomale interferenze nel governo regionale dovute a fenomeni di infiltrazione della criminalità organizzata, segnatamente di tipo mafioso – ascrivono comunque il nucleo essenziale della disciplina, sulla base del criterio della prevalenza, alla già indicata materia di competenza statale esclusiva «ordine pubblico e sicurezza».

Le disposizioni degli articoli 2 e 3, comma 1, lettera a), della legge impugnata sono strettamente consequenziali a quella dell'articolo 1.

Viene pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale degli articoli 1, 2, e 3, comma 1, lettera a) della legge campana impugnata.

**Intervento in giudizio - Giudizio di legittimità costituzionale in via principale promosso dal Governo avverso norme della Regione Campania - Intervento ad adiuvandum di un consigliere regionale - Soggetto che non è titolare di potestà legislativa - Atto depositato oltre il termine perentorio - Inammissibilità dell'intervento. - Legge della Regione Campania 11 ottobre 2011, n. 16, artt. 1, 2 e 3, limitatamente alla lettera a) del comma 1. - Regioni in genere - Norme della Regione Campania - Consiglieri regionali - Condanna non definitiva per il delitto di cui all'art. 416-bis del codice penale (associazione di tipo mafioso) - Sospensione di diritto dalla carica**

**fino alla sentenza definitiva - Sovrapposizione alla più rigorosa disciplina statale - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordine pubblico e sicurezza - Illegittimità costituzionale. - Legge della Regione Campania 11 ottobre 2011, n. 16, artt. 1, 2 e 3, comma 1, lettera a). - Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera h). (GU 1a Serie Speciale - Corte Costituzionale n.24 del 12-6-2013)**

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Campania 11 ottobre 2011, n. 16, recante «Modifica ed integrazione dell'articolo 9 della legge regionale 19 gennaio 2007, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania – legge finanziaria regionale 2007), modifica ed integrazione dell'articolo 9 della legge regionale 27 marzo 2009, n. 4 (Legge elettorale) e modifica ed integrazione dell'articolo 28 della legge regionale 5 giugno 1996, n. 13 (Nuove disposizioni in materia di trattamento indennitario agli eletti alla carica di consigliere regionale della Campania)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 15 dicembre 2011, depositato in cancelleria il 20 dicembre 2011 ed originariamente iscritto al n. 13 del registro conflitti tra enti 2011.

*Visti* l'atto di costituzione della Regione Campania nonché l'atto di intervento, fuori termine, di Conte Roberto;

*udito* nell'udienza pubblica del 27 febbraio 2013 il Giudice relatore Giuseppe Frigo;

*uditi* l'avvocato dello Stato Ettore Figliolia per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Rosanna Panariello per la Regione Campania.

### *Ritenuto in fatto*

(omissis)

### *Considerato in diritto*

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha chiesto che sia dichiarata la «non spettanza alla Regione» Campania «del potere di legiferare» nella materia oggetto della legge regionale 11 ottobre 2011, n. 16, recante «Modifica ed integrazione dell'articolo 9 della legge regionale 19 gennaio 2007, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania – legge finanziaria regionale 2007), modifica ed integrazione dell'articolo 9 della legge regionale 27 marzo 2009, n. 4 (legge elettorale) e modifica ed integrazione dell'articolo 28 della legge regionale 5 giugno 1996, n. 13 (Nuove disposizioni in materia di trattamento indennitario agli eletti alla carica di consigliere regionale della Campania)».

L'art. 1 della legge impugnata, aggiungendo il comma 5 all'articolo 9 della legge regionale 2007, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania – legge finanziaria regionale 2007), prevede che i consiglieri regionali che abbiano riportato condanna, anche non definitiva, per il delitto di cui all'art. 416-bis del codice penale restino sospesi dalla carica fino alla sentenza definitiva. I successivi artt. 2 e 3, modificando altre previgenti norme regionali, stabiliscono, rispettivamente, la sostituzione temporanea del consigliere sospeso e la sospensione della corresponsione della relativa indennità.

Secondo il ricorrente, la legge regionale impugnata violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera h), della Costituzione, invadendo la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordine pubblico e sicurezza: materia alla quale andrebbe ricondotta la prevista ipotesi di

sospensione di diritto dei consiglieri regionali, in quanto volta a prevenire e a contrastare le infiltrazioni mafiose nel tessuto regionale.

2.– In via preliminare, va rilevato che – contrariamente a quanto mostra di ritenere la Regione resistente – con il ricorso in esame il Presidente del Consiglio dei ministri ha inteso promuovere una questione di legittimità costituzionale in via principale, e non già un conflitto di attribuzione fra enti: ciò, malgrado l'impropria formulazione del petitum in termini di richiesta della dichiarazione di «non spettanza» alla Regione del potere legislativo esercitato.

Depongono inequivocamente in tal senso la concorrente, espressa richiesta, contenuta nel corpo del ricorso, di dichiarare l'illegittimità costituzionale della legge regionale impugnata, nonché l'articolazione dei motivi, imperniati sulla violazione del riparto delle competenze legislative. Univoca, d'altro canto, è la delibera con la quale il Consiglio dei ministri ha deciso la proposizione dell'impugnativa nel qualificare la medesima come «questione di legittimità costituzionale».

3.– Sempre in via preliminare, va dichiarata l'inammissibilità dell'intervento ad adiuvandum del consigliere regionale Roberto Conte, sia perché depositato oltre il termine – di natura perentoria (ex plurimis, sentenze n. 190 e n. 108 del 2006) – stabilito dagli artt. 24 e 34 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), computato secondo quanto previsto dagli artt. 3 e 4 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale; sia perché – per costante giurisprudenza di questa Corte – «il giudizio di costituzionalità delle leggi in via d'azione si svolge esclusivamente tra soggetti titolari di potestà legislativa, fermi restando, per i soggetti privi di tale potestà, i mezzi di tutela delle rispettive posizioni soggettive, anche costituzionali, di fronte ad altre istanze giurisdizionali ed eventualmente anche di fronte a questa Corte in via incidentale» (ex plurimis, sentenze n. 33 del 2011 e n. 278 del 2010).

4.– Infondata è l'eccezione di inammissibilità del ricorso formulata dalla difesa della Regione, sul rilievo che l'atto riporta, in premessa, il testo dell'art. 1 della legge impugnata nella versione antecedente all'avviso di rettifica pubblicato nel Bollettino ufficiale della Regione del 25 ottobre 2011, n. 67 e, dunque, non più in vigore già al momento dell'instaurazione del giudizio.

Dopo la premessa, il ricorso riproduce, infatti, il testo normativo così come emendato e ad esso riferisce concretamente le censure.

5.– Nel merito, la questione è fondata, nei termini di seguito specificati.

Come rilevato dal ricorrente, la materia su cui incide la legge regionale impugnata è disciplinata, a livello di legislazione statale, dall'art. 15 della legge 19 marzo 1990, n. 55 (Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale), i cui contenuti risultano attualmente trasfusi, per la parte che interessa, negli artt. 7 e 8 del decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235 (Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190).

In particolare, l'art. 7, comma 1, lettera a), del citato decreto legislativo (corrispondente all'art. 15, comma 1, lettera a, della legge n. 55 del 1990) stabilisce che non possono essere candidati alle elezioni regionali coloro che hanno riportato condanna definitiva per una serie di delitti, tra cui, anzitutto, quello di associazione di tipo mafioso (art. 416-bis cod. pen.). Correlativamente, il successivo art. 8 del d.lgs. n. 235 del 2012 (corrispondente ai commi 4-bis e seguenti dell'art. 15 della legge n. 55 del 1990) prevede la sospensione di diritto del consigliere regionale che abbia riportato una condanna non definitiva per il medesimo reato (comma 1, lettera a). La sospensione cessa automaticamente di produrre effetti decorsi diciotto mesi, salvo che, entro tale periodo, intervenga una decisione, anche non definitiva, di rigetto dell'impugnazione in punto

di responsabilità: nel qual caso, la sospensione cessa di produrre effetti decorso il termine di dodici mesi dalla sentenza di rigetto (comma 4). Il passaggio in giudicato della sentenza di condanna provoca, per converso, la decadenza di diritto dalla carica (comma 6).

Pronunciando sul citato art. 15 della legge n. 55 del 1990, questa Corte ha avuto modo di rilevare in più occasioni come le misure ivi previste – ossia l'incandidabilità alle cariche elettive e la decadenza di diritto dalle medesime a seguito di condanna definitiva per determinati reati, nonché la sospensione automatica in caso di condanna non definitiva (che viene qui specificamente in rilievo) – siano dirette «ad assicurare la salvaguardia dell'ordine e della sicurezza pubblica, la tutela della libera determinazione degli organi elettivi, il buon andamento e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche allo scopo di fronteggiare una situazione di grave emergenza nazionale coinvolgente gli interessi dell'intera collettività» (sentenze n. 352 del 2008 e n. 288 del 1993).

L'obiettivo perseguito è segnatamente la «prevenzione della delinquenza mafiosa o di altre gravi forme di pericolosità sociale fornite di alta capacità di inquinamento degli apparati pubblici» (sentenza n. 25 del 2002), evitando la loro infiltrazione nel tessuto istituzionale locale (sentenze n. 372 del 2008, n. 288 del 1993 e n. 407 del 1992).

L'evidenziato obiettivo vale a collocare il nucleo essenziale della disciplina in questione nell'ambito della materia «ordine pubblico e sicurezza», di competenza legislativa statale esclusiva (art. 117, secondo comma, lettera h, Cost.): materia che, per costante giurisprudenza di questa Corte, si riferisce «all'adozione delle misure relative alla prevenzione dei reati ed al mantenimento dell'ordine pubblico, inteso quest'ultimo quale complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale» (ex plurimis, sentenza n. 35 del 2011).

6.– Alla medesima conclusione si deve pervenire con riguardo alla disposizione dell'art. 1 della legge regionale impugnata, la quale, sovrapponendosi alla ricordata disciplina statale in tema di sospensione di diritto – caratterizzata dalla previsione di termini massimi di durata, in una prospettiva di contemperamento delle esigenze di tutela sottese all'istituto con la presunzione di non colpevolezza (art. 27, secondo comma, Cost.) – introduce una disciplina più rigorosa, a fronte della quale il consigliere regionale condannato con sentenza non definitiva per associazione di tipo mafioso resta sospeso dalla carica sino alla sentenza definitiva (e, dunque, potenzialmente sine die).

Al riguardo, non può condividersi l'assunto della Regione resistente, stando al quale la disposizione in esame ricadrebbe nell'ambito della competenza legislativa regionale concorrente in materia di ineleggibilità e incompatibilità dei consiglieri regionali (art. 122, primo comma, Cost.): e ciò, anche riconoscendo che detta competenza comprenda la disciplina delle decadenze connesse alla sopravvenienza delle cause di ineleggibilità dopo l'assunzione del mandato, come pure la disciplina delle ipotesi di sospensione automatica dalla carica collegate, in funzione cautelare e preventiva, alle cause di decadenza. Resta, infatti, dirimente il rilievo che le ragioni che stanno nella contingenza alla base della prevista sospensione di diritto – evitare, come detto, anomale interferenze nel governo regionale dovute a fenomeni di infiltrazione della criminalità organizzata, segnatamente di tipo mafioso – ascrivono comunque il nucleo essenziale della disciplina, sulla base del criterio della prevalenza, alla già indicata materia di competenza statale esclusiva «ordine pubblico e sicurezza».

7.– Le disposizioni degli artt. 2 e 3, comma 1, lettera a), della legge impugnata sono strettamente consequenziali a quella dell'art. 1.

Modificando norme regionali previgenti – rispettivamente, l'art. 9, comma 1, della legge regionale 27 marzo 2009, n. 4 (Legge elettorale) e l'art. 28, comma 1, della legge regionale 5 giugno 1996, n. 13 (Nuove disposizioni in materia di trattamento indennitario agli eletti alla carica di consigliere regionale) – le citate disposizioni prevedono, infatti, la sostituzione temporanea del consigliere regionale e la sospensione della corresponsione della relativa indennità anche con riguardo alla

nuova ipotesi di sospensione di diritto dalla carica introdotta dal citato art. 1, la quale viene aggiunta ai casi in precedenza richiamati.

Presenta, per converso, autonomi margini di operatività la lettera b) dell'art. 3, comma 1, della legge impugnata, che – modificando l'art. 28, comma 3, della legge reg. n. 13 del 1996 – introduce una nuova disciplina dell'affidamento della supplenza, riferibile alla generalità delle ipotesi di sospensione del consigliere regionale ivi considerate, anche diverse da quella oggetto dell'odierno scrutinio: disciplina che resta estranea alle censure del ricorrente.

8.– La legge della Regione Campania n. 16 del 2011 va dichiarata, pertanto, costituzionalmente illegittima con riguardo alle previsioni degli artt. 1, 2 e 3, comma 1, lettera a).

per questi motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

- 1) dichiara inammissibile l'intervento spiegato dal consigliere regionale Roberto Conte;
- 2) dichiara l'illegittimità costituzionale degli articoli 1, 2 e 3, limitatamente alla lettera a) del comma 1, della legge della Regione Campania 11 ottobre 2011, n. 16, recante «Modifica ed integrazione dell'articolo 9 della legge regionale 19 gennaio 2007, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania – legge finanziaria regionale 2007), modifica ed integrazione dell'articolo 9 della legge regionale 27 marzo 2009, n. 4 (Legge elettorale) e modifica ed integrazione dell'articolo 28 della legge regionale 5 giugno 1996, n. 13 (Nuove disposizioni in materia di trattamento indennitario agli eletti alla carica di consigliere regionale della Campania)».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 giugno 2013.

Franco GALLO, Presidente  
Giuseppe FRIGO, Redattore  
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 5 giugno 2013.

## **Sentenza: 5 giugno 2013, n. 121**

**Materia:** coordinamento del sistema tributario

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** articoli 117, terzo comma, 97, 118, 119 e 120 della Costituzione, articolo 11 del d.lgs. 68/2011.

**Ricorrente:** Regione Veneto

**Oggetto:** articolo 3, comma 10, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento), convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 2012, n. 44

**Esito:** infondatezza della questione

**Estensore nota:** Caterina Orione

La disposizione impugnata recita: “*A decorrere dal 1° luglio 2012, non si procede all'accertamento, all'iscrizione a ruolo e alla riscossione dei crediti relativi ai tributi erariali, regionali e locali, qualora l'ammontare dovuto, comprensivo di sanzioni amministrative e interessi, non superi, per ciascun credito, l'importo di euro 30, con riferimento ad ogni periodo d'imposta*”.

La ricorrente in primis ritiene che la norma non abbia il rango di principio fondamentale in materia di coordinamento di sistema tributario, bensì per le sue caratteristiche di disposizione di dettaglio direttamente applicabile alle regioni sia invasiva della potestà concorrente di cui al terzo comma dell'articolo 117 Costituzione.

Inoltre detta disposizione, invasiva dell'autonomia finanziaria, sarebbe posta in violazione degli articoli 119, 97, 118 della Costituzione e della norma interposta articolo 11 del d.lgs. 68/2011, poiché la mancata previsione di misure compensative, non consentirebbe un *corretto esercizio* delle funzioni regionali, nonché violativa del principio di leale collaborazione, poiché in assenza di raccordo alcuno con le regioni, estende ai tributi regionali la disciplina di tributi statali.

La Corte non ritiene fondata la questione proposta, in quanto sulla scorta del dato testuale della disposizione impugnata e del ricorso introduttivo, l'ambito della contestata riduzione del gettito è limitato ai *tributi regionali cosiddetti «derivati» (cioè istituiti e disciplinati dalla legge statale ed il cui gettito è attribuito alle Regioni), sia delle addizionali regionali (e locali) sulle basi imponibili di tributi definibili come erariali in senso stretto (nel senso di tributi il cui gettito è attribuito allo Stato)*, per cui tale ambito non è riconducibile al coordinamento di sistema tributario, potestà legislativa concorrente di cui al terzo comma Costituzione., ma alla materia ordinamento tributario dello Stato, competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui all'articolo 117 , secondo comma, lettera e).

I tributi derivati, sono riservati alla legge statale, che può dettare norme di principio e norme di dettaglio ed al legislatore regionale compete di integrare la disciplina statale solo ed esclusivamente in quanto essa lo consente.

Quanto al secondo parametro di costituzionalità di cui si afferma la violazione, la Corte ritiene che non sia stata fornita dalla ricorrente prova alcuna del pregiudizio che le deriverebbe dalla riduzione del gettito, così come paventato, per l'esercizio delle proprie funzioni ed inoltre, oltre a non potersi considerare norma di rango costituzionale l'invocata norma interposta, questa (articolo 11 del d.lgs. 68/2011) non può essere ritenuta tale, in quanto si verte in materia di competenza legislativa esclusiva statale. L'esclusività della potestà legislativa in capo allo Stato assorbe anche il



rilievo concernente la violazione del principio di leale collaborazione, poiché l'esercizio della suddetta competenza *non impone alcun coinvolgimento delle Regioni*.

Imposte e tasse - Riscossione dei crediti relativi ai tributi erariali, regionali e locali - Crediti inesigibili per modesta entità dell'importo - Innalzamento della soglia della modesta entità da lire trentaduemila a 30 euro - Ricorso della Regione Veneto - Asserita violazione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario - Asserita violazione dell'autonomia finanziaria regionale - Asserita violazione del principio di leale collaborazione - Insussistenza - Non fondatezza delle questioni - Assorbimento dell'istanza cautelare. - Decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 (convertito nella legge 26 aprile 2012, n. 44), art. 3, comma 10. - Costituzione, artt. 97, 117, terzo comma, 118, 119 e 120; decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, art. 11. (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.24 del 12-6-2013)

---

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 10, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento), convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 2012, n. 44, promosso dalla Regione Veneto, con ricorso notificato il 27 giugno 2012, depositato in cancelleria il 5 luglio 2012 ed iscritto al n. 102 del registro ricorsi 2012.

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

*udito* nell'udienza pubblica del 26 marzo 2013 il Giudice relatore Aldo Carosi;

*uditi* gli avvocati Daniela Palumbo e Luigi Manzi per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Lorenzo D'Ascia per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1.– La Regione Veneto ha impugnato l'art. 3, comma 10, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazione tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento), convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 2012, n. 44, secondo cui «A decorrere dal 1° luglio 2012, non si procede all'accertamento, all'iscrizione a ruolo e alla riscossione dei crediti relativi ai tributi erariali, regionali e locali, qualora l'ammontare dovuto, comprensivo di sanzioni amministrative e interessi, non superi, per ciascun credito, l'importo di euro 30, con riferimento ad ogni periodo d'imposta».

La ricorrente premette che detta disposizione si inserisce nel quadro normativo costituito dall'art. 16, comma 2, della legge 8 maggio 1998, n. 146 (Disposizioni per la semplificazione e la razionalizzazione del sistema tributario e per il funzionamento dell'Amministrazione finanziaria, nonché disposizioni varie di carattere finanziario), e dall'art. 1 del d.P.R. 16 aprile 1999, n. 129 (Regolamento recante disposizioni in materia di crediti tributari di modesta entità, a norma dell'articolo 16, comma 2, della legge 8 maggio 1998, n. 146). In particolare, l'art. 16 prevedeva che un apposito regolamento ministeriale, tenuto conto dei costi per l'accertamento e la riscossione,

stabilisse gli importi minimi al di sotto dei quali i versamenti non erano dovuti e non erano effettuati i rimborsi. Tale regolamento, all'art. 1 del predetto d.P.R. n. 129 del 1999, stabiliva che non si procedesse all'accertamento dei tributi erariali, regionali e locali, qualora l'ammontare dovuto per ciascun credito, con riferimento ad ogni periodo di imposta, non superasse l'importo stabilito, fino al 31 dicembre 1997, di «lire trentaduemila» (corrispondenti ad euro 16,53); somma che rappresentava la soglia al di sotto della quale l'importo poteva essere qualificato di «modesta entità» e, come tale, non esigibile.

Secondo la Regione Veneto, la norma impugnata, nell'innalzare la soglia della «modesta entità» dei crediti tributari da «lire trentaduemila» (euro 16,53) ad «euro 30», violerebbe: a) l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, sotto il profilo del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; b) l'art. 119 Cost., in combinato disposto con gli artt. 97 e 118 Cost. e, quale norma interposta, con l'art. 11 del decreto legislativo 6 marzo 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario); c) l'art. 120 Cost., sotto il profilo del principio di leale collaborazione.

La ricorrente chiede altresì, in via cautelare, la sospensione dell'esecuzione della norma impugnata in considerazione del pregiudizio finanziario grave ed irreparabile che le deriverebbe dall'applicazione di detta norma.

2.– Nessuno di tali tre motivi di impugnazione può essere accolto e, pertanto, le corrispondenti questioni vanno dichiarate non fondate, con assorbimento dell'istanza cautelare.

2.1.– Con la prima questione, la ricorrente deduce la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto la disposizione impugnata conterrebbe non un «principio fondamentale di coordinamento del sistema tributario», ma una statuizione di dettaglio di immediata applicazione nei confronti delle Regioni e degli enti locali, non rientrante nella competenza dello Stato nella suddetta materia di potestà legislativa concorrente.

La questione non è fondata.

2.1.1.– Al riguardo, va preliminarmente rilevato che l'impugnato comma 10 dell'art. 3 del d.l. n. 16 del 2012 riguarda esclusivamente i «crediti tributari» e che il ricorso della Regione Veneto si riferisce soltanto alla riduzione che l'applicazione di tale comma apporterebbe al gettito sia dei tributi regionali cosiddetti «derivati» (cioè istituiti e disciplinati dalla legge statale ed il cui gettito è attribuito alle Regioni), sia delle addizionali regionali (e locali) sulle basi imponibili di tributi definibili come erariali in senso stretto (nel senso di tributi il cui gettito è attribuito allo Stato). Sotto il primo profilo, la natura tributaria dei crediti si desume dall'inequivoco tenore letterale della disposizione («crediti tributari»). Sotto il secondo profilo, la limitazione della richiesta della ricorrente si evince chiaramente dal contenuto del ricorso, nel quale si lamenta la riduzione del gettito – nell'ambito dei «tributi delle regioni» di cui al comma 1, lettera b), dell'art. 7 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione) – solo dei «tributi propri derivati istituiti e regolati da leggi statali, il cui gettito è attribuito alle Regioni» (lettera b, numero 1) e delle «addizionali sulle basi imponibili dei tributi erariali» (lettera b, numero 2), nel senso di addizionali regionali (e locali), senza che venga fatta menzione dei «tributi propri istituiti dalle regioni con proprie leggi in relazione ai presupposti non già assoggettati ad imposizione erariale» (lettera b, numero 3).

2.1.2.– Così delimitato il thema decidendum, deve osservarsi che è erroneo il presupposto interpretativo da cui muove la ricorrente, secondo il quale la disciplina dei crediti relativi a «tributi regionali derivati» è ascrivibile alla materia, di competenza legislativa concorrente, «coordinamento del sistema tributario» di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost.

In base alla costante giurisprudenza di questa Corte, infatti, i suddetti tributi regionali derivati e le indicate addizionali, in quanto istituiti e regolati dalla legge statale, rientrano nella materia «ordinamento tributario dello Stato», che l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. riserva alla competenza legislativa statale, a nulla rilevando che il gettito sia attribuito alle Regioni. Può qui soggiungersi (anche se il punto non rientra strettamente nel thema decidendum) che osservazioni analoghe valgono per i tributi locali «derivati», istituiti e regolati dalla legge statale ed il cui gettito è attribuito agli enti locali. La disciplina dei suddetti tributi «derivati» – analogamente a quella delle addizionali regionali, istituite con leggi statali, sulle basi imponibili di tributi erariali – è riservata, dunque, alla legge statale, con la conseguenza che, da un lato, il legislatore statale può introdurre norme non solo di principio, ma anche di dettaglio, e, dall'altro, l'intervento del legislatore regionale può integrare detta disciplina solo entro i limiti stabiliti dalla legislazione statale stessa (sentenze n. 123 del 2010, n. 298 e n. 216 del 2009, n. 2 del 2006, n. 397 del 2005, n. 241 e n. 37 del 2004, n. 311, n. 297 e n. 296 del 2003). Dall'erroneità del suddetto presupposto interpretativo della ricorrente discende la non fondatezza della censura in esame.

2.1.3.– A sostegno di una diversa conclusione non può essere invocata – come invece fa la Regione Veneto – la sentenza di questa Corte n. 30 del 2005.

Va innanzitutto rilevato che tale pronuncia ha ad oggetto l'art. 25 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2003), nella parte in cui prevedeva che, con appositi decreti ministeriali (costituenti regolamenti di delegificazione), fosse regolata la riscossione dei crediti “di modesto ammontare” di qualsiasi natura, anche tributaria, benché di competenza di altre amministrazioni. Detto art. 25 fissava direttamente anche alcuni criteri per la riscossione di tali crediti e, in particolare, con il comma 4 disponeva che, in sede di prima applicazione, l'importo dei crediti “di modesto ammontare” non poteva essere inferiore ad euro 12,00, consentendo così alle Regioni di fissare limiti più elevati. La sentenza n. 30 del 2005, nel riferirsi ad una norma riguardante i crediti di qualsiasi natura, deve qui essere esaminata limitatamente alle sue affermazioni in tema di crediti tributari. Nella pronuncia si precisa, quanto alla disciplina dei tributi «dello Stato», che questa rientra nella potestà legislativa esclusiva statale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., e si afferma, quanto alla disciplina dei tributi «degli altri enti», che per essa non può «che venire in considerazione la materia “[...] coordinamento della finanza pubblica”» (evidentemente intesa in senso ampio, comprensiva del «coordinamento del sistema tributario»), rientrante nella potestà legislativa concorrente di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. Ne segue che la pronuncia in discorso, là dove considera norma di principio la parte dell'art. 25 della legge n. 289 del 2002 secondo cui l'importo dei crediti “di modesto ammontare” non poteva essere inferiore ad euro 12,00, si riferisce chiaramente alla materia di competenza legislativa concorrente «coordinamento del sistema tributario» e, quindi, riguarda – per quanto attiene ai crediti di natura tributaria – la disciplina dei tributi non «dello Stato», ma «degli altri enti».

Poiché oggetto del presente giudizio di costituzionalità è una norma relativa ai tributi «derivati» e, quindi, a tributi indubbiamente «dello Stato» (cioè istituiti e regolati dallo Stato), la disciplina dei quali è di competenza legislativa esclusiva statale, non è pertinente (contrariamente a quanto affermato dalla ricorrente) il richiamo alla citata sentenza n. 30 del 2005, nella parte in cui si riferisce a tributi non statali e ad una competenza legislativa concorrente.

Per le stesse ragioni non è pertinente il richiamo della medesima sentenza là dove questa dichiara l'illegittimità costituzionale del sopra menzionato art. 25 della legge n. 289 del 2002, nella parte in cui tale articolo rinvia, in materia di potestà legislativa concorrente, a regolamenti di delegificazione (decreti ministeriali) la determinazione della misura minima dei crediti esigibili. Anche in questo caso, infatti, la sentenza si riferisce ad una ipotesi di competenza legislativa concorrente e, quindi, con riguardo ai crediti tributari, a tributi non dello Stato, istituiti e regolati da leggi regionali, cioè ad un tema estraneo a quello del presente giudizio di costituzionalità.

2.2.– Con la seconda questione, la Regione Veneto deduce la violazione dell'art. 119 Cost., in combinato disposto con gli artt. 97 e 118 Cost. e, quale «parametro interposto», con l'art. 11 del d.lgs. n. 68 del 2011, perché – in mancanza delle misure compensative previste dal citato art. 11 per il caso di diminuzione di entrate tributarie – la disposizione impugnata ridurrebbe il gettito dei tributi regionali di un importo tale (che la ricorrente indica in nove milioni di euro su base annua) da impedire il corretto esercizio delle attribuzioni della Regione (art. 118 Cost.), così violando la sua autonomia finanziaria (art. 119 Cost.) ed il principio di buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.). In particolare, l'art. 11 del d.lgs. n. 68 del 2011, viene evocato dalla ricorrente in quanto prevede che «gli interventi statali sulle basi imponibili e sulle aliquote dei tributi regionali [...] sono possibili, a parità di funzioni amministrative conferite, solo se prevedono la contestuale adozione di misure per la completa compensazione tramite modifica di aliquota o attribuzione di altri tributi»

Tale censura non è fondata.

La Regione, infatti, non ha fornito la prova del presupposto della censura, cioè del fatto che l'applicazione della norma impugnata determinerebbe una diminuzione del gettito dei tributi regionali «derivati» (e delle addizionali regionali su tributi erariali), in misura tale da compromettere lo svolgimento delle sue funzioni.

La ricorrente, in particolare, non ha dimostrato che la riscossione dei suddetti crediti tributari regionali di importo compreso tra euro 16,53 (già inesigibili in base alla previgente normativa) ed euro 30,00 (soglia introdotta dalla disposizione impugnata) non sarebbe antieconomica per l'entità dei costi di riscossione coattiva o spontanea. È appena il caso di osservare, a titolo esemplificativo, che la ricorrente non ha indicato né l'entità e le caratteristiche del gettito di ciascun tributo, in una con la dinamica delle sanzioni e con riferimento alla dedotta impossibilità di superare la soglia della franchigia; né la peculiarità delle fasi di accertamento e liquidazione dei vari tributi, con particolare riguardo ai costi di accertamento e di controllo; né la serie storica delle percentuali degli esiti negativi delle procedure di riscossione in relazione ad ogni prelievo fiscale regionale. Ciò implica che non risulta provato dalla difesa della Regione né l'an né il quantum della riduzione del gettito, restando, così, indimostrato l'assunto della ricorrente circa l'incidenza negativa della riduzione del gettito sugli equilibri della finanza della Regione Veneto e sull'esercizio delle funzioni regionali. L'evocazione a parametro dell'art. 11 del d.lgs. n. 68 del 2011, poi, è inammissibile, perché tale disposizione non costituisce norma di rango costituzionale e perché, versandosi in materia di competenza legislativa statale esclusiva (come sopra evidenziato), non costituisce neppure parametro interposto. E ciò a prescindere dal fatto che la norma impugnata non solo non comporta la riduzione delle basi imponibili o delle aliquote dei tributi regionali, cioè la condizione che, sola, legittimerebbe l'applicazione del citato art. 11; ma non ha neppure – come visto – l'effetto di provocare una significativa diminuzione del gettito dei medesimi tributi.

2.3.– Con la terza ed ultima questione, la ricorrente lamenta la violazione dell'art. 120 Cost., perché il denunciato comma 10 dell'art. 3 del d.l. n. 16 del 2012, quale convertito, con modificazioni, dalla legge n. 44 del 2012, non è stato preceduto da alcuna adeguata forma di leale collaborazione.

Neppure tale questione è fondata.

Come è stato sopra rilevato, infatti, la norma impugnata è stata adottata nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva statale in materia di «sistema tributario dello Stato», per la quale la Costituzione non impone alcun coinvolgimento delle Regioni. Inoltre, come osservato dalla parte resistente, l'esercizio dell'attività legislativa sfugge, in ogni caso, alle procedure di leale collaborazione (ex plurimis, sentenze n. 371 e n. 222 del 2008, n. 401 del 2007).

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 10, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazione tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento), convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 2012, n. 44, promosse, in riferimento agli articoli 117, terzo comma, 97, 118, 119 e 120 della Costituzione, nonché all'art. 11 del decreto legislativo 6 marzo 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario), dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 giugno 2013.

Franco GALLO, Presidente  
Aldo CAROSI, Redattore  
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 5 giugno 2013.

## **Sentenza: 5 giugno 2013, n. 122**

**Materia:** infrastrutture e trasporti

**Giudizio:** conflitto di attribuzione fra enti

**Limiti violati (dedotti dal ricorrente):** articolo 117 e articolo 118 Cost.; articolo 8, numeri 5), 6), 17), 18 e articoli 14 e 16 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo Statuto per il Trentino Alto Adige); articoli 19 e 20 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 e di opere pubbliche); articolo 1 della legge 21 dicembre 2001, n. 443 (Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive); principio di leale collaborazione

**Ricorrente:** Provincia autonoma di Trento

**Oggetto:** a) nota del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 19 giugno 2012, prot. n. 5438; b) gli “atti in essa citati e tra questi in particolare l’atto, formale o informale, del Ministro delle infrastrutture e trasporti, attraverso il quale “in sede di esame in prima lettura da parte del Consiglio dei trasporti e telecomunicazioni del 22 marzo u.s., l’Italia ha espresso il definitivo parere favorevole riguardo alla proposta di regolamento Com (2011)650 nella parte in cui tale proposta comprende la realizzazione della “Valdastico Nord”; “tutti gli eventuali altri atti o attività, mai comunicati alla ricorrente Provincia, dai quali risulta, mediante l’inserimento nella Rete europea, la definitiva intenzione del Governo di procedere alla realizzazione dell’autostrada Valdastico Nord a prescindere dalla necessaria intesa con la Provincia di Trento”

**Esito:** inammissibilità del conflitto in relazione alla nota prot. n. 5438 del 2012; inammissibilità del conflitto in relazione agli atti citati nella suddetta nota; inammissibilità in relazione a “tutti gli eventuali altri atti o attività, mai comunicati alla ricorrente Provincia, dai quali risulta, mediante l’inserimento nella Rete europea la definitiva intenzione del Governo di procedere alla realizzazione dell’autostrada Valdastico Nord a prescindere dalla necessaria intesa con la Provincia di Trento”; spettanza allo Stato e per esso al Ministero delle infrastrutture e trasporti di esprimere il definitivo parere favorevole riguardo alla proposta di regolamento COM (2011)650

**Estensore nota:** Francesca Casalotti

Il conflitto di attribuzione tra enti in questione è promosso dalla Provincia autonoma di Trento con riferimento agli atti sopraelencati in quanto questi vanificherebbero la necessità dell’intesa con la ricorrente ai fini della progettazione e realizzazione del tronco “Trento - Valdastico Piovene” dell’Autostrada Trento Rovigo (noto come Valdastico nord), che insiste sul territorio provinciale.

Il riparto di competenze relativo al completamento del tratto autostradale in questione è già stato oggetto di due conflitti di attribuzione, promossi con riferimento agli stessi parametri evocati nel presente giudizio e decisi entrambi con la sentenza n. 62 del 2011.

La Corte, in tale decisione, aveva stabilito che l’autostrada Trento Rovigo, ed, in particolare, il tronco Trento- Valdastico - Piovene Rocchette, rientra nella prescrizione di cui all’art. 19, lett. b), d.P.R. n. 381 del 1974, che stabilisce che - con riferimento alle autostrade il cui tracciato interessa soltanto il territorio provinciale e quello di una Regione finitima - è necessaria l’intesa con la Provincia interessata, salvo che non si tratti di provvedimenti successivi all’atto di concessione che sia astato emanato anteriormente all’entrata in vigore [della stessa norma di attuazione], anche se relativi a varianti, completamenti e prolungamenti del tracciato originario.

Tale disposizione, in quanto norma di attuazione dello statuto speciale della Regione Trentino Alto Adige /Sudtirolo, costituisce ai fini del giudizio parametro di legittimità costituzionale delle leggi statali e regionali ricadenti nel suo ambito di disciplina.

Nella stessa decisione, peraltro, la Corte aveva anche precisato che non sono richieste due intese, ma che la medesima intesa è necessaria a doppio titolo, sia per effetto della norma di attuazione di cui all'art. 19 d.P.R. n. 381 del 1974 sia per effetto dell'art. 1, comma 1, della l. n. n. 443 del 2001 (che stabilisce che l'individuazione delle infrastrutture pubbliche e private e degli insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale è operata a mezzo di un programma predisposto dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, d'intesa con i Ministri competenti e le Regioni o Province autonome interessate).

Infine, sempre nella stessa decisione, la Corte aveva aggiunto "quanto al bando di concorso per la progettazione provvisoria e definitiva dell'opera, impugnato in via consequenziale dalla ricorrente, si deve ritenere che lo stesso non possieda una lesività attuale [...]. Solo se alla programmazione a progettazione dovessero seguire concreti atti di realizzazione dell'opera sarebbe indispensabile l'intesa con la Provincia stessa, la cui mancanza avrebbe l'effetto di arrestare il procedimento".

Tali affermazioni costituiscono i presupposti del giudizio deciso con la sentenza n. 122 del 2013.

La Corte passa poi ad esaminare separatamente gli atti impugnati e le relative censure.

Con riferimento alla nota del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 19 giugno 2012, prot. n. 5438 – che, ad avviso della ricorrente sarebbe lesiva delle prerogative costituzionali e statutarie della Provincia autonoma in quanto disporrebbe l'inserimento della Valdastico Nord nella nuova rete transeuropea dei trasporti (ed, in particolare, nella rete comprensive TEN-T nazionale), senza la previa intesa con la Provincia stessa – il conflitto di attribuzione deve ritenersi inammissibile.

Tale nota costituisce, infatti, la risposta fornita dalla Direzione generale per lo sviluppo del territorio, la programmazione ed i progetti internazionali del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ad una precisa richiesta di documenti avanzata dalla Provincia autonoma stessa. In questa nota il dirigente competente indica tutti gli atti posti in essere dal Ministero nell'ambito del processo di definizione dei nuovi regolamenti dell'Unione europea TEN-T e segnatamente dei regolamenti COM(2011)650 e COM(2011)655, ricostruisce la successione degli adempimenti che si sono resi necessari, richiama le tappe salienti del negoziato con la Commissione europea.

Dunque, tale nota - limitandosi a inserire tra la cartografia che correda il regolamento COM(2011)650 [...], la sezione relativa all'autostrada A31 Valdastico come sezione autostradale pianificata all'interno della rete comprensive TEN-T nazionale - non è in sé lesiva delle attribuzioni provinciali ma costituisce semplicemente il documento con il quale la Provincia autonoma ha ufficialmente appreso tale inserimento.

Sotto questo profilo la Corte sottolinea poi che negli ultimi due capoversi della nota impugnata - nella parte in cui si afferma che "non sono state aperte le consultazioni con le amministrazioni regionali né con altri enti territoriali, rinviando eventuali confronti nelle sedi ove tali amministrazioni sono costituite unitariamente presso le istituzioni europee" - non si nega affatto la necessità dell'intesa.

Dopo aver affermato che la nota n. 5438 del 2012 non è in sé lesiva, la Corte procede poi a valutare se lo siano gli atti in essa richiamati.

A tal proposito il giudice delle leggi dichiara inammissibile il ricorso per conflitto in relazione alla generica indicazione degli "atti citati nella suddetta nota".

La Provincia, secondo la Corte, avrebbe dovuto indicare gli atti asseritamente lesivi e motivare adeguatamente sul punto. A tal proposito la Corte precisa poi che l'unico atto richiamato nella nota è l'atto, formale o informale, del Ministro delle infrastrutture e trasporti, attraverso il quale "in sede di esame in prima lettura da parte del Consiglio dei trasporti e telecomunicazioni del 22 marzo u.s., l'Italia ha espresso il definitivo parere favorevole riguardo alla proposta di

regolamento COM (2011)650 nella parte in cui tale proposta comprende la realizzazione della Valdastico Nord.

Anche con riferimento a questo atto, a prescindere dalla generica individuazione dello stesso, la ricorrente intende censurare il comportamento del Governo italiano che avrebbe inteso superare la necessità dell'intesa con la Provincia, proponendo l'inserimento della Valdastico Nord nella rete transeuropea dei trasporti, da approvarsi con un regolamento dell'Unione europea.

A questo proposito la Corte richiama quanto già affermato in precedenti pronunce con riferimento alla definizione di atto idoneo ad innescare un conflitto intersoggettivo di attribuzione come «qualsiasi comportamento significativo, imputabile allo Stato o alla Regione, che sia dotato di efficacia e rilevanza esterna e che – anche se preparatorio o non definitivo – sia comunque diretto “ad esprimere in modo chiaro ed inequivoco la pretesa di esercitare una data competenza, il cui svolgimento possa determinare una invasione nella altrui sfera di attribuzioni o, comunque, una menomazione altrettanto attuale delle possibilità di esercizio della medesima (ex plurimis sentenze n. 382 del 2006, n. 211 del 1994 e n. 771 del 1988)» (sentenza n. 332 del 2011).

Quanto al merito, la Corte ricostruisce l'oggetto del dibattito in corso a livello europeo e il contenuto delle proposte di regolamento TEN-T.

Sotto questo profilo entrambe le parti concordano che a partire dal 2014 la rete di trasporto europea si articolerà in due distinti livelli di pianificazione: da un lato la rete estesa o globale (comprehensive network) che concorre agli obiettivi di coesione sociale ed economica delle regioni europee; dall'altro la rete prioritaria o centrale (core network) di interesse strategico europeo. Nel caso di specie, lo stato italiano ha fornito alla Commissione europea su sua esplicita richiesta una proposta nazionale per la comprehensive network. Per quanto riguarda la rete stradale il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha inviato la relativa documentazione che comprende, tra gli assi di rilevanza locale, la sezione dell'autostrada A/31 Valdastico, come sezione autostradale pianificata all'interno della rete comprehensive TEN-T nazionale.

Tale attività, secondo la difesa dello stato, si collocherebbe nell'ambito di una procedura di revisione da cui dipende la possibilità di accedere ai contributi TEN-T per il periodo 2014-2020.

In sostanza, la realizzazione della Valdastico Nord non sarebbe imposta dal suo inserimento nella rete transeuropea dei trasporti, ma quest'ultimo sarebbe soltanto una condizione per accedere eventualmente ai finanziamenti dell'Unione Europea.

Quanto al contenuto della proposta di regolamento COM(2011)650 questa prevede un comma 4 dell'art. 1 che stabilisce “il regolamento prevede misure per la realizzazione della rete trans europea. La realizzazione dei progetti di interesse comune dipende dal loro grado di maturità, dalla conformità con le procedure giuridiche nazionali e dell'Ue ed alla disponibilità di risorse finanziarie, fatto salvo l'impegno finanziario di uno Stato membro o dell'Unione”.

In considerazione del riconoscimento da parte della stessa provincia che il testo del regolamento così formulato, sarebbe compatibile con la subordinazione della realizzazione dell'opera all'intesa con la stessa Provincia, la Corte dichiara che spetta allo Stato proporre l'inserimento del tratto autostradale in questione nella rete transeuropea dei trasporti in quanto tale inserimento non pregiudica la necessaria acquisizione dell'intesa con la Provincia autonoma.

Da ultimo, con riferimento a tutti gli eventuali altri atti o attività dai quali risulta, secondo la ricorrente, mediante l'inserimento nella rete transeuropea, la definitiva intenzione del Governo di procedere alla realizzazione dell'autostrada Valdastico Nord a prescindere dalla necessaria intesa con la Provincia, la Corte dichiara inammissibile il conflitto a causa dell'estrema genericità del ricorso sul punto.

In particolare, secondo la Corte, manca nel caso di specie la stessa individuazione degli atti impugnati, che risulta preliminare rispetto alla valutazione dell'idoneità lesiva degli stessi e alla verifica della sussistenza delle ragioni di censura.

**Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti. Opere pubbliche - Progettazione e realizzazione del tronco Trento-Valdastico-Piovene dell'autostrada A/31 Trento-Rovigo, meglio noto come Valdastico Nord, insistente sul territorio della Provincia di Trento - Nota del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 19 giugno 2012, n.**



5438, che comunica l'inserimento della Valdastico Nord nella nuova rete transeuropea dei trasporti - Ricorso per conflitto di attribuzione fra enti promosso dalla Provincia di Trento - Asserita esclusione della previa intesa con la Provincia, lesiva delle attribuzioni provinciali - Nota non lesiva in se' delle attribuzioni provinciali - Inammissibilità del ricorso. - Nota del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 19 giugno 2012, n. 5438. - Costituzione, artt. 117 e 118; statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, numeri 5), 6), 17) e 18), 14 e 16; d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381, artt. 19 e 20; legge 21 dicembre 2001, n. 443, art. 1.

Opere pubbliche - Progettazione e realizzazione del tronco Trento-Valdastico-Piovene dell'autostrada A/31 Trento-Rovigo, meglio noto come Valdastico Nord, insistente sul territorio della Provincia di Trento - Atti citati nella nota del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 19 giugno 2012, n. 5438 - Ricorso per conflitto di attribuzione fra enti promosso dalla Provincia di Trento - Asserita esclusione della previa intesa con la Provincia, lesiva delle attribuzioni provinciali - Genericità nell'indicazione degli atti oggetto del ricorso - Difetto di motivazione - Inammissibilità del ricorso. - Atti citati nella nota del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 19 giugno 2012, n. 5438. - Costituzione, artt. 117 e 118; statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, numeri 5), 6), 17) e 18), 14 e 16; d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381, artt. 19 e 20; legge 21 dicembre 2001, n. 443, art. 1.

Opere pubbliche - Progettazione e realizzazione del tronco Trento-Valdastico-Piovene dell'autostrada A/31 Trento-Rovigo, meglio noto come Valdastico Nord, insistente sul territorio della Provincia di Trento - Nota del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 19 giugno 2012, n. 5438, che comunica l'inserimento della Valdastico Nord nella nuova rete transeuropea dei trasporti - Ricorso per conflitto di attribuzione fra enti promosso dalla Provincia di Trento - Asserita esclusione della previa intesa con la Provincia, lesiva delle attribuzioni provinciali - Insussistenza - Erroneità del presupposto interpretativo - Dichiarazione che spettava allo Stato, e per esso al Ministero delle infrastrutture e trasporti, esprimere il definitivo parere favorevole riguardo alla proposta di regolamento COM(2011)650, nei sensi di cui in motivazione. - Nota del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 19 giugno 2012, n. 5438. - Costituzione, artt. 117 e 118; statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, numeri 5), 6), 17) e 18), 14 e 16; d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381, artt. 19 e 20; legge 21 dicembre 2001, n. 443, art. 1.

Opere pubbliche - Progettazione e realizzazione del tronco Trento-Valdastico-Piovene dell'autostrada A/31 Trento-Rovigo, meglio noto come Valdastico Nord, insistente sul territorio della Provincia di Trento - Atti o attività eventuali, non comunicati, dai quali risulta, mediante l'inserimento nella Rete europea, la definitiva intenzione del Governo di procedere alla realizzazione dell'autostrada Valdastico Nord - Ricorso per conflitto di attribuzione fra enti promosso dalla Provincia di Trento - Asserita esclusione della previa intesa con la Provincia, lesiva delle attribuzioni provinciali - Genericità del ricorso e degli atti oggetto del ricorso - Inammissibilità. - Atti o attività eventuali, non comunicati, dai quali risulta, mediante l'inserimento nella Rete europea, la definitiva intenzione del Governo di procedere alla realizzazione dell'autostrada Valdastico Nord a prescindere dalla necessaria intesa con la Provincia di Trento. - Costituzione, artt. 117 e 118; statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, numeri 5), 6), 17) e 18), 14 e 16; d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381, artt. 19 e 20; legge 21 dicembre 2001, n. 443, art. 1. (GU 1<sup>a</sup> Serie Speciale - Corte Costituzionale n.24 del 12-6-2013)

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito della nota del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 19 giugno 2012, prot. n. 5438, promosso dalla Provincia autonoma di Trento con ricorso notificato il 9 agosto 2012, depositato in cancelleria il 17 agosto 2012 ed iscritto al n. 8 del registro conflitti tra enti 2012.

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

*udito* nell'udienza pubblica del 7 maggio 2013 il Giudice relatore Gaetano Silvestri;

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

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1.– La Provincia autonoma di Trento, in persona del Presidente pro tempore, ha proposto conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri in relazione: a) alla nota del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 19 giugno 2012, prot. n. 5438, ricevuta dalla Presidenza della Provincia il 27 giugno 2012; b) agli «atti in essa citati, e tra questi in particolare [all]’atto, formale o informale, del Ministro delle infrastrutture e trasporti, citato nella predetta nota e mai prima reso noto alla ricorrente Provincia, attraverso il quale “in sede di esame in prima lettura da parte del Consiglio trasporti e telecomunicazioni del 22 marzo u.s., l’Italia ha espresso il definitivo parere favorevole riguardo alla proposta di regolamento COM(2011)650”, nella parte in cui tale proposta comprende la realizzazione della “Valdastico Nord”»; c) a «tutti gli eventuali altri atti o attività, mai comunicati alla ricorrente Provincia, dai quali risulta, mediante l’inserimento nella Rete europea, la definitiva intenzione del Governo di procedere alla realizzazione dell’autostrada “Valdastico Nord” a prescindere dalla necessaria intesa con la Provincia di Trento».

Secondo la ricorrente, gli atti impugnati violerebbero gli articoli 117 e 118 della Costituzione, gli artt. 8, numeri 5), 6), 17) e 18), 14 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), gli artt. 19 e 20 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), l’art. 1 della legge 21 dicembre 2001, n. 443 (Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive) ed il principio di leale collaborazione.

2.– La Provincia autonoma di Trento promuove, quindi, un conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, riguardo agli atti poco sopra elencati, in quanto gli stessi vanificherebbero la necessità dell’intesa con la ricorrente al fine della progettazione e realizzazione del tronco Trento-Valdastico-Piovene dell’autostrada A/31 Trento-Rovigo, meglio noto come Valdastico Nord, che insiste sul territorio provinciale.

Il riparto di competenze in merito al completamento del tratto autostradale in questione è già stato oggetto di due conflitti di attribuzione, promossi in relazione agli stessi parametri evocati nel presente giudizio e definiti con la sentenza n. 62 del 2011. In questa decisione, la Corte ha affermato che «L’autostrada Trento-Rovigo, ed in particolare il tronco Trento-Valdastico-Piovene Rocchette, rientra a pieno titolo nella prescrizione contenuta nell’art. 19, lettera b), d.P.R. n. 381 del 1974, che in quanto norma di attuazione dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, costituisce parametro di legittimità costituzionale delle leggi statali e regionali ricadenti nel suo ambito di disciplina. La disposizione citata stabilisce che, per quanto riguarda le autostrade, il cui tracciato interessa soltanto il territorio provinciale e quello di una Regione finitima, è necessaria l’intesa con la Provincia interessata, salvo che non si tratti di “provvedimenti successivi all’atto di concessione che sia stato emanato anteriormente all’entrata in vigore [della stessa norma di attuazione], anche se relativi a varianti, completamenti e prolungamenti del tracciato originario”» (sentenza n. 62 del 2011, punto 6 del Considerato in diritto).

Nella medesima decisione è stato altresì precisato che «non sono richieste due intese, ma che la medesima intesa è necessaria a doppio titolo, sia per effetto della norma di attuazione citata, sia per effetto dell’art. 1, comma 1, della legge n. 443 del 2001» (punto 7 del Considerato in diritto).

Da ultimo, questa Corte ha aggiunto: «Quanto al bando di concorso per la progettazione provvisoria e definitiva dell’opera, impugnato in via consequenziale dalla ricorrente, si deve ritenere che lo stesso non possieda una lesività attuale, come affermato peraltro dal giudice amministrativo adito dalla stessa Provincia autonoma di Trento. Solo se alla programmazione e

progettazione dovessero seguire concreti atti di realizzazione dell'opera sarebbe indispensabile l'intesa con la Provincia stessa, la cui mancanza avrebbe l'effetto di arrestare il procedimento» (sentenza n. 62 del 2011, punto 8 del Considerato in diritto).

Le precedenti affermazioni mantengono inalterata la loro validità e pertanto devono essere assunte quali presupposti dell'odierno giudizio per conflitto.

3.– La stessa Provincia autonoma riconosce che la necessità dell'intesa è stata ulteriormente confermata in una serie di atti posti in essere successivamente alla citata pronunzia di questa Corte.

La nota 19 giugno 2012, prot. n. 5438, oggetto dell'odierno conflitto, si porrebbe, invece, in linea di discontinuità con la ritenuta necessità dell'intesa. Infatti, la nota impugnata e gli atti in essa richiamati, disponendo l'inserimento della Valdastico Nord nella nuova rete transeuropea dei trasporti (ed in particolare nella rete comprensive TEN-T nazionale) senza la previa intesa con la Provincia autonoma, avrebbero prodotto una lesione delle prerogative costituzionali e statutarie di quest'ultima.

La ricorrente si duole, pertanto, di non essere mai stata coinvolta durante il processo decisionale che ha portato i rappresentanti del Governo italiano ad esprimere, in data 22 marzo 2012, il definitivo parere favorevole riguardo alla proposta di regolamento COM(2011)650, relativa alla suddetta rete dei trasporti.

4.– La pluralità degli atti impugnati rende necessario un esame separato di questi e delle relative censure.

4.1.– Il conflitto di attribuzione promosso in relazione alla nota del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 19 giugno 2012, prot. n. 5438, è inammissibile.

La nota impugnata costituisce la risposta fornita dalla Direzione Generale per lo sviluppo del territorio, la programmazione ed i progetti internazionali del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ad una precisa richiesta di documenti, avanzata dalla Provincia autonoma in data 8 giugno 2012 e ricevuta dal Ministero in data 15 giugno 2012. In questa nota il dirigente competente indica tutti gli atti posti in essere dal Ministero nell'ambito del processo di definizione dei nuovi regolamenti dell'Unione europea TEN-T, e, segnatamente, del regolamento COM(2011)650 e del regolamento COM(2011)655. Viene, quindi, ricostruita la successione degli adempimenti che si sono resi necessari a tal fine (fra i quali, la nota ANAS del 10 settembre 2010); sono, inoltre, richiamate le tappe salienti del negoziato con la Commissione europea.

Il dirigente dà, inoltre, notizia del fatto che «in sede di esame in prima lettura da parte del Consiglio trasporti e telecomunicazioni del 22 marzo u.s., l'Italia ha espresso il definitivo parere favorevole riguardo alla proposta di regolamento COM(2011)650, sulla quale è attualmente in corso l'istruttoria da parte delle competenti commissioni del Parlamento europeo».

La nota impugnata si conclude con le seguenti affermazioni: «Per effetto delle attività sopra sommariamente descritte, nella cartografia che correda il regolamento COM(2011)650, e, segnatamente nella mappa n. 8 “stradale”, è presente la sezione relativa all'autostrada A31 Valdastico come sezione autostradale pianificata all'interno della rete comprensive TEN-T nazionale. In conclusione, giova precisare che durante tutto il processo decisionale che ha condotto alla definizione dell'attuale proposta di regolamenti TEN-T, la Commissione europea ha chiesto ai singoli Stati membri di formulare proposte che riflettessero, in una visione nazionale, il massimo significato e valore aggiunto per una dimensione di rete di trasporto a scala europea. Per questo motivo, non sono state aperte consultazioni con le amministrazioni regionali né con altri enti territoriali, rinviando eventuali confronti nelle sedi ove tali amministrazioni sono costituite unitariamente presso le istituzioni europee».

Da quanto sopra riportato si deduce che la nota non è in sé lesiva delle attribuzioni provinciali ma costituisce il documento con il quale la ricorrente ha ufficialmente appreso che la Valdastico Nord è stata inserita nella rete comprensive TEN-T nazionale.

Né può sostenersi – come fa, invece, la ricorrente – che il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti abbia dichiarato che non è necessario il coinvolgimento della Provincia autonoma di Trento nell'adozione degli atti volti alla realizzazione, nella stessa Provincia, della sezione dell'Autostrada A/31 Valdastico Nord. Infatti, negli ultimi due capoversi della nota impugnata non si nega la necessità dell'intesa ma si precisa che «non sono state aperte consultazioni con le amministrazioni regionali né con altri enti territoriali, rinviando eventuali confronti nelle sedi ove tali amministrazioni sono costituite unitariamente presso le istituzioni europee».

Quest'ultima affermazione non può, senza dubbio, consentire l'elusione della necessità dell'intesa, derivante dal quadro costituzionale e statutario ricostruito nella sentenza n. 62 del 2011. Tuttavia essa, nel presente giudizio, non vale a far acquisire alla nota impugnata un'idoneità lesiva di cui la stessa, in sé e per sé, è priva per le ragioni sopra indicate.

Deve pertanto concludersi, relativamente all'atto in questione, per l'inammissibilità del ricorso per conflitto.

4.2.– Se, dunque, la nota 19 giugno 2012, n. 5438, non è in sé lesiva, occorre valutare se lo siano gli atti in essa richiamati, il cui contenuto è stato ufficialmente conosciuto dalla ricorrente solo il 27 giugno 2012.

4.2.1.– Preliminarmente, deve essere dichiarato inammissibile il ricorso per conflitto in relazione alla generica indicazione degli «atti citati nella suddetta nota». La Provincia ricorrente avrebbe dovuto, infatti, indicare gli atti asseritamente lesivi e, soprattutto, motivare adeguatamente sul punto. L'assoluta genericità nell'indicazione sia degli atti sia delle ragioni di illegittimità degli stessi conduce ad una pronuncia di inammissibilità.

4.2.2.– L'unico atto, richiamato nella nota e specificamente censurato, è l'atto, «formale o informale», del Ministro delle infrastrutture e trasporti, attraverso il quale «in sede di esame in prima lettura da parte del Consiglio trasporti e telecomunicazioni del 22 marzo u.s., l'Italia ha espresso il definitivo parere favorevole riguardo alla proposta di regolamento COM(2011)650», nella parte in cui tale proposta comprende la realizzazione della Valdastico Nord.

A prescindere dalla generica individuazione («formale o informale») dell'atto impugnato, deve ritenersi censurato in generale il comportamento del Governo italiano, che, nella prospettazione della ricorrente, avrebbe inteso superare la necessità dell'intesa con la Provincia, proponendo l'inserimento della Valdastico Nord nella rete transeuropea dei trasporti, da approvarsi con un regolamento dell'Unione europea.

Questa Corte ha più volte ribadito che «costituisce atto idoneo ad innescare un conflitto intersoggettivo di attribuzione qualsiasi comportamento significativo, imputabile allo Stato o alla Regione, che sia dotato di efficacia e rilevanza esterna e che – anche se preparatorio o non definitivo – sia comunque diretto “ad esprimere in modo chiaro ed inequivoco la pretesa di esercitare una data competenza, il cui svolgimento possa determinare una invasione nella altrui sfera di attribuzioni o, comunque, una menomazione altrettanto attuale delle possibilità di esercizio della medesima” (ex plurimis, sentenze n. 382 del 2006, n. 211 del 1994 e n. 771 del 1988)» (sentenza n. 332 del 2011).

Quanto al merito, è necessario ricostruire l'oggetto del dibattito in corso a livello europeo e, soprattutto, il contenuto delle proposte di regolamento TEN-T.

Al riguardo, entrambe le parti affermano che, a partire dal 2014, la rete di trasporto europea si articolerà in due distinti livelli di pianificazione: da un lato, la cosiddetta rete estesa o globale (comprehensive network) che concorre agli obiettivi di coesione sociale ed economica delle regioni europee; dall'altro, la cosiddetta rete prioritaria o centrale (core network), di interesse strategico europeo. Ai fini dell'aggiornamento delle cartografie nonché della revisione della rete infrastrutturale nazionale, lo Stato italiano ha fornito alla Commissione europea, su sua esplicita richiesta, formulata a tutti gli Stati membri, una proposta nazionale per la comprehensive network.

Per quanto riguarda la rete stradale, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha inviato la relativa documentazione, che comprende, tra gli assi di rilevanza locale, la sezione dell'autostrada A/31 Valdastico, come sezione autostradale pianificata all'interno della rete comprensive TEN-T nazionale.

Secondo la difesa statale, il lavoro svolto sarebbe mirato a fornire alla Commissione europea una proposta che rifletta, in una visione nazionale, «il massimo significato e valore aggiunto per una dimensione di rete di trasporto a scala europea»; tale attività si collocherebbe nell'ambito di una procedura di revisione da cui dipende la possibilità di accedere ai contributi TEN-T per il periodo 2014-2020.

Da ultimo, lo stesso resistente conferma che, in sede di esame in prima lettura da parte del Consiglio trasporti e telecomunicazioni del 22 marzo 2012, l'Italia ha espresso il definitivo parere favorevole riguardo alla proposta di regolamento COM(2011)650, sulla quale è in corso l'istruttoria da parte delle competenti commissioni del Parlamento europeo.

Dunque, ricorrente e resistente concordano nella ricostruzione dei fatti, con la precisazione (operata dal Governo) che l'inserimento della Valdastico Nord sarebbe necessario per accedere ai contributi TEN-T nel caso in cui si decidesse di realizzare l'opera in questione.

In sostanza, la realizzazione della Valdastico Nord non sarebbe imposta dal suo inserimento nella rete transeuropea dei trasporti, ma quest'ultimo sarebbe soltanto una condizione per accedere, eventualmente, ai finanziamenti dell'Unione.

Quanto al contenuto della proposta di regolamento COM(2011)650, essa è volta a stabilire «orientamenti per lo sviluppo di una rete transeuropea dei trasporti comprendente una struttura a doppio strato, vale a dire la rete globale sulla quale è istituita la rete centrale» (art. 1, comma 1, sia nella versione recata dal Documento del Consiglio dell'Unione europea, 15 marzo 2012, n. 7537/12, sia in quella, successiva, del Documento del Consiglio dell'Unione europea, 28 marzo 2012, n. 8047/12).

In entrambe le versioni della proposta di regolamento è, inoltre, contenuto un comma 4 dell'art. 1, dal seguente tenore: «Il regolamento prevede misure per la realizzazione della rete transeuropea. La realizzazione dei progetti di interesse comune dipende dal loro grado di maturità, dalla conformità con le procedure giuridiche nazionali e dell'UE e dalla disponibilità di risorse finanziarie, fatto salvo l'impegno finanziario di uno Stato membro o dell'Unione».

È la stessa difesa della Provincia che, nella memoria depositata in prossimità dell'udienza, riferisce dell'inserimento di questo comma e soprattutto dell'inciso che condiziona la realizzazione dei progetti alla «conformità con le procedure giuridiche nazionali», precisando che, così formulato, il testo del regolamento sarebbe compatibile con la subordinazione della realizzazione dell'opera all'intesa con la stessa Provincia.

Quest'ultima, sempre nella memoria, aggiunge di non avere «alcuna obiezione» all'inserimento della Valdastico Nord nella rete TEN-T qualora tale inserimento sia finalizzato a consentire l'accesso ai finanziamenti europei e la realizzazione dell'opera sia subordinata al raggiungimento dell'intesa.

D'altra parte, dagli atti allegati al ricorso si apprende che, in occasione della Conferenza di servizi del 24 aprile 2012, la Provincia autonoma di Trento ha manifestato una generica disponibilità alla realizzazione dell'opera, sempre previa intesa.

La Provincia si duole invece (e per questa ragione insiste nel chiedere l'accoglimento del ricorso per conflitto) del fatto che «non esiste alcuna garanzia giuridica che il testo finale del regolamento [...] corrisponda a quanto sopra riportato, né il Governo italiano ha provveduto ad assicurare che l'inserimento della Valdastico Nord nella rete globale avvenga in tale contesto meramente facoltizzante».

Quanto alla proposta di regolamento, occorre aggiungere che, alla data odierna, essa non risulta definitivamente approvata, anzi l'iter si è arrestato all'acquisizione del parere del Comitato delle Regioni, reso il 3 maggio 2012 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea del

27 luglio 2012. Il parere è favorevole con alcune proposte di emendamento che però non toccano il citato art. 1, comma 4.

Dunque quest'ultima norma, nella prima come nella seconda delle versioni proposte, contiene una clausola che esplicitamente subordina «la realizzazione dei progetti di interesse comune» alla loro «conformità con le procedure giuridiche nazionali e dell'UE», oltre che al «loro grado di maturità» e alla «disponibilità di risorse finanziarie». Risulta evidente, allora, come non sia affatto pregiudicata la necessità dell'intesa con la ricorrente Provincia autonoma al fine della realizzazione della Valdastico Nord.

Pertanto, l'assunto della difesa provinciale si fonda su un erroneo presupposto interpretativo, che determina il rigetto del conflitto promosso con riferimento ai sopra indicati parametri costituzionali e statutari relativi al riparto di competenze tra Stato e Provincia autonoma. D'altra parte, non viene qui in rilievo – in quanto non espressamente richiamata dalla ricorrente – la problematica connessa al ruolo delle Regioni e delle Province autonome nella fase ascendente del diritto dell'Unione europea (di recente oggetto di una nuova disciplina ad opera della legge 24 dicembre 2012, n. 234 «Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea»).

Deve essere, quindi, dichiarato che spettava allo Stato proporre l'inserimento del tratto autostradale Valdastico Nord nella rete transeuropea dei trasporti, in quanto tale inserimento non pregiudica la necessaria acquisizione dell'intesa con la Provincia autonoma.

4.3.– Da ultimo, la ricorrente solleva conflitto di attribuzione in relazione a «tutti gli eventuali altri atti o attività», dai quali risulta, mediante l'inserimento nella rete transeuropea, la definitiva intenzione del Governo di procedere alla realizzazione dell'autostrada Valdastico Nord a prescindere dalla necessaria intesa con la Provincia di Trento.

Il conflitto deve essere dichiarato inammissibile con riferimento a quest'ultima categoria indefinita di atti impugnati, a causa dell'estrema genericità del ricorso sul punto. Manca, infatti, la stessa individuazione degli atti impugnati, che è preliminare rispetto alla valutazione dell'idoneità lesiva degli stessi e alla verifica della sussistenza delle ragioni di censura.

Per le ragioni anzidette, il ricorso si presenta, in questa parte, inammissibile per l'insufficiente individuazione degli atti impugnati e per l'estrema genericità che lo connota (ex plurimis, sentenze n. 62 del 2011, n. 105 del 2009, n. 329 del 2008, n. 380 del 2007).

per questi motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile il conflitto di attribuzione promosso dalla Provincia autonoma di Trento in relazione alla nota del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 19 giugno 2012, n. 5438, ricevuta dalla Presidenza della Provincia il 27 giugno 2012;

2) dichiara inammissibile il conflitto di attribuzione promosso dalla Provincia autonoma di Trento in relazione agli «atti citati nella suddetta nota»;

3) dichiara inammissibile il conflitto di attribuzione promosso dalla Provincia autonoma di Trento in relazione a «tutti gli eventuali altri atti o attività, mai comunicati alla ricorrente Provincia, dai quali risulta, mediante l'inserimento nella Rete europea, la definitiva intenzione del Governo di procedere alla realizzazione dell'autostrada Valdastico Nord a prescindere dalla necessaria intesa con la Provincia di Trento»;

4) dichiara che spettava allo Stato, e per esso al Ministro delle infrastrutture e trasporti, esprimere il definitivo parere favorevole riguardo alla proposta di regolamento COM(2011)650, nei sensi di cui in motivazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 giugno 2013.

Franco GALLO, Presidente  
Gaetano SILVESTRI, Redattore  
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 5 giugno 2013.

## **Sentenza: 7 giugno 2013, n. 130**

**Materia:** limiti alla spesa per il personale

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** articolo 117 Cost. comma 3

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** articolo 14 comma 3 legge Regione Piemonte 29 aprile 2011, n. 7 (Modifiche alla legge regionale 28 luglio 2008, n. 23 “disciplina dell’organizzazione degli uffici regionali e disposizioni concernenti la dirigenza e il personale” in attuazione del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 e adeguamento al decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, della Regione); articolo 48 comma 3 legge Regione Sardegna 12 giugno 2006, n. 9 (Conferimento di funzioni e compiti agli enti locali)

**Esito:** illegittimità della norma impugnata

**Estensore nota:** Alessandra Cecconi

Con la disposizione oggetto di impugnazione, la Regione Piemonte introduce una serie di deroghe a quanto stabilito dal d.l. n. 78/2010 il cui articolo 14 fa divieto alle amministrazioni di assumere personale oltre il limite del 20% della spesa corrispondente alle cessazioni dell’anno precedente.

La norma impugnata, infatti, stabilisce che detto limite non si applica, da un lato, a tutti i contratti che non comportano un aggravio per il bilancio regionale; dall’altro lato, ad una serie di tipologie di contratti – tutti a tempo determinato – elencati dalla stessa norma.

La Corte ritiene che la norma sia illegittima in quanto con riferimento ai contratti che, secondo la Regione non comportano aggravio per il bilancio regionale, essa deroga dichiaratamente ad un principio fondamentale della legislazione statale, determinando una evidente lesione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento civile.

Le spese di personale finanziate con fondi europei non escludono che esse abbiano comunque incidenza sul bilancio regionale poiché le stesse “immancabilmente impongono un contributo di spesa anche a carico dell’ente pubblico beneficiario del finanziamento comunitario o dello Stato”. Rileva inoltre che la norma autorizza contratti finanziati solo in parte con fondi europei ed, inoltre, autorizza esplicitamente le assunzioni che debbano avvenire oltre che con tali fondi anche con risorse statali. La norma quindi allarga l’ambito di applicazione ben oltre i confini delle spese interamente finanziate dall’unione europea e senza aggravio per la Regione.

Anche per le altre tipologie contrattuali elencate dalla norma oggetto di giudizio (contratti di collaborazione con uffici ed organi regionali o sostituzione di lavoratrici assenti per gravidanza e puerperio), la Corte rileva che non vale ad escludere la violazione del vincolo derivante dalla legge statale la circostanza che si tratti di contratti a tempo determinato. Ciò in quanto il limite percentuale alla spesa del personale è riferito a qualsiasi spesa per tale voce, senza distinzioni.

Né può giustificare la deroga al limite di spesa la finalità – adottata dalla Regione – di assicurare il funzionamento degli uffici di diretta collaborazione con gli organi politici: al riguardo la Corte afferma che la particolare rilevanza del carattere necessariamente fiduciario nella scelta del personale può autorizzare deroghe al principio del pubblico concorso nella scelta dei collaboratori ma non può derogare ai principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica tra i quali va ricompreso l’articolo 14 d.l. n. 78/2010.

Da qui la dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma impugnata.



**Impiego pubblico - Norma della Regione Piemonte - Contratti di collaborazione che non comportano un aggravio per il bilancio regionale e contratti di collaborazione a tempo determinato analiticamente indicati - Prevista derogabilità del divieto, previsto dalla normativa statale, di assumere personale oltre il limite del 20 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale. - Legge della Regione Piemonte 29 aprile 2011, n. 7, art. 14, comma 3. - Costituzione, art. 117, terzo comma, e secondo comma, lettera e); decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), artt. 9, comma 28, e 14, commi 7 e 9. (GU 1<sup>a</sup> Serie Speciale - Corte Costituzionale n.24 del 12-6-2013)**

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 14, comma 3, della legge della Regione Piemonte 29 aprile 2011, n. 7, recante «Modifiche alla legge regionale 28 luglio 2008, n. 23 (Disciplina dell'organizzazione degli uffici regionali e disposizioni concernenti la dirigenza e il personale) in attuazione del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, e adeguamento al decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, in materia di organizzazione e contenimento della spesa del personale», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso spedito per la notifica il 4 luglio 2011, depositato in cancelleria l'11 luglio 2011, ed iscritto al n. 66 del registro ricorsi 2011.

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

*udito* nell'udienza pubblica del 10 aprile 2013 il Giudice relatore Luigi Mazzeola;

*uditi* l'avvocato dello Stato Luca Ventrella per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giovanna Scollo per la Regione Piemonte.

#### *Ritenuto in fatto*

(omissis)

#### *Considerato in diritto*

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha chiesto, tra l'altro, che sia dichiarata, con riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., l'illegittimità costituzionale dell'articolo 14, comma 3, della legge della Regione Piemonte 29 aprile 2011, n. 7, recante «Modifiche alla legge regionale 28 luglio 2008, n. 23 (Disciplina dell'organizzazione degli uffici regionali e disposizioni concernenti la dirigenza e il personale), in attuazione del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 e adeguamento al decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 in materia di organizzazione e contenimento della spesa del personale».

La trattazione delle questioni di legittimità costituzionale relative alla predetta disposizione viene qui separata da quella relativa alle altre questioni proposte con il medesimo ricorso, che viene riservata a separate pronunce.

L'art. 14, comma 3, della legge reg. Piemonte, n. 7, del 2011, dispone che il comma 1 dello stesso articolo (norma che, a sua volta, richiama e dispone l'attuazione del principio dettato dall'art. 9, comma 28, e dell'art.14, commi 7 e 9, del decreto-legge 31 maggio 2010 n. 78, recante «Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica», convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122), non si applica, in primo

luogo, ai contratti che non comportano un aggravio per il bilancio regionale e, in secondo luogo, a una serie di contratti di diritto privato relativi allo svolgimento di incarichi e funzioni previsti per legge quali: «a) le assunzioni finanziate con fondi dell'Unione europea, risorse statali o private; b) gli uffici di diretta collaborazione con gli organi politici di cui alla legge regionale 8 giugno 1981, n. 20 (Assegnazione di personale ai gruppi consiliari); c) gli uffici di comunicazione di cui alla legge regionale 1° dicembre 1998, n. 39 (Norme sull'organizzazione degli uffici di comunicazione e sull'ordinamento del personale assegnato); d) il portavoce di cui all'articolo 12 della legge regionale 26 ottobre 2009, n. 25 (Interventi a sostegno dell'informazione e della comunicazione istituzionale via radio, televisione, cinema e informatica); e) le professionalità esterne di cui alla legge regionale n. 23 del 2008 previste a supporto degli organi di vertice della Giunta regionale e del Consiglio regionale; f) le assunzioni di diritto privato, a tempo determinato, per le strutture di vertice di Capo di Gabinetto e di Direttore regionale di cui agli articoli 10, 14 e 15 della L.R. n. 23/2008; g) le assunzioni negli enti strumentali e dipendenti della Regione, effettuate, ai sensi dell'articolo 7, comma 1, lettera b) del CCNL Regioni ed autonomie locali - area non dirigenziale - del 14 settembre 2000, per le sostituzioni di personale assente per gravidanza e puerperio».

Il ricorrente deduce l'illegittimità della norma per contrasto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in materia di coordinamento della finanza pubblica, senza entrare nel merito della specificità dei casi ivi previsti, appunto, da a) a g), desumendola dalla semplice circostanza – comune a tutte le ipotesi elencate nelle legge regionale – che le stesse costituiscono, per l'esplicita autoqualificazione effettuata dalla stessa legge regionale, una deroga ai principi contenuti nella legislazione statale di cui l'art. 1 (peraltro, pleonasticamente), in apertura della legge, dispone solennemente l'attuazione.

L'art. 14, comma 9, del decreto-legge n. 78 del 2010, richiamato in ricorso come norma interposta al parametro costituzionale di coordinamento della finanza pubblica di cui si assume la violazione, intervenendo sull'art. 76 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), fa divieto di assumere personale oltre il limite del 20% della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente.

2.– Va, in primo luogo, rigettata l'eccezione di inammissibilità del ricorso sollevata dalla difesa della Regione, fondata sulla dedotta genericità delle argomentazioni spese dal Presidente del Consiglio, a fronte del carattere eterogeneo della norma regionale censurata.

Il ricorrente deduce l'illegittimità della norma per contrasto con principi fondamentali della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica e, dunque, con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, senza entrare nel merito della specificità dei casi previsti dalla norma censurata – da a) a g) – desumendo tale contrasto dalla semplice circostanza – comune a tutte le ipotesi elencate nelle legge regionale – che le stesse costituiscono deroga ai principi contenuti nella legislazione statale, per esplicita ammissione del legislatore regionale.

Va, per converso, rilevato che, sebbene riferita a tipologie di contratti di collaborazione eterogenee tra loro, la censura statale fa riferimento ad un vizio che le accomuna tutte, ossia alla circostanza che esse, per esplicita e dichiarata intenzione del legislatore regionale, derogherebbero ai principi stabiliti da due disposizioni di legge statale: l'art. 9, comma 28, e l'art. 14, commi 7 e 9, del decreto-legge n. 78 del 2010. Ed invero, la legge regionale censurata, dopo avere, all'art. 1, disposto l'attuazione delle norme statali invocate quali principi fondamentali, all'art. 3, elenca una serie di contratti che esulano dall'applicazione del principio della legislazione statale testé richiamato.

3.– Vanno, inoltre, respinte le due successive richieste di cessazione della materia del contendere, effettuate dalla difesa della Regione nelle memorie illustrative.

Nella prima, la Regione Piemonte segnala l'avvenuta modifica della norma statale interposta (l'art. 14, comma 9) ad opera dell'art. 4, comma 103, della legge 12 novembre 2011, n. 183

(Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2012). Invero, mentre con riguardo alla prima parte della norma novellata, riferita agli enti nei quali l'incidenza delle spese per il personale è pari o superiore al 40 %, la nuova disposizione si è limitata a elevare la percentuale delle spese dal 40 al 50%, la seconda parte della norma, riferita agli altri enti, ha subito una modifica sostanziale, essendo riferita, per effetto dell'intervenuta modifica, ai soli contratti di lavoro a tempo indeterminato. La Regione ha chiesto la cessazione della materia del contendere sul presupposto che le deroghe disposte al predetto principio fondamentale dalla norma regionale sono, ormai, riferite esclusivamente a contratti di lavoro precario.

Deve, tuttavia, osservarsi che la nuova disposizione statale, nel circoscrivere il limite alla spesa alle sole assunzioni a tempo indeterminato, per sua stessa esplicita indicazione è destinata ad avere effetto a decorrere dal 1° gennaio 2013. Ne consegue che, avendo la disposizione regionale avuto attuazione a partire dal maggio 2011, la portata lesiva della stessa non può ritenersi venuta meno, atteso che non è stato né allegato né dimostrato che la stessa non abbia avuto, medio tempore, attuazione.

Quanto alla seconda richiesta di cessazione, fondata sull'approvazione dell'art. 2, comma 1, del decreto-legge n. 174 del 2012, basti osservare che la norma indicata come *ius novum* si limita a prevedere lo sblocco dell'erogazione delle somme erariali già stanziare per le Regioni in base alle vigenti norme, nella misura dell'80%, a condizione che le Regioni stesse dimostrino di aver ottemperato ad una serie di comportamenti virtuosi (totalmente estranei alla previsione della norma interposta), tra i quali, alla lettera h), l'aver definito l'ammontare delle spese per il personale dei gruppi consiliari secondo un parametro omogeneo, tenendo conto del numero dei consiglieri, delle dimensioni del territorio e dei modelli organizzativi della Regione. Come è evidente, si tratta di modifiche del tutto estranee al *thema decidendum*, dato che la nuova norma, di carattere finanziario, si limita a prevedere ulteriori condizioni per lo sblocco di una parte delle erogazioni previste per le Regioni in materia di spese del personale, e dei quali neppure si afferma che siano stati effettivamente adempiuti dalla Regione Piemonte.

4.– Nel merito, la disposizione regionale censurata introduce una serie di deroghe a due norme del decreto-legge n. 78 del 2010, l'art. 9, comma 28, e l'art. 14, commi 7 e 9, che il comma 1 dello stesso articolo esplicitamente richiama.

L'art. 14, comma 9, del decreto-legge n. 78 del 2010 – l'unico dei due principi richiamato esplicitamente nel ricorso e nella delibera come norma interposta – intervenendo sull'art. 76 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), fa divieto di assumere personale oltre il limite del 20% della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente.

Con la disposizione censurata, il legislatore piemontese stabilisce che detto limite non troverà applicazione, da un lato, per tutti i contratti che non comportino un aggravio per il bilancio regionale, dall'altro, in una serie di tipologie di contratti – tutti a tempo determinato – che la disposizione elenca analiticamente.

Quanto ai primi, la Regione ha sostenuto che essi, non comportando spesa, sembrerebbero non esser soggetti al limite (del 20% della spesa dell'esercizio precedente) stabilito dal legislatore statale.

Quanto alla successiva elencazione di contratti di collaborazione, la difesa della Regione Piemonte ha sostenuto la legittimità costituzionale della legge regionale, facendo leva, quanto alle spese di cui alla lettera a), sulla circostanza che si tratterebbe di spese finanziate con fondi europei, pertanto inidonee a incidere negativamente sul rispetto del patto di stabilità e, quanto alle altre spese di personale, indicate da b) a g), che non si tratterebbe di assunzioni vere e proprie, bensì di contratti di collaborazione esterna a tempo determinato. Secondo la Regione, infatti, le stesse sarebbero legittime perché sarebbero destinate a cessare, quelle da a) ad f), con il decadere dalla

carica dell'organo a cui supporto sono previste, e quella di cui alla lettera g), con la cessazione della gravidanza e/o del puerperio.

Nella parte in cui è riferibile alle spese del personale di diretta collaborazione di vari uffici della Regione, la norma avrebbe, poi, la finalità di assicurare, in deroga alla legislazione statale, il pieno funzionamento di organi costituzionali e, in ultima analisi, di evitare la compressione della autonomia politica della stessa Regione che deriverebbe, invece, dalla pedissequa applicazione dei principi stabiliti dalla norma statale richiamata.

5. – La questione è fondata.

Quanto ai contratti che «non comportano un aggravio per il bilancio regionale», va rilevato che la norma censurata, dichiaratamente, si pone come una deroga all'osservanza di un principio fondamentale della legislazione statale, determinando una evidente lesione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento civile, di cui all'art. 117, secondo comma, lett. e) Cost.

Circa i contratti analiticamente elencati dal legislatore regionale si osserva: la circostanza che le spese di personale siano finanziate dall'Unione europea non fa venire meno l'incidenza di tali assunzioni sul bilancio regionale, dal momento che esse immancabilmente, impongono un contributo di spesa anche a carico dell'ente pubblico beneficiario del finanziamento comunitario o dello Stato. La norma regionale, invero, autorizza contratti finanziati solo in parte con fondi dell'Unione europea e consente, pertanto, alla Regione di procedere ad assunzioni anche qualora le stesse comportino oneri aggiuntivi a carico della stessa o dello Stato. Essa, anzi, esplicitamente, autorizza tali assunzioni quando debbano avvenire, oltre che con fondi privati e comunitari, con risorse statali; e fa riferimento anche alle spese scaturenti da «contratti di diritto privato, relativi allo svolgimento di incarichi e funzioni previsti per legge». In tal modo allarga la sua stessa sfera di applicazione ben oltre i confini delle spese di personale interamente finanziate dall'Unione europea e senza aggravio per la Regione.

Le restanti tipologie contrattuali prevedono contratti di collaborazione con uffici e organi regionali, nonché l'ipotesi di sostituzione di lavoratrici temporaneamente assenti per gravidanza e puerperio. Il limite alle "assunzioni" fissato dalla disposizione statale invocata dal ricorrente – nella versione antecedente alla modifica introdotta con l'art. 4, comma 103, della legge n. 183 del 2011 – non riguarda, come vorrebbe la Regione, solo le assunzioni a tempo indeterminato. Essa, nel porre un limite percentuale complessivo a un comparto di spesa (quello del personale), per l'esercizio in corso, entro una percentuale dell'esercizio precedente, si riferisce a qualsiasi spesa di personale, a prescindere dalla forma contrattuale civilistica prescelta dall'ente pubblico, e comprende anche i contratti di collaborazione a tempo determinato; come del resto dimostrato dalla circostanza che, successivamente, il legislatore statale, volendo far sì che il limite del 20 % riguardasse, per l'avvenire, i soli contratti di lavoro a tempo indeterminato, ha ritenuto necessario modificare la portata letterale della norma, precisando in modo esplicito (con norma non interpretativa) tale diversa portata.

Quanto alla presunta finalità della norma regionale di assicurare il funzionamento degli uffici di diretta collaborazione mediante l'esonero dal rispetto dei limiti di spesa stabiliti a livello nazionale, si deve ritenere che la particolare rilevanza del carattere necessariamente fiduciario nella scelta del personale, a tempo determinato, degli uffici di diretta collaborazione, se può autorizzare deroghe al principio del pubblico concorso nella scelta dei collaboratori, non consente deroghe ai principi fondamentali dettati dal legislatore statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, tra i quali va ricompreso anche l'art. 14, comma 9, del decreto-legge n. 78 del 2010.

Ed invero, tale disposizione di legge statale, ben lungi dall'interferire con le determinazioni della Regione sulla scelta dei suoi collaboratori – che potrà avvenire nel pieno rispetto della sua autonomia organizzativa, ancorché all'interno dei limiti di spesa stabiliti – pone validamente un limite ad un particolare aggregato di spesa, qual è quello relativo al comparto per il personale, cui vanno soggette tutte le pubbliche amministrazioni (ex plurimis, sentenza n. 169 del 2007).

per questi motivi

## LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe;

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 14, comma 3, della legge della Regione Piemonte 29 aprile 2011, n. 7, recante «Modifiche alla legge regionale 28 luglio 2008, n. 23 (Disciplina dell'organizzazione degli uffici regionali e disposizioni concernenti la dirigenza e il personale) in attuazione del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 e adeguamento al decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 in materia di organizzazione e contenimento della spesa del personale».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 giugno 2013.

Franco GALLO, Presidente  
Luigi MAZZELLA, Redattore  
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 7 giugno 2013.

## **Sentenza: 7 giugno 2013, n. 131**

**Materia:** competenza legislativa esclusiva in materia di ordinamento civile

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via incidentale

**Limiti violati:** art. 117, secondo comma , lett. l) della Costituzione

**Ricorrente:** Tribunale ordinario di Catanzaro

**Oggetto:** legge della Regione Calabria 4 febbraio 2002 n.8 (Ordinamento del Bilancio e della contabilità della Regione Calabria) art. 46

**Esito:** illegittimità costituzionale

**Estensore nota:** Panfilia di Giovine

Il Tribunale ordinario di Catanzaro, in composizione monocratica, con ordinanza del 22 novembre 2010, ha sollevato in riferimento all'art.117, secondo comma, lettera l) della Costituzione questione di legittimità costituzionale dell'art. 46 della legge della Regione Calabria 4 febbraio 2002, n. 8., il quale disciplina le cessioni di credito.

Secondo il remittente la norma censurata, nel disporre che non hanno effetto nei confronti della Regione Calabria le cessioni di credito che non siano accettate, prima della liquidazione della correlata spesa dal dirigente della struttura competente, verrebbe ad incidere in via diretta sull'efficacia della cessione dei crediti vantati nei confronti della pubblica amministrazione e, quindi sulla disciplina dei rapporti privatistici, sottratti alla potestà legislativa regionale.

La questione di legittimità è fondata, in quanto, osserva la Corte la cessione dei crediti è un istituto proprio del diritto civile e trova la sua prima fonte nel relativo codice civile (artt. da 1260 a 1267), mentre la disposizione censurata, introducendo, per le cessioni di credito vantate nei confronti della Regione Calabria, una apposita disciplina supera il limite dell'ordinamento civile, invadendo un' area riservata alla competenza esclusiva della legislazione statale, violando l'art.117, secondo comma, lettera l) della Costituzione.

**Obbligazioni - Norme della Regione Calabria - Cessioni dei crediti vantati nei confronti della pubblica amministrazione - Previsione che le cessioni di credito hanno effetto nei confronti della Regione Calabria qualora siano alla stessa notificate presso la sede legale ed accettate con provvedimento del dirigente della struttura regionale competente, prima della liquidazione della correlata spesa - Interferenza con la specifica regolamentazione di diritto privato speciale - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento civile - Illegittimità costituzionale. - Legge della Regione Calabria 4 febbraio 2002, n. 8, art. 46. - Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera l). (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.24 del 12-6-2013)**

---

### LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 46 della legge della Regione Calabria 4 febbraio 2002, n. 8 (Ordinamento del bilancio e della contabilità della Regione Calabria), promosso dal Tribunale ordinario di Catanzaro nel giudizio vertente tra la Regione Calabria ed altro e la Publiday s.a.s. di I.A. & C., con ordinanza del 22 novembre 2010, iscritta al n. 275 del registro

ordinanze 2012 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 49, prima serie speciale, dell'anno 2012.

*Udito* nella camera di consiglio del 24 aprile 2013 il Giudice relatore Alessandro Criscuolo.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1.— Il Tribunale ordinario di Catanzaro, in composizione monocratica, con l'ordinanza indicata in epigrafe, dubita, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'articolo 46 della legge della Regione Calabria 4 febbraio 2002, n. 8 (Ordinamento del bilancio e della contabilità della Regione Calabria), il quale disciplina le cessioni di credito.

Ad avviso del rimettente, detta disposizione violerebbe l'evocato parametro, nella materia dell'ordinamento civile, riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Infatti – premesso che è sottratta alla potestà legislativa regionale la emanazione di norme di diritto privato e, in particolare, di regole inerenti alla disciplina dei contratti, delle obbligazioni e delle garanzie patrimoniali – la disposizione censurata, nel disporre che non hanno effetto nei confronti della Regione Calabria le cessioni di credito che non siano accettate, prima della liquidazione della correlata spesa, dal dirigente della struttura regionale competente, verrebbe ad incidere in via diretta, “appiattendo” l'articolata regolamentazione del cosiddetto diritto privato speciale, sull'efficacia della cessione dei crediti vantati nei confronti della pubblica amministrazione e, pertanto, sulla disciplina dei rapporti privatistici, sottratti alla potestà legislativa regionale.

2.— In via preliminare, si deve osservare che, come il rimettente rileva, la causa di opposizione a decreto ingiuntivo è stata iscritta a ruolo sette giorni dopo la notificazione del relativo atto. Il Tribunale, però, «ritiene che essa non sia improcedibile (secondo quanto invece ritenuto in un obiter dictum da Cassazione civile, sezioni unite, 9 settembre 2010, n. 19246), nel qual caso si porrebbe nell'oblio dell'irrelevanza la questione che quivi si solleva. Infatti, la posizione della Suprema Corte – non vincolante – non appare condivisibile [in tal senso, nella giurisprudenza di questa Autorità giudiziaria: Tribunale di Catanzaro, sezione seconda civile, ordinanza del 4 novembre 2010 (...)] e, comunque, tale da non comportare un giudizio di tardività della costituzione della parte opponente che confidava sul precedente, costante orientamento giurisprudenziale per il quale il termine di iscrizione a ruolo, nell'ipotesi di concessione all'opposto di termini a comparire non inferiori a quelli ordinari, era di dieci giorni (sull'overruling della giurisprudenza di legittimità e sulla non imputabilità degli errori di diritto commessi sulla base dell'orientamento smentito cfr. Cass. civ., Sez. II, 17 giugno 2010 n. 14627)».

Al riguardo, va rilevato che, in epoca successiva all'ordinanza di rimessione, è entrata in vigore, in data 20 gennaio 2012, la legge 29 dicembre 2011, n. 218 (Modifica dell'articolo 645 e interpretazione autentica dell'articolo 165 del codice di procedura civile in materia di opposizione a decreto ingiuntivo). In particolare, l'art. 1 della citata legge, intitolato «Modifica all'articolo 645 del codice di procedura civile», ha disposto la soppressione nel secondo comma di detta norma delle parole «ma i termini di comparizione sono ridotti a metà». Inoltre, l'art. 2 della legge medesima, recante «Disposizione transitoria», ha previsto che «Nei procedimenti pendenti alla data di entrata in vigore della presente legge, l'art. 165, primo comma, del codice di procedura civile si interpreta nel senso che la riduzione del termine di costituzione dell'attore ivi prevista si applica, nel caso di

opposizione a decreto ingiuntivo, solo se l'opponente abbia assegnato all'opposto un termine di comparizione inferiore a quello di cui all'articolo 163-bis, primo comma, del medesimo codice». Nel caso in esame, il giudizio a quo era certamente pendente alla data di entrata in vigore della citata legge, mentre, come si desume dall'ordinanza di rimessione, all'opposto erano stati concessi termini a comparire non inferiori a quelli ordinari. Ne deriva che al detto giudizio è applicabile la normativa sopravvenuta, sicché il profilo messo in luce dal rimettente non ha più ragion d'essere.

3.— Nel merito, la questione è fondata.

La disposizione censurata, sotto la rubrica «Cessioni di credito», stabilisce che: «Le cessioni di credito hanno effetto nei confronti della Regione qualora siano alla stessa notificate presso la sede legale ed accettate con provvedimento del dirigente della struttura regionale competente, prima della liquidazione della correlata spesa».

Al riguardo, si deve osservare che la cessione dei crediti è un istituto proprio del diritto civile e trova la sua prima fonte di disciplina nel relativo codice (artt. da 1260 a 1267). Essa rientra nel novero delle modificazioni soggettive del rapporto obbligatorio dal lato attivo e risponde all'esigenza di regolare le fattispecie nelle quali si debba trasferire non una cosa ma un diritto di credito. Dalla stessa esigenza è nata la possibilità di incorporare il credito in un documento, attuando la cessione con la semplice dazione del documento stesso: è il caso dei titoli di credito e, segnatamente, della cambiale.

In particolare, l'art. 1260, primo comma, cod. civ., dispone che «Il creditore può trasferire a titolo oneroso o gratuito il suo credito, anche senza il consenso del debitore, purché il credito non abbia carattere strettamente personale o il trasferimento non sia vietato dalla legge». L'art. 1264, primo comma, cod. civ. stabilisce che «La cessione ha effetto nei confronti del debitore ceduto quando questi l'ha accettata o quando gli è stata notificata».

A fianco della citata disciplina generale del codice, l'ordinamento civile prevede varie normative speciali, dirette a regolare determinate categorie di crediti. Si possono ricordare, oltre al settore dei titoli di credito cui dianzi si è fatto cenno, i crediti d'impresa per i quali la cessione è disciplinata dalla legge 21 febbraio 1991, n. 52 (Disciplina della cessione dei crediti di impresa), le cui disposizioni sono richiamate dall'art. 117 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE) e l'articolata regolamentazione statale della cessione dei crediti vantati nei confronti della pubblica amministrazione (richiamata nell'ordinanza di rimessione e in narrativa).

Con riferimento a tale ultima categoria di crediti, si deve sottolineare che le loro caratteristiche peculiari non giovano a sottrarli alla materia dell'ordinamento civile. Tali caratteristiche, infatti, attengono alla necessità di particolari requisiti di forma, oppure a talune deroghe alla disciplina stabilita dalle norme del codice civile, ma non incidono sullo schema legale della cessione e, soprattutto, non fanno venir meno la natura negoziale di essa.

Orbene, questa Corte ha più volte affermato che l'ordinamento del diritto privato si pone quale limite alla legislazione regionale, in quanto fondato sull'esigenza, sottesa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire sul territorio nazionale l'uniformità della disciplina dettata per i rapporti tra privati. Il limite dell'ordinamento civile, quindi, identifica un'area riservata alla competenza esclusiva della legislazione statale e comprende i rapporti tradizionalmente oggetto di codificazione (ex plurimis: sentenze n. 123 del 2010, n. 295 e n. 160 del 2009, n. 326 e n. 51 del 2008).

La disposizione censurata, introducendo – per le cessioni di credito vantate nei confronti della Regione Calabria – una apposita disciplina, supera il suddetto limite dell'ordinamento civile e, quindi, viola l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Di essa, pertanto, va dichiarata l'illegittimità costituzionale.

per questi motivi



## LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 46 della legge della Regione Calabria 4 febbraio 2002, n. 8 (Ordinamento del bilancio e della contabilità della Regione Calabria).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 giugno 2013.

Franco GALLO, Presidente  
Alessandro CRISCUOLO, Redattore  
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 7 giugno 2013.

## **Sentenza: 7 giugno 2013, n. 132**

**Materia:** tutela della salute – accreditamento delle strutture sanitarie

**Limiti violati:** art. 117, terzo comma, Cost.

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** art. 1, comma 237-vicies quater, primo periodo, della legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania - Legge finanziaria regionale 2011)

**Esito:** illegittimità costituzionale della norma impugnata

**Estensore nota:** Cesare Belmonte

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 1, comma 237-vicies quater, primo periodo, della legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania - Legge finanziaria regionale 2011), introdotto dall'art. 2 della l.r. Campania 23/2012.

In particolare la disposizione censurata prevede che la Regione possa direttamente concedere l'accreditamento definitivo ai soggetti che in virtù di acquisto per il tramite del curatore fallimentare sono subentrati nella titolarità di strutture rispetto alle quali si è risolto il rapporto di accreditamento provvisorio con il servizio sanitario regionale.

Tale previsione si porrebbe in contrasto con i principi fondamentali in materia di tutela della salute di cui all'art. 8-quater del decreto legislativo 30 dicembre 1992 n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421) ed all'art. 1, comma 796, lettere s) e t), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Legge finanziaria 2007), con conseguente violazione dell'articolo 117, terzo comma, Cost.

La norma statale stabilisce che l'accreditamento in favore di nuove strutture o per l'avvio di nuove attività in strutture preesistenti può essere concesso in via provvisoria, per il tempo necessario alla verifica del volume di attività svolto e della qualità dei suoi risultati; prevedendo inoltre la sospensione automatica dell'accreditamento temporaneo in caso di verifica negativa.

La Regione non si è costituita nel giudizio.

In via preliminare, la Corte rileva che la sopravvenuta abrogazione della norma censurata per opera della l.r. Campania 41/2012 non comporta la cessazione della materia del contendere, non potendo escludersi che la norma in oggetto abbia avuto medio tempore applicazione.

La questione inerente la violazione dell'articolo 117, terzo comma, Cost. per contrasto della norma denunciata con l'art. 1, comma 796, lettere s) e t), della l. 296/2006, -sulla cessazione a decorrere dal 1° gennaio 2013 degli accreditamenti provvisori non confermati da accreditamenti definitivi- è a sua volta giudicata inammissibile, per assenza di specifica motivazione.

Viceversa, la Consulta ritiene fondata la questione con cui si deduce il contrasto della norma impugnata rispetto alla disciplina dell'accreditamento di strutture sanitarie, recata dall'art. 8-quater del d. lgs. 502/1992.

La giurisprudenza costituzionale ha ripetutamente affermato che la competenza regionale in materia di autorizzazione ed accreditamento di istituzioni sanitarie private deve essere inquadrata nella più generale potestà legislativa concorrente in materia di tutela della salute, che vincola le Regioni al rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato. La stesa giurisprudenza

ha del pari evidenziato come i requisiti per l'accreditamento di strutture sanitarie private fissati dall'art. 8-quater del d. lgs. 502/1992 abbiano **la natura di principi fondamentali**.

Su queste premesse, il giudice delle leggi ravvisa un discrasia fra i principi dettati dalla normativa statale e la norma censurata.

Nello specifico, l'art. 8-quater, comma 7, del d. lgs. 502/1992 prevede che l'accreditamento di nuove strutture o per l'avvio di nuove attività in strutture preesistenti può essere concesso, in via provvisoria, per il tempo necessario alla verifica del volume di attività svolto e della qualità dei suoi risultati; stabilendo altresì che l'eventuale verifica negativa comporta la sospensione automatica dell'accreditamento temporaneamente concesso.

La norma regionale stabilisce per contro, *dichiaratamente in deroga ai requisiti di legge per l'accreditamento definitivo*, che la Regione concede l'accreditamento definitivo ai soggetti che hanno presentato domanda di accreditamento e che, in virtù di acquisto per il tramite del curatore fallimentare, sono subentrati nella titolarità di strutture per le quali si è risolto il rapporto di accreditamento provvisorio con il servizio sanitario regionale, qualora a seguito delle verifiche effettuate dalle Commissioni locali delle aziende sanitarie **risulti confermato l'assetto organizzativo e tecnologico della precedente struttura ed il possesso dei requisiti ulteriori per l'accreditamento definitivo**.

In altri termini, la norma regionale introduce *una sostanziale variante alla struttura bifasica della procedura di accreditamento* consentendo che *i due segmenti* dell'accreditamento provvisorio e dell'accreditamento definitivo possano realizzarsi **in modo soggettivamente disgiunto**, in quanto l'accreditamento provvisorio del soggetto la cui attività è cessata per fallimento viene posto **direttamente in correlazione con quello definitivo concedibile al soggetto subentrante**.

*In questo modo risulta irrimediabilmente impedita, nei confronti della nuova attività avviata nella struttura preesistente, la verifica, per il tempo a questa necessario, del volume di attività svolto e della qualità dei suoi risultati, quale, invece, prescritta dalla disciplina statale di principio, anche ai fini del riscontro di compatibilità dell'eventuale nuovo accreditamento con il fabbisogno regionale di assistenza.*

La Corte dichiara pertanto l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 237-vicies quater, primo periodo, della l.r. Campania 4/2011, nel testo vigente anteriormente alla sua abrogazione ad opera della l.r. Campania 41/2012, per contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost.

Sanità pubblica - Norme della Regione Campania - Accredimento con il servizio sanitario regionale - Previsione che la Regione possa concedere l'accreditamento definitivo ai soggetti che in virtù di acquisto per il tramite del curatore fallimentare sono subentrati nella titolarità di strutture per le quali si è risolto il rapporto provvisorio - Contrasto con la normativa statale sulla procedura di accreditamento, articolata in una struttura bifasica nei confronti di un medesimo soggetto - 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 quater, primo periodo, introdotto dall'art. 2 della legge della Regione Campania 21 luglio 2012, n. 23, nel testo vigente anteriormente alla sua abrogazione ad opera della legge regionale 31 dicembre 2012, n. 41. - Costituzione, art. 117, terzo comma; decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, art. 8-quater. (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.24 del 12-6-2013)

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 237-vicies quater, primo periodo, della legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania – Legge finanziaria

regionale 2011), introdotto dall'articolo 2 della legge della Regione Campania 21 luglio 2012, n. 23, recante «Modifiche alla legge regionale 3 novembre 1994, n. 32 (decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 e successive modifiche ed integrazioni, riordino servizio sanitario regionale) ed alla legge regionale 15 marzo 2011, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania – Legge finanziaria regionale 2011)» nel testo vigente anteriormente alla sua abrogazione ad opera della legge 31 dicembre 2012, n. 41, promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso spedito per la notifica il 28 settembre 2012, depositato in cancelleria il 4 ottobre 2012 ed iscritto al n. 130 del registro ricorsi 2012.

*Udito* nell'udienza pubblica del 7 maggio 2013 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

*udito* l'avvocato dello Stato Giacomo Aiello per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'articolo 1, comma 237-vicies quater [rectius: l'art. 1, comma 237-vicies quater, primo periodo], della legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania – Legge finanziaria regionale 2011), introdotto dall'articolo 2 della legge della Regione Campania 21 luglio 2012, n. 23, recante «Modifiche alla legge regionale 3 novembre 1994, n. 32 (decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 e successive modifiche ed integrazioni, riordino servizio sanitario regionale) ed alla legge regionale 15 marzo 2011, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania – Legge finanziaria regionale 2011)».

Ad avviso del ricorrente, la disposizione censurata recherebbe vulnus all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, per contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di tutela della salute di cui all'articolo 8–quater del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421) ed all'articolo 1, comma 796, lettere s) e t), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge finanziaria 2007).

2.– Successivamente alla proposizione del ricorso, la legge della Regione Campania 31 dicembre 2012, n. 41, recante «Modifiche ed abrogazioni di norme alla legge regionale 15 marzo 2011, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale del 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania – Legge finanziaria regionale 2011) e modifiche alla legge regionale 24 novembre 2001, n. 12 (Disciplina ed armonizzazione delle attività funerarie)», in sede di riformulazione dell'articolo 1 della citata legge regionale n. 4 del 2011, ha espunto dallo stesso la disposizione censurata.

Il correlativo effetto abrogativo decorre, per altro, solo dal giorno successivo a quello (7 gennaio 2013) della pubblicazione della legge nel Bollettino Ufficiale della Regione Campania (art. 4 della legge regionale n. 41 del 2012).

Non potendo escludersi che la disposizione impugnata abbia avuto medio tempore applicazione, non può, quindi, dichiararsi cessata la materia del contendere (ex plurimis, sentenze n. 235, n. 153 e n. 89 del 2011).

3.– In relazione alla dedotta violazione dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione per contrasto della norma denunciata con l'art. 1, comma 796, lettere s) e t), della legge n. 296 del 2006, quale parametro interposto, la questione va ritenuta inammissibile, per assenza di specifica motivazione, nel ricorso, su tal profilo di censura (sentenze n. 401 del 2007, n. 450 del 2005; ordinanze n. 123 del 2012 e n. 135 del 2009).

4.– La residua questione – formulata in ragione del prospettato contrasto della impugnata disposizione regionale con la disciplina dell'accREDITAMENTO di strutture sanitarie, recata dall'art. 8-quater del d. lgs. n. 502 del 1992, considerato come norma interposta – è, invece, fondata.

4.1.– Nella giurisprudenza di questa Corte è stato ripetutamente affermato, ed anche di recente ribadito (sentenze n. 292 e n. 262 del 2012), che la competenza regionale in materia di autorizzazione ed accREDITAMENTO di istituzioni sanitarie private deve essere inquadrata nella più generale potestà legislativa concorrente in materia di tutela della salute, che vincola le Regioni al rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato (sentenze n. 134 del 2006 e n. 200 del 2005).

4.2.– La natura di principi fondamentali nella materia de qua è stata del pari già riconosciuta ai requisiti per l'accREDITAMENTO di strutture sanitarie private fissati dall'art. 8-quater del d. lgs. n. 502 del 1992, richiamato dal ricorrente come norma interposta ai fini della violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. (sentenze n. 292 del 2012 e n. 361 del 2008).

4.3.– Nella riferita disciplina di principio, è previsto, in particolare (art. 8-quater, comma 7, del d. lgs. n. 502 del 1992), che «nel caso di richiesta di accREDITAMENTO da parte di nuove strutture o per l'avvio di nuove attività in strutture preesistenti, detto accREDITAMENTO può essere concesso, in via provvisoria, per il tempo necessario alla verifica del volume di attività svolto e della qualità dei suoi risultati», e che «l'eventuale verifica negativa comporta la sospensione automatica dell'accREDITAMENTO temporaneamente concesso».

4.4.– La disposizione regionale censurata, invece, stabilisce, dichiaratamente «in deroga ai requisiti di legge per l'accREDITAMENTO definitivo», che «ai soggetti che hanno presentato domanda di accREDITAMENTO [...] e che, in virtù di acquisto per il tramite del curatore fallimentare, sono subentrati nella titolarità di strutture per le quali si è risolto il rapporto di provvisorio accREDITAMENTO con il servizio sanitario regionale [...], la Regione concede l'accREDITAMENTO definitivo qualora all'esito delle verifiche effettuate dalle Commissioni locali ASL risulti confermato l'assetto organizzativo e tecnologico della precedente struttura ed il possesso dei requisiti ulteriori per l'accREDITAMENTO definitivo».

4.5.– Nella ipotesi, peculiare, di nuova attività in struttura preesistente, disciplinata dalla norma regionale in esame, viene, per l'effetto, così introdotta una sostanziale variante alla struttura bifasica della procedura di accREDITAMENTO consentendosi che i due segmenti dell'accREDITAMENTO provvisorio e dell'accREDITAMENTO definitivo possano realizzarsi in modo soggettivamente disgiunto, in quanto l'accREDITAMENTO provvisorio del soggetto la cui attività è cessata per fallimento viene posto direttamente in correlazione con quello definitivo concedibile al soggetto subentrante che mantenga inalterato l'assetto organizzativo e tecnologico della precedente struttura e sia, ovviamente, in possesso dei requisiti per l'accREDITAMENTO.

Ma, con ciò, risulta irrimediabilmente impedita, nei confronti della nuova attività avviata nella struttura preesistente, la «verifica», «per il tempo [a questa] necessario [...] del volume di attività svolto e della qualità dei suoi risultati», quale, invece, prescritta dalla disciplina statale di principio, anche ai fini del riscontro di compatibilità dell'eventuale nuovo accREDITAMENTO con il fabbisogno regionale di assistenza.

5.– Deve, quindi, ritenersi costituzionalmente illegittimo l'art. 1, comma 237- vicies quater, primo periodo, della legge della Regione Campania n. 4 del 2011, introdotto dall'articolo 2 della legge della regione Campania n. 23 del 2012, per contrasto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

per questi motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 237-vicies quater, primo periodo, della legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania – Legge finanziaria regionale 2011), introdotto dall'articolo 2 della legge della Regione Campania 21 luglio 2012, n. 23, recante «Modifiche ed abrogazioni di norme alla legge regionale 15 marzo 2011, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale del 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania – Legge finanziaria regionale 2011) e modifiche alla legge regionale 24 novembre 2001, n. 12 (Disciplina ed armonizzazione delle attività funerarie)», nel testo vigente anteriormente alla sua abrogazione ad opera della legge regionale 31 dicembre 2012, n. 41.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 giugno 2013.

Franco GALLO, Presidente  
Mario Rosario MORELLI, Redattore  
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 7 giugno 2013.

## **Sentenza: 7 giugno 2013, n. 133**

**Materia:** straniero – assegno regionale al nucleo familiare per i figli ed equiparati

**Limiti violati:** artt. 3 e 117, secondo comma, lettera b), Cost.

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** articoli 3, comma 3, e 7, commi 1 e 2, della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol 14 dicembre 2011, n. 8 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol – Legge finanziaria)

**Esito:** Illegittimità costituzionale in parte qua dell'articolo 3, comma 3, della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol 14 dicembre 2011, n. 8 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol – Legge finanziaria).

Estinzione del processo in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'articolo 7, commi 1 e 2, della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol 14 dicembre 2011, n. 8 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol – Legge finanziaria)

**Estensore nota:** Paola Garro

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'articolo 3, comma 3, della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol 14 dicembre 2011, n. 8 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol – Legge finanziaria) nella parte in cui – modificando l'articolo 3, comma 1, della legge reg. 18 febbraio 2005, n. 1 (Pacchetto famiglia e previdenza sociale) – richiede il possesso della residenza in Regione da almeno cinque anni quale condizione per l'erogazione ai cittadini stranieri extracomunitari dell'assegno regionale al nucleo familiare per i figli ed equiparati.

Ad avviso del ricorrente la norma impugnata violerebbe l'articolo 3 della Costituzione, perché introduce una discriminazione tra i cittadini extracomunitari ed i cittadini italiani (ai quali è richiesta la semplice residenza in Regione) che apparirebbe arbitraria, non essendoci alcuna ragionevole correlazione tra il requisito di accesso legato ad una particolare tipologia di residenza (ovvero di durata almeno quinquennale) e le condizioni di bisogno e disagio della persona che le provvidenze in questione mirano ad affrontare. Sarebbe violato, inoltre, anche l'articolo 117, secondo comma, lettera b), Cost., che attribuisce alla competenza statale esclusiva la legislazione in materia di immigrazione, in quanto la durata minima della residenza in Regione richiesta allo straniero ai fini dell'accesso alle prestazioni di assistenza sociale atterrebbe allo status economico-sociale dell'immigrato e del suo nucleo familiare, pregiudicandone l'uniformità sul territorio nazionale.

Per la Corte la censura è fondata. I giudici richiamano altri articoli della normativa regionale ai sensi dei quali risulta che l'assegno in questione è stato istituito allo scopo di integrare, nell'ambito delle competenze della Regione, le provvidenze previste dalla legislazione statale in materia previdenziale nonché di assicurare forme di tutela e di sostegno della famiglia nello svolgimento della sua funzione sociale. Nel testo anteriore alla modifica introdotta dalla norma impugnata, l'articolo 3, comma 1, della legge reg. n. 1 del 2005 prevedeva, in via generale, come condizione per l'ottenimento dell'assegno, che il richiedente fosse residente da almeno cinque anni

nella Regione Trentino-Alto Adige o coniugato con persona in possesso di tale requisito. La norma impugnata ha invece introdotto una distinzione a seconda della nazionalità dell'interessato, richiedendo ai soli cittadini extracomunitari un requisito "di residenza qualificata", oggetto della censura governativa. La Corte ricorda che il legislatore può prevedere una disciplina differenziata per l'accesso alle prestazioni eccedenti i livelli essenziali al fine di conciliare la massima fruibilità dei benefici previsti con la limitatezza delle risorse finanziarie disponibili. Ma simile scelta deve comunque rispondere al principio di ragionevolezza in quanto, secondo i giudici, *è consentito [...] introdurre regimi differenziati, circa il trattamento da riservare ai singoli consociati, soltanto in presenza di una "causa" normativa non palesemente irrazionale o, peggio, arbitraria. Lo scrutinio va operato all'interno della specifica disposizione, al fine di verificare se vi sia una ragionevole correlazione tra la condizione prevista per l'ammissibilità al beneficio e gli altri peculiari requisiti che ne condizionano il riconoscimento e ne definiscono la ratio (sentenza n. 432 del 2005)*. Alla luce di tali considerazioni, in più occasioni la Corte ha ritenuto costituzionalmente illegittime, per contrasto con l'articolo 3 Cost., norme legislative regionali o provinciali che, come quella in esame, subordinavano il riconoscimento di determinate prestazioni assistenziali, nei confronti dei soli stranieri, alla residenza nella Regione o nella Provincia autonoma per un certo periodo minimo di tempo. Al riguardo, la Consulta ricorda che, in tema di accesso degli stranieri alle prestazioni di assistenza sociale, la residenza non costituisce un irragionevole criterio per l'attribuzione del beneficio ma è irragionevole la richiesta di un requisito differenziale basato sulla residenza protratta per un certo periodo di tempo. In tal caso, invero, non vi è alcuna ragionevole correlazione tra la durata della residenza e le situazioni di bisogno o di disagio poiché non è possibile presumere, in termini assoluti, che gli stranieri immigrati nel territorio regionale o provinciale *da meno di cinque anni, ma pur sempre ivi stabilmente residenti o dimoranti, versino in stato di bisogno minore rispetto a chi vi risiede o dimora da più anni (sentenze nn. 2 e 4 del 2013)*.

**Straniero - Norme della Regione Trentino-Alto Adige - Assegno regionale al nucleo familiare per i figli ed equiparati - Erogazione agli stranieri extracomunitari subordinata al possesso del requisito della residenza nella regione da almeno cinque anni - Discriminazione arbitraria per l'assenza di ragionevole correlazione tra il requisito della residenza e le condizioni di bisogno - Illegittimità costituzionale parziale - Assorbimento di ulteriori censure. - Legge della Regione Trentino-Alto Adige 18 febbraio 2005, n. 1, art. 3, comma 1, secondo periodo, come modificato dall'art. 3, comma 3, della legge regionale 14 dicembre 2011, n. 8, limitatamente alle parole "da almeno cinque anni". - Costituzione, art. 3 (art. 117, secondo comma, lett. b).**

**Impiego pubblico - Norme della Regione Trentino-Alto Adige - Trattamento economico conseguente a passaggi all'interno dell'area di appartenenza - Ricorso del Governo - Rinuncia al ricorso in assenza di costituzione della controparte - Estinzione del processo. - Legge della Regione Trentino-Alto Adige 14 dicembre 2011, n. 8, art. 7, commi 1 e 2. - Costituzione, art. 117, commi secondo, lettera l), e terzo; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 23. (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.24 del 12-6-2013)**

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 3, comma 3, e 7, commi 1 e 2, della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol 14 dicembre 2011, n. 8 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol – Legge finanziaria), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 17-22 febbraio 2012, depositato in cancelleria il 23 febbraio 2012 ed iscritto al n. 30 del registro ricorsi 2012.

*Udito* nell'udienza pubblica del 12 marzo 2013 il Giudice relatore Giuseppe Frigo;



udito l'avvocato dello Stato Maria Vittoria Lumetti per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale in via principale di alcune disposizioni della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol 14 dicembre 2011, n. 8 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol – Legge finanziaria).

2.– Il ricorrente impugna, in primo luogo, l'articolo 3, comma 3, di tale legge regionale, nella parte in cui – modificando l'art. 3, comma 1, della legge reg. 18 febbraio 2005, n. 1 (Pacchetto famiglia e previdenza sociale) – richiede, quale condizione per l'erogazione ai «cittadini stranieri extracomunitari» dell'«assegno regionale al nucleo familiare per i figli ed equiparati», il «possesso della residenza in regione da almeno cinque anni».

Ad avviso del ricorrente, la norma impugnata violerebbe l'articolo 3 della Costituzione, introducendo una discriminazione tra i cittadini extracomunitari e i cittadini italiani (ai quali è richiesta la semplice residenza in Regione) che apparirebbe arbitraria, stante l'assenza di ogni ragionevole correlazione tra il requisito di accesso legato a una particolare tipologia di residenza e le condizioni di bisogno e disagio della persona che le provvidenze in questione mirano ad affrontare.

Sarebbe violato, altresì, l'art. 117, secondo comma, lettera b), Cost., che attribuisce alla competenza statale esclusiva la legislazione in materia di immigrazione, in quanto la durata minima della residenza in Regione richiesta allo straniero ai fini dell'accesso alle prestazioni di assistenza sociale atterrebbe «allo status economico-sociale dell'immigrato e del suo nucleo familiare, pregiudicandone l'uniformità sul territorio nazionale».

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

L'impugnato art. 3, comma 3, della legge reg. n. 8 del 2011, novellando l'art. 3, comma 1, della legge reg. n. 1 del 2005, modifica i requisiti necessari per ottenere l'erogazione dell'«assegno regionale al nucleo familiare per i figli ed equiparati», disciplinato dalla norma novellata, con particolare riguardo alla condizione della residenza del richiedente nella Regione. Come precisato dal comma 4-bis dell'art. 3 della legge reg. n. 1 del 2005, l'assegno in questione è istituito allo scopo di integrare, nell'ambito delle competenze della Regione, le provvidenze previste dalla legislazione statale in materia previdenziale e di istituire «forme di tutela e di sostegno della famiglia nello svolgimento della sua funzione sociale». L'entità dell'assegno – che spetta a un solo richiedente per ogni nucleo familiare la cui condizione economica non superi i limiti stabiliti con regolamento regionale (art. 3, commi 1 e 4, della legge reg. n. 1 del 2005) – varia in funzione della composizione di detto nucleo (presenza o meno di entrambi i genitori, numero dei figli ed equiparati, presenza o meno di figli o equiparati disabili: tabelle A, B e C allegate alla legge reg. n. 1 del 2005).

Nel testo anteriore alla modifica operata dalla norma impugnata, l'art. 3, comma 1, della legge reg. n. 1 del 2005 prevedeva, in via generale, come condizione per l'ottenimento dell'assegno, che il richiedente fosse residente da almeno cinque anni nella Regione Trentino-Alto Adige o coniugato con persona in possesso di tale requisito.

La norma impugnata ha, per converso, operato una distinzione a seconda della nazionalità dell'interessato. La provvidenza è, infatti, riconosciuta ai cittadini italiani a condizione che risiedano in Regione (non importa da quanto tempo) o che siano coniugati con persona in possesso di tale requisito; ai cittadini comunitari, «entro i limiti e secondo criteri previsti dalla normativa

europea in materia di coordinamento dei sistemi nazionali di sicurezza sociale»; ai cittadini extracomunitari, solo ove «in possesso della residenza in regione da almeno cinque anni». Ed è su tale requisito di “residenza qualificata” – attualmente previsto per i soli cittadini extracomunitari e tale, dunque, da attuare una disciplina differenziata e meno favorevole nei loro confronti – che si appuntano le censure del ricorrente.

2.2.– In proposito, questa Corte ha già avuto modo di affermare che al legislatore, sia statale che regionale, è consentito introdurre una disciplina differenziata per l’accesso alle prestazioni eccedenti i limiti dell’essenziale – tra le quali va inclusa quella qui considerata – al fine di conciliare la massima fruibilità dei benefici previsti con la limitatezza delle risorse finanziarie disponibili. La legittimità di una simile scelta non esclude, tuttavia, che i canoni selettivi adottati debbano comunque rispondere al principio di ragionevolezza, in quanto «è consentito [...] introdurre regimi differenziati, circa il trattamento da riservare ai singoli consociati, soltanto in presenza di una “causa” normativa non palesemente irrazionale o, peggio, arbitraria». Lo scrutinio va operato all’interno della specifica disposizione, al fine di verificare se vi sia una ragionevole correlazione tra la condizione prevista per l’ammissibilità al beneficio e gli altri peculiari requisiti che ne condizionano il riconoscimento e ne definiscono la ratio (sentenza n. 432 del 2005).

Sulla scorta di tali considerazioni, la Corte ha già in più occasioni ritenuto costituzionalmente illegittime, per contrasto con l’art. 3 Cost., norme legislative regionali o provinciali che, come quella oggetto dell’odierno scrutinio, subordinavano il riconoscimento di determinate prestazioni assistenziali, nei confronti dei soli stranieri, alla residenza nella Regione o nella Provincia autonoma per un certo periodo minimo di tempo.

Al riguardo, si è in particolare rilevato che, in tema di accesso degli stranieri alle prestazioni di assistenza sociale, mentre la residenza costituisce, rispetto ad una provvidenza regionale, «un criterio non irragionevole per l’attribuzione del beneficio» (sentenza n. 432 del 2005), non altrettanto può dirsi quanto alla previsione di un requisito differenziale basato sulla residenza protratta per un predeterminato e significativo periodo minimo di tempo (nella specie, quinquennale). La previsione di un simile requisito, infatti, non risulta rispettosa dei principi di ragionevolezza e di uguaglianza, in quanto «introduce nel tessuto normativo elementi di distinzione arbitrari», non essendovi alcuna ragionevole correlazione tra la durata della residenza e le situazioni di bisogno o di disagio, riferibili direttamente alla persona in quanto tale, che costituiscono il presupposto di fruibilità delle provvidenze in questione (sentenza n. 40 del 2011). Non è, infatti, possibile presumere, in termini assoluti, che gli stranieri immigrati nel territorio regionale o provinciale «da meno di cinque anni, ma pur sempre ivi stabilmente residenti o dimoranti, versino in stato di bisogno minore rispetto a chi vi risiede o dimora da più anni» (sentenza n. 2 del 2013; in prospettiva simile, sentenza n. 4 del 2013).

Le medesime considerazioni valgono evidentemente in rapporto alla norma oggi impugnata, che presenta un’analoga struttura. L’art. 3, comma 1, secondo periodo, della legge reg. n. 1 del 2005, nel testo risultante a seguito delle modifiche operate dal censurato art. 3, comma 3, della legge reg. n. 8 del 2011, va dichiarato, pertanto, costituzionalmente illegittimo, limitatamente alle parole – che in esso compaiono, con riferimento al requisito della residenza in Regione dei cittadini extracomunitari – «da almeno cinque anni».

Le censure riferite all’art. 117, secondo comma, lettera b), Cost. restano assorbite.

3.– Con riguardo alla concorrente impugnazione dell’art. 7, commi 1 e 2, della legge reg. n. 8 del 2011, di cui era stato denunciato il contrasto con l’art. 117, commi secondo, lettera l), e terzo, Cost., il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato atto di rinuncia al ricorso.

Per tale parte, il processo va dichiarato dunque estinto, ai sensi dell’art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, stante la mancata costituzione in giudizio della Regione (ex plurimis, ordinanze n. 283, n. 282, n. 122 e n. 98 del 2012).

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 1, secondo periodo, della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol 18 febbraio 2005, n. 1 (Pacchetto famiglia e previdenza sociale), come modificato dall'articolo 3, comma 3, della legge regionale 14 dicembre 2011, n. 8 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol – Legge finanziaria), limitatamente alle parole «da almeno cinque anni»;

2) dichiara estinto il processo quanto alla questione di legittimità costituzionale dell'articolo 7, commi 1 e 2, della medesima legge regionale n. 8 del 2011.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 giugno 2013.

Luigi MAZZELLA, Presidente  
Giuseppe FRIGO, Redattore  
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 7 giugno 2013.

## **Sentenza: 13 giugno 2013, n. 137**

**Materia:** organizzazione e rapporti di lavoro (ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e della regione) – ordinamento civile

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** articolo 3 e articolo 97 Cost.; articolo 117, comma 2, Cost.

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** articoli 46, commi 2, 3 e 4, e 47, commi da 1 a 9, della legge della Regione Piemonte 4 maggio 2012, n. 5 (Legge finanziaria per l'anno 2012)

**Esito:** illegittimità delle disposizioni censurate

**Estensore:** Francesca Casalotti

Con la sentenza in esame la Corte interviene in materia di organizzazione e rapporti di lavoro dichiarando illegittimo l'art. 46, commi 2, 3 e 4, della legge della Regione Piemonte n. 5 del 2012, che prevede un inquadramento riservato del personale, nonché in materia di ordinamento civile, dichiarando illegittimo l'art. 47 della stessa legge che detta una disciplina autonoma in materia di collaudo di opere pubbliche con particolare riferimento alla individuazione, selezione e nomina dei soggetti chiamati a svolgere l'attività di collaudo.

In particolare, con riferimento alla questione di legittimità dell'art.46, ad avviso del ricorrente, i commi 2 e 3 - prevedendo per il reclutamento di personale a tempo indeterminato, l'espletamento di concorsi destinati al personale già in servizio nel ruolo della Giunta regionale alla data del 1° giugno 2012 e assunto mediante avvisi di selezione pubblica per esami o per titoli ed esami banditi dalla Regione Piemonte - si porrebbero in contrasto con i principi di cui agli artt. 3 e 97 Cost, nonché con la regola del concorso pubblico per accedere alla pubblica amministrazione, che ammette eventuali deroghe solo in presenza di particolari ragioni di interesse pubblico.

Inoltre, il successivo comma 4 - stabilendo che la Giunta regionale definisca con propria deliberazione la percentuale di riserva di posti non inferiore al 40% riferita al personale di cui al comma 3 - si porrebbe anch'esso in contrasto con i principi di uguaglianza, imparzialità e buon andamento di cui agli artt. 3 e 97 Cost. e con la costante giurisprudenza della Corte che prevede, anche nel caso in cui le regole siano giustificate, che la riserva di posti a favore del personale interno non sia superiore al 50% dei posti messi a concorso.

Il presidente del Consiglio dei ministri denuncia poi l'illegittimità dell'art. 47 della legge regionale censurata, che, dettando una disciplina autonoma in materia di collaudo di opere pubbliche con particolare riferimento alla individuazione, selezione e nomina dei soggetti chiamati a svolgere l'attività di collaudo, si porrebbe in contrasto con la corrispondente disciplina di cui agli artt. 4, 91, 120 e 141 del d.lgs. n. 163 del 2006 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/Ce) e in generale la violazione della competenza legislativa statale in materia di ordinamento civile, di cui all'art. 117, comma 2, Cost.

In particolare, tale norma dispone che gli incarichi di collaudo delle opere pubbliche date in appalto siano affidati a dipendenti regionali, attingendo ad un apposito elenco predisposto, al quale i dipendenti possono fare domanda e fissa i criteri per la formazione di detto albo; in mancanza di dipendenti idonei, prevede che la Regione possa affidare tale incarico, mediante procedure ad evidenza pubblica, a soggetti esterni eventualmente anche non iscritti ad albi di collaudatori, indicandone le ragioni, o infine ad una apposita commissione composta di massimo tre membri; in

tali casi stabilisce che l'incarico di collaudo potrà essere conferito mediante il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

A tal proposito secondo il ricorrente la materia dei lavori pubblici, pur non essendo ricompresa nell'elenco di cui all'art. 117, comma 2, Cost., non varrebbe per ciò solo a ricadere nella potestà legislativa residuale delle Regioni, ma a seconda dell'oggetto cui afferisce la disposizione censurata, andrebbe di volta in volta attribuita alla potestà legislativa esclusiva dello Stato o a potestà legislativa concorrente.

Per la Corte le censure sono fondate.

Quanto alla prima, relativa all'art. 46, la Corte ha in più occasioni evidenziato che le discipline regionali che prevedano l'inquadramento stabile di lavoratori precari all'interno delle amministrazioni regionali e locali, senza prevedere la quota massima dei posti a loro destinati, sono in contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost. sia con riferimento al principio del pubblico concorso, sia con riferimento ai principi di uguaglianza e di buon andamento della p.a.

Né vale ad escludere tale assunto il fatto che i lavoratori precari da stabilizzare siano stati a suo tempo assunti mediante avviso di selezione pubblica per titoli ed esami: la stabilizzazione senza concorso, in assenza di comprovate, insuperabili esigenze dell'ente pubblico e, soprattutto in mancanza di un limite massimo predeterminato, è stata più volte ritenuta illegittima dalla Corte, in quanto non offre garanzia né della sussistenza della professionalità necessaria per lo stabile inquadramento nei ruoli degli enti pubblici regionali, né del carattere necessariamente aperto delle procedure selettive (cfr. sent. n. 235 del 2010).

Sotto questo profilo, ad avviso della Corte, deroghe al principio del pubblico concorso sono legittime solo in quanto funzionali esse stesse al buon andamento dell'amministrazione e ove ricorrano peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico idonee a giustificarle (cfr. sent. n. 52 del 2011). Nel caso di specie, non sussistendo alcuna giustificazione alla deroga al principio del pubblico concorso, la norma censurata viene dichiarata illegittima.

Con riferimento alla questione dell'art. 47, commi 1 da 1 a 9, della legge piemontese, la Corte richiama alcune sue precedenti pronunce secondo cui le norme attinenti alla fase dell'esecuzione del contratto privatistico rientrano nella materia dell'ordinamento civile di competenza esclusiva dello stato, ad eccezione delle sole disposizioni di tipo meramente organizzativo o contabile (cfr. sent. n. 401 del 2007).

Tale principio è stato ribadito dalla Corte anche con riguardo alla specifica attività di collaudo, specificamente disciplinata dalla norma censurata, sulla base del presupposto che anche tale fase del procedimento ad evidenza pubblica è relativa all'esecuzione del contratto e, dunque, rientra nella materia dell'ordinamento civile, che appartiene alla competenza esclusiva dello Stato. La norma censurata, infatti, ad avviso della Corte, non limitandosi a disciplinare aspetti meramente organizzativi dell'attività di collaudo, si pone in contrasto con i principi ricordati, violando l'art. 117, comma 2, lettera l) Cost.

**Impiego pubblico - Norme della Regione Piemonte - Espletamento di concorsi pubblici per il reclutamento di personale a tempo indeterminato - Personale precario in servizio nel ruolo della Giunta regionale alla data del 1° giugno 2012 e assunto mediante avvisi di selezione pubblica per esami o per titoli ed esami - Riserva di una percentuale di posti, da determinarsi dalla Giunta, non inferiore al 40 per cento dei posti da coprire - Violazione del principio del pubblico concorso, con riguardo ai principi di eguaglianza e di buon andamento della pubblica amministrazione - Illegittimità costituzionale. - Legge della Regione Piemonte 4 maggio 2012, n. 5, art. 46, commi 2, 3 e 4. - Costituzione, artt. 3 e 97.**

**Lavori pubblici - Norme della Regione Piemonte - Collaudo di opere pubbliche - Disciplina regionale sui criteri di scelta dei soggetti preposti ad effettuare il collaudo - Contrasto con il codice degli appalti - Fase della stipulazione ed esecuzione dei contratti, riconducibile alla materia dell'ordinamento civile - Violazione della corrispondente competenza legislativa statale esclusiva - Illegittimità costituzionale. - Legge della Regione Piemonte 4 maggio 2012,**

**n. 5, art. 47, commi da 1 a 9. - Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera l). (GU 1a Serie Speciale - Corte Costituzionale n.25 del 19-6-2013)**

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 46, commi 2, 3 e 4, e 47, commi da 1 a 9, della legge della Regione Piemonte 4 maggio 2012, n. 5 (Legge finanziaria per l'anno 2012), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 2-5 luglio 2012, depositato in cancelleria il 10 luglio 2012 ed iscritto al n. 104 del registro ricorsi 2012.

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

*udito* nell'udienza pubblica del 26 marzo 2013 il Giudice relatore Luigi Mazzella;

*uditi* l'avvocato dello Stato Ettore Figliolia per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giovanna Scollo per la Regione Piemonte.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1. - Il Presidente del Consiglio dei ministri ha chiesto che sia dichiarata l'illegittimità costituzionale delle disposizioni di cui agli articoli 46, commi 2, 3 e 4, e 47, commi da 1 a 9, della legge della Regione Piemonte 4 maggio 2012, n. 5 (Legge finanziaria per l'anno 2012).

1.1. - Quanto all'art. 46 della legge regionale piemontese, tale disposizione, secondo il Presidente del Consiglio, presenta alcuni evidenti profili di illegittimità costituzionale. Essa, dopo aver previsto, nell'ambito di un piano occupazionale triennale, l'espletamento di concorsi pubblici per titoli ed esami per il reclutamento di personale a tempo indeterminato, stabilisce, al comma 4, che tale misura si applica anche al personale precario in servizio nel ruolo della Giunta regionale alla data del 1° giugno 2012 e «assunto» mediante avvisi di selezione pubblica per esami o per titoli ed esami banditi dalla Regione Piemonte e dispone che, con deliberazione della Giunta regionale, sia definita, tra l'altro, la percentuale, non inferiore al 40 % dei posti a tempo indeterminato da coprire, di posti da riservare in favore del predetto personale precario.

In tal modo, la disposizione regionale introdurrebbe una forma di assunzione riservata a personale interno, in deroga al principio del pubblico concorso, senza prevedere né una specifica ragione giustificatrice di tale deroga, né alcun limite massimo (ed anzi prevedendo esplicitamente un solo limite minimo del 40%).

Al contempo, la disposizione affiderebbe il compito di individuare in concreto la percentuale di riserva all'organo esecutivo della Regione e, in tal modo, attribuirebbe ad esso il potere incondizionato e discrezionale di porre virtualmente nel nulla il principio del pubblico concorso, assumendo il personale a tempo indeterminato, destinato a svolgere la propria attività presso la Giunta stessa, mediante la stabilizzazione del personale precario già in servizio, all'unica condizione che lo stesso sia stato a sua volta selezionato mediante avviso di selezione pubblica per esami o per titoli.

1.2. - Il Presidente del Consiglio denuncia, inoltre, l'illegittimità dell'art. 47 della legge regionale censurata, che detta una propria autonoma disciplina in materia di collaudo di opere pubbliche e, segnatamente, della individuazione, selezione e nomina dei soggetti chiamati a svolgere l'attività di collaudo, per contrasto con la corrispondente disciplina dettata dagli artt. 4, 91, 120 e 141 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE), e, in generale, la violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento civile, di cui all'art. 117, secondo comma, della Costituzione.

La norma censurata disciplina l'attività di collaudo e, in particolare, i criteri di scelta dei soggetti preposti ad effettuare il collaudo stesso. Essa dispone che gli incarichi di collaudo delle opere pubbliche date in appalto siano affidati a dipendenti regionali, attingendo a un elenco appositamente predisposto, al quale i dipendenti possono far domanda, e fissa i criteri per la formazione di detto albo; in mancanza di dipendenti idonei, prevede che la Regione possa affidare tale incarico, mediante procedure ad evidenza pubblica, a soggetti esterni, eventualmente anche non iscritti ad albi di collaudatori, indicandone le ragioni, o infine ad una apposita commissione composta di massimo tre membri; in tali casi, stabilisce che l'incarico di collaudo potrà essere conferito mediante il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

La norma affida, poi, ad un regolamento regionale la disciplina degli aspetti organizzativi, economici e gestionali inerenti alla tenuta degli albi dei collaudatori, definendo le categorie di opere e lavori per i quali è possibile chiedere l'iscrizione all'albo per l'effettuazione dei collaudi, i criteri e le modalità per le iscrizioni negli albi, i compensi dei collaudatori e le modalità per l'affidamento dell'incarico; stabilisce, infine, alcune incompatibilità a svolgere il compito di collaudatore.

2. - Entrambe le questioni sono fondate.

2.1. - Quanto alla prima, riguardante l'art. 46, commi 2, 3 e 4, questa Corte ha in più occasioni sottolineato che disposizioni regionali le quali inquadrino stabilmente lavoratori precari all'interno delle amministrazioni, regionali e locali, senza neppure predeterminare la quota massima dei posti a loro destinati, si pongono in contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost., sia con riferimento al principio del pubblico concorso, sia con riguardo ai principi di uguaglianza e di buon andamento della pubblica amministrazione (sentenze n. 99 del 2012 e n. 51 del 2012).

Con tali principi contrastano anche le disposizioni che lasciano aperta all'amministrazione regionale la possibilità di indire concorsi interamente riservati. Esse violano, infatti, i principi del pubblico concorso, quello di imparzialità e quello di buon andamento della pubblica amministrazione (sentenza n. 169 del 2010).

Non ha pregio il rilievo della Regione, secondo cui i lavoratori precari da stabilizzare, di cui si occupa la legge piemontese censurata sono stati a suo tempo "assunti" (o, per l'esattezza, scelti quali lavoratori a tempo determinato) mediante avviso di selezione pubblica per titoli ed esami. La stabilizzazione senza concorso, in assenza di comprovate, insuperabili esigenze dell'ente pubblico e, soprattutto, in mancanza di un limite massimo predeterminato è stata più volte ritenuta illegittima da questa Corte. Essa ha avuto modo di chiarire: «la circostanza che il personale suscettibile di essere stabilizzato senza alcuna prova selettiva sia stato a suo tempo assunto con contratto a tempo determinato, sulla base di un pubblico concorso, per effetto della diversità di qualificazione richiesta delle assunzioni a termine rispetto a quelle a tempo indeterminato, non offre adeguata garanzia né della sussistenza della professionalità necessaria per il suo stabile inquadramento nei ruoli degli enti pubblici regionali, né del carattere necessariamente aperto delle procedure selettive» (sentenza n. 235 del 2010).

Anche con riferimento alla norma regionale qui censurata va, dunque, ribadito che «il principio del pubblico concorso ha un ampio ambito di applicazione tale da ricomprendere non solo le ipotesi di assunzione di soggetti in precedenza estranei all'amministrazione, ma anche casi di

nuovo inquadramento di dipendenti già in servizio e quelli di trasformazione di rapporti non di ruolo, e non instaurati ab origine mediante concorso, in rapporti di ruolo», per cui «deroghe a tale principio sono legittime solo in quanto siano funzionali esse stesse al buon andamento dell'amministrazione e ove ricorrano peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico idonee a giustificarle» (sent. n. 52 del 2011).

La deroga al principio del pubblico concorso non trova alcuna giustificazione anche nel caso in esame e, pertanto, la norma censurata deve essere dichiarata illegittima.

2.2. - Anche la seconda questione, relativa all'art. 47, commi da 1 a 9, della legge piemontese censurata, è fondata.

In materia di lavori pubblici, questa Corte, nel confermare la legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3, del "codice degli appalti", che riserva allo Stato la competenza legislativa in materia di stipulazione ed esecuzione dei contratti (ivi compresi direzione dell'esecuzione e direzione dei lavori, contabilità e collaudo), ha chiarito che le norme attinenti alla fase dell'esecuzione del contratto privatistico rientrano nella materia dell'ordinamento civile, di competenza esclusiva del legislatore statale, ad eccezione delle sole disposizioni di tipo meramente organizzativo o contabile (sentenza n. 401 del 2007).

Tale principio è stato successivamente ribadito da questa Corte anche con riguardo all'attività di collaudo, specificamente disciplinata dalla norma regionale qui censurata, sul presupposto che anche tale fase del procedimento ad evidenza pubblica è relativa all'esecuzione del contratto e, pertanto, rientra nella materia dell'ordinamento civile, di competenza esclusiva del legislatore statale (sentenza n. 431 del 2007).

La norma censurata, infatti, ben lungi dal limitarsi a disciplinare aspetti meramente organizzativi dell'attività di collaudo, si pone in contrasto con i principi ricordati, violando l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Non è fuor di luogo ricordare, infatti, che attraverso la regolamentazione della scelta dei collaudatori, la determinazione del loro compenso, la disciplina delle condizioni alle quali poter ricorrere a collaudatori esterni e finanche a collaudatori non iscritti nell'apposito albo, la norma piemontese definisce lo standard di professionalità dei collaudatori, condizionando in tal modo l'accuratezza del collaudo e, dunque, del controllo di corrispondenza dell'opera realizzata a quanto dedotto in contratto.

per questi motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale degli articoli 46, commi 2, 3 e 4, e 47, commi da 1 a 9, della legge della Regione Piemonte 4 maggio 2012, n. 5 (Legge finanziaria per l'anno 2012).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 giugno 2013.

Franco GALLO, Presidente  
Luigi MAZZELLA, Redattore  
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 13 giugno 2013.



## **Sentenza: 13 giugno 2013, n. 138**

**Materia:** coordinamento finanza pubblica

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** art. 117, terzo comma, della Costituzione

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** legge della Regione Molise 19 ottobre 2012, n.23 (Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2011)

**Esito:** illegittimità costituzionale dell'art 7 ; inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2 e 9 e dell'allegato "E,"sollevate in riferimento all'art. 117, terzo comma della Costituzione

**Estensore nota:** Panfilia di Giovine.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato numerose disposizioni della Legge della Regione Molise del 19 ottobre 2012, n.23 (Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2011), tra cui l'art.7 che riporta tra i residui attivi dell'esercizio finanziario 2011 numerose partite relative ad anni ormai decorsi, in relazione alle quali la Regione Molise non avrebbe fornito giustificazione in ordine al mantenimento in bilancio, come previsto tra l'altro dall'art.21 della legge quadro in materia di finanza regionale n. 76 del 2000.

Secondo la Corte la questione di legittimità dell' art. 7 della legge reg. Molise n.23 del 2012 è fondata. Infatti il rendiconto finanziario della regione Molise non fornisce alcuna giustificazione in ordine alla permanenza in bilancio ed alla relativa contabilizzazione di un numero rilevante di residui attivi e la determinazione di questa norma è avvenuta in assenza dei requisiti minimi dell'accertamento contabile quali la ragione del credito, il titolo giuridico, il soggetto debitore, l'entità del credito e la sua scadenza. Quindi, in tal modo, la norma censurata assume quali attività di bilancio consuntivo una serie di valori non dimostrati, suscettibili di alterare le risultanze finali del conto che a sua volta deve essere consolidato con quello delle altre pubbliche amministrazioni ponendosi in contrasto con il principio del coordinamento della finanza pubblica, sancito dall'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Molise - Redazione del rendiconto finanziario - Oneri relativi impegni finanziari, stimati e sostenuti, derivanti da contratti relativi a strumenti finanziari derivati e da contratti di finanziamento che includono una componente derivata - Assenza di nota informativa - Ricorso del Governo - Difetto di motivazione - Inammissibilità della questione. - - Legge della Regione Molise 19 ottobre 2012, n. 23, art. 2. - Costituzione, art. 117, terzo comma; legge 22 dicembre 2008, n. 203, art. 3, comma 8; decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76, art. 29, comma 1.**

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Molise - Redazione del rendiconto finanziario - Fondo di cassa al 31 dicembre 2010 e risultanze del conto del tesoriere e del rendiconto per l'esercizio finanziario 2010, approvato con legge regionale - Discordanza - Ricorso del Governo - Omessa indicazione delle norme interposte - Non conferenza dei parametri statutarî - Inammissibilità della questione. - Legge della Regione Molise 19 ottobre 2012, n. 23, art. 9. - Costituzione, art. 117, terzo comma; statuto della Regione Molise, artt. 20 e 21; decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76.**

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Molise - Redazione del rendiconto finanziario - Garanzie fideiussorie - Omessa indicazione della relativa copertura finanziaria, del capitale garantito, della durata e della parte dell'obbligazione per la quale il fondo viene costituito - Ricorso del Governo - Difetto di motivazione - Inammissibilità della questione. - Legge della Regione Molise 19 ottobre 2012, n. 23, allegato E. - Costituzione, art. 117, terzo comma; legge della Regione Molise 7 maggio 2002, n. 4, art. 30, comma 3.**

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Molise - Redazione del rendiconto finanziario - Contabilizzazione nel bilancio consuntivo di residui attivi senza il previo accertamento degli stessi - Contrasto con il corrispondente principio contenuto nella legge quadro in materia di finanza regionale, strettamente inerente ai concetti di certezza e attendibilità delle risultanze della gestione economica e finanziaria - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale. - Legge della Regione Molise 19 ottobre 2012, n. 23, art. 7. - Costituzione, art. 117, terzo comma; decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76, art. 21. (GU 1<sup>a</sup> Serie Speciale - Corte Costituzionale n.25 del 19-6-2013)

---

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 2, 7, 9 e dell'allegato "E" (Elenco della situazione annuale dei fondi di Garanzia) della legge della Regione Molise 19 ottobre 2012, n. 23 (Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2011), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 22-28 dicembre 2012, depositato in cancelleria il 31 dicembre 2012 ed iscritto al n. 197 del registro ricorsi 2012.

*Udito* nell'udienza pubblica del 21 maggio 2013 il Giudice relatore Aldo Carosi;

*udito* l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

#### *Ritenuto in fatto*

(omissis)

#### *Considerato in diritto*

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli articoli 2, 7 e 9 della legge della Regione Molise 19 ottobre 2012, n. 23 (Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2011), e l'allegato "E" della stessa legge in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Censurando l'art. 2 della predetta legge, il ricorrente preliminarmente si duole dell'assenza della nota informativa che evidenzia gli oneri degli impegni finanziari, rispettivamente stimati e sostenuti, derivanti da contratti relativi a strumenti finanziari derivati e da contratti di finanziamento che includono una componente derivata. La norma interposta violata sarebbe costituita dall'art. 3, comma 8, della legge 22 dicembre 2008, n. 203, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2009)». Inoltre, sarebbe violato l'art. 29, comma 1, del decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76 (Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni, in attuazione dell'articolo 1, comma 4, della legge 25 giugno 1999, n. 208), il quale prevedrebbe, quale termine perentorio per l'approvazione del rendiconto, il 30 giugno dell'esercizio successivo. Il ricorrente lamenta altresì l'assenza delle risultanze gestionali di tutti gli enti regionali dipendenti. Infine, il Presidente del Consiglio dei ministri evidenzia che nel predetto art. 2 della legge regionale censurata sarebbe riportato erroneamente, tra le entrate di competenza, l'avanzo di amministrazione presunto, già inserito nel bilancio di previsione 2011, anziché quello accertato in sede di rendiconto finanziario 2010, approvato con la legge della Regione Molise 26 gennaio 2012, n. 1 (Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2010).

L'art. 7 viene censurato perché contabilizzerebbe tra i residui attivi numerose partite relative ad annualità decorse in relazione alle quali la Regione Molise non avrebbe accertato le ragioni del

mantenimento in bilancio. Ciò contrasterebbe con quanto previsto dal d.lgs. n. 76 del 2000, recante i principi fondamentali e le norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle Regioni, ed in particolare con l'art. 21, il quale esprime appunto il principio del previo accertamento dei crediti inerenti alle somme non riscosse al termine dell'esercizio, che costituirebbe principio di coordinamento della finanza pubblica, finalizzato a realizzare gli obiettivi di convergenza e di stabilità derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. La sua violazione inciderebbe sui risultati della finanza regionale nel suo complesso, ponendo in essere, in tal modo, la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

L'art. 9 della legge impugnata indicherebbe impropriamente in euro 171.213.000 il fondo di cassa al 31 dicembre 2010 che, viceversa, per effetto delle risultanze del conto del tesoriere e del rendiconto per l'esercizio finanziario 2010 approvato con la legge regionale n. 1 del 2012 (art. 9), ammonterebbe ad euro 66.683.309,03. Tale norma sarebbe in contrasto «con gli articoli 20 e 21 dello statuto della Regione Molise ma anche con quelli contenuti nel decreto legislativo 76 del 2000».

L'allegato "E" (Elenco della situazione annuale dei fondi di Garanzia) – in relazione al quale le censure vengono formulate all'interno delle argomentazioni riferite all'impugnato art. 2 – sarebbe in contrasto con l'art. 30, comma 3, della legge della Regione Molise 7 maggio 2002, n. 4 (Nuovo ordinamento contabile della Regione Molise), in quanto non indicherebbe, accanto all'importo delle garanzie fideiussorie, la relativa copertura finanziaria, il capitale garantito, la durata e la parte dell'obbligazione per la quale il fondo viene costituito.

2. – Occorre preliminarmente esaminare, ai fini dello scrutinio di ammissibilità del presente ricorso, se la corretta redazione del rendiconto finanziario, cui ineriscono le censure formulate dal Presidente del Consiglio dei ministri, sia riconducibile alla potestà legislativa concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., parametro invocato dal ricorrente.

È bene ricordare in proposito che il coordinamento della finanza pubblica attiene soprattutto al rispetto delle regole di convergenza e di stabilità dei conti pubblici, regole provenienti sia dall'ordinamento comunitario che da quello nazionale. In particolare, il patto di stabilità interno (art. 24 della legge 28 dicembre 2001, n. 448, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2002» e successive modifiche) stabilisce, tra l'altro, che, ai fini del concorso degli enti territoriali al rispetto degli obblighi comunitari della Repubblica ed alla conseguente realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, il disavanzo di ciascun ente territoriale non può superare determinati limiti, fissati dalle leggi finanziarie e di stabilità che si sono succedute a partire dal 2002 (ex multis sentenza, di questa Corte, n. 36 del 2004). Gli obiettivi finanziari in questione vengono pertanto accertati attraverso il consolidamento delle risultanze dei conti pubblici in quella prospettiva che è stata definita di "finanza pubblica allargata" (sentenze n. 267 del 2006 e n. 425 del 2004). Gli eventuali disavanzi di ciascun ente, i quali costituiscono la componente analitica dell'aggregato finanziario complessivo preso come punto di riferimento per il rispetto degli obblighi comunitari e nazionali, si accertano – per quel che riguarda la gestione annuale – attraverso il risultato di amministrazione, che costituisce l'epilogo del rendiconto finanziario. Si può pertanto concludere che le norme finanziarie contenute nei rendiconti, le quali risultano idonee a violare il rispetto dei limiti derivanti dall'ordinamento comunitario e dalla pertinente legislazione nazionale in materia oppure a non consentirne la verifica, possono risultare in contrasto con principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica.

Acclarato che modalità non corrette di redazione del rendiconto finanziario approvato con legge regionale possono costituire strumento di violazione degli obblighi inerenti al rispetto dei canoni della sana gestione finanziaria, come tutelati dal precetto costituzionale invocato, occorre ulteriormente verificare, con riguardo al caso in esame, se le censure proposte dal Presidente del

Consiglio dei ministri evidenzino in concreto una violazione dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica.

Infatti, a meno che non si verifichi l'eccezionale circostanza per cui le norme censurate in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. siano idonee a collidere direttamente con i principi fondamentali sintetizzati nel precetto costituzionale che intesta allo Stato la potestà concorrente in materia, lo scrutinio di legittimità delle stesse può avvenire là dove si evidenzia un contrasto indiretto, cioè con norme interposte, individuate dal ricorrente, le quali siano idonee a specificare, nel caso concreto, l'operatività di detti principi fondamentali.

In sostanza, l'individuazione delle disposizioni normative integranti il parametro di costituzionalità invocato costituisce la preconditione necessaria per instaurare, in via di azione, il giudizio di legittimità costituzionale della legge regionale che si assume essere in contrasto con detto parametro.

3. – Alla luce delle premesse argomentazioni, le questioni sollevate nei confronti degli artt. 2, 9 e dell'allegato "E" della legge reg. Molise n. 23 del 2012 sono inammissibili.

3.1. – Per quel che concerne l'art. 2, fermo restando che non può essere presa in considerazione – come richiamo a norma specificativa del principio costituzionale – l'invocazione dell'art. 55 dello statuto regionale, il Presidente del Consiglio dei ministri individua quali norme di riferimento l'art. 3, comma 8, della legge n. 203 del 2008, in tema di strumenti derivati, e l'art. 29, comma 1, del d.lgs. n. 76 del 2000, in materia di termini di approvazione del rendiconto, senza tuttavia svolgere alcun percorso argomentativo in grado di collegare dette disposizioni alle censure, formulate, peraltro, in modo assolutamente generico.

3.2. – Per quel che riguarda l'art. 9, non viene richiamata alcuna norma interposta, non potendosi considerare tale la menzione degli artt. 20 e 21 della legge regionale di contabilità, peraltro non conferenti in relazione alle doglianze espresse.

3.3. – Infine, con riferimento all'allegato "E", le cui censure sono erroneamente formulate all'interno delle argomentazioni afferenti all'art. 2 della legge regionale impugnata, manca qualsiasi deduzione in grado di collegare, sotto il profilo causale, la pretesa carenza informativa delle garanzie fideiussorie all'ipotizzata lesione di un principio fondamentale riconducibile al coordinamento della finanza pubblica, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

4. – La questione formulata nei confronti dell'art. 7 della legge regionale n. 23 del 2012 è fondata. Il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta la contabilizzazione nel bilancio consuntivo di una rilevante massa di residui attivi senza il previo accertamento degli stessi, previsto, tra l'altro, dall'art. 21 della legge quadro in materia di finanza regionale n. 76 del 2000.

Il principio della previa dimostrazione analitica dei crediti e delle somme da riscuotere, iscrivibili nelle partite dei residui attivi e computabili ai fini dell'avanzo d'amministrazione, è, nel nostro ordinamento, principio risalente, in ragione della sua stretta inerenza ai concetti di certezza e attendibilità che devono caratterizzare le risultanze della gestione economica e finanziaria. Alla luce di tale principio, la definizione dei residui attivi – contenuta nell'art. 21, comma 1, del d.lgs. n. 76 del 2000 – come «somme accertate e non riscosse» ha un implicito valore deontologico cogente, nel senso che il legislatore ha voluto che del conto consuntivo possano entrare a far parte solo somme accertate e non presunte. La disposizione così interpretata assume pertanto, sicuramente, il ruolo di norma interposta rispetto al «coordinamento della finanza pubblica», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

Il rendiconto finanziario della Regione Molise non fornisce alcuna giustificazione in ordine alla permanenza in bilancio ed alla relativa contabilizzazione di un numero rilevante di residui attivi, pari ad euro 1.286.613.416,17, di cui molti di antica genesi, come si evince dal confronto con le risultanze dell'esercizio precedente (artt. 7 e 9 della legge reg. Molise n. 1 del 2012). La

determinazione di questa somma è avvenuta in assenza dei requisiti minimi dell'accertamento contabile quali la ragione del credito, il titolo giuridico, il soggetto debitore, l'entità del credito e la sua scadenza (sulla indefettibilità dell'accertamento contabile delle risorse provenienti da esercizi precedenti, sentenze n. 309, n. 192 e n. 70 del 2012). In tal modo vengono assunte quali attività del bilancio consuntivo una serie di valori non dimostrati, espressi attraverso un'aggregazione apodittica e sintetica, suscettibile di alterare le risultanze finali del conto, che a sua volta deve essere consolidato con quello delle altre pubbliche amministrazioni per le richiamate finalità di coordinamento della finanza pubblica.

È opportuno sottolineare come la prevenzione di pratiche contabili – ancorché formalizzate in atti di natura legislativa – suscettibili di alterare la consistenza dei risultati economico finanziari degli enti territoriali sia un obiettivo prioritario al centro dell'evoluzione legislativa determinatasi in materia. A far data dall'esercizio 2014 – ai sensi del combinato disposto degli artt. 36 e 38, comma 1, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), e dell'art. 7, allegato 2, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 28 dicembre 2011 (Sperimentazione della disciplina concernente i sistemi contabili e gli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro enti ed organismi, di cui all'articolo 36 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118) – l'accertamento delle partite attive provenienti da esercizi precedenti dovrà essere ancora più limitato e rigoroso di quanto previsto dall'art. 21 della legge quadro sulla finanza regionale n. 76 del 2000, per effetto dell'obbligatoria istituzione di una posta correttiva in diminuzione, cosiddetto “fondo svalutazione crediti”, proporzionale «alla dimensione degli stanziamenti relativi ai crediti, [...] [a]lla loro natura e [a]ll'andamento del fenomeno negli ultimi cinque esercizi precedenti (la media del rapporto tra incassi e accertamenti per ciascuna tipologia di entrata)» (art. 7, comma 1, allegato 2, punto 3.3). In sostanza la parte attiva del bilancio, inerente ai residui attivi, già soggetta ad accertamento secondo quanto in precedenza specificato, dovrebbe essere compensata da una ulteriore decurtazione, secondo un coefficiente proporzionale alla capacità media di realizzazione dei crediti del quinquennio precedente.

Dunque, l'art. 7 della legge reg. Molise n. 23 del 2012 contrasta, sotto il richiamato profilo dell'accertamento dei residui attivi, con l'art. 117, terzo comma, Cost. e ne deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale.

per questi motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

- 1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 7 della legge della Regione Molise 19 ottobre 2012, n. 23 (Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2011);
- 2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2 e 9 e dell'allegato “E” della legge della Regione Molise n. 23 del 2012, sollevate, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 giugno 2013.

Franco GALLO, Presidente  
Aldo CAROSI, Redattore  
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 13 giugno 2013.

## **Sentenza: 5 giugno 2013, n. 139**

**Materia:** caccia

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** art. 117, primo comma, secondo comma, lettera s), Cost.

**Ricorrente:** Presidenza Consiglio dei ministri

**Oggetto:** articoli 1, comma 3, e 2, comma 1, della legge della Regione Veneto 6 luglio 2012, n. 25 (Modifiche alla legge regionale 9 dicembre 1993, n. 50 “Norme per la protezione della fauna selvatica e per il prelievo venatorio”)

**Esito:** dichiarazione di illegittimità costituzionale:

- dell'articolo 1, comma 3, della legge della Regione Veneto 6 luglio 2012, n. 25 (Modifiche alla legge regionale 9 dicembre 1993, n. 50 “Norme per la protezione della fauna selvatica e per il prelievo venatorio”), nella parte in cui esenta dall'assoggettamento al regime dell'autorizzazione paesaggistica gli appostamenti per la caccia al colombaccio;
- dell'articolo 2, comma 1, della legge della Regione Veneto n. 25 del 2012, nella parte in cui esenta dall'assoggettamento al regime del titolo abilitativo edilizio e dell'autorizzazione paesaggistica gli appostamenti fissi per la caccia.

**Estensore nota :** Beatrice Pieraccioli

Le disposizioni impugnate apportano modifiche alla legge regionale 9 dicembre 1993, n. 50 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per il prelievo venatorio).

In particolare, l'art. 1, comma 3, della legge oggetto di ricorso aggiunge un comma *3-bis* all'art. 20 della legge regionale n. 50 del 1993, il quale, per quanto qui interessa, sottrae al regime dell'autorizzazione paesaggistica gli appostamenti per la caccia al colombaccio, realizzati con particolari accorgimenti secondo gli usi e le consuetudini locali.

L'art. 2, comma 1, impugnato modifica, invece, l'art. 9, comma 2, lettera *h*), della legge regionale n. 50 del 1993 ed esclude la necessità di richiedere sia l'autorizzazione paesaggistica, sia il titolo abilitativo edilizio per gli appostamenti fissi per la caccia, che sono definiti come attività edilizia libera, ai sensi dell'art. 6 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di edilizia – Testo A).

Il ricorrente impugna entrambe le disposizioni, con riferimento alla deroga introdotta all'obbligo dell'autorizzazione paesaggistica, perché violerebbero la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (art. 117, secondo comma, lettera *s*, Cost.). Il solo art. 2, comma 1, viene censurato anche nella parte in cui esenta gli appostamenti fissi per la caccia dal titolo abilitativo edilizio, perché violerebbe il principio fondamentale espresso, nella materia concorrente del governo del territorio (art. 117, terzo comma, Cost.), dall'art. 3 del d.P.R. n. 380 del 2001, secondo il quale tali manufatti sarebbero soggetti a permesso di costruire.

Le questioni di legittimità costituzionale di entrambe le disposizioni impugnate, nella parte in cui esse derogano all'obbligo dell'autorizzazione paesaggistica, sono fondate in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

Questa Corte ha ripetutamente affermato che non compete al legislatore regionale disciplinare ipotesi di esenzione, rispetto ai casi per i quali la normativa dello Stato subordina l'esecuzione di un intervento al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica (sentenze nn. 66/2012, 235/2011, 232/2008). Questo istituto persegue, infatti, finalità di tutela dell'ambiente e del paesaggio, rispetto alle quali la legge regionale, nelle materie di propria competenza, può semmai

ampliare, ma non ridurre, lo standard di protezione assicurato dalla normativa dello Stato (*ex plurimis*, sentenze n. 58/2013, 66/2012, 225/2012, 398/2006).

Ciò posto, deve ritenersi che l'impatto prodotto nelle aree tutelate dagli appostamenti venatori, siano essi fissi, ovvero destinati a cacciare i colombacci, comporti la necessità di una preventiva valutazione di compatibilità, mediante il ricorso all'autorizzazione paesaggistica.

La questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge regionale n. 25 del 2012, anche nella parte in cui esenta dal titolo abilitativo edilizio gli appostamenti fissi per la caccia, realizzati secondo usi e consuetudini locali, è fondata, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.

Questa Corte ha già affermato che la disciplina dei titoli richiesti per eseguire un intervento edilizio, e l'indicazione dei casi in cui essi sono necessari, costituisce un principio fondamentale del governo del territorio, che vincola la legislazione regionale di dettaglio (sentenze nn. 303/2003; 171/2012; 309/2011).

Gli appostamenti regolati dalla norma impugnata, attraverso il rinvio all'art. 12, comma 5, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), e all'art. 20 della legge regionale n. 50 del 1993, sono "fissi"; essi, in altri termini, comportano una significativa e permanente trasformazione del territorio, che la stessa realizzazione secondo usi e consuetudini non è in grado di sminuire: basti pensare che dall'art. 1, comma 3, impugnato si deduce la compatibilità con gli usi di strutture in legno o metallo, di un'altezza che può raggiungere «il limite frondoso degli alberi».

Ne consegue che l'appostamento fisso per la caccia, che la stessa difesa regionale distingue «da quelli suscettibili di rimozione al termine» della stagione venatoria, è soggetto a permesso di costruire, in base agli artt. 3 e 10 del d.P.R. n. 380 del 2001.

Ne consegue che la norma impugnata, avendo ad oggetto manufatti per i quali la normativa dello Stato esige il permesso di costruire, ha ecceduto dalla sfera di competenza concorrente assegnata dall'art. 117, terzo comma, Cost.

**Paesaggio - Norme della Regione Veneto - Appostamenti per la caccia al colombaccio, realizzati con particolari accorgimenti secondo gli usi e le consuetudini locali - Introduzione di deroga all'obbligo di autorizzazione paesaggistica - Riduzione dello standard di protezione assicurato dalla normativa dello Stato - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Illegittimità costituzionale in parte qua. - Legge della Regione Veneto 6 luglio 2012, n. 25, art. 1, comma 3. - Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera s).**

**Paesaggio - Norme della Regione Veneto - Appostamenti fissi per la caccia - Introduzione di deroga all'obbligo di autorizzazione paesaggistica - Riduzione dello standard di protezione assicurato dalla normativa dello Stato - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Illegittimità costituzionale in parte qua. - Legge della Regione Veneto 6 luglio 2012, n. 25, art. 2, comma 1. - Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera s).**

**Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Veneto - Appostamenti fissi per la caccia - Introduzione di deroga all'obbligo di titolo abilitativo edilizio - Contrasto con il principio fondamentale della legislazione statale, secondo cui tali manufatti sono soggetti a permesso di costruire - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del governo del territorio - Illegittimità costituzionale in parte qua. - Legge della Regione Veneto 6 luglio 2012, n. 25, art. 2, comma 1. - Costituzione, art. 117, terzo comma; d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, artt. 3, 6 e 10. (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.25 del 19-6-2013)**

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 1, comma 3, e 2, comma 1, della legge della Regione Veneto 6 luglio 2012, n. 25 (Modifiche alla legge regionale 9 dicembre 1993, n. 50

“Norme per la protezione della fauna selvatica e per il prelievo venatorio”), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 10-13 settembre 2012, depositato in cancelleria il 17 settembre 2012 ed iscritto al n. 122 del registro ricorsi 2012.

*Visto* l’atto di costituzione della Regione Veneto;

*udito* nell’udienza pubblica del 7 maggio 2013 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi;

*uditi* l’avvocato dello Stato Cristina Gerardis per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Luigi Manzi e Daniela Palumbo per la Regione Veneto.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli articoli 1, comma 3, e 2, comma 1, della legge della Regione Veneto 6 luglio 2012, n. 25 (Modifiche alla legge regionale 9 dicembre 1993, n. 50 “Norme per la protezione della fauna selvatica e per il prelievo venatorio”), in riferimento all’articolo 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma, della Costituzione.

Le disposizioni impugnate apportano modifiche alla legge regionale 9 dicembre 1993, n. 50 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per il prelievo venatorio).

In particolare, l’art. 1, comma 3, della legge oggetto di ricorso aggiunge un comma 3-bis all’art. 20 della legge regionale n. 50 del 1993, il quale, per quanto qui interessa, sottrae al regime dell’autorizzazione paesaggistica gli appostamenti per la caccia al colombaccio, realizzati con particolari accorgimenti secondo gli usi e le consuetudini locali.

L’art. 2, comma 1, impugnato modifica, invece, l’art. 9, comma 2, lettera h), della legge regionale n. 50 del 1993 ed esclude la necessità di richiedere sia l’autorizzazione paesaggistica, sia il titolo abilitativo edilizio per gli appostamenti fissi per la caccia, che sono definiti come attività edilizia libera, ai sensi dell’art. 6 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di edilizia – Testo A).

Il ricorrente impugna entrambe le disposizioni, con riferimento alla deroga introdotta all’obbligo dell’autorizzazione paesaggistica, perché violerebbero la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell’ambiente e dell’ecosistema (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.). Il solo art. 2, comma 1, viene censurato anche nella parte in cui esenta gli appostamenti fissi per la caccia dal titolo abilitativo edilizio, perché violerebbe il principio fondamentale espresso, nella materia concorrente del governo del territorio (art. 117, terzo comma, Cost.), dall’art. 3 del d.P.R. n. 380 del 2001, secondo il quale tali manufatti sarebbero soggetti a permesso di costruire.

2.– In via preliminare, la Corte rileva che l’omessa impugnazione, da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, di precedenti norme del legislatore veneto, analoghe alle disposizioni oggetto di ricorso, non ha alcun rilievo, dato che l’istituto dell’acquiescenza non è applicabile nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale (ex plurimis, sentenze n. 71 del 2012 e n. 187 del 2011).

Ai fini della risoluzione delle odierne questioni, non è dunque pertinente l’osservazione della difesa regionale, secondo cui l’art. 1, comma 3, impugnato estende agli appostamenti per la caccia ai colombacci quanto era già stato stabilito per gli ungulati dall’art. 1 della legge regionale 24 febbraio 2012, n. 12 (Modifiche alla legge regionale 9 dicembre 1993, n. 50 “Norme per la protezione della fauna selvatica e per il prelievo venatorio”). Ugualmente privo di pertinenza è il



riferimento all'art. 3 della medesima legge regionale, che ha sottratto gli appostamenti per la caccia in territorio lagunare e vallivo, sia al titolo edilizio, sia all'autorizzazione paesaggistica.

3.– Le questioni di legittimità costituzionale di entrambe le disposizioni impugnate, nella parte in cui esse derogano all'obbligo dell'autorizzazione paesaggistica, sono fondate in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Questa Corte ha ripetutamente affermato che non compete al legislatore regionale disciplinare ipotesi di esenzione, rispetto ai casi per i quali la normativa dello Stato subordina l'esecuzione di un intervento al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica (sentenze n. 66 del 2012; n. 235 del 2011; n. 232 del 2008). Questo istituto persegue, infatti, finalità di tutela dell'ambiente e del paesaggio, rispetto alle quali la legge regionale, nelle materie di propria competenza, può semmai ampliare, ma non ridurre, lo standard di protezione assicurato dalla normativa dello Stato (ex plurimis, sentenze n. 58 del 2013; n. 66 del 2012; n. 225 del 2009; n. 398 del 2006; n. 407 del 2002).

Ciò posto, deve ritenersi che l'impatto prodotto nelle aree tutelate dagli appostamenti venatori, siano essi fissi, ovvero destinati a cacciare i colombacci, comporti la necessità di una preventiva valutazione di compatibilità, mediante il ricorso all'autorizzazione paesaggistica.

È da aggiungere che la Regione non sarebbe competente, in una materia di esclusiva spettanza dello Stato, ad irrigidire nelle forme della legge casi di deroga al regime autorizzatorio, neppure quando essi fossero già desumibili dall'applicazione in concreto della disciplina statale. In ogni caso per gli appostamenti in questione è da escludere che, come invece pretenderebbe la difesa regionale, una simile deroga possa venire tratta dall'art. 149, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), posto che tale disposizione esenta dall'autorizzazione taluni interventi attinenti all'attività agro-silvo-pastorale, e non dunque a quella venatoria.

Va da sé, poi, che le finalità sottese al regime autorizzatorio debbono venire assolte mediante lo strumento tipico previsto dalla legge statale, senza che la Regione possa addurre, in via surrogatoria, modalità procedurali comunque diverse dall'autorizzazione. Perciò è irrilevante sia che la delibera della Giunta regionale n. 2005 del 2012 abbia approvato criteri di sicurezza e di uso del territorio ai fini della realizzazione degli appostamenti per ungulati e colombacci; sia che tale atto sia stato adottato su parere favorevole della competente amministrazione dello Stato; sia che usi e consuetudini locali permettano, come prospetta la difesa regionale, una favorevole integrazione degli appostamenti fissi nel territorio.

4.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge regionale n. 25 del 2012, anche nella parte in cui esenta dal titolo abilitativo edilizio gli appostamenti fissi per la caccia, realizzati secondo usi e consuetudini locali, è fondata, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.

Questa Corte ha già affermato che la disciplina dei titoli richiesti per eseguire un intervento edilizio, e l'indicazione dei casi in cui essi sono necessari, costituisce un principio fondamentale del governo del territorio, che vincola la legislazione regionale di dettaglio (sentenza n. 303 del 2003; in seguito, sentenze n. 171 del 2012; n. 309 del 2011).

Gli appostamenti regolati dalla norma impugnata, attraverso il rinvio all'art. 12, comma 5, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), e all'art. 20 della legge regionale n. 50 del 1993, sono "fissi"; essi, in altri termini, comportano una significativa e permanente trasformazione del territorio, che la stessa realizzazione secondo usi e consuetudini non è in grado di sminuire: basti pensare che dall'art. 1, comma 3, impugnato si deduce la compatibilità con gli usi di strutture in legno o metallo, di un'altezza che può raggiungere «il limite frondoso degli alberi».

È da aggiungere che il carattere stagionale dell'attività venatoria e, conseguentemente, dell'impiego dell'appostamento non vale ad escludere, sulla base della legislazione vigente, il

rilievo che quest'ultimo assume sul piano edilizio. L'art. 3, comma 1, lettera e.5), del d.P.R. n. 380 del 2001, dedotto quale norma interposta dal ricorrente, qualifica come nuova costruzione, soggetta a permesso di costruire in forza dell'art. 10, comma 1, lettera a), del medesimo testo normativo, l'installazione di manufatti leggeri che non siano destinati a soddisfare esigenze meramente temporanee. Da tale disposizione si è tratto il più generale principio che la natura stagionale dell'uso non implica precarietà del manufatto, quando esso sia volto a garantire bisogni destinati a reiterarsi nel tempo, sia pure non continuativamente.

Ne consegue che l'appostamento fisso per la caccia, che la stessa difesa regionale distingue «da quelli suscettibili di rimozione al termine» della stagione venatoria, è soggetto a permesso di costruire, in base agli artt. 3 e 10 del d.P.R. n. 380 del 2001.

Ciò premesso, si tratta di decidere se possa trovare applicazione l'art. 6 del d.P.R. n. 380 del 2001, che indica casi di attività edilizia libera e prevede, con il comma 6, lettera a), che le Regioni a statuto ordinario possono estendere tale disciplina a «interventi edilizi ulteriori».

Questa Corte ha già escluso che la disposizione appena citata permetta al legislatore regionale di sovvertire le «definizioni» di «nuova costruzione» recate dall'art. 3 del d.P.R. n. 380 del 2001 (sentenza n. 171 del 2012).

L'attività demandata alla Regione si inserisce pur sempre nell'ambito derogatorio definito dall'art. 6 del d.P.R. n. 380 del 2001, attraverso la enucleazione di interventi tipici da sottrarre a permesso di costruire e SCIA (segnalazione certificata di inizio attività). Non è perciò pensabile che il legislatore statale abbia reso cedevole l'intera disciplina dei titoli edilizi, spogliandosi del compito, proprio del legislatore dei principi fondamentali della materia, di determinare quali trasformazioni del territorio siano così significative, da soggiacere comunque a permesso di costruire.

Lo spazio attribuito alla legge regionale si deve quindi sviluppare secondo scelte coerenti con le ragioni giustificatrici che sorreggono, secondo le previsioni dell'art. 6 del d.P.R. n. 380 del 2001, le specifiche ipotesi di sottrazione al titolo abilitativo.

Gli appostamenti fissi per la caccia, sotto questo profilo, non sono assimilabili, come sostiene la difesa regionale, alle serre mobili stagionali, sprovviste di struttura in muratura e funzionali allo svolgimento dell'attività agricola, che costituiscono attività edilizia libera ai sensi dell'art. 6, comma 1, lettera e), del d.P.R. n. 380 del 2001.

Il perno del regime derogatorio, infatti, è costituito dalla mobilità delle serre, requisito di cui l'appostamento «fisso» di per sé non gode.

Il legislatore regionale ha perciò valicato il limite determinato dall'art. 6, comma 6, lettera a), del d.P.R. n. 380 del 2001, relativo alla estensione dei casi di attività edilizia libera ad ipotesi non integralmente nuove, ma «ulteriori», ovvero coerenti e logicamente assimilabili agli interventi di cui ai commi 1 e 2 del medesimo art. 6.

Ne consegue che la norma impugnata, avendo ad oggetto manufatti per i quali la normativa dello Stato esige il permesso di costruire, ha ecceduto dalla sfera di competenza concorrente assegnata dall'art. 117, terzo comma, Cost.

per questi motivi

## LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 3, della legge della Regione Veneto 6 luglio 2012, n. 25 (Modifiche alla legge regionale 9 dicembre 1993, n. 50 «Norme per la protezione della fauna selvatica e per il prelievo venatorio»), nella parte in cui esenta dall'assoggettamento al regime dell'autorizzazione paesaggistica gli appostamenti per la caccia al colombaccio;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 1, della legge della Regione Veneto n. 25 del 2012, nella parte in cui esenta dall'assoggettamento al regime del titolo abilitativo edilizio e dell'autorizzazione paesaggistica gli appostamenti fissi per la caccia.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 giugno 2013.

Franco GALLO, Presidente  
Giorgio LATTANZI, Redattore  
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 13 giugno 2013

## **Sentenza: 20 giugno 2013, n. 141**

**Materia:** tutela della salute – erogazione dei farmaci e delle preparazioni galeniche a base di cannabinoidi

**Limiti violati:** art. 117, terzo comma, Cost.

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** artt. 2, commi 1 e 2, 3 e 8, nonché il titolo della legge della Regione Liguria 3 agosto 2012, n. 26 (Modalità di erogazione dei farmaci e delle preparazioni galeniche a base di cannabinoidi per finalità terapeutiche); art. 5, comma 2, della legge della Regione Veneto 28 settembre 2012, n. 38 (Disposizioni relative alla erogazione dei medicinali e dei preparati galenici magistrali a base di cannabinoidi per finalità terapeutiche)

**Esito:**

- illegittimità costituzionale degli artt. 2, commi 1 e 2, e 8 della l.r. Liguria 26/2012;
- illegittimità costituzionale in via consequenziale dell'art. 2, comma 3, e in parte dell'art. 3, comma 1, lettera b), secondo periodo, della l.r. Liguria 26/2012
- inammissibilità o non fondatezza delle altre questioni sollevate

**Estensore nota:** Cesare Belmonte

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 2, commi 1 e 2, 3 e 8, nonché il titolo della legge della Regione Liguria 3 agosto 2012, n. 26 (Modalità di erogazione dei farmaci e delle preparazioni galeniche a base di cannabinoidi per finalità terapeutiche), per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

L'art. 2 stabilisce:

- al comma 1, che i derivati della cannabis, sotto forma di specialità medicinali o di preparati galenici magistrali, possono essere prescritti da **medici specialisti in anestesia e rianimazione, oncologia e neurologia;**
- al comma 2, che i farmaci cannabinoidi sono a carico del Servizio Sanitario Regionale e sono prescritti dai medici di medicina generale, **previa indicazione terapeutica formulata dai medici specialisti, recante la durata del piano terapeutico e la sua ripetibilità.**

L'art. 3 della legge regionale impugnata dispone che l'inizio del trattamento può avvenire:

- a) **in ambito ospedaliero** e/o in strutture a esso assimilabili, i farmaci sono acquistati dalla farmacia ospedaliera e posti a carico del Servizio Sanitario Regionale anche nel caso del prolungamento della cura dopo la dimissione del paziente. Le strutture di ricovero ospedaliero accreditato devono assistere i loro medici nella reperibilità dei suddetti farmaci e, se sprovviste di farmacia, assisterli nell'ottenere i farmaci da una farmacia ospedaliera o territoriale o fornita di laboratorio per preparazioni magistrali, con cui devono intrattenere rapporti di convenzione;
- b) **in ambito domiciliare**, utilizzando farmaci esteri importati; il farmacista del servizio pubblico consegna direttamente i farmaci importati al medico o al paziente, dietro pagamento del solo prezzo di costo richiesto dal produttore e delle spese accessorie riportate nella fattura estera. Nel caso di preparazioni galeniche magistrali per utilizzo extra-ospedaliero fornite da farmacie private su presentazione di prescrizione del medico specialista, la spesa per la terapia è a carico del paziente quando è prescritta su ricettario bianco. La spesa resta a carico del Servizio Sanitario Regionale solo qualora il medico che fa la prescrizione sia alle dipendenze del servizio pubblico e utilizzi il ricettario del Servizio Sanitario Regionale per la prescrizione magistrale.

L'art. 8 della medesima legge prevede che ai fini della fornitura al Servizio Sanitario Regionale, la Giunta regionale attiva una **convenzione** con lo Stabilimento Chimico Farmaceutico Militare di Firenze per la produzione e lavorazione di Cannabis medicinale coltivata in Italia o con altro soggetto dotato delle medesime autorizzazioni alla produzione di principi attivi stupefacenti a fini medici.

Il Governo deduce che le predette norme siano in contrasto con i principi fondamentali della normativa statale in materia di tutela della salute, con conseguente violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

In primo luogo, il titolo della l.r. Liguria 26/2012, nonché gli artt. 2, comma 1, e 3, comma 1, lettera b), farebbero generico riferimento alle "preparazioni galeniche" e ometterebbero di chiarire se con tali parole si intenda riferirsi alle "formule magistrali", ponendosi così in contrasto con il principio desumibile dall'art. 3, comma 1, lettere a) e b), del d.lgs. 219/2006, che distingue tra "formule magistrali" e "formule officinali", e che prevede per queste due tipologie di formule galeniche un regime differenziato. Vi è dunque il rischio, secondo il ricorrente, che i derivati della cannabis, per i quali il legislatore ha previsto l'applicazione del regime proprio delle formule magistrali, **si sottraggano allo stesso**.

In secondo luogo, l'art. 2, commi 1 e 2, detterebbe misure in materia di qualificazione e classificazione dei farmaci, nonché di regolamentazione del relativo regime di dispensazione, ponendosi in contrasto con i principi fondamentali disposti in particolare da d.lgs. 219/2006.

In terzo luogo, l'art. 3, comma 1, lettera a), laddove prevede che le strutture di ricovero ospedaliero accreditato debbano intrattenere rapporti di convenzione con le farmacie ospedaliere o territoriali o fornite di laboratorio per preparazioni magistrali, detterebbe una disciplina **difforme** da quella contenuta nelle norme di buona preparazione dei medicinali in farmacia -Farmacopea Ufficiale, adottata con decreto del Ministro della salute del 3 dicembre 2008- che non contemplano tali tipi di convenzioni.

In quarto luogo, l'art. 3, comma 1, lettera b) contrasterebbe con i principi fondamentali desumibili dall'art. 89 del d.lgs. 219/2006 nonché dal decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 17 maggio 2008. Tali principi impongono che la prescrizione medica sia effettuata con ricetta **da rinnovare volta per volta e non contemplano il rimborso** delle preparazioni magistrali estemporanee a livello nazionale.

Quanto all'art. 8, lo Stabilimento chimico farmaceutico militare di Firenze **non sarebbe in possesso** delle autorizzazioni prescritte dalla legge per la produzione di principi attivi e per la fabbricazione di stupefacenti.

La Regione Liguria non si è costituita in giudizio.

Il Governo ha impugnato inoltre l'art. 5, comma 2, della legge della Regione Veneto 28 settembre 2012, n. 38 (Disposizioni relative alla erogazione dei medicinali e dei preparati galenici magistrali a base di cannabinoidi per finalità terapeutiche), per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

La norma regionale impugnata stabilisce (comma 1) che la Giunta regionale può stipulare convenzioni con i centri e gli istituti autorizzati ai sensi della normativa statale alla produzione o alla preparazione dei medicinali cannabinoidi e che (comma 2) la Giunta regionale è autorizzata ad avviare azioni sperimentali o specifici progetti pilota con il Centro per la ricerca per le colture industriali di Rovigo, con lo Stabilimento chimico farmaceutico militare di Firenze o con altri soggetti autorizzati, secondo la normativa vigente, a produrre medicinali cannabinoidi.

La disposizione censurata si porrebbe in contrasto con il combinato disposto degli artt. 50 e 54, del d.lgs. 219/2006, che **richiede**, per la produzione di sostanze attive utilizzate come materie prime per la produzione di medicinali, l'acquisizione di un'**autorizzazione dell'Agenzia italiana del farmaco (AIFA)**, nonché con l'art. 17 del d.p.r. 309/1990 che a sua volta prescrive **l'autorizzazione dell'Ufficio centrale stupefacenti** del Ministero della salute **per la produzione, la fabbricazione e l'impiego di sostanze stupefacenti**. La disposizione censurata autorizzerebbe la

Giunta regionale a stipulare convenzioni con soggetti attualmente **privi** delle autorizzazioni prescritte dalla normativa statale.

La Regione Veneto sostiene che la censura non è fondata, in quanto il richiamo testuale al rispetto della normativa statale, contenuto nella norma, rivelerebbe la volontà regionale di riconoscere la potestà dello Stato sulla tematica in oggetto.

Attesa l'omogeneità della materia oggetto dei due ricorsi, la Corte costituzionale decide per la riunione degli stessi.

In via preliminare, la Corte dichiara la **manifesta inammissibilità** della censura relativa all'art. 3, comma 1, lettera a), della l.r. Liguria 26/per la genericità delle doglianze.

La censura relativa al titolo nonché agli artt. 2, comma 1, e 3, comma 1, lettera b), della l.r. Liguria 26/2012 **non è fondata**, giacché la disciplina complessiva contenuta in tale legge, per la parte riguardante le formule galeniche, è **inequivocabilmente riferita alle formule magistrali** di cui all'art. 3, comma 1, lettera a), del d.lgs. 219/2006.

La Corte ritiene viceversa **fondata** la censura relativa all'art. 2, commi 1 e 2, della medesima legge regionale.

L'art. 3, comma 1, del d.l. 23/1998 stabilisce che nel prescrivere una specialità medicinale il medico si attiene alle indicazioni terapeutiche, alle vie e alle modalità di somministrazione previste dall'autorizzazione all'immissione in commercio rilasciata dall'AIFA.

Inoltre, l'art. 6 del d.lgs. 219/2006, prevede che nessun medicinale può essere immesso in commercio sul territorio nazionale senza aver ottenuto la prescritta autorizzazione comunitaria o dell'AIFA e specifica che, quando per un medicinale è stata rilasciata la suddetta autorizzazione, ogni ulteriore dosaggio, forma farmaceutica, via di somministrazione e presentazione, nonché le variazioni ed estensioni, sono ugualmente soggetti ad autorizzazione.

L'art. 87 dello stesso d.lgs. 219/2006 stabilisce poi che la classificazione del medicinale in una specifica categoria avviene all'atto del rilascio dell'autorizzazione o successivamente, previa nuova valutazione dell'AIFA. Per quanto riguarda i medicinali vendibili al pubblico su prescrizione di specialisti o di centri ospedalieri l'art. 93 precisa che tali medicinali devono recare sull'imballaggio esterno o, in mancanza di questo, sul confezionamento primario, dopo le frasi: "da vendersi dietro presentazione di ricetta medica", o "da vendersi dietro presentazione di ricetta medica utilizzabile una sola volta", **la specificazione del tipo di struttura o di specialista autorizzato** alla prescrizione.

Dalle disposizioni statali summenzionate *si ricava il principio secondo cui la classificazione dei farmaci e la regolamentazione del relativo regime di dispensazione sono definite dalle leggi statali per garantire l'uniformità sul territorio nazionale delle modalità di prescrizione e impiego dei farmaci medesimi.*

Indicando i medici specialisti abilitati a prescrivere i farmaci cannabinoidi e definendo le relative indicazioni terapeutiche, l'art. 2, commi 1 e 2, della l.r. Liguria 26/2012 interferisce **con la competenza dello Stato a individuare gli specialisti abilitati alla prescrizione del farmaco o principio attivo, nonché i relativi impieghi terapeutici.** L'interferenza determina in concreto un contrasto tra la norma impugnata e la determinazione con la quale l'AIFA ha autorizzato l'immissione in commercio dell'unico medicinale cannabinoide presente nel mercato italiano.

Mentre ai sensi della legge regionale i sanitari abilitati alla prescrizione sono i medici specialisti delle discipline "anestesia e rianimazione, oncologia e neurologia" e gli stessi medici sono abilitati a stabilire la durata del piano terapeutico e la sua ripetibilità, la predetta determinazione dell'AIFA, **per contro**, *classifica il medicinale, ai fini della fornitura, come medicinale soggetto a prescrizione medica limitativa, da rinnovare volta per volta, vendibile al pubblico su prescrizione di centri ospedalieri o di specialisti - neurologo, e ne definisce le indicazioni terapeutiche.*

In considerazione della inscindibile connessione con le norme regionali censurate viene altresì dichiarata l'illegittimità **in via consequenziale** dell'art. 2, comma 3, e in parte dell'art. 3, comma 1, lettera b), secondo periodo.

La censura relativa all'art. 3, comma 1, lettera b), della l.r. Liguria 26/2012 **non è fondata**. La norma regionale si limita a prospettare l'alternativa tra prescrizione mediante ricettario del Servizio Sanitario Regionale e prescrizione mediante ricettario bianco *al solo fine dell'attribuzione dell'onere per la prestazione sanitaria*.

Parimenti, la censura relativa all'art. 5, comma 2, della l.r. Veneto 38/2012 **non è fondata**. La norma **non obbliga** la Giunta regionale ad avviare azioni sperimentali o specifici progetti pilota per la produzione di medicinali cannabinoidi, ma riconosce in capo alla stessa una **mera facoltà**. Inoltre, la stessa disposizione regionale stabilisce che la Regione possa realizzare tali azioni o progetti con il Centro per la ricerca per le colture industriali di Rovigo, con lo Stabilimento chimico farmaceutico militare di Firenze o con altri comunque autorizzati **secondo la normativa vigente**, senza quindi interferire col procedimento di autorizzazione alla produzione di principi attivi stupefacenti a fini medici.

La censura relativa all'art. 8 della l.r. Liguria 26/2012 è per contro **fondata**. La norma, come prima precisato, prevede l'attivazione di una convenzione della Giunta regionale con lo Stabilimento chimico farmaceutico militare di Firenze o con altro soggetto dotato delle medesime autorizzazioni alla produzione di principi attivi stupefacenti a fini medici per la produzione e lavorazione di Cannabis medicinale coltivata in Italia.

La Corte osserva che la norma **non subordina** la stipula della convenzione all'acquisizione delle necessarie autorizzazioni prescritte dalla legislazione statale.

Inoltre, poiché l'istituto di Firenze **non ha acquisito** le autorizzazioni necessarie alla produzione di **principi attivi** stupefacenti a fini medici -essendo allo stato autorizzato solo alla produzione di alcune forme farmaceutiche- il riferimento alle "medesime" autorizzazioni *induce ad ammettere che la Regione possa stipulare convenzioni per la produzione di principi attivi stupefacenti a fini medici con istituti sprovvisti della specifica autorizzazione dell'AIFA, prevista dal combinato disposto degli artt. 50 e 54, comma 2, del decreto legislativo n. 219 del 2006*.

Farmaci - Norme della Regione Liguria - Disciplina delle modalità di erogazione dei farmaci e delle preparazioni galeniche a base di cannabinoidi per finalità terapeutiche - Previsione che le strutture di ricovero ospedaliero accreditato debbano intrattenere rapporti di convenzione con le farmacie ospedaliere o territoriali o fornite di laboratorio per preparazioni magistrali - Ricorso del Governo - Asserito contrasto con il decreto del Ministero della salute 3 dicembre 2008, che non prevederebbe tali convenzioni - Genericità delle doglianze e carente individuazione del parametro interposto - Manifesta inammissibilità della questione. - Legge della Regione Liguria 3 agosto 2012, n. 26, art. 3, comma 1, lettera a). - Costituzione, art. 117, terzo comma.

Farmaci - Norme della Regione Liguria - Disciplina delle modalità di erogazione dei farmaci e delle preparazioni galeniche a base di cannabinoidi per finalità terapeutiche - Omessa indicazione se con "preparazioni galeniche" si intenda riferirsi alle "formule magistrali" - Ricorso del Governo - Asserito contrasto con la normativa statale di settore - Asserita violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente della tutela della salute - Insussistenza - Non fondatezza delle questioni. - Legge della Regione Liguria 3 agosto 2012, n. 26, artt. 2, comma 1, e 3, comma 1, lettera b). - Costituzione, art. 117, terzo comma; decreto legislativo 24 aprile 2006, n. 219, art. 3, comma 1, lettere a) e b).

Farmaci - Norme della Regione Liguria - Disciplina delle modalità di erogazione dei farmaci e delle preparazioni galeniche a base di cannabinoidi per finalità terapeutiche - Necessaria prescrizione da parte di medico specialista in anestesia e rianimazione, oncologia e neurologia, per l'erogazione di derivati della cannabis, sotto forma di specialità medicinali o di preparati galenici magistrali - Necessaria prescrizione da parte dei medici di medicina generale, previa indicazione terapeutica formulata dai medici specialisti in anestesia e rianimazione, oncologia e neurologia, per l'erogazione, a carico del Servizio sanitario Regionale, di farmaci cannabinoidi - Contrasto con principi fondamentali della normativa statale che qualificano e regolamentano la dispensazione dei farmaci, a garanzia della uniformità nel territorio nazionale - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente della tutela della salute - Illegittimità costituzionale. - Legge della Regione Liguria 3 agosto 2012, n. 26, art. 2, commi 1 e 2. - Costituzione, art. 117, terzo comma; decreto legislativo 24 aprile 2006, n. 219, titoli III, IV e VI.

Farmaci - Norme della Regione Liguria - Disciplina delle modalità di erogazione dei farmaci e delle preparazioni galeniche a base di cannabinoidi per finalità terapeutiche - Possibilità di prescrizione estesa anche ai medici specialisti operanti nei Centri di cure palliative pubblici e convenzionati - Inscindibile connessione con le disposizioni già dichiarate incostituzionali - Illegittimità costituzionale in via consequenziale. - Legge della Regione Liguria 3 agosto 2012, n. 26, artt. 2, comma 3, e 3, comma 1, lettera b), secondo periodo, limitatamente

alle parole "su presentazione di prescrizione del medico specialista di cui all'articolo 2". - Legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 27.

Farmaci - Norme della Regione Liguria - Disciplina delle modalità di erogazione dei farmaci e delle preparazioni galeniche a base di cannabinoidi per finalità terapeutiche - Prescrizione su ricettari di colore diverso, cui corrisponde una diversa attribuzione dell'onere - Ricorso del Governo - Asserito contrasto con la normativa statale secondo cui la prescrizione medica deve essere effettuata con ricetta da rinnovare volta per volta, nonché con il decreto ministeriale che regola le modalità di compilazione del ricettario - Insussistenza - Non fondatezza delle questioni. - Legge della Regione Liguria 3 agosto 2012, n. 26, art. 3, comma 1, lettera b). - Costituzione, art. 117, terzo comma; decreto legislativo 24 aprile 2006, n. 219, art. 89.

Farmaci - Norme della Regione Veneto - Disciplina delle modalità di erogazione dei farmaci e delle preparazioni galeniche a base di cannabinoidi per finalità terapeutiche - Previsione che la Giunta regionale è autorizzata ad avviare azioni sperimentali o specifici progetti pilota con il Centro per la ricerca per le colture industriali di Rovigo, con lo Stabilimento chimico farmaceutico militare di Firenze o con altri soggetti autorizzati, secondo la normativa vigente, a produrre medicinali cannabinoidi - Ricorso del Governo - Ritenuto contrasto con i principi fondamentali desumibili dalla normativa statale sul regime autorizzatorio per la produzione di principi attivi stupefacenti a fini medici - Asserita violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente della tutela della salute - Insussistenza - Non fondatezza della questione. - Legge della Regione Veneto 28 settembre 2012, n. 38, art. 5, comma 2. - Costituzione, art. 117, terzo comma; decreto legislativo 24 aprile 2006, n. 219, artt. 50 e 54, comma 2; d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309, art. 17.

Farmaci - Norme della Regione Liguria - Disciplina delle modalità di erogazione dei farmaci e delle preparazioni galeniche a base di cannabinoidi per finalità terapeutiche - Produzione e lavorazione di cannabis medicinale coltivata in Italia - Prevista attivazione di una convenzione della Giunta regionale con lo Stabilimento chimico farmaceutico militare di Firenze o con altro soggetto dotato delle medesime autorizzazioni alla produzione di principi attivi stupefacenti a fini medici - Contrasto con i principi fondamentali della normativa statale che disciplinano il procedimento di autorizzazione - Surrettizia introduzione di una autorizzazione ex lege - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente della tutela della salute - Illegittimità costituzionale. - Legge della Regione Liguria 3 agosto 2012, n. 26, art. 8. - Costituzione, art. 117, terzo comma; decreto legislativo 24 aprile 2006, n. 219, artt. 50 e 54, comma 2. **(GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.26 del 26-6-2013)**

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 2, commi 1 e 2, 3 e 8, nonché del titolo della legge della Regione Liguria 3 agosto 2012, n. 26 (Modalità di erogazione dei farmaci e delle preparazioni galeniche a base di cannabinoidi per finalità terapeutiche), e dell'art. 5, comma 2, della legge della Regione Veneto 28 settembre 2012, n. 38 (Disposizioni relative alla erogazione dei medicinali e dei preparati galenici magistrali a base di cannabinoidi per finalità terapeutiche), promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorsi notificati il 5 ottobre e il 4 dicembre 2012, depositati in cancelleria il 10 ottobre e il 14 dicembre 2012 ed iscritti ai nn. 139 e 189 del registro ricorsi 2012.

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

*udito* nell'udienza pubblica del 21 maggio 2013 il Giudice relatore Sabino Cassese;

*uditi* gli avvocati dello Stato Marina Russo e Gesualdo d'Elia per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Luigi Manzi e Daniela Palumbo per la Regione Veneto.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)



### *Considerato in diritto*

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri, con due ricorsi, notificati il 5 ottobre e il 4 dicembre 2012, depositati in cancelleria il 10 ottobre e il 14 dicembre 2012 ed iscritti ai nn. 139 e 189 del registro ricorsi 2012, ha proposto questioni di legittimità costituzionale, rispettivamente, degli artt. 2, commi 1 e 2, 3 e 8, nonché del titolo della legge della Regione Liguria 3 agosto 2012, n. 26 (Modalità di erogazione dei farmaci e delle preparazioni galeniche a base di cannabinoidi per finalità terapeutiche), e dell'art. 5, comma 2, della legge della Regione Veneto 28 settembre 2012, n. 38 (Disposizioni relative alla erogazione dei medicinali e dei preparati galenici magistrali a base di cannabinoidi per finalità terapeutiche). Tali disposizioni, riguardanti la disciplina delle modalità di erogazione dei farmaci e delle preparazioni galeniche a base di cannabinoidi per finalità terapeutiche, sono tutte censurate per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in quanto ritenute in contrasto con principi fondamentali della normativa statale in materia di tutela della salute.

2. – Le questioni proposte sono riferite a leggi regionali riguardanti lo stesso oggetto e parzialmente coincidenti nel contenuto. Quindi, «in ragione dell'omogeneità della materia, i ricorsi devono essere riuniti per essere decisi con un'unica sentenza» (sentenza n. 213 del 2011).

3. – In via preliminare, va dichiarata la manifesta inammissibilità della censura con la quale la difesa dello Stato impugna l'art. 3, comma 1, lettera a), della legge della Regione Liguria n. 26 del 2012. Tale disposizione, nello stabilire che «le strutture di ricovero ospedaliero accreditato debbano intrattenere rapporti di convenzione con le farmacie ospedaliere o territoriali o fornite di laboratorio per preparazioni magistrali», violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., per contrasto «con le “Norme di buona preparazione dei medicinali in farmacia”, di cui alla Farmacopea Ufficiale XII», adottata con decreto del Ministro della salute del 3 dicembre 2008, che «non prevede tali tipi di convenzioni».

La censura è manifestamente inammissibile per la genericità delle doglianze e la carente individuazione del parametro interposto. A prescindere dalla natura giuridica della Farmacopea, il ricorrente non indica quale principio fondamentale della legislazione statale in materia di tutela della salute sarebbe leso dalla previsione di convenzioni tra le strutture di ricovero ospedaliero accreditato e le farmacie, contenuta nella norma regionale censurata. Né, dato il tenore complessivo della censura, è possibile ovviare a tale carenza in via interpretativa, non essendo agevole individuare un principio della legislazione statale che esplicitamente precluda alle predette strutture l'esercizio della facoltà prevista dalla disposizione impugnata (ex plurimis, sentenze n. 46, n. 26 e n. 8 del 2013).

4. – Nel merito delle altre censure, il Presidente del Consiglio dei ministri sostiene, in primo luogo, che il titolo della legge della Regione Liguria n. 26 del 2012, nonché gli artt. 2, comma 1, e 3, comma 1, lettera b), violano l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto farebbero «generico riferimento alle “preparazioni galeniche”» e ometterebbero «di chiarire se, con tali parole, si intenda riferirsi alle “formule magistrali”». Ne deriverebbe la lesione del principio desumibile dall'art. 3, comma 1, lettere a) e b), del decreto legislativo 24 aprile 2006, n. 219, recante «Attuazione della direttiva 2001/83/CE (e successive direttive di modifica) relativa ad un codice comunitario concernente i medicinali per uso umano, nonché della direttiva 2003/94/CE», che distingue tra «formule magistrali» e «formule officinali» e prevede, per queste due tipologie di formule galeniche, un regime differenziato, con conseguente «rischio che determinate sostanze (quali i derivati della cannabis), per le quali il legislatore ha previsto l'applicazione di uno specifico regime (quello, appunto, delle «formule magistrali») si sottraggano allo stesso».

La censura non è fondata.

È vero che il titolo della legge della Regione Liguria n. 26 del 2012 fa generico riferimento a «preparazioni galeniche» a base di cannabinoidi. Tuttavia, la disciplina complessiva contenuta in tale legge, per la parte riguardante le formule galeniche (e, in particolare, le modalità di prescrizione, somministrazione e acquisto, previste dagli artt. 2 e 3), è inequivocabilmente riferita alle «formule magistrali» di cui all'art. 3, comma 1, lettera a), del decreto legislativo n. 219 del 2006. Le disposizioni impugnate fanno esplicito riferimento, rispettivamente, ai «preparati galenici magistrali» (art. 2, comma 1) e alle «preparazioni galeniche magistrali» (art. 3, comma 1, lettera b), mentre mancano nella legge richiami alle preparazioni «officinali». Sia l'interpretazione sistematica, sia quella letterale conducono, dunque, a ritenere insussistente, sotto il profilo indicato, la dedotta violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

5. – Secondo la difesa dello Stato, l'art. 2, commi 1 e 2, della medesima legge della Regione Liguria n. 26 del 2012 – nello stabilire che «i derivati della cannabis, sotto forma di specialità medicinali o di preparati galenici magistrali, possono essere prescritti dal medico specialista delle seguenti discipline: anestesia e rianimazione, oncologia e neurologia» (comma 1) e che «i farmaci cannabinoidi sono a carico del Servizio Sanitario Regionale e sono prescritti dai medici di medicina generale, previa indicazione terapeutica formulata dai medici specialisti di cui al comma 1. In tale indicazione lo specialista stabilisce la durata del piano terapeutico e la sua ripetibilità» (comma 2) – violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost. Tali previsioni invaderebbero la competenza statale in materia di «qualificazione e [...] classificazione dei farmaci», nonché di «regolamentazione del relativo regime di dispensazione – compres[i] l'individuazione degli specialisti abilitati a prescriberli [e] i relativi impieghi terapeutici», così ponendosi in contrasto «con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di tutela della salute disposti, in particolare, dalle norme di cui ai titoli III, IV e VI del d.lg. n. 219 del 2006».

5.1. – La censura è fondata.

5.1.1. – Il legislatore statale, nell'esercizio della sua competenza concorrente in materia di tutela della salute, è più volte intervenuto per individuare i principi fondamentali volti a regolare le modalità di immissione in commercio e di somministrazione dei farmaci.

L'art. 3, comma 1, del decreto-legge 17 febbraio 1998, n. 23 (Disposizioni urgenti in materia di sperimentazioni cliniche in campo oncologico e altre misure in materia sanitaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 8 aprile 1998, n. 94, stabilisce che «il medico, nel prescrivere una specialità medicinale o altro medicinale prodotto industrialmente, si attiene alle indicazioni terapeutiche, alle vie e alle modalità di somministrazione previste dall'autorizzazione all'immissione in commercio», ora rilasciata dall'Agenzia italiana del farmaco (AIFA).

Inoltre, l'art. 6 del decreto legislativo n. 219 del 2006, prevede, al comma 1, che nessun medicinale può essere immesso in commercio sul territorio nazionale senza aver ottenuto la prescritta autorizzazione comunitaria o dell'Agenzia italiana del farmaco, e specifica, al comma 2, che, quando per un medicinale è stata rilasciata la suddetta autorizzazione, «ogni ulteriore dosaggio, forma farmaceutica, via di somministrazione e presentazione, nonché le variazioni ed estensioni sono ugualmente soggetti ad autorizzazione ai sensi dello stesso comma 1».

L'art. 87 del decreto legislativo n. 219 del 2006, poi, precisa che la classificazione del medicinale in una specifica categoria avviene «[a]ll'atto del rilascio» dell'autorizzazione «o successivamente, previa nuova valutazione dell'AIFA». Per quanto riguarda, in particolare, i medicinali vendibili al pubblico su prescrizione di specialisti o di centri ospedalieri, l'art. 93 chiarisce che rientrano in tale categoria «i medicinali che, sebbene utilizzabili anche in trattamenti domiciliari, richiedono che la diagnosi sia effettuata in ambienti ospedalieri o in centri che dispongono di mezzi di diagnosi adeguati, o che la diagnosi stessa e, eventualmente, il controllo in corso di trattamento sono riservati allo specialista» (comma 1) e precisa che «i medicinali di cui al comma 1 devono recare sull'imballaggio esterno o, in mancanza di questo, sul confezionamento

primario, dopo le frasi: “da vendersi dietro presentazione di ricetta medica”, o “da vendersi dietro presentazione di ricetta medica utilizzabile una sola volta”, la specificazione del tipo di struttura o di specialista autorizzato alla prescrizione» (comma 2).

5.1.2. – Dalle disposizioni richiamate si ricava il principio secondo cui la classificazione dei farmaci e la regolamentazione del relativo regime di dispensazione sono definite dalle leggi statali per garantire l’uniformità sul territorio nazionale delle modalità di prescrizione e impiego dei farmaci medesimi (sentenza n. 8 del 2011). Le disposizioni statali, a loro volta, rinviano, per l’applicazione del principio, alle indicazioni di dettaglio contenute nell’atto con il quale l’AIFA autorizza l’immissione in commercio del farmaco o principio attivo.

Ne consegue che l’art. 2, commi 1 e 2, della legge della Regione Liguria n. 26 del 2012 viola l’art. 117, terzo comma, Cost., perché, indicando i medici specialisti abilitati a prescrivere i farmaci cannabinoidi e definendo le relative indicazioni terapeutiche, interferisce con la competenza dello Stato a individuare, con norme di principio tese a garantire l’uniformità delle modalità di prescrizione dei medicinali nel territorio nazionale, gli specialisti abilitati alla prescrizione del farmaco o principio attivo, nonché i relativi impieghi terapeutici. L’interferenza determina, in concreto, un contrasto tra l’impugnato art. 2, commi 1 e 2, e le indicazioni contenute nell’atto – la determinazione n. 387 del 9 aprile 2013, successiva alla proposizione del ricorso – con il quale l’AIFA ha autorizzato l’immissione in commercio dell’unico medicinale cannabinoide presente nel mercato italiano.

Mentre, infatti, in base all’art. 2 della legge regionale, i sanitari abilitati alla prescrizione sono i medici specialisti delle discipline «anestesia e rianimazione, oncologia e neurologia» e gli stessi medici sono abilitati a stabilire «la durata del piano terapeutico e la sua ripetibilità», la richiamata determinazione dell’AIFA, invece, classifica il medicinale, ai fini della fornitura, come «medicinale soggetto a prescrizione medica limitativa, da rinnovare volta per volta, vendibile al pubblico su prescrizione di centri ospedalieri o di specialisti - neurologo», e ne definisce le indicazioni terapeutiche, stabilendo che il medicinale medesimo «è indicato come trattamento per alleviare i sintomi in pazienti adulti affetti da spasticità da moderata a grave dovuta alla sclerosi multipla (SM) che non hanno manifestato una risposta adeguata ad altri medicinali antispastici e che hanno mostrato un miglioramento clinicamente significativo dei sintomi associati alla spasticità nel corso di un periodo di prova iniziale della terapia».

5.2. – In considerazione della inscindibile connessione con le disposizioni contenute nell’art. 2, commi 1 e 2, della legge della Regione Liguria n. 26 del 2012, va dichiarata, altresì, ai sensi dell’art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l’illegittimità in via consequenziale di due disposizioni della medesima legge regionale: l’art. 2, comma 3, secondo cui «hanno possibilità di prescrizione anche i medici specialisti operanti nei Centri di cure palliative pubblici e convenzionati», e l’art. 3, comma 1, lettera b), secondo periodo, limitatamente alle parole «su presentazione di prescrizione del medico specialista di cui all’articolo 2».

6. – Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, l’art. 3, comma 1, lettera b), della legge della Regione Liguria n. 26 del 2012 violerebbe l’art. 117, terzo comma, Cost., per contrasto con i principi fondamentali della normativa statale in materia di tutela della salute desumibili dall’art. 89 del decreto legislativo n. 219 del 2006, «secondo cui la prescrizione medica deve essere effettuata con ricetta da rinnovare volta per volta», nonché dal decreto del Ministro dell’economia e delle finanze 17 maggio 2008, che, «nel disciplinare il modello di ricettario a carico del sistema sanitario nazionale, non contempla il rimborso delle preparazioni magistrali estemporanee a livello nazionale, ma – eventualmente – solo il rimborso di prodotti galenici o integrativi inclusi nel Prontuario regionale [...], previsione non applicabile alla fattispecie in esame, che [...] concerne le formule magistrali».

La censura non è fondata.

Innanzitutto, la disposizione regionale impugnata non lede il principio, ricavabile dall'art. 89 del decreto legislativo n. 219 del 2006, secondo cui «la prescrizione medica deve essere effettuata con ricetta da rinnovare volta per volta». L'art. 3, comma 1, lettera b), della legge regionale – stabilendo che «nel caso di preparazioni galeniche magistrali per utilizzo extra-ospedaliero [...], la spesa per la terapia è a carico del paziente quando è prescritta su ricettario bianco», mentre «la spesa resta a carico del Servizio Sanitario Regionale solo qualora il medico che fa la prescrizione sia alle dipendenze del servizio pubblico e utilizzi il ricettario del Servizio Sanitario Regionale per la prescrizione magistrale» – si limita a prospettare l'alternativa tra prescrizione mediante ricettario del Servizio Sanitario Regionale e prescrizione mediante ricettario bianco al solo fine dell'attribuzione dell'onere per la prestazione sanitaria. La disposizione, dunque, non riguarda la ripetibilità della prescrizione medica. Resta fermo, infatti, quanto stabilito dall'art. 89 del decreto legislativo n. 219 del 2006, relativo a «medicinali soggetti a prescrizione da rinnovare volta per volta»: in base al comma 5 di tale disposizione, affinché la prescrizione sia non ripetibile, è sufficiente che dalla ricetta risulti, «stampata o apposta con timbro, la chiara indicazione del medico prescrivente e della struttura da cui lo stesso dipende» e che la ricetta stessa non sia priva «della data, della firma del medico e dei dati relativi alla esenzione» (art. 89, comma 5).

Neppure sussiste l'asserito contrasto con i principi desumibili dal decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 17 maggio 2008 (Revisione del decreto ministeriale 18 maggio 2004, attuativo del comma 2 dell'articolo 50 della legge n. 326 del 2003 – Progetto tessera sanitaria, concernente il modello di ricettario medico a carico del Servizio sanitario nazionale). Le previsioni ivi contenute non riguardano le modalità di prescrizione dei medicinali, bensì le caratteristiche del «modello di ricettario medico a carico del Servizio sanitario nazionale» (come chiarisce il titolo del provvedimento) e le modalità di compilazione dello stesso. In ragione del diverso oggetto, da tale disciplina non si ricava alcun motivo di contrasto con la norma impugnata, anche perché si tratta di disposizioni di dettaglio non qualificabili come norme di principio nel senso di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

7. – Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 5, comma 2, della legge della Regione Veneto n. 38 del 2012 per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto imporrebbe alla Giunta regionale di stipulare convenzioni con soggetti – il Centro per la ricerca per le colture industriali di Rovigo e lo Stabilimento chimico farmaceutico militare di Firenze – attualmente privi delle autorizzazioni prescritte dalla normativa statale e, in tal modo, attuerebbe «una sostanziale autorizzazione ex lege, che eccede dalle competenze regionali in materia», così ponendosi in contrasto con i principi fondamentali desumibili dalle norme statali che disciplinano il regime autorizzatorio per la produzione di principi attivi stupefacenti a fini medici (artt. 50 e 54, comma 2, del decreto legislativo n. 219 del 2006 e art. 17 del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, recante «Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza»).

La censura non è fondata.

Nel disporre che la Giunta regionale «è autorizzata ad avviare azioni sperimentali o specifici progetti pilota con il Centro per la ricerca per le colture industriali di Rovigo, con lo Stabilimento chimico farmaceutico militare di Firenze o con altri soggetti autorizzati, secondo la normativa vigente, a produrre medicinali cannabinoidi», l'impugnato art. 5, comma 2, non obbliga la Giunta regionale ad avviare azioni sperimentali o specifici progetti pilota per la produzione di medicinali cannabinoidi, ma riconosce in capo alla stessa una mera facoltà. Tali azioni e progetti, inoltre, non si fondano su una autorizzazione ex lege, poiché è la stessa disposizione a stabilire che la Regione possa realizzarli con i predetti istituti di Rovigo e Firenze o con altri comunque autorizzati «secondo la normativa vigente», lasciando, così, impregiudicata, perché estranea alla competenza

regionale, la questione relativa al procedimento di autorizzazione alla produzione di principi attivi stupefacenti a fini medici.

La non lesività della normativa regionale censurata è confermata dal comma 1 dello stesso art. 5, che, per un verso, stabilisce in termini generali che la stipulazione di convenzioni per la produzione o preparazione dei medicinali cannabinoidi è una mera facoltà («la Giunta regionale può stipulare convenzioni») e, per l'altro, precisa che tale facoltà va esercitata nel rispetto del regime autorizzatorio statale, ossia stipulando convenzioni con centri e istituti «autorizzati ai sensi della normativa statale alla produzione o alla preparazione dei medicinali cannabinoidi».

8. – Analoga censura è stata sollevata dalla difesa dello Stato nei confronti dell'art. 8 della legge della Regione Liguria n. 26 del 2012. Tale disposizione, prevedendo l'attivazione di una convenzione della Giunta regionale con lo Stabilimento chimico farmaceutico militare di Firenze o «con altro soggetto dotato delle medesime autorizzazioni alla produzione di principi attivi stupefacenti a fini medici» per la produzione e lavorazione di Cannabis medicinale coltivata in Italia, violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost. Ne deriverebbe il contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale che disciplinano il procedimento di autorizzazione alla produzione di principi attivi stupefacenti a fini medici, in quanto la norma impugnata sembrerebbe surrettiziamente introdurre una autorizzazione ex lege.

La censura è fondata.

In primo luogo, la previsione secondo cui «la Giunta regionale attiva una convenzione» non subordina la stipula della convenzione all'acquisizione delle necessarie autorizzazioni prescritte dalla legislazione statale.

In secondo luogo, l'art. 8 impugnato consente l'attivazione di una convenzione con lo Stabilimento chimico farmaceutico militare di Firenze o «con altro soggetto dotato delle medesime autorizzazioni alla produzione di principi attivi stupefacenti a fini medici». Poiché il predetto istituto di Firenze non risulta avere acquisito le autorizzazioni che, in base alla legislazione statale, sono necessarie alla produzione di principi attivi stupefacenti a fini medici – essendo l'istituto attualmente autorizzato, come rileva la difesa dello Stato, soltanto alla «produzione di alcune forme farmaceutiche e non di principi attivi» – il riferimento alle «medesime» autorizzazioni, letteralmente inteso, induce ad ammettere che la Regione possa stipulare convenzioni per la produzione di principi attivi stupefacenti a fini medici con istituti sprovvisti della specifica autorizzazione dell'Agenzia italiana del farmaco, prevista dal combinato disposto degli artt. 50 e 54, comma 2, del decreto legislativo n. 219 del 2006.

La disposizione regionale si pone, così, in contrasto con la disciplina autorizzatoria statale, che rientra tra i principi fondamentali in materia di tutela della salute, essendo posta a garanzia di un diritto fondamentale della persona (sentenza n. 253 del 2009). Va, conseguentemente, dichiarata la illegittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Liguria n. 26 del 2012 per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

per questi motivi

## LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 2, commi 1 e 2, e 8 della legge della Regione Liguria 3 agosto 2012, n. 26 (Modalità di erogazione dei farmaci e delle preparazioni galeniche a base di cannabinoidi per finalità terapeutiche);

2) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale degli

artt. 2, comma 3, e 3, comma 1, lettera b), secondo periodo, limitatamente alle parole «su presentazione di prescrizione del medico specialista di cui all'articolo 2», della legge della Regione Liguria n. 26 del 2012;

3) dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera a), della legge della Regione Liguria n. 26 del 2012, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso n. 139 del 2012, indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondate le altre questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera b), e del titolo della legge della Regione Liguria n. 26 del 2012, promosse, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso n. 139 del 2012, indicato in epigrafe;

5) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, della legge della Regione Veneto 28 settembre 2012, n. 38 (Disposizioni relative alla erogazione dei medicinali e dei preparati galenici magistrali a base di cannabinoidi per finalità terapeutiche), promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso n. 189 del 2012, indicato in epigrafe.

Così deciso, in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 giugno 2013.

Franco GALLO, Presidente  
Sabino CASSESE, Redattore  
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 20 giugno 2013.

## **Sentenza: 20 giugno 2013, n. 142**

**Materia:** caccia, tutela dell'ambiente e dell'ecosistema

**Limiti violati:** art. 117, II comma, lett. s), Cost.

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via incidentale

**Rimettente:** Tar Abruzzo

**Oggetto:** art. 43, commi 6, 6 bis e 6 ter, L. R. Abruzzo 28 gennaio 2004, n. 10

**Esito:** illegittimità costituzionale

**Estensore nota:** Enrico Righi

Il Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo dubita della legittimità costituzionale delle norme in epigrafe per contrasto con l'art. 117, comma II, lett. s), della Costituzione per il tramite della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), da considerarsi norma interposta nella materia.

Le norme impugnate provvedono, limitatamente alla caccia alla selvaggina migratoria da appostamento, a costituire un unico ambito territoriale di caccia (ATC) di dimensione corrispondente all'intero territorio regionale, denominato "comparto unico regionale".

Ciò nel periodo dal primo ottobre al termine della stagione venatoria.

Nel comparto unico, nel solo bimestre ottobre-novembre, la Giunta regionale può consentire la fruizione di due giornate di prelievo venatorio aggiuntive rispetto alle tre settimanali previste ordinariamente per legge nazionale.

La Corte ricorda come una delle scelte fondamentali del legislatore nazionale sia stata quella di costituire un legame tra il cacciatore ed il territorio, attraverso la istituzione di Ambiti territoriali di caccia di dimensione sub- provinciale.

Si tratta di una scelta particolarmente qualificante, frutto del temperamento fra la primaria esigenza di tutelare l'ecosistema e l'interesse, anch'esso in astratto lecito e meritevole di tutela, all'esercizio dell'attività venatoria.

Il vincolo tra l'esercizio venatorio e la dimensione locale, ambientale e culturale dei territori si esprime attraverso i comitati di gestione degli ambiti, espressione di una realtà anch'essa locale, come detto di livello non superiore a quello sub-provinciale.

L'obiettivo risulta vanificato, spiega la Corte, pretendendo, come fa il legislatore abruzzese, di riunire in un macro ambito indifferenziato tutto il territorio regionale.

L'opzione legislativa nazionale sintetizza ed esprime un limite invalicabile per la potestà regionale, ovvero predispone un nucleo minimo di tutela dell'ecosistema, ai sensi dell'art. 117, II comma, lett. s), Cost., imposto dal legislatore statale nell'ambito della propria competenza esclusiva, insuscettibile di deroga da parte della legislazione regionale.

Concretando violazione del parametro costituzionale, la norma sull'istituzione dell'ambito unico di caccia viene dichiarata costituzionalmente illegittima.

Per conseguenza, la Corte reputa che debba essere dichiarata la illegittimità costituzionale in via consequenziale anche della disposizione che consentiva, in tale ambito, una fruizione di giornate di caccia maggiore rispetto al regime ordinario, senza che sia necessaria una verifica in merito alla sua compatibilità con l'ordito statale.

**Caccia - Norme della Regione Abruzzo - Calendario venatorio 2011-2012 - Previsione di un unico comparto regionale in luogo di quelli di dimensioni sub provinciali prescritti dalla legge statale, per assicurare la naturale**

omogeneità degli ambienti venatori - Omessa considerazione delle peculiarità ambientali, naturalistiche e umane afferenti ai singoli contesti territoriali - Deroga non consentita alla regolamentazione della caccia alle specie migratorie contenuta nella legislazione statale - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente - Illegittimità costituzionale. - Legge della Regione Abruzzo 28 gennaio 2004, n. 10, art. 43, commi 6, 6-bis e 6-ter. - Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera s); legge 11 febbraio 1992, n. 157, art. 14, comma 1. (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.26 del 26-6-2013)

---

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 43, commi 6, 6-bis e 6 ter della legge della Regione Abruzzo 28 gennaio 2004, n. 10 (Normativa organica per l'esercizio dell'attività venatoria, la protezione della fauna selvatica omeoterma e la tutela dell'ambiente), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo nel procedimento vertente tra l'Associazione Italiana per il World Wide Fund For Nature Ong Onlus ed altre e la Regione Abruzzo con ordinanza del 17 luglio 2012 iscritta al n. 300 del registro ordinanze 2012 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 3, prima serie speciale, dell'anno 2013.

*Udito* nella camera di consiglio del 22 maggio 2013 il Giudice relatore Aldo Carosi.

#### *Ritenuto in fatto*

(omissis)

#### *Considerato in diritto*

1. – Con l'ordinanza in epigrafe, il Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo, sezione prima, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 43, commi 6, 6-bis e 6-ter, della legge della Regione Abruzzo 28 gennaio 2004, n. 10 (Normativa organica per l'esercizio dell'attività venatoria, la protezione della fauna selvatica omeoterma e la tutela dell'ambiente), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, ed in relazione all'art. 14, comma 1, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio).

Quest'ultima norma ha introdotto, per assicurare la naturale omogeneità degli ambienti venatori, la nozione di ambito di caccia «di dimensioni subprovinciali».

La questione di legittimità è stata sollevata nel corso di un giudizio amministrativo avente ad oggetto l'impugnazione, da parte di associazioni ambientaliste, degli atti con cui è stato approvato dalla Regione Abruzzo il calendario venatorio 2011-2012. Dal momento che detto calendario venatorio risulterebbe meramente attuativo delle disposizioni censurate, il rimettente deduce la necessaria pregiudizialità dello scrutinio di legittimità costituzionale delle stesse. Queste ultime – a suo avviso – contrasterebbero con la normativa statale per il fatto di prevedere un unico comparto regionale in luogo di quelli di dimensioni subprovinciali prescritti dall'art. 14, comma 1, della legge n. 157 del 1992.

2. – Nei termini proposti dal giudice rimettente la questione è fondata.

L'art. 14, comma 1, della legge n. 157 del 1992 dispone che: «Le regioni, con apposite norme, sentite le organizzazioni professionali agricole maggiormente rappresentative a livello nazionale e le province interessate, ripartiscono il territorio agro-silvo-pastorale destinato alla caccia



programmata ai sensi dell'articolo 10, comma 6, in ambiti territoriali di caccia, di dimensioni subprovinciali, possibilmente omogenei e delimitati da confini naturali».

Questa Corte ha già chiarito che con la legge n. 157 del 1992 il legislatore statale «ha inteso perseguire un punto di equilibrio tra il primario obiettivo dell'adeguata salvaguardia del patrimonio faunistico nazionale e l'interesse – pure considerato lecito e meritevole di tutela – all'esercizio dell'attività venatoria, attraverso la previsione di penetranti forme di programmazione dell'attività di caccia» (sentenza n. 4 del 2000).

In tale prospettiva risulta momento qualificante la valorizzazione delle caratteristiche di omogeneità, dal punto di vista naturalistico, dei territori nei quali si esercita la caccia. Tali caratteristiche devono essere adeguatamente considerate dalle Regioni «in vista della delimitazione degli ambiti territoriali di caccia, giusta l'art. 14, comma 1, della medesima legge, il quale dispone che le Regioni, con apposite norme, ripartiscono il territorio agro-silvo-pastorale destinato alla caccia programmata in ambiti territoriali di caccia, di dimensioni subprovinciali, possibilmente omogenei e delimitati da confini naturali. Come è dato evincere da quest'ultima previsione, aspetto rilevante, nel disegno del legislatore statale, è, perciò, quello della realizzazione di uno stretto vincolo tra il cacciatore ed il territorio nel quale esso è autorizzato ad esercitare l'attività venatoria. Di qui, la configurazione in via legislativa di ripartizioni territoriali quanto più vicine possibile agli interessati, in ragione, per l'appunto, della prevista dimensione sub-provinciale degli ambiti di caccia, valorizzando, al tempo stesso, il ruolo della comunità che, in quel territorio, è insediata e che è primariamente chiamata, attraverso gli organi direttivi degli ambiti, nella composizione di cui al comma 10 del medesimo art. 14, a gestire le risorse faunistiche» (citata sentenza n. 4 del 2000).

I principi fissati dalla legislazione statale, così come specificati dalla richiamata pronuncia di questa Corte, non sono stati rispettati, nel caso in esame, dalla legislazione regionale. L'art. 43, con riguardo alla parte impugnata, dispone che: «6. Ai soli fini dell'esercizio dell'attività venatoria da appostamento alla fauna selvatica migratoria, per il periodo ricompreso tra il 1° ottobre e la conclusione della stagione venatoria resta comunque limitata al bimestre ottobre-novembre la possibilità di consentire la fruizione di cinque giornate venatorie settimanali, il territorio agro-silvo-pastorale della Regione Abruzzo è considerato comprensorio faunistico omogeneo ed il territorio ove è consentito l'esercizio dell'attività venatoria costituisce un unico ambito territoriale di caccia, ai sensi del comma 6 dell'art. 10 della legge n. 157/1992, di dimensioni regionali, denominato “comparto unico regionale per l'esercizio della caccia) da appostamento alla migratoria”. 6-bis. Sono iscritti di diritto al comparto unico regionale per l'esercizio della caccia da appostamento alla migratoria esclusivamente i cacciatori iscritti ad un ATC abruzzese o residenti in Regione. 6-ter. La Giunta regionale, sentiti l'OFR e la consulta regionale della caccia, può consentire, nel periodo 1° ottobre - 30 novembre, limitatamente all'esercizio dell'attività venatoria da appostamento alla fauna selvatica migratoria, la fruizione fino a cinque giornate di caccia settimanali, fermo restando il silenzio venatorio nelle giornate di martedì e venerdì».

Il contenuto dei tre commi impugnati risulta in evidente contrasto con il modello desumibile dall'art. 14, comma 1, della legge n. 157 del 1992, sia per la mancata scansione in ambiti venatori subprovinciali dell'intero territorio regionale, sia per l'omessa considerazione delle peculiarità ambientali, naturalistiche e umane afferenti ai singoli contesti territoriali.

Mentre il legislatore statale ha voluto, attraverso la ridotta dimensione degli ambiti stessi, pervenire ad una più equilibrata distribuzione dei cacciatori sul territorio, e, attraverso il richiamo ai confini naturali, conferire specifico rilievo – in chiave di gestione, responsabilità e controllo del corretto svolgimento dell'attività venatoria – alla dimensione della comunità locale, più ristretta e più legata sotto il profilo storico e ambientale alle particolarità del territorio, le disposizioni impugnate hanno disatteso queste finalità, prevedendo un indistinto accorpamento territoriale e soggettivo delle attività di caccia nei confronti delle specie migratorie.

In definitiva, la previsione di un unico comparto regionale pone in essere una deroga non consentita alla regolamentazione della caccia alle specie migratorie contenuta nell'art. 14, comma 1, della legge n. 157 del 1992.

L'illegittimità costituzionale delle prescrizioni inerenti all'istituzione del comparto unico si riverbera anche sui requisiti soggettivi e sulle modalità temporali di svolgimento della caccia previsti nei tre commi impugnati, in quanto riferiti ad attività venatoria in siffatto non consentito ambito, indipendentemente dalla verifica di quanto disposto sul punto dalla legislazione statale. Essendo in contrasto con la salvaguardia del nucleo minimo di tutela della fauna selvatica vincolante per le Regioni, previsto dall'art. 14, comma 1, della legge n. 157 del 1992, i commi 6, 6-bis e 6-ter dell'art. 43, della legge reg. Abruzzo n. 10 del 2004 devono essere pertanto dichiarati costituzionalmente illegittimi per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

per questi motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 43, commi 6, 6-bis e 6-ter, della legge della Regione Abruzzo 28 gennaio 2004, n. 10 (Normativa organica per l'esercizio dell'attività venatoria, la protezione della fauna selvatica omeoterma e la tutela dell'ambiente).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 giugno 2013.

Franco GALLO, Presidente  
Aldo CAROSI, Redattore  
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 20 giugno 2013.

## **Sentenza: 17 giugno 2013, n. 145**

**Materia:** ambiente – valutazione d’impatto ambientale (VIA)

**Limiti violati:** articolo 8, primo comma, del D.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige) e dell’articolo 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** articoli 4, comma 2, e 13, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Trento 20 luglio 2012, n. 14 (Modificazioni della legge provinciale sulle cave e della legge provinciale sulla valutazione d’impatto ambientale)

**Esito:** non fondate le questioni sollevate

**Estensore:** Domenico Ferraro

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli articoli 4, comma 2, e 13, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Trento 20 luglio 2012, n. 14 (Modificazioni della legge provinciale sulle cave e della legge provinciale sulla valutazione d’impatto ambientale) per violazione dell’articolo 8, primo comma, del D.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige) e dell’articolo 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione.

L’art. 4, comma 2, modificando la lettera *a*) dell’art. 7, comma 5, della legge provinciale 24 ottobre 2006, n. 7, recante la “Disciplina dell’attività di cava” che, in tema di autorizzazioni alla coltivazione di cave, prevedeva che i Comuni potessero prorogare, per non più di un anno, le autorizzazioni alle condizioni stabilite nell’atto originale, solo per il periodo necessario a completare i lavori di coltivazione autorizzati, compresi quelli di ripristino, prevede ora che la proroga delle autorizzazioni al tal fine possa “*essere disposta per un massimo di due volte per periodi non superiori a tre anni*”.

A sua volta, l’art. 13, comma 2, inserendo il comma *7-quater* dell’art. 37 della citata legge provinciale sulle cave, dispone che il novellato art. 7, comma 5, si applichi anche alle autorizzazioni rilasciate antecedentemente alla data di entrata in vigore della legge in esame.

Il Presidente del Consiglio dei ministri denuncia la violazione dell’art. 8, primo comma, punto 14, dello statuto speciale, poiché la potestà legislativa primaria in materia di miniere, comprese le acque minerali e termali, cave e torbiere, della Provincia di Trento trova un limite, sancito, secondo il ricorrente, anche dal diritto comunitario, nella potestà di disciplinare l’ambiente affidata in via esclusiva allo Stato ai sensi dell’art. 117, comma secondo, lettera *s*), Costituzione.

Denuncia inoltre la violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in quanto le norme impuginate violerebbero le disposizioni in materia di valutazione di impatto ambientale recate dagli articoli da 20 a 28 e dagli Allegati III, lettera *s*), e IV, punto 8, lettera *i*), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale).

Secondo lo Stato, le disposizioni impuginate consentirebbero che tutte le autorizzazioni per le quali non vi sia stato il completamento dei lavori di coltivazione possano essere rinnovate senza alcuna condizione, verifica o procedura volta alla tutela ambientale, mentre ciò potrebbe essere ammissibile solo per i progetti che siano già stati sottoposti alla procedura di VIA o alla procedura di verifica di assoggettabilità a VIA entro gli ultimi cinque anni, cioè entro il termine di decadenza stabilito dall’art. 26, comma 6, del decreto legislativo n. 152 del 2006, e non per quei progetti che in

precedenza non siano mai stati sottoposti alle procedure ricordate, in quanto precedenti all'entrata in vigore della normativa comunitaria.

La Corte costituzionale, dopo l'esame del ricorso, giudica la questione non fondata.

La Corte afferma che la potestà legislativa primaria in materia di miniere, comprese le acque minerali e termali, cave e torbiere (attribuita alla Provincia autonoma di Trento dall'art. 8, primo comma, punto 14 dello statuto speciale), trova un limite nella competenza affidata in via esclusiva allo Stato, ai sensi dell'art. 117, comma secondo, lettera s), Cost., di disciplinare l'ambiente nella sua interezza che inerisce ad un interesse pubblico di valore costituzionale primario ed assoluto. Ed alla Provincia è consentito, in tale assetto di attribuzioni, soltanto di incrementare, eventualmente, i livelli della tutela ambientale, allorquando *“essa costituisce esercizio di una competenza legislativa della Regione e non compromette un punto di equilibrio tra esigenze contrapposte espressamente individuato dalla norma dello Stato”*.

Richiama in proposito le sentenze 225/2009, 66/2012, 58/2013. La disciplina della Provincia autonoma di Trento in materia di valutazione di impatto ambientale e di verifica dell'assoggettabilità, ha trovato compiuta regolamentazione già nella legge provinciale 29 agosto 1988, n. 28 e nel relativo Regolamento di esecuzione, approvato con il decreto del Presidente della Giunta provinciale 22 novembre 1989, n. 13-11 e successivamente aggiornato con decreto del Presidente della Giunta provinciale 13 marzo 2001, n. 5-56. Nella Provincia, alla normativa in materia di valutazione di impatto ambientale, si aggiunge e si correla la regolamentazione specifica della attività di cava, contenuta nella legge provinciale n. 7 del 2006, come appunto modificata dalle disposizioni della legge provinciale 14/2012, tra le quali anche le norme oggetto della impugnazione governativa.

Secondo la Corte non è censurabile la scelta del legislatore provinciale, in un ambito di competenza primaria, di disporre una mera posticipazione della durata dell'autorizzazione all'attività di cava, per un tempo che deve ritenersi non incongruo ove commisurato alle contingenti reali esigenze degli operatori del settore.

D'altro canto, tale posticipazione neppure risulta incoerente con quanto disposto dall'art. 26, comma 6, del decreto legislativo 152/2006, che, nel porre la regola della efficacia limitata nel tempo del provvedimento di valutazione dell'impatto ambientale dei progetti sottoposti alla fase di valutazione, tiene, pur sempre, conto delle caratteristiche del progetto, consentendo espressamente che possa stabilirsi un periodo più lungo, prevedendo contestualmente che, solo trascorso detto periodo, salvo proroga concessa (su istanza del proponente) dall'autorità che ha emanato il provvedimento, la procedura di valutazione dell'impatto ambientale debba essere reiterata. Nella specie, quindi, non si tratta né di una proroga automatica, atta ad eludere l'osservanza nell'esercizio dell'attività di cava della normativa di VIA, né di un rinnovo, che non potrebbe essere disposto, anche in virtù di quanto previsto dalla legislazione provinciale vigente, se non con preventiva riedizione del procedimento di VIA ma di un mero allungamento dei termini per il completamento delle attività autorizzate. Il quale, peraltro deve comunque ritenersi soggetto alle cautele previste dall'art. 9-bis della legge provinciale 28/1988, e quindi, nello specifico, al monitoraggio finalizzato a garantire la perdurante attualità della valutazione positiva di impatto ambientale dell'opera, accertata all'atto della domanda di autorizzazione.

Secondo la Corte l'assetto normativo è coerente ai livelli di tutela ambientale, anche comunitari, divenuti obbligatori per tutti i progetti successivi alla data spartiacque del 3 luglio 1988, di scadenza del termine di attuazione della direttiva 85/337/CEE e richiama le proprie sentenze n. 120/2010 e 209/2011.

La Corte, alla luce delle argomentazioni così esposte, dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 4, comma 2, e 13, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Trento 20 luglio 2012, n. 14 (Modificazioni della legge provinciale sulle cave e della legge provinciale sulla valutazione d'impatto ambientale), promosse, in riferimento all'art. 8, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo

unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige) ed all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri.

Miniere e cave - Norme della Provincia di Trento - Autorizzazione all'attività di cava - Possibilità di due proroghe per il completamento dei lavori di coltivazione autorizzati, per un periodo complessivo di massimo tre anni - Ricorso del Governo - Asserita elusione della osservanza della normativa di VIA, lesiva della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente - Insussistenza - Scelta in se' non censurabile e non incongrua - Non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione. - Legge della Provincia di Trento 20 luglio 2012, n. 14, artt. 4, comma 2, e 13, comma 2. - Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. s); statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, art. 8, primo comma. (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.26 del 26-6-2013)

---

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 4, comma 2, e 13, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Trento del 20 luglio 2012, n. 14 (Modificazioni della legge provinciale sulle cave e della legge provinciale sulla valutazione d'impatto ambientale), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 21-25 settembre 2012, depositato in cancelleria il 25 settembre 2012 ed iscritto al n. 127 del registro ricorsi 2012.

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

*udito* nell'udienza pubblica del 7 maggio 2013 il Giudice relatore Paolo Grossi;

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

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna – per violazione dell'articolo 8, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige) e dell'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione – gli articoli 4, comma 2, e 13, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Trento 20 luglio 2012, n. 14 (Modificazioni della legge provinciale sulle cave e della legge provinciale sulla valutazione d'impatto ambientale).

L'art. 4, comma 2, modificando la lettera a) dell'art. 7, comma 5, della legge provinciale 24 ottobre 2006, n. 7, recante la «Disciplina dell'attività di cava» (che, in tema di autorizzazioni alla coltivazione di cave, prevedeva che i Comuni potessero prorogare, per non più di un anno, le autorizzazioni alle condizioni stabilite nell'atto originale, solo per il periodo necessario a completare i lavori di coltivazione autorizzati, compresi quelli di ripristino), prevede ora che la proroga delle autorizzazioni al tal fine possa «essere disposta per un massimo di due volte per periodi non superiori a tre anni». A sua volta, l'art. 13, comma 2 – inserendo il comma 7-quater dell'art. 37 della citata legge provinciale sulle cave – dispone che il novellato art. 7, comma 5, si

applichi anche alle autorizzazioni rilasciate antecedentemente alla data di entrata in vigore della legge in esame.

Il ricorrente denuncia la violazione: a) dell'art. 8, primo comma, punto 14, dello statuto speciale, poiché la potestà legislativa primaria in materia di miniere, comprese le acque minerali e termali, cave e torbiere, della Provincia di Trento (oltre ad essere assoggettata ai vincoli posti dallo stesso art. 8, comma 1), trova un limite (sancito – secondo il ricorrente – anche dal diritto comunitario) nella potestà di disciplinare l'ambiente affidata in via esclusiva allo Stato ai sensi dell'art. 117, comma secondo, lettera s), Cost.; b) dello stesso art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in quanto le norme impugnate violerebbero le disposizioni in materia di valutazione di impatto ambientale recate dagli articoli da 20 a 28 e dagli Allegati III, lettera s), e IV, punto 8, lettera i), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale).

1.1. – La difesa dello Stato muove dall'assunto che le disposizioni impugnate consentirebbero che tutte le autorizzazioni per le quali non vi sia stato il completamento dei lavori di coltivazione possano essere rinnovate senza alcuna condizione, verifica o procedura volta alla tutela ambientale, mentre ciò potrebbe essere ammissibile solo per i progetti che siano già stati sottoposti alla procedura di VIA o alla procedura di verifica di assoggettabilità a VIA entro gli ultimi cinque anni – cioè entro il termine di decadenza stabilito dall'art. 26, comma 6, del decreto legislativo n. 152 del 2006 – e non per quei progetti che in precedenza non siano mai stati sottoposti alle citate procedure, in quanto precedenti all'entrata in vigore della normativa comunitaria. Ed a sostegno delle censure di incostituzionalità richiama, tra l'altro, la sentenza n. 67 del 2010, con la quale questa Corte (a fronte della previsione di proroghe automatiche delle attività estrattive in assenza di procedure di VIA) ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di norme di una delibera legislativa siciliana e di una legge della Regione Campania; nonché la sentenza n. 1 del 2010 (in tema di valutazioni di impatto ambientale che debbano precedere il rilascio dei titoli legittimanti la ricerca e la coltivazione delle acque minerali naturali, delle acque termali, delle acque di sorgente e delle piccole utilizzazioni locali), che ha affermato la incostituzionalità di altra normativa sempre della Regione Campania che, nel prevedere un termine cinquantennale di proroga delle concessioni a carattere perpetuo, aveva operato una dilatazione eccessiva del termine di durata già trentennale, in contrasto con la necessità, in sede di rinnovo della concessione, di procedere alla valutazione di impatto ambientale.

2. – La questione non è fondata, nei sensi di seguito precisati.

2.1. – Va innanzi tutto rilevato come non sia in discussione che la potestà legislativa primaria in materia di miniere, comprese le acque minerali e termali, cave e torbiere (attribuita alla Provincia autonoma di Trento dall'art. 8, primo comma, punto 14 dello statuto speciale), trovi un limite nella competenza affidata in via esclusiva allo Stato, ai sensi dell'art. 117, comma secondo, lettera s), Cost., di disciplinare l'ambiente nella sua interezza, in quanto entità organica, che inerisce ad un interesse pubblico di valore costituzionale primario ed assoluto; e che, pertanto, ad essa Provincia sia consentito, in tale assetto di attribuzioni, soltanto di eventualmente incrementare i livelli della tutela ambientale, allorquando «essa costituisce esercizio di una competenza legislativa della Regione e non compromette un punto di equilibrio tra esigenze contrapposte espressamente individuato dalla norma dello Stato» (sentenze n. 58 del 2013, n. 66 del 2012, n. 225 del 2009).

Ciò premesso, va altresì sottolineato che la disciplina della Provincia autonoma di Trento in materia di valutazione di impatto ambientale, e di verifica dell'assoggettabilità, ha trovato compiuta regolamentazione già nella legge provinciale 29 agosto 1988, n. 28, recante la «Disciplina della valutazione dell'impatto ambientale e ulteriori norme di tutela dell'ambiente» (che ha rappresentato uno dei primi recepimenti della Direttiva 27 giugno 1985 n. 85/337/CEE «Direttiva del Consiglio concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati») e nel relativo Regolamento di esecuzione, approvato con il decreto del Presidente della Giunta

provinciale 22 novembre 1989, n. 13-11 Leg. (Regolamento di esecuzione della legge provinciale 29 agosto 1988, n. 28 «Disciplina della valutazione dell'impatto ambientale e ulteriori norme di tutela dell'ambiente»), aggiornato con decreto del Presidente della Giunta provinciale 13 marzo 2001, n. 5-56 Leg. (Modifiche al D.P.G.P. 22 novembre 1989, n. 13-11/Leg «Regolamento di esecuzione della legge provinciale 29 agosto 1988, n. 28 “Disciplina della valutazione dell'impatto ambientale e ulteriori norme di tutela dell'ambiente”»), che si è a sua volta conformato alla sopravvenuta direttiva 3 marzo 1997, n. 97/11/CE (Direttiva del Consiglio che modifica la direttiva 85/337/CEE concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati).

Nella Provincia medesima, poi, alla normativa in materia di valutazione di impatto ambientale si aggiunge e si correla la regolamentazione specifica della attività di cava, contenuta nella legge provinciale n. 7 del 2006, come appunto modificata dalle disposizioni della legge provinciale n. 14 del 2012, tra le quali anche le norme oggetto della presente impugnazione governativa.

2.2. – A torto viene richiamata dal ricorrente a sostegno della illegittimità delle norme impugnate la sentenza n. 67 del 2010 (insieme alla n. 1 del 2010), che si fonda sulla riscontrata illegittimità di normative regionali, le quali, nella materia de qua, avevano introdotto eccezionali ed automatiche “proroghe di diritto” per autorizzazioni all'esercizio di cave, rilasciate in assenza di procedure di VIA (o, comunque, eventualmente, in assenza di VIA), e per di più già soggette a “rinnovi”, in una situazione dunque di sicuro contrasto con l'effetto utile della direttiva 85/337/CEE, perché mantiene «inalterato lo status quo, sostanzialmente sine die, superando qualsiasi esigenza di “rimodulare” i provvedimenti autorizzatori in funzione delle modifiche subite, nel tempo, dal territorio e dall'ambiente». Al contrario, le norme de quibus risultano immuni dai dedotti profili di incostituzionalità.

Esse infatti vanno inquadrare, e doverosamente lette in senso costituzionalmente conforme, nel contesto indubbiamente “virtuoso” (teso a dare sollecita ed effettiva attuazione alla direttiva 85/337/CEE) delle richiamate normative provinciali in tema di regolamentazione della disciplina della valutazione di impatto ambientale e della attività di cava.

In particolare, l'art. 9-bis della legge provinciale n. 28 del 1988 – pur «in deroga a quanto stabilito dall'art. 9», che fissa il principio della efficacia limitata nel tempo della valutazione di impatto ambientale in relazione alle caratteristiche del progetto (comma 1), disponendo che, scaduto detto termine senza che il progetto sia stato realizzato, la VIA decada di diritto con necessità di integrale rinnovazione della procedura (comma 2) – stabilisce, con specifico riguardo alle cave e miniere, non solo che la valutazione positiva di impatto ambientale abbia efficacia, in relazione alle caratteristiche del progetto, fino alla data di completamento delle attività autorizzate (comma 1), ma anche che la perdurante “attualità” di siffatta valutazione, rispetto alle mutevoli condizioni dei luoghi in cui si svolge l'attività e dell'ambiente circostante, sia garantita nel tempo (esigenza questa sentita e tutelata anche dai commi 1 e 1-bis dell'art. 28 del decreto legislativo n. 152 del 2006), con un costante monitoraggio da parte della Agenzia provinciale per la protezione dell'ambiente (APPA), attuato attraverso «specifici rapporti sullo stato di avanzamento delle attività autorizzate con i contenuti e secondo la periodicità stabiliti dalla deliberazione della Giunta provinciale che approva la valutazione dell'impatto ambientale» (comma 2); e che, a seguito di ciò, la Giunta provinciale, sentito il comitato provinciale per l'ambiente, possa «disporre, in esito all'esame del rapporto di cui al comma 2 e alle correlate verifiche istruttorie dell'agenzia, prescrizioni e modifiche al progetto autorizzato, cui è subordinata l'ulteriore prosecuzione dell'attività» (comma 3).

Da parte sua, l'art. 7, comma 5, della legge provinciale n. 7 del 2006 (in tema di autorizzazione alla coltivazione di cave in aree di proprietà privata, la cui domanda, ai sensi del successivo art. 8, comma 1, ove l'intervento sia soggetto alle procedure di verifica o di valutazione d'impatto ambientale, deve essere presentata con le modalità stabilite dalla legge provinciale n. 28 del 1988 e dal relativo regolamento di esecuzione) prevedeva, nel testo originario antecedente la

censurata novellazione, che il Comune – data la regola per cui «La durata dell'autorizzazione è determinata sulla base del progetto di coltivazione allegato alla domanda e non può superare la scadenza del programma di attuazione comunale»; e per cui, «Se il comune non approva il programma di attuazione, le autorizzazioni rilasciate ai sensi di questo articolo non possono avere durata superiore a diciotto anni fatto salvo quanto previsto nel comma 5» (art. 7, comma 4) – potesse «prorogare l'autorizzazione, su motivata richiesta dell'interessato presentata entro i termini di scadenza dell'autorizzazione stessa, alle condizioni stabilite nell'atto originale, solo per il periodo necessario a: a) completare i lavori di coltivazione autorizzati, compresi quelli di ripristino; in tal caso la proroga può essere disposta per un periodo non superiore a un anno; b) adottare il provvedimento di rinnovo dell'autorizzazione».

2.3. – La impugnata previsione dell'art. 4, comma 2, della legge provinciale n. 14 del 2012, rispetto al testo previgente dell'art. 7, comma 5, della legge provinciale n. 7 del 2006, modifica esclusivamente il numero delle proroghe consentite per il completamento dei lavori di coltivazione autorizzati (portate da una a due) e la lunghezza complessiva del periodo totale di proroga (elevato da uno ad un massimo di tre anni).

Rilevato che le censure svolte dal Governo ricorrente si riferiscono esclusivamente a tali contestate modificazioni normative, che riguardano propriamente il termine di completamento delle attività autorizzate e non già i presupposti di concessione della autorizzazione (ivi compresa la valutazione positiva di impatto ambientale, come regolamentata dalla legge provinciale n. 28 del 1988), va ritenuto, allora, che non risulta, in primo luogo, in sé censurabile la scelta del legislatore provinciale (in un ambito, come detto, di competenza primaria) di disporre una mera posticipazione della durata dell'autorizzazione all'attività di cava, per un tempo che deve ritenersi non incongruo ove commisurato alle contingenti reali esigenze degli operatori del settore, «considerato anche l'attuale periodo di contrazione del mercato» (come evidenziato nei lavori preparatori della legge). D'altro canto, tale posticipazione neppure risulta incoerente con quanto disposto dall'art. 26, comma 6, del decreto legislativo n. 152 del 2006, che – nel porre la regola della efficacia limitata nel tempo del provvedimento di valutazione dell'impatto ambientale dei progetti sottoposti alla fase di valutazione – tiene, pur sempre, conto delle caratteristiche del progetto, consentendo espressamente che possa stabilirsi un periodo più lungo, prevedendo contestualmente che, solo trascorso detto periodo, salvo proroga concessa (su istanza del proponente) dall'autorità che ha emanato il provvedimento, la procedura di valutazione dell'impatto ambientale debba essere reiterata.

Nella specie, quindi, non si tratta né di una proroga automatica, atta ad eludere l'osservanza nell'esercizio della attività di cava della normativa di VIA (come nel caso delle richiamate sentenze n. 67 del 2010 e n. 1 del 2010), né di un rinnovo, che non potrebbe essere disposto, anche in virtù di quanto previsto dalla legislazione provinciale vigente, se non previa riedizione del procedimento di VIA (sentenza n. 114 del 2012), ma di un mero allungamento dei termini per il completamento delle attività autorizzate. Il quale, peraltro (sulla base di una doverosa ricostruzione sistematica, e costituzionalmente orientata, dei due plessi normativi riguardanti la valutazione dell'impatto ambientale e il regime autorizzatorio delle attività di cava, anche in assenza di disposizioni di coordinamento tra di essi) deve comunque ritenersi soggetto alle cautele previste dall'art. 9-bis della legge provinciale n. 28 del 1988, e quindi, nello specifico, al monitoraggio finalizzato a garantire la perdurante attualità della valutazione positiva di impatto ambientale dell'opera, accertata all'atto della domanda di autorizzazione. La qual cosa sostanzia, appunto, un assetto normativo perfettamente coerente ai livelli (anche comunitari) di tutela ambientale, divenuti obbligatori per tutti i progetti successivi alla data «spartiacque» del 3 luglio 1988, di scadenza del termine di attuazione della direttiva 85/337/CEE (sentenze di questa Corte n. 209 del 2011 e n. 120 del 2010).

2.4. – Né, sotto altro aspetto, può convenirsi con l'ulteriore argomentazione svolta a sostegno della impugnazione dal ricorrente, secondo cui – dato che «la proroga potrebbe essere ammissibile per



tutti i progetti che siano già stati sottoposti alla procedura di VIA o alla procedura di verifica di assoggettabilità a VIA entro gli ultimi cinque anni, cioè entro il termine di decadenza stabilito dal citato art. 26, comma 6, del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152» – «risulta, invece, sicuramente illegittima per quei progetti che in precedenza non siano mai stati sottoposti alle citate procedure di VIA o di verifica di assoggettabilità a VIA (in quanto precedenti all'entrata in vigore della normativa comunitaria)».

Rilevato, infatti che (per espressa previsione contenuta nella stessa norma) i termini di cui al richiamato comma 6 dell'art. 26 si applicano solo ai procedimenti avviati successivamente alla data di entrata in vigore del decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4 (Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale), va sottolineato che – oltre alla tempestiva introduzione della normativa provinciale in tema di valutazione di impatto ambientale di cui al più volte citato art. 9 della legge provinciale n. 28 del 1988 – il comma 4 del successivo art. 9-bis (aggiunto dall'art. 12 della legge provinciale 15 dicembre 2004, n. 10, recante «Disposizioni in materia di urbanistica, tutela dell'ambiente, acque pubbliche, trasporti, servizio antincendi, lavori pubblici e caccia», con decorrenza, ai sensi dell'art. 28 della stessa legge provinciale, dal gennaio 2005) pone, proprio per le attività di cava, una esplicita disciplina transitoria in base alla quale: «L'esercizio delle attività considerate dai progetti o dai programmi di cui al comma 1, che abbiano acquisito la valutazione positiva di impatto ambientale precedentemente alla data di entrata in vigore di quest'articolo, può essere proseguito anche dopo la scadenza di efficacia della valutazione dell'impatto ambientale, qualora ricorrano le seguenti condizioni: a) prima della scadenza di efficacia della predetta valutazione sia stata presentata domanda di proroga dell'efficacia medesima ovvero sia stato depositato un nuovo progetto o programma alla valutazione dell'impatto ambientale; b) la prosecuzione dell'attività avvenga nel rispetto delle modalità e delle previsioni, anche volumetriche, del progetto o programma precedentemente autorizzato; c) la prosecuzione dell'attività sia autorizzata ai sensi delle norme di settore».

Orbene, tenuto conto che (come detto) i primi tre commi dello stesso art. 9-bis prevedono a regime un costante monitoraggio della perdurante positività della valutazione di impatto ambientale, dinamicamente inteso ad eventualmente disporre prescrizioni o modifiche in corso d'opera, subordinandone l'ulteriore prosecuzione (comma 3), appare del tutto apodittica ed errata (oltre che categoricamente smentita dalla Provincia resistente) l'affermazione del ricorrente, che paventa la possibile applicazione del nuovo regime di proroga anche «a progetti che in precedenza non siano mai stati sottoposti alle citate procedure di VIA o di verifica di assoggettabilità a VIA (in quanto precedenti all'entrata in vigore della normativa comunitaria)».

2.5. – Per le medesime ragioni deve ritenersi non fondata la questione riguardante l'art. 13, comma 2, della legge provinciale n. 14 del 2012, che, aggiungendo il comma 7-quater all'art. 37 della legge provinciale n. 7 del 2006, dispone che «L'articolo 7, comma 5 [nel testo modificato dall'art. 4, comma 2, legge prov. n. 14 del 2012], si applica anche alle autorizzazioni rilasciate antecedentemente alla data di entrata in vigore di questa legge». Alle considerazioni svolte a sostegno della non fondatezza della questione riferita all'art. 4, comma 2 (che novella la disposizione la cui applicazione è richiamata dall'art. 13, comma 2), sembra potersi aggiungere che (come rilevato dalla Provincia) la norma censurata ha come fine anche quello di garantire parità di condizioni e di trattamento e ad evitare discriminazioni ingiustificate, e di ricomprendere sotto la stessa disciplina tutti i rapporti suscettibili di essere considerati come non esauriti, ovviamente sempre nel rispetto delle richieste procedure di valutazione di impatto ambientale.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 4, comma 2, e 13, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Trento 20 luglio 2012, n. 14 (Modificazioni della legge provinciale sulle cave e della legge provinciale sulla valutazione d'impatto ambientale), promosse – in riferimento all'art. 8, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige) ed all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione – dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 giugno 2013.

Franco GALLO, Presidente  
Paolo GROSSI, Redattore  
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 20 giugno 2013.

## **Sentenza: 21 giugno 2013, n. 152**

**Materia:** organizzazione e rapporti di lavoro (ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e della regione) – ordinamento civile

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** articolo 97 Cost.; articolo 117, comma 2, lett. l) e comma 3, Cost.

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** articolo 18 bis, comma 5, della legge della Regione Campania 3 novembre 1994, n. 32 (Decreto legislativo 20 dicembre 1992, n. 502 e successive modifiche e integrazioni, riordino del servizio sanitario nazionale), inserito dall' articolo 1, comma 1, lettera b) della legge della regione Campania 6 luglio 2012, n. 18 (Criteri di nomina dei direttori generali delle aziende sanitarie locali, aziende ospedaliere e istituti di ricovero e cura a carattere scientifico)

**Esito:** illegittimità della disposizione censurata

**Estensore:** Francesca Casalotti

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 18 bis della legge della Regione Campania 3 novembre 1994, n. 32 (Decreto legislativo 20 dicembre 1992, n. 502 e successive modifiche e integrazioni, riordino del servizio sanitario nazionale), inserito dall'art. 1, comma 1, lett. b) della legge della Regione Campania n. 18 del 2012 (Criteri di nomina dei direttori generali delle aziende sanitarie locali, aziende ospedaliere e istituti di ricovero e cura a carattere scientifico).

I primi quattro commi dell'art. 18 bis, non oggetto di impugnazione, dettano una nuova disciplina per la nomina dei direttori generali delle ASL e degli Istituti del Servizio sanitario regionale. Il quinto comma dell'art. 18 bis, censurato, prevede poi che le modalità di espletamento della nuova procedura di nomina siano regolate da un disciplinare, adottato con deliberazione della Giunta regionale e che «[f]ino all'approvazione del disciplinare la nomina dei direttori generali è comunque disposta tra le persone iscritte nell'elenco di cui al comma 1 che decadono dopo sessanta giorni dalla pubblicazione del disciplinare».

Secondo il Presidente del Consiglio dei Ministri la disposizione di cui sopra, prevedendo, seppur all'interno di una disciplina transitoria, che i direttori generali delle ASL e degli Istituti del servizio sanitario regionale decadano in modo automatico dopo sessanta giorni dalla pubblicazione del disciplinare, violerebbe l'art. 97 e 117, comma 2, lett. l) e comma 3, Cost.

La Corte accoglie le censure promosse dalla Presidenza del Consiglio dei ministri dichiarando fondata la questione di legittimità costituzionale della disposizione de qua. In primo luogo, la Corte affronta il profilo dell'inquadramento dei direttori generali delle Asl e dei loro rapporti con gli organi politici. Sotto questo profilo, i direttori generali delle Asl costituiscono "una figura tecnico-professionale che ha il compito di perseguire, nell'adempimento di un'obbligazione di risultato (oggetto di un contratto di lavoro autonomo), gli obiettivi gestionali e operativi definiti dal piano sanitario regionale (a sua volta elaborato in armonia con il piano sanitario nazionale), dagli indirizzi della Giunta, dal provvedimento di nomina e dal contratto di lavoro con l'amministrazione regionale" (cfr. sent. n. 104 del 2007). Le funzioni svolte da i direttori sono di carattere tecnico-gestionale e questo appare confermato anche dai requisiti che la legge richiede per la loro nomina ai sensi dell'art. 3 del d.lgs. n. 502 del 1992 (Riordino della disciplina in materia sanitaria a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421) e dell'art. 18, comma 3 bis, della legge della regione Campania n. 32 del 1994 (cfr. sent. n. 34 del 2010).

La Corte sottolinea poi come sotto il profilo organizzativo tra l'organo politico e i direttori generali non vi sia un rapporto istituzionale diretto e immediato, ma "una molteplicità di livelli intermedi lungo la linea di collegamento che unisce l'organo politico ai direttori generali delle Asl" (cfr. sent. n. 104 del 2007 e sent. n. 34 del 2010). Nella regione Campania, in particolare, i rapporti tra organi politici e direttori sanitari sono mediati dalla figura del Capo del Dipartimento, che vigila e controlla gli enti e gli organismi dipendenti dalla Regione.

Sulla base di questa ricostruzione della tipologia di figure dirigenziali di cui sopra, che esercita, dunque, in sostanza, funzioni di carattere gestionale, la disposizione impugnata viola l'art. 97 Cost. sotto molteplici profili.

In primo luogo, il meccanismo di decadenza automatica contrasta con il principio di continuità dell'azione amministrativa, che deve essere assicurato nel rapporto di lavoro instaurato con la p.a. (cfr. sent. n. 228 e n. 124 del 2011, n. 304 e n. 224 del 2010).

In secondo luogo, il carattere automatico della decadenza dall'incarico del direttore, previsto dalla disposizione censurata, viola i principi di efficienza e di efficacia dell'azione amministrativa, in quanto esclude una valutazione oggettiva dell'operato del funzionario (sent. n. 34 e n. 224 del 2011).

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

Da ultimo, la disposizione impugnata viola il principio del giusto procedimento, in quanto non prevede "il diritto del funzionario di intervenire nel corso del procedimento che conduce alla sua rimozione e di conoscere la motivazione di tale decisione" (sent. n. 34 del 2010 e n. 390 del 2008).

Con la sentenza in esame la Corte interviene in materia di organizzazione e rapporti di lavoro dichiarando illegittimo l'art. 46, commi 2, 3 e 4, della legge della Regione Piemonte n. 5 del 2012, che prevede un inquadramento riservato del personale, nonché in materia di ordinamento civile, dichiarando illegittimo l'art. 47 della stessa legge che detta una disciplina autonoma in materia di collaudo di opere pubbliche con particolare riferimento alla individuazione, selezione e nomina dei soggetti chiamati a svolgere l'attività di collaudo.

In particolare, con riferimento alla questione di legittimità dell'art.46, ad avviso del ricorrente, i commi 2 e 3 - prevedendo per il reclutamento di personale a tempo indeterminato, l'espletamento di concorsi destinati al personale già in servizio nel ruolo della Giunta regionale alla data del 1° giugno 2012 e assunto mediante avvisi di selezione pubblica per esami o per titoli ed esami banditi dalla Regione Piemonte - si porrebbero in contrasto con i principi di cui agli artt. 3 e 97 Cost, nonché con la regola del concorso pubblico per accedere alla pubblica amministrazione, che ammette eventuali deroghe solo in presenza di particolari ragioni di interesse pubblico.

Inoltre, il successivo comma 4 - stabilendo che la Giunta regionale definisca con propria deliberazione la percentuale di riserva di posti non inferiore al 40% riferita al personale di cui al comma 3 - si porrebbe anch'esso in contrasto con i principi di uguaglianza, imparzialità e buon andamento di cui agli artt. 3 e 97 Cost. e con la costante giurisprudenza della Corte che prevede, anche nel caso in cui le regole siano giustificate, che la riserva di posti a favore del personale interno non sia superiore al 50% dei posti messi a concorso.

Il presidente del Consiglio dei Ministri denuncia poi l'illegittimità dell'art. 47 della legge regionale censurata, che, dettando una disciplina autonoma in materia di collaudo di opere pubbliche con particolare riferimento alla individuazione, selezione e nomina dei soggetti chiamati a svolgere l'attività di collaudo, si porrebbe in contrasto con la corrispondente disciplina di cui agli artt. 4, 91, 120 e 141 del d.lgs. n. 163 del 2006 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/Ce) e in generale la violazione della competenza legislativa statale in materia di ordinamento civile, di cui all'art. 117, comma 2, Cost.

In particolare, tale norma dispone che gli incarichi di collaudo delle opere pubbliche date in appalto siano affidati a dipendenti regionali, attingendo ad un apposito elenco predisposto, al quale i

dipendenti possono fare domanda e fissa i criteri per la formazione di detto albo; in mancanza di dipendenti idonei, prevede che la Regione possa affidare tale incarico, mediante procedure ad evidenza pubblica, a soggetti esterni eventualmente anche non iscritti ad albi di collaudatori, indicandone le ragioni, o infine ad una apposita commissione composta di massimo tre membri; in tali casi stabilisce che l'incarico di collaudo potrà essere conferito mediante il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

A tal proposito secondo il ricorrente la materia dei lavori pubblici, pur non essendo ricompresa nell'elenco di cui all'art. 117, comma 2, Cost., non varrebbe per ciò solo a ricadere nella potestà legislativa residuale delle Regioni, ma a seconda dell'oggetto cui afferisce la disposizione censurata, andrebbe di volta in volta attribuita alla potestà legislativa esclusiva dello Stato o a potestà legislativa concorrente.

Per la Corte le censure sono fondate.

Quanto alla prima, relativa all'art. 46, la Corte ha in più occasioni evidenziato che le discipline regionali che prevedano l'inquadramento stabile di lavoratori precari all'interno delle amministrazioni regionali e locali, senza prevedere la quota massima dei posti a loro destinati, sono in contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost. sia con riferimento al principio del pubblico concorso, sia con riferimento ai principi di uguaglianza e di buon andamento della p.a.

Né vale ad escludere tale assunto il fatto che i lavoratori precari da stabilizzare siano stati a suo tempo assunti mediante avviso di selezione pubblica per titoli ed esami: la stabilizzazione senza concorso, in assenza di comprovate, insuperabili esigenze dell'ente pubblico e, soprattutto in mancanza di un limite massimo predeterminato, è stata più volte ritenuta illegittima dalla Corte, in quanto non offre garanzia né della sussistenza della professionalità necessaria per lo stabile inquadramento nei ruoli degli enti pubblici regionali, né del carattere necessariamente aperto delle procedure selettive (cfr. sent. n. 235 del 2010).

Sotto questo profilo, ad avviso della Corte, deroghe al principio del pubblico concorso sono legittime solo in quanto funzionali esse stesse al buon andamento dell'amministrazione e ove ricorrano peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico idonee a giustificarle (cfr. sent. n. 52 del 2011). Nel caso di specie, non sussistendo alcuna giustificazione alla deroga al principio del pubblico concorso, la norma censurata viene dichiarata illegittima.

Con riferimento alla questione dell'art. 47, comm1 da 1 a 9, della legge piemontese, la Corte richiama alcune sue precedenti pronunce secondo cui le norme attinenti alla fase dell'esecuzione del contratto privatistico rientrano nella materia dell'ordinamento civile di competenza esclusiva dello stato, ad eccezione delle sole disposizioni di tipo meramente organizzativo o contabile (cfr. sent. n. 401 del 2007).

Tale principio è stato ribadito dalla Corte anche con riguardo alla specifica attività di collaudo, specificamente disciplinata dalla norma censurata, sulla base del presupposto che anche tale fase del procedimento ad evidenza pubblica è relativa all'esecuzione del contratto e, dunque, rientra nella materia dell'ordinamento civile, che appartiene alla competenza esclusiva dello Stato. La norma censurata, infatti, ad avviso della Corte, non limitandosi a disciplinare aspetti meramente organizzativi dell'attività di collaudo, si pone in contrasto con i principi ricordati, violando l'art. 117, comma 2, lettera l) Cost.

**Sanità pubblica - Norme della Regione Campania - Servizio sanitario regionale - Nuova disciplina per la nomina dei direttori generali delle ASL e degli Istituti del servizio sanitario regionale, da adottarsi con disciplinare deliberato della Giunta regionale - Previsione che i direttori generali nominati in attesa dell'adozione del disciplinare decadono dopo sessanta giorni dalla pubblicazione dello stesso - Tipologia di figura dirigenziale che esercita funzioni di carattere gestionale e non e' legata all'organo politico da un rapporto diretto - Violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Illegittimità costituzionale parziale - Assorbimento di ulteriori profili di censura. - Legge della Regione Campania 3 novembre 1994, n. 32, art. 18-bis, comma 5, inserito dall'art. 1, comma 1, lettera b), della**

**legge della Regione Campania 6 luglio 2012, n. 18. - Costituzione, art. 97 (art. 117, commi secondo, lettera l), e terzo). (GU 1<sup>a</sup> Serie Speciale - Corte Costituzionale n.26 del 26-6-2013)**

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 18-bis, comma 5, della legge della Regione Campania 3 novembre 1994, n. 32 (Decreto legislativo 20 dicembre 1992, n. 502 e successive modifiche ed integrazioni, riordino del servizio sanitario regionale), inserito dall'articolo 1, comma 1, lettera b), della legge della Regione Campania 6 luglio 2012, n. 18 (Criteri di nomina dei direttori generali delle aziende sanitarie locali, aziende ospedaliere e istituti di ricovero e cura a carattere scientifico), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 7-11 settembre 2012, depositato in cancelleria il 17 settembre 2012 ed iscritto al n. 123 del registro ricorsi 2012.

*Udito* nell'udienza pubblica del 7 maggio 2013 il Giudice relatore Sabino Cassese;

*udito* l'avvocato dello Stato Fabrizio Fedeli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1.— Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'articolo 1, comma 1, lettera b), della legge della Regione Campania 6 luglio 2012, n. 18 (Criteri di nomina dei direttori generali delle aziende sanitarie locali, aziende ospedaliere e istituti di ricovero e cura a carattere scientifico), per violazione degli artt. 97 e 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, della Costituzione.

2.— La disposizione impugnata modifica la legge regionale 3 novembre 1994, n. 32 (Decreto legislativo 20 dicembre 1992, n. 502 e successive modifiche ed integrazioni, riordino del servizio sanitario regionale), inserendo l'art. 18-bis. I primi quattro commi di questo articolo, non censurati, dettano una nuova disciplina per la nomina dei direttori generali delle ASL e degli Istituti del servizio sanitario regionale. Il quinto comma dell'art. 18-bis prevede che le modalità di espletamento della nuova procedura di nomina siano regolate da un disciplinare, adottato con deliberazione della Giunta regionale, e che «[f]ino all'approvazione del disciplinare la nomina dei direttori generali è comunque disposta tra le persone iscritte nell'Elenco di cui al comma 1 che decadono dopo sessanta giorni dalla pubblicazione del disciplinare».

3.— Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, la disposizione censurata, prevedendo che i direttori generali delle ASL e degli Istituti del servizio sanitario regionale decadano dopo sessanta giorni dalla pubblicazione del disciplinare, violerebbe l'art. 97 Cost.

4.— La questione è fondata.

4.1.— Come già rilevato da questa Corte, i direttori generali delle ASL costituiscono «una figura tecnico-professionale che ha il compito di perseguire, nell'adempimento di un'obbligazione di risultato (oggetto di un contratto di lavoro autonomo), gli obiettivi gestionali e operativi definiti dal piano sanitario regionale (a sua volta elaborato in armonia con il piano sanitario nazionale), dagli indirizzi della Giunta, dal provvedimento di nomina e dal contratto di lavoro con l'amministrazione regionale» (sentenza n. 104 del 2007). Le funzioni svolte dai direttori sono di carattere tecnico-gestionale, come confermato anche dai requisiti che la legge richiede per la loro nomina ai sensi dell'art. 3 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421) e dell'art. 18, comma 3-bis, della legge della Regione Campania n. 32 del 1994 (sentenza n. 34 del 2010).

Sotto il profilo organizzativo, tra l'organo politico e i predetti direttori generali «non vi è un rapporto istituzionale diretto e immediato», ma «vi è una molteplicità di livelli intermedi lungo la linea di collegamento che unisce l'organo politico ai direttori generali delle Asl» (sentenza n. 104 del 2007 e sentenza n. 34 del 2010). Nella Regione Campania i rapporti tra direttori sanitari e organi politici sono mediati da strutture dipendenti dalla Giunta, e, in particolare, dal Capo Dipartimento, che svolge «funzioni di vigilanza e controllo degli enti e degli organismi di riferimento dipendenti dalla Regione» (art. 7 del regolamento regionale 15 dicembre 2011, n. 12).

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

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

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

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

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

5.— Rimangono assorbiti gli ulteriori profili di censura.

per questi motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 18-bis, comma 5, della legge della Regione Campania 3 novembre 1994, n. 32 (Decreto legislativo 20 dicembre 1992, n. 502 e successive modifiche ed integrazioni, riordino del servizio sanitario regionale), inserito dall'articolo 1, comma 1, lettera b), della legge della Regione Campania 6 luglio 2012, n. 18 (Criteri di nomina dei direttori generali

delle aziende sanitarie locali, aziende ospedaliere e istituti di ricovero e cura a carattere scientifico), limitatamente alle parole «che decadono dopo sessanta giorni dalla pubblicazione del disciplinare».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 giugno 2013.

Franco GALLO, Presidente  
Sabino CASSESE, Redattore  
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 21 giugno 2013.



## **Sentenza: 21 giugno 2013, n. 153**

**Materia:** agevolazioni fiscali su IRAP

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** dedotti dal ricorrente, articolo 117 secondo comma lettera e) della Costituzione

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** legge della Regione Toscana 31 luglio 2012, n.45 (Agevolazioni fiscali per favorire, sostenere e valorizzare la cultura ed il paesaggio in Toscana)

**Esito:** non fondatezza della questione di legittimità sollevata

**Estensore nota:** Ilaria Cirelli

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato la legge in oggetto che, con finalità di promozione culturale e organizzativa, prevede agevolazioni fiscali a vantaggio di persone giuridiche private che effettuino erogazioni liberali in favore di soggetti pubblici o privati impegnati in progetti di valorizzazione del patrimonio paesaggistico e culturale. Tali agevolazioni fiscali consistono in un credito d'imposta sull'IRAP, pari al 20 per cento delle erogazioni liberali destinate a favore dei soggetti beneficiari dei finanziamenti. Le agevolazioni fiscali decorrono a favore dei finanziamenti effettuati a partire dall'anno 2013. Tale normativa secondo il ricorrente, il quale fa riferimento anche alla recente giurisprudenza della Corte costituzionale in materia, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., perché, introducendo un credito d'imposta IRAP (tributo proprio derivato, istituito e regolato da leggi statali, il cui gettito è attribuito alle Regioni), avrebbe posto in essere un'integrazione della disciplina di un tributo dello Stato, in assenza di una specifica autorizzazione contenuta in una legge statale e sarebbe dunque lesiva della competenza in materia di sistema tributario dello Stato.

La Regione Toscana si costituisce in giudizio chiedendo che la questione di legittimità costituzionale sia dichiarata non fondata.

La Regione afferma, in primo luogo, la propria competenza concorrente in materia di valorizzazione dei beni culturali ed ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., materia nella quale le agevolazioni previste dalla l.r 45/2012 rientrano quali misure incentivanti e strumentali di tale valorizzazione nell'ambito del territorio toscano.

Inoltre, secondo la Regione, la previsione, per tali fini, di agevolazioni fiscali sull'IRAP è legittima in quanto la normativa statale, attuativa dell'art. 119 Cost. in materia di federalismo fiscale, di cui al combinato disposto della legge delega 42/2009 e del d.lgs 68/2011, stabilisce che per i tributi propri derivati, istituiti e regolati da leggi statali, il cui gettito è attribuito alle Regioni, come l'IRAP, queste ultime, con legge, possono modificare le aliquote e disporre esenzioni, detrazioni e deduzioni, nei limiti e secondo i criteri fissati dalla legislazione statale e nel rispetto della normativa comunitaria. Inoltre l'art. 5 del d.lgs. 68/2011 stabilisce che a decorrere dall'anno 2013 ciascuna regione a statuto ordinario, con propria legge, può ridurre le aliquote dell'IRAP fino ad azzerarle e disporre deduzioni dalla base imponibile restando, in ogni caso, fermo il potere di variazione dell'aliquota di cui all'articolo 16, comma 3, del d. lgs 446/1997.

La Regione Toscana, nel prevedere, con la legge censurata, un credito d'imposta sull'IRAP pari al 20 per cento delle erogazioni liberali effettuate, sarebbe intervenuta in via indiretta sull'aliquota del tributo, in modo conforme alla citata disciplina statale, che addirittura consente alle regioni di azzerare detta aliquota. Inoltre il legislatore regionale avrebbe disposto il differimento

delle agevolazioni a partire dal 2013, nel rispetto della norma statale e non vi sarebbe pertanto alcuna lesione del riparto di competenze definito dall'art. 117 Cost.

La Corte giudica la questione non fondata.

Richiamando il contenuto del citato art. 5, comma 1, del d.lgs 68/2011, la Corte afferma che è errata la tesi dell'Avvocatura dello Stato secondo cui le disposizioni regionali impugnate hanno dato luogo ad un'integrazione dell'IRAP, in assenza di una specifica autorizzazione contenuta in una legge statale. E' infatti proprio il citato art. 5, comma 1, che dimostra il contrario, consentendo alle Regioni a statuto ordinario di ridurre le aliquote del suddetto tributo e di disporre riduzioni della base imponibile, nel rispetto dei principi nella norma stessa richiamati. Né si può sostenere che il credito d'imposta non trovi specifica previsione nell'art. 5, comma 1, del d.lgs.68/2011. La norma statale va, infatti, oltre tale previsione e senz'altro la comprende, riconoscendo alle Regioni la potestà di ridurre le aliquote dell'IRAP fino ad azzerarle.

Anche il limite temporale previsto dalla legge statale risulta rispettato dalla l.r 45/2012, in quanto è in essa previsto che le sue disposizioni si applichino a decorrere dal 1° gennaio 2013.

**Imposte e tasse - Norme della Regione Toscana - Misure per favorire, sostenere e valorizzare la cultura e il paesaggio - Introduzione di un credito di imposta IRAP a favore dei finanziamenti effettuati a decorrere dall'anno 2013 - Ricorso del Governo - Asserita integrazione della disciplina di un tributo dello Stato, in assenza di una specifica autorizzazione contenuta in una legge statale, lesiva della competenza esclusiva statale in materia di tributi - Insussistenza - Esistenza di norma statale che consente alle Regioni ordinarie di ridurre le aliquote e di disporre riduzioni della base imponibile, nel rispetto dei principi stabiliti - Non fondatezza della questione. - Legge della Regione Toscana 31 luglio 2012, n. 45. - Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera e). (GU 1a Serie Speciale - Corte Costituzionale n.26 del 26-6-2013)**

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Toscana 31 luglio 2012, n. 45 (Agevolazioni fiscali per favorire, sostenere e valorizzare la cultura ed il paesaggio in Toscana), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 4-8 ottobre 2012, depositato in cancelleria l'11 ottobre 2012 ed iscritto al n. 142 del registro ricorsi 2012.

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

*udito* nell'udienza pubblica del 21 maggio 2013 il Giudice relatore Alessandro Criscuolo;

*uditi* l'avvocato dello Stato Vincenzo Nunziata per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Marcello Cecchetti per la Regione Toscana.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1.— Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con il ricorso indicato in epigrafe, ha promosso, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, questione di legittimità costituzionale della intera legge della Regione Toscana 31 luglio 2012, n. 45 (Agevolazioni fiscali per favorire, sostenere e valorizzare la cultura e il paesaggio in Toscana).

La legge censurata con l'art. 1 spiega le finalità di promozione culturale e organizzativa perseguite, nonché le agevolazioni fiscali a favore dei finanziamenti effettuati a decorrere dall'anno 2013; l'art. 2 indica i soggetti destinatari di dette agevolazioni (in particolare, le persone giuridiche private con sede legale e con una stabile organizzazione in Toscana), prevedendo anche talune

esclusioni; l'art. 3 individua i progetti di intervento finanziabili e i soggetti beneficiari dei finanziamenti; l'art. 4 determina la tipologia e la misura delle agevolazioni, stabilendo che ai soggetti di cui all'art. 2 è riconosciuto un credito d'imposta sull'IRAP, pari al 20 per cento delle erogazioni liberali destinate a favore dei soggetti di cui all'art. 3, e disciplina le condizioni e i limiti delle agevolazioni stesse, rinviando per le modalità applicative ad un apposito regolamento, che è previsto dall'art. 5; l'art. 6 reca una norma finanziaria diretta a regolare le minori entrate derivanti dall'applicazione dell'art. 4; l'art. 7 detta una clausola valutativa sulle modalità di attuazione della legge; infine, l'art. 8 stabilisce l'efficacia differita per l'entrata in vigore della legge stessa, a far tempo dal 1° gennaio 2013.

Ad avviso del ricorrente, tale normativa violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., perché, introducendo un credito d'imposta IRAP (tributo proprio derivato, istituito e regolato da leggi statali, il cui gettito è attribuito alle Regioni), avrebbero posto in essere un'integrazione della disciplina di un tributo dello Stato, in assenza di una specifica autorizzazione contenuta in una legge statale.

2.— La questione non è fondata.

Invero, l'art. 5, comma 1, del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle Regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario), emanato a seguito della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione), stabilisce che «A decorrere dall'anno 2013 ciascuna regione a statuto ordinario, con propria legge, può ridurre le aliquote dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) fino ad azzerarle, e disporre deduzioni dalla base imponibile, nel rispetto della normativa dell'Unione europea e degli orientamenti giurisprudenziali della Corte di giustizia dell'Unione europea. Resta in ogni caso fermo il potere di variazione dell'aliquota di cui all'articolo 16, comma 3, del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446».

Pertanto, non è esatto affermare che le disposizioni censurate abbiano dato luogo ad un'integrazione di un tributo statale (IRAP), in assenza di una specifica autorizzazione contenuta in una legge dello Stato. Proprio l'art. 5, comma 1, dianzi citato, con riferimento all'IRAP dimostra il contrario, consentendo alle Regioni a statuto ordinario di ridurre le aliquote del suddetto tributo e di disporre riduzioni della base imponibile, nel rispetto dei principi nella norma stessa richiamati.

Anche il limite temporale risulta osservato, perché l'art. 8 della legge regionale stabilisce che le disposizioni di essa si applicano a decorrere dal 1° gennaio 2013 – hanno cioè la decorrenza fissata nella menzionata norma statale – salvo quanto previsto dall'art. 5 della norma regionale stessa, concernente il regolamento attuativo e la convenzione con l'Agenzia delle entrate, cioè attività di tipo preparatorio.

Infine, non si potrebbe sostenere che il credito d'imposta non trova specifica previsione nell'art. 5, comma 1, del d.lgs. n. 68 del 2011. In realtà la detta norma statale va oltre tale previsione e senz'altro la comprende, riconoscendo alle Regioni la potestà di ridurre le aliquote dell'IRAP fino ad azzerarle.

Alla stregua delle considerazioni che precedono, la questione promossa con il ricorso indicato in epigrafe deve essere dichiarata non fondata.

per questi motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Toscana 31 luglio 2012, n. 45 (Agevolazioni fiscali per favorire, sostenere e valorizzare la cultura ed il paesaggio in Toscana), promossa, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 giugno 2013.

Franco GALLO, Presidente  
Alessandro CRISCUOLO, Redattore  
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 21 giugno 2013.

## **Sentenza: 27 giugno 2013, n. 159**

**Materia:** ordinamento civile

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via incidentale

**Limiti violati:** articolo 117 Cost. comma 2 lett. 1)

**Remittente:** Tribunale ordinario di Catanzaro

**Oggetto:** articolo 16 comma 2 legge Regione Calabria 13 giugno 2008, n. 15 (provvedimento generale di tipo ordinamentale e finanziario – collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2008 ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2008, n. 8)

**Esito:** illegittimità della norma impugnata

**Estensore nota:** Alessandra Cecconi

Il Tribunale di Catanzaro solleva questione di legittimità costituzionale della norma in epigrafe indicata, nell'ambito di una controversia relativa al pagamento di lavori, insorta tra la Regione Calabria ed un'impresa.

La disposizione stabilisce che “i provvedimenti, i contratti, gli accordi che comportano spese a carico della Regione, ivi inclusi i deliberati delle assemblee delle società a partecipazione regionale sono inefficaci, e comunque non impegnano l'amministrazione, sino a che non esista autorizzazione nei modi di legge ed impegno contabile sul pertinente capitolo del bilancio di previsione”.

La Corte non condivide l'assunto difensivo delle Regione, secondo il quale la norma avrebbe natura contabile, destinata ad operare nell'ambito dei principi di contabilità pubblica. Secondo la Corte invero emerge con chiarezza dal dettato normativo che la disposizione disciplina “*un'ampia e indeterminata categoria di atti, a contenuto provvedimentale, negoziale (e dunque espressione dell'autonomia privata) o deliberativo, escludendo che siano efficaci e, comunque, possano impegnare l'amministrazione, sino a quando non siano realizzate le condizioni nella norma stessa previste.*”

*Tuttavia, la disciplina dell'effetto giuridico, cioè dell'idoneità o attitudine di un atto a produrre certe conseguenze nel mondo del diritto, appartiene al diritto civile, dal quale, dunque, è regolata.”*

La norma in esame viene, quindi, ad incidere nella materia di competenza esclusiva statale dell'ordinamento civile sia nella parte in cui fa riferimento ai contratti, sia nella parte in cui si riferisce alla categoria dei “provvedimenti” in quanto per la genericità della formula adottata si presta a ricomprendere anche i provvedimenti giudiziari.

La disposizione regionale viene pertanto dichiarata illegittima per violazione dell'articolo 117 comma 2 lett. 1) Cost.

**Contratto, atto e negozio giuridico - Norme della Regione Calabria - Norma di interpretazione autentica dell'art. 43 della legge regionale n. 8 del 2002 - Inefficacia dei provvedimenti, dei contratti, degli accordi che comportano spese a carico della Regione, inclusi i deliberati delle assemblee delle società a partecipazione regionale, sino a che non esista autorizzazione nei modi di legge ed impegno contabile regolarmente registrato sul pertinente capitolo del bilancio di previsione - Disciplina concernente l'efficacia giuridica dei rapporti contrattuali, appartenente al diritto civile - Esorbitanza dalla disciplina dell'ordinamento contabile della Regione - Violazione della potestà legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento civile - Illegittimità costituzionale. - Legge della Regione Calabria 13 giugno 2008, n. 15, art. 16, comma 2. - Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera 1). (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.27 del 3-7-2013)**

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 16, comma 2, della legge della Regione Calabria 13 giugno 2008, n. 15 (Provvedimento generale di tipo ordinamentale e finanziario – collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2008 ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8), promosso dal Tribunale ordinario di Catanzaro nel giudizio vertente tra la Regione Calabria e A.C., con ordinanza del 24 maggio 2010, iscritta al n. 15 del registro ordinanze 2012 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 8, prima serie speciale, dell'anno 2012.

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

*udito* nell'udienza pubblica del 27 febbraio 2013 il Giudice relatore Aldo Carosi, sostituito per la redazione della sentenza dal Giudice Alessandro Criscuolo;

*udito* l'avvocato Graziano Pungi, per delega degli avvocati Roberta Ventrici e Domenico Gullo, per la Regione Calabria.

#### *Ritenuto in fatto*

(omissis)

#### *Considerato in diritto*

1.— Il Tribunale ordinario di Catanzaro, in composizione monocratica, con l'ordinanza indicata in epigrafe, dubita, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'articolo 16, comma 2, della legge della Regione Calabria 13 giugno 2008, n. 15 (Provvedimento generale di tipo ordinamentale e finanziario – collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2008 ai sensi dell'articolo 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8). Ad avviso del rimettente la disposizione censurata violerebbe il menzionato parametro costituzionale, introducendo una normativa inerente all'ordinamento civile e, quindi, riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato.

2.— La Regione Calabria, con l'atto di costituzione, ha eccepito (tra l'altro) l'irrilevanza della questione. Tuttavia – mentre l'ordinanza di rimessione argomenta su tale punto con motivazione non implausibile, osservando in sintesi che, se la norma censurata fosse dichiarata illegittima, non vi sarebbero ragioni per ritenere inefficaci i contratti di manutenzione idraulica e pronto intervento, oggetto della controversia tra la Regione medesima e l'impresa di A.C., sicché l'opposizione a decreto ingiuntivo non potrebbe trovare accoglimento sotto tale profilo – l'ente territoriale non ha motivato in alcun modo la sua eccezione. Ne deriva che questa è inammissibile.

3.— Il giudicante, nel motivare l'ordinanza di rimessione, ha affermato che l'art. 16, comma 2, della citata legge regionale si porrebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. «nella parte in cui si applichi anche ai contratti stipulati dall'amministrazione regionale». Ma, come risulterà dall'esposizione che segue, la norma censurata pone un precetto diretto ad applicare la stessa disciplina agli atti in essa indicati, accomunati dalla caratteristica di comportare spese a

carico della Regione. Sussiste, dunque, tra tali atti una stretta connessione logica, che impone di condurre lo scrutinio di legittimità costituzionale sull'intera disposizione.

4.— Nel merito, la questione è fondata.

L'art. 16, comma 2, della legge della Regione Calabria n. 15 del 2008 stabilisce che: «L'articolo 43 della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8 s'interpreta nel senso che i provvedimenti, i contratti, gli accordi che comportano spese a carico della Regione, ivi inclusi i deliberati delle assemblee delle società a partecipazione regionale, sono inefficaci, e comunque non impegnano l'Amministrazione, sino a che non esista autorizzazione nei modi di legge ed impegno contabile regolarmente registrato sul pertinente capitolo del bilancio di previsione».

Come si vede, dal testuale tenore della disposizione emerge con chiarezza che essa interviene a disciplinare un'ampia ed indeterminata categoria di atti, a contenuto provvedimentale, negoziale (e, dunque, espressione dell'autonomia privata) o deliberativo, escludendo che essi siano efficaci e, comunque, possano impegnare l'amministrazione, sino a quando non siano realizzate le condizioni nella norma stessa previste.

Tuttavia, la disciplina dell'effetto giuridico, cioè dell'idoneità o attitudine di un atto a produrre certe conseguenze nel mondo del diritto, appartiene al diritto civile, dal quale, dunque, è regolata.

L'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. ha codificato il limite del "diritto privato", consolidatosi già nella giurisprudenza anteriore alla riforma costituzionale del 2001 (ex multis: sentenze n. 295 del 2009, n. 401 del 2007, n. 190 del 2001, 279 del 1994, e n.35 del 1992). Questa Corte ha più volte affermato che «L'ordinamento del diritto privato si pone quale limite alla legislazione regionale, in quanto fondato sull'esigenza, sottesa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire nel territorio nazionale l'uniformità della disciplina dettata per i rapporti tra privati. Esso, quindi, identifica un'area riservata alla competenza esclusiva della legislazione statale e comprendente i rapporti tradizionalmente oggetto di codificazione» (sentenza n. 352 del 2001). In particolare, questa Corte ha stabilito che la disciplina dei rapporti contrattuali (artt. 1321 e seguenti del codice civile) va riservata alla legislazione statale (sentenze n. 411 e n. 29 del 2006).

La norma censurata, venendo ad incidere sull'efficacia del contratto (art. 1372 cod. civ.), viola il citato art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.; e lo stesso deve dirsi per il richiamo alla categoria dei "provvedimenti", perché esso, avuto riguardo al carattere generico della formulazione adottata, si presta a ricomprendere anche i provvedimenti giudiziari.

La tesi della difesa regionale, la quale sostiene che la norma censurata sarebbe in realtà una disposizione di natura contabile, destinata ad operare nel quadro dei principi di contabilità pubblica (nell'atto di costituzione sono richiamate numerose norme, statali e regionali, costituenti espressione di tali principi) e perciò non idonea a ledere il limite del diritto privato, non può essere condivisa.

È vero che, secondo un costante orientamento della giurisprudenza, le norme contenute nell'ordinamento di contabilità pubblica operano su un versante diverso e parallelo rispetto ai principi che governano il giudizio civile concernente l'accertamento di situazioni creditorie nei confronti dell'amministrazione pubblica. Tuttavia, il dettato della disposizione impugnata, avente forza di legge, ignora la suddetta regola, rispetto alla quale si pone come norma derogatoria e, nel suo inequivoco significato (gli atti menzionati «sono inefficaci, e comunque non impegnano l'Amministrazione»), non consente una interpretazione restrittiva, bensì si presta ad essere riferita anche e soprattutto all'inefficacia civile, incorrendo dunque nel vizio denunziato.

Alla stregua delle considerazioni che precedono, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'articolo 16, comma 2, della legge della Regione Calabria n. 15 del 2008.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 16, comma 2, della legge della Regione Calabria 13 giugno 2008, n. 15 (Provvedimento generale di tipo ordinamentale e finanziario – collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2008 ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 giugno 2013.

Franco GALLO, Presidente  
Alessandro CRISCUOLO, Redattore  
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 27 giugno 2013.



## **Sentenza: 27 giugno 2013, n. 161**

**Materia:** edilizia residenziale pubblica

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via incidentale

**Limiti violati:** art. 3 Cost.

**Ricorrente:** Tribunale ordinario di Firenze

**Oggetto:** artt. 1 e 3 (e conseguentemente 2 e 4) della legge della Regione Toscana 2 novembre 2005, n. 59 (Norme in materia di alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica a favore dei profughi di cui all'articolo 17 della legge 4 marzo 1952, n. 137 – Assistenza a favore dei profughi, ovvero all'articolo 34 della legge 26 dicembre 1981, n. 763 – Normativa organica per i profughi)

**Esito:** fondatezza del ricorso

**Estensore nota:** Anna Traniello Gradassi

E' stata sollevata questione incidentale di legittimità costituzionale con ordinanza del Tribunale ordinario di Firenze, in ordine agli articoli 1 e 3 legge della Regione Toscana 2 novembre 2005, n. 59 (Norme in materia di alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica a favore dei profughi di cui all'articolo 17 della legge 4 marzo 1952, n. 137 – Assistenza a favore dei profughi, ovvero all'articolo 34 della legge 26 dicembre 1981, n. 763 – Normativa organica per i profughi).

La Corte premette la ricostruzione sintetica del quadro normativo.

Con la l. n. 137/1952 il problema delle esigenze abitative provenienti dall'esodo dei profughi giuliani e dalmati verso l'Italia, venne affrontato con due tipi di misure:

- a) art. 17 c.d. alloggi riservati: l'obbligo, a carico degli I.A.C.P. e dell'U.N.R.R.A casa, e per tempo determinato, di riservare ai profughi il 15% degli alloggi costruiti ed abitabili dal 1 gennaio 1952 ;
- b) art. 18 c.d alloggi dedicati : per lo stesso tempo, la costruzione, a spese dello Stato, di fabbricati a carattere popolare, la cui gestione era affidata agli I.A.C.P., e che si sarebbero dovuti assegnare in locazione ai profughi all'epoca ricoverati presso i centri di raccolta amministrati dal Ministero dell'Interno .

E' quindi intervenuto il comma 24 dell'articolo 1 della legge 24 dicembre 1993, n. 560, ai sensi del quale: "gli assegnatari degli alloggi realizzati ai sensi della L. 4 marzo 1952, n. 137 e successive modificazioni ... ne possono chiedere la cessione in proprietà entro il termine di un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge beneficiando delle condizioni di miglior favore contenute nell'art. 26 delle norme approvate con D.P.R. 17 gennaio 1959, n. 2 come sostituito dalla L. 27 aprile 1962, n. 231, art. 14" e cioè al prezzo pari al 50% del costo di costruzione di ogni singolo alloggio alla data di ultimazione della costruzione stessa ovvero di assegnazione dell'alloggio, se anteriore.

Infine l'art. 4, comma 223, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004) ha definitivamente chiarito che il regime di maggior favore previsto dall'art. 1, comma 24, della legge n. 560 del 1993 si applica soltanto alla speciale categoria di profughi assegnatari degli alloggi di cui all'art. 18 della legge n. 137 del 1952.

La giurisprudenza della Corte di Cassazione ha ritenuto che la scelta del legislatore statale di riservare il trattamento di acquisto agevolato ai soli profughi assegnatari di alloggi realizzati in base agli artt. 18 e seguenti della legge n. 137 del 1952 si giustifica in ragione del fatto che tale categoria,

nel pagare una canone di locazione maggiorato, ha «già corrisposto sia una quota annua (prima del 2 per cento e, poi, dello 0,5 per cento) del costo di costruzione, e dunque, una somma che, per le assegnazioni effettuate negli anni 1952-53 poteva aver raggiunto circa il 40 per cento di questo costo, sia una quota parte delle spese di manutenzione straordinaria»

La legge regionale impugnata ha esteso il regime, che consente di acquistare la proprietà dell'immobile versando un importo corrispondente alla metà del costo di costruzione, a tutti i **profughi** assegnatari di alloggi di edilizia residenziale pubblica. Secondo l'art. 1 di tale legge regionale, infatti, anche "i profughi, assegnatari della quota degli alloggi di edilizia residenziale pubblica loro riservata ai sensi dell'articolo 17 della legge 4 marzo 1952, n. 137 (Assistenza a favore dei profughi), ovvero ai sensi dell'articolo 34 della legge 26 dicembre 1981, n. 763 (Normativa organica per i profughi), possono chiedere ai comuni la cessione in proprietà di tali alloggi entro il 30 giugno 2006, beneficiando delle condizioni di miglior favore", ossia di un prezzo di cessione che – in base all'articolo 3 – "è determinato nella misura del 50 per cento del costo di costruzione di ogni singolo alloggio alla data di ultimazione della costruzione stessa ovvero di assegnazione dell'alloggio, se anteriore".

Secondo il giudice che ha rimesso la questione di costituzionalità la scelta così compiuta ha l'effetto di estendere un regime di privilegio, derogatorio rispetto alle norme generali in materia di edilizia residenziale pubblica, e di alterare la posizione relativa della categoria interessata rispetto ad altre categorie: i profughi di cui all'art. 18 della legge n. 173 del 1952 e gli assegnatari ordinari di alloggi popolari, che sono titolari del medesimo diritto all'abitazione, al quale la giurisprudenza costituzionale riconosce carattere inviolabile.

La Corte, nel ritenere fondata la questione premette che, se è vero che il legislatore statale, con l'art. 1, comma 24, della legge n. 560 del 1993, ha previsto agevolazioni nell'acquisto degli alloggi popolari a favore dei profughi assegnatari dei fabbricati realizzati in base all'art. 18 della legge n. 137 del 1952, è anche vero che tale beneficio è stato loro accordato non in quanto profughi, bensì in quanto conduttori gravati da un canone di locazione più oneroso di quello ordinario, perché comprensivo sia di una quota delle spese di manutenzione straordinaria, sia di una quota annua del costo di costruzione.

Gli articoli 1 e 3 della legge impugnata creano quindi due ordini di violazioni dell'articolo 3 della Costituzione.

Il primo equiparando il trattamento di due gruppi di conduttori di alloggi pubblici che, benché accomunati dall'essere (stati) profughi, si trovano, rispetto alle condizioni di esercizio del diritto al riscatto dell'immobile, in una situazione oggettivamente differenziata.

Il secondo determinando una disparità di trattamento, anch'essa non giustificata, tra i profughi assegnatari di alloggi popolari "riservati", di cui all'art. 17 della legge n. 137 del 1952, e gli ordinari assegnatari di alloggi di edilizia residenziale pubblica. La normativa regionale censurata, infatti, differenzia la posizione di tali categorie di conduttori senza tener conto del fatto che gli uni e gli altri, avendo goduto dell'assistenza pubblica in ragione di un comune stato di bisogno, ritenuto meritevole di tutela, e avendo corrisposto negli anni, agli enti gestori degli alloggi loro assegnati, un identico canone di locazione, si trovano, ai fini dell'acquisto in proprietà dell'immobile, nella medesima condizione.

In considerazione della inscindibile connessione esistente tra gli impugnati artt. 1 e 3 della Regione Toscana n. 59 del 2005 e le altre disposizioni, artt. 2 e 4, della stessa legge, l'illegittimità costituzionale dei primi si estende in via consequenziale alle seconde.

**Edilizia popolare - Norme della Regione Toscana - Riscatto dell'immobile - Cittadini italiani in possesso della qualifica di profugo - Diritto di acquistare gli alloggi di edilizia residenziale popolare di cui siano assegnatari in base all'art. 17 della legge n. 137 del 1952, con applicazione del prezzo di acquisto di maggior favore riservato dalla legge statale ai profughi assegnatari in base all'art. 18 della stessa legge - Irragionevole estensione di una disciplina di privilegio propria di una specifica categoria di profughi, in ragione del canone di locazione maggiorato da essi pagato - Irragionevole trattamento di maggior favore rispetto agli assegnatari ordinari - Illegittimità costituzionale. - Legge della Regione Toscana 2 novembre 2005, n. 59, artt. 1 e 3. - Costituzione, art. 3.**

Edilizia popolare - Norme della Regione Toscana - Riscatto dell'immobile - Cittadini italiani in possesso della qualifica di profugo - Diritto di acquistare gli alloggi di edilizia residenziale popolare di cui siano assegnatari in base all'art. 17 della legge n. 137 del 1952, con applicazione del prezzo di acquisto di maggior favore riservato dalla legge statale ai profughi assegnatari in base all'art. 18 della stessa legge - Dichiarazione di illegittimità costituzionale - Inscindibile connessione delle disposizioni dichiarate illegittime e le altre disposizioni della stessa legge - Illegittimità costituzionale in via consequenziale. - Legge della Regione Toscana 2 novembre 2005, n. 59, artt. 2 e 4. - Legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 27. (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.27 del 3-7-2013)

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 1 e 3 della legge della Regione Toscana 2 novembre 2005, n. 59 (Norme in materia di alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica a favore dei profughi di cui all'articolo 17 della legge 4 marzo 1952, n. 137 – Assistenza a favore dei profughi, ovvero all'articolo 34 della legge 26 dicembre 1981, n. 763 – Normativa organica per i profughi), promosso dal Tribunale ordinario di Firenze, nel giudizio vertente tra S.M. ed altri e il Comune di Firenze, con ordinanza del 20 giugno 2012, iscritta al n. 15 del registro ordinanze 2013 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 7, prima serie speciale, dell'anno 2013.

*Visto* l'atto di intervento della Regione Toscana;

*udito* nella camera di consiglio del 5 giugno 2013 il Giudice relatore Sabino Cassese.

#### *Ritenuto in fatto*

(omissis)

#### *Considerato in diritto*

1. – Con ordinanza del 20 giugno 2012, il Tribunale ordinario di Firenze, ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli articoli 1 e 3 della legge della Regione Toscana 2 novembre 2005, n. 59 (Norme in materia di alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica a favore dei profughi di cui all'articolo 17 della legge 4 marzo 1952, n. 137 – Assistenza a favore dei profughi, ovvero all'articolo 34 della legge 26 dicembre 1981, n. 763 – Normativa organica per i profughi), per violazione dell'articolo 3 della Costituzione.

1.1. – Le disposizioni regionali impugnate riconoscono a tutti i cittadini italiani (e ai loro familiari a carico) in possesso della qualifica di «profugo» il diritto di acquistare gli alloggi di edilizia residenziale popolare loro assegnati, beneficiando di «condizioni di miglior favore» rispetto agli assegnatari ordinari. Per questi ultimi, le condizioni sono determinate dall'art. 1, comma 10, della legge 24 dicembre 1993, n. 560 (Norme in materia di alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica), secondo cui il prezzo degli alloggi «è costituito dal valore che risulta applicando un moltiplicatore pari a 100 alle rendite catastali» rivalutate e «al prezzo così determinato si applica la riduzione dell'1 per cento per ogni anno di anzianità dell'immobile, fino al limite massimo del venti per cento». Per gli assegnatari che abbiano la qualifica di «profugo», invece, l'art. 3 della legge della Regione Toscana n. 59 del 2005 stabilisce, in deroga al criterio generale, che il prezzo di cessione degli alloggi «è determinato nella misura del 50 per cento del costo di costruzione di ogni singolo alloggio alla data di ultimazione della costruzione stessa ovvero

di assegnazione dell'alloggio, se anteriore». Il medesimo regime derogatorio, di particolare favore, si applica, invece, in base alla normativa statale, ai soli profughi assegnatari degli alloggi per essi costruiti in base alle previsioni di cui agli artt. 18 e seguenti della legge 4 marzo 1952, n. 137 (Assistenza a favore dei profughi), in ragione del canone di locazione maggiorato da essi pagato.

1.2. – Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, gli impugnati artt. 1 e 3 della legge della Regione Toscana n. 59 del 2005 violerebbero l'art. 3 Cost. per due motivi: in primo luogo, perché equiparerebbero irragionevolmente, ai fini dell'acquisto dell'immobile, il trattamento dei profughi assegnatari degli alloggi realizzati in base all'art. 18 della legge n. 137 del 1952 e il trattamento degli altri profughi assegnatari di alloggi dell'edilizia residenziale pubblica – di cui all'art. 17 della legge n. 137 del 1952 e all'art. 34 della legge 26 dicembre 1981, n. 763 (Normativa organica per i profughi) – che, a differenza dei primi, sono «soggetti ad un canone calmierato, privo di componenti forfettarie calcolate in base ai costi di costruzione e gestione dell'immobile condotto in locazione»; in secondo luogo, perché differenzierebbero irragionevolmente il trattamento degli assegnatari di alloggi popolari in possesso della qualifica di profughi da quello degli assegnatari ordinari, non rinvenendosi «una ragione particolare che giustifichi la diversità del trattamento di particolare favore rispetto alla generalità degli assegnatari».

2. – La questione è fondata.

2.1. – Preliminarmente, occorre ricostruire il quadro normativo in materia di provvidenze abitative previste a favore dei cittadini italiani in possesso della qualifica di «profugo», al fine di individuare la ratio dei benefici loro riconosciuti.

La legge n. 137 del 1952 – primo intervento a favore dei cittadini italiani rientrati dalle ex colonie africane e dalle regioni sottratte alla sovranità dello Stato italiano a seguito degli accordi di pace che posero fine al secondo conflitto mondiale – ha previsto due tipi di provvidenze abitative. Da un lato, l'art. 17 di tale legge riservava ai profughi (in origine, per un quadriennio) una quota pari al 15 per cento delle assegnazioni di tutti gli alloggi che gli istituti di gestione delle case popolari avrebbero costruito dal 1° gennaio 1952 (cosiddetti alloggi “riservati”). Dall'altro lato, l'art. 18 autorizzava (in origine, fino al 1954) la costruzione, a spese dello Stato, di fabbricati a carattere popolare e popolarissimo per la sistemazione dei profughi ricoverati nei centri di raccolta amministrati dal Ministero dell'interno (cosiddetti alloggi “dedicati”).

Il rapporto tra gli enti di gestione e i profughi assegnatari degli alloggi “riservati”, sorto in base al citato art. 17, è assoggettato, anche ai fini della determinazione del canone, al regime giuridico dettato in via generale per i rapporti tra gli stessi enti e gli assegnatari ordinari. Al contrario, per i profughi assegnatari degli alloggi “dedicati”, di cui all'art. 18, l'art. 24 della stessa legge n. 137 del 1952 ha previsto un canone di locazione maggiorato, che – secondo il testo originario – comprendeva «le spese generali di amministrazione e manutenzione dell'alloggio calcolate secondo le norme del T.U. 28 aprile 1938 n. 1165, nonché una somma pari al 2 per cento annuo del costo dell'alloggio stesso», e – secondo il testo vigente dello stesso art. 24, come modificato dall'art. 1 della legge 14 marzo 1961, n. 182 (Modificazioni agli articoli 24 e 25 della legge 4 marzo 1952, n. 137, concernente l'assistenza a favore dei profughi di guerra) – include «le spese generali, di amministrazione e di manutenzione ordinaria e straordinaria, oltre una somma pari allo 0,50 per cento annuo del costo di costruzione dell'alloggio». Gli istituti gestori, riscosso il canone, sono tenuti a riversare allo Stato la quota – prima del 2 per cento, poi dello 0,5 per cento – relativa al costo di costruzione (art. 25 della legge n. 137 del 1952).

Proprio in considerazione del più oneroso canone da essi corrisposto, ai profughi assegnatari degli alloggi “riservati”, di cui all'art. 18, è stata concessa la facoltà di acquistare gli immobili a condizioni di particolare favore. L'art. 1, comma 24, della legge n. 560 del 1993 ha, infatti, riconosciuto ai profughi assegnatari degli alloggi «realizzati» ai sensi della legge 4 marzo 1952, n. 137 – costruiti, cioè, in base all'art. 18 di tale legge – il diritto di chiederne la cessione in proprietà,

«beneficiando delle condizioni di miglior favore contenute nell'articolo 26» del decreto del Presidente della Repubblica 17 gennaio 1959, n. 2 (Norme concernenti la disciplina della cessione in proprietà degli alloggi di tipo popolare ed economico), ossia pagando un corrispettivo pari al 50 per cento del costo di costruzione dell'alloggio.

L'art. 4, comma 223, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004) ha definitivamente chiarito che il regime di maggior favore previsto dall'art. 1, comma 24, della legge n. 560 del 1993 si applica soltanto alla speciale categoria di profughi assegnatari degli alloggi di cui all'art. 18 della legge n. 137 del 1952.

La scelta del legislatore statale di riservare il trattamento di acquisto agevolato ai soli profughi assegnatari di alloggi realizzati in base agli artt. 18 e seguenti della legge n. 137 del 1952 si giustifica – come già osservato in passato dalla Corte di cassazione – in ragione del fatto che tale categoria, nel pagare una canone di locazione maggiorato, ha «già corrisposto sia una quota annua (prima del 2 per cento e, poi, dello 0,5 per cento) del costo di costruzione, e dunque, una somma che – per le assegnazioni effettuate negli anni 1952-53 poteva aver raggiunto circa il 40 per cento di questo costo – sia una quota parte delle spese di manutenzione straordinaria» (Cassazione civile, sentenza n. 13949 del 1999).

2.2. – L'impugnata legge della Regione Toscana n. 59 del 2005 ha esteso il suddetto regime privilegiato, che consente di acquistare la proprietà dell'immobile versando un importo corrispondente alla metà del costo di costruzione, a tutti i profughi assegnatari di alloggi di edilizia residenziale pubblica. Secondo l'art. 1 di tale legge regionale, infatti, anche «i profughi, assegnatari della quota degli alloggi di edilizia residenziale pubblica loro riservata ai sensi dell'articolo 17 della legge 4 marzo 1952, n. 137 (Assistenza a favore dei profughi), ovvero ai sensi dell'articolo 34 della legge 26 dicembre 1981, n. 763 (Normativa organica per i profughi), possono chiedere ai comuni la cessione in proprietà di tali alloggi entro il 30 giugno 2006, beneficiando delle condizioni di miglior favore», ossia di un prezzo di cessione che – in base all'articolo 3 – «è determinato nella misura del 50 per cento del costo di costruzione di ogni singolo alloggio alla data di ultimazione della costruzione stessa ovvero di assegnazione dell'alloggio, se anteriore».

La scelta così compiuta ha l'effetto di estendere un regime di privilegio, derogatorio rispetto alle norme generali in materia di edilizia residenziale pubblica, e di alterare la posizione relativa della categoria interessata rispetto ad altre categorie – i profughi di cui all'art. 18 della legge n. 137 del 1952 e gli assegnatari ordinari di alloggi popolari – che sono titolari del medesimo diritto all'abitazione, al quale la giurisprudenza costituzionale riconosce carattere inviolabile (ex plurimis, sentenze n. 61 del 2011, n. 404 del 1988 e n. 217 del 1988).

Tale scelta è in contrasto con l'art. 3 Cost. per l'irragionevolezza sia del criterio prescelto per l'estensione del beneficio, sia della parificazione di situazioni eterogenee, nonché per la non giustificata disparità di trattamento che risulterebbe dall'applicazione delle disposizioni censurate. Innanzitutto, occorre considerare che la tutela dei profughi rientrati in Italia al termine del secondo conflitto mondiale è stata soddisfatta assicurando – attraverso la riserva delle assegnazioni e la costruzione diretta dei fabbricati, previste, rispettivamente dagli artt. 17 e 18 della legge n. 137 del 1952 – la disponibilità di un adeguato numero di alloggi da assegnare loro in locazione. Né le leggi dell'epoca, né quelle dei decenni successivi hanno attribuito ai suddetti conduttori un trattamento pecuniario agevolato (rispetto a quello spettante agli assegnatari ordinari di alloggi dell'edilizia residenziale pubblica) per il solo fatto di essere «profughi». Le disposizioni regionali censurate introducono, invece, un regime di privilegio a favore dei profughi a oltre sessanta anni di distanza dagli eventi che avevano determinato la specificità del problema abitativo di tale categoria di persone. Per di più, in numerosi casi, per via del tempo intercorso, gli eventuali beneficiari non sono i profughi stessi, bensì, «in caso di decesso dell'assegnatario originario», i familiari con esso conviventi «ai quali sia stato riconosciuto il diritto al subentro nell'assegnazione dell'alloggio» (art. 2, comma 1, della legge della Regione Toscana n. 59 del 2005). Appare, perciò, irragionevole la

scelta del legislatore regionale di stabilire, a distanza di tanto tempo, un trattamento di favore che, tra gli assegnatari di alloggi popolari, privilegia la categoria dei profughi e, in concreto, i loro discendenti.

Inoltre, è vero che il legislatore statale, con l'art. 1, comma 24, della legge n. 560 del 1993, ha previsto agevolazioni nell'acquisto degli alloggi popolari a favore dei profughi assegnatari dei fabbricati realizzati in base all'art. 18 della legge n. 137 del 1952. Tuttavia, il beneficio è stato loro accordato non in quanto profughi, bensì in quanto conduttori gravati da un canone di locazione più oneroso di quello ordinario, perché comprensivo sia di una quota delle spese di manutenzione straordinaria, sia di una quota annua del costo di costruzione. La legge della Regione Toscana n. 59 del 2005, invece, estendendo l'ambito soggettivo di applicazione del regime di maggior favore nell'acquisto di alloggi popolari al di là dell'ambito indicato dall'art. 1, comma 24, della legge n. 560 del 1993, accorda rilievo esclusivo alla qualifica di profugo e trascura il dato differenziale – il canone di locazione maggiorato – che è all'origine del regime di maggior favore riservato dalla legislazione statale ai profughi destinatari degli alloggi di cui agli artt. 18 e seguenti della legge n. 137 del 1952. In tal modo, il legislatore regionale equipara il trattamento di due gruppi di conduttori di alloggi pubblici che, benché accomunati dall'essere (stati) profughi, si trovano, rispetto alle condizioni di esercizio del diritto al riscatto dell'immobile, in una situazione oggettivamente differenziata.

Infine, gli artt. 1 e 3 della legge della Regione Toscana n. 59 del 2005 determinano una disparità di trattamento, anch'essa non giustificata, tra i profughi assegnatari di alloggi popolari "riservati", di cui all'art. 17 della legge n. 137 del 1952, e gli ordinari assegnatari di alloggi di edilizia residenziale pubblica. La normativa regionale censurata, infatti, differenzia la posizione di tali categorie di conduttori senza tener conto del fatto che gli uni e gli altri – avendo goduto dell'assistenza pubblica in ragione di un comune stato di bisogno, ritenuto meritevole di tutela, e avendo corrisposto negli anni, agli enti gestori degli alloggi loro assegnati, un identico canone di locazione – si trovano, ai fini dell'acquisto in proprietà dell'immobile, nella medesima condizione.

3. – In considerazione della inscindibile connessione esistente tra gli impugnati artt. 1 e 3 della Regione Toscana n. 59 del 2005 e le altre disposizioni (artt. 2 e 4) della stessa legge, l'illegittimità costituzionale dei primi deve estendersi in via consequenziale alle seconde, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale).

per questi motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 3 della legge della Regione Toscana 2 novembre 2005, n. 59 (Norme in materia di alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica a favore dei profughi di cui all'articolo 17 della legge 4 marzo 1952, n. 137 – Assistenza a favore dei profughi, ovvero all'articolo 34 della legge 26 dicembre 1981, n. 763 – Normativa organica per i profughi);

2) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale degli articoli 2 e 4 della legge della Regione Toscana n. 59 del 2005.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 giugno 2013.

Franco GALLO, Presidente

Sabino CASSESE, Redattore  
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 27 giugno 2013.

## **Sentenza: 27 giugno 2013, n. 162**

**Materia:** porti e aeroporti

**Limiti violati:** articolo 117, secondo comma, lettera l) Cost.

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** articolo 1, commi 1 e 3, della legge della Regione Lazio 18 luglio 2012, n. 9 (Modifiche alla legge regionale 10 novembre 1997, n. 41 “Realizzazione di aviosuperfici e campi di volo”)

**Esito:** illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 3, della legge della Regione Lazio 18 luglio 2012, n. 9 (Modifiche alla legge regionale 10 novembre 1997, n. 41 “Realizzazione di aviosuperfici e campi di volo”)» in relazione all’inserimento dell’art. 2-bis, comma 1, nel corpo della precedente legge della Regione Lazio 41/1997.

**Estensore nota:** Carla Paradiso

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale nei confronti dell’articolo 1, commi 1 e 3, della legge della Regione Lazio 18 luglio 2012, n. 9, recante «Modifiche alla legge regionale 10 novembre 1997, n. 41 (Realizzazione di aviosuperfici e campi di volo)», per violazione dell’articolo 117, secondo comma, lettere h) ed l), della Costituzione, in materia di sicurezza ed ordinamento civile e penale.

Secondo il ricorrente, nel caso dell’articolo 1, comma 1, la disposizione entrerebbe in contrasto con gli articoli 1 e 6 del decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 1° febbraio 2006 (Norme di attuazione della l. 2 aprile 1968, n. 518, concernente la liberalizzazione dell’uso delle aree di atterraggio), che, dopo aver definito aviosuperfici, elisuperfici ed idrosuperfici, non contemplerebbe la figura dei campi di volo

In relazione al comma 3 dell’articolo 1 della legge regionale citata che introduce l’articolo 2-bis dopo l’art. 2 della legge reg. Lazio n. 41 del 1997, la censura è motivata dal fatto che la nuova disposizione violerebbe l’art. 117, secondo comma, lettere h) e l), Cost., in quanto detterebbe norme in materia di responsabilità nell’uso dei campi di volo e delle aviosuperfici, invadendo la competenza dello Stato e formulando una disciplina sostanzialmente difforme da quella contenuta nel citato decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 1° febbraio 2006, in materia di responsabilità dei piloti e gestori delle aviosuperfici.

La Corte ritiene non ammissibili le questioni di legittimità costituzionale sollevate in relazione all’articolo 1, comma 1 e comma 3, per violazione dell’articolo 117, secondo comma, lettere h) ed l) Cost., anche perché non sufficientemente argomentate.

Invece, la Corte ritiene fondata la questione di legittimità costituzionale posta nei confronti del comma 3, dell’articolo 1, della legge regionale Lazio n. 9 del 2012 per la parte in cui tale norma dispone l’inserimento dell’art. 2-bis, comma 1, nel corpo della precedente legge regionale del Lazio n. 41 del 1997. La nuova disposizione prevede ipotesi di responsabilità in materia di “*sicurezza della pubblica incolumità*”, di uso del territorio e di tutela dell’ambiente per i piloti dei velivoli e ulteriori ipotesi a carico del gestore della aviosuperficie, per quanto riguarda le strutture facenti parte della stessa nella fase di decollo e di atterraggio dell’aeromobile.

Il contenuto della norma impugnata è riconducibile ad un ambito materiale di esclusiva competenza statale, quello dell’ordinamento civile e penale di cui all’articolo 117, secondo comma, lettera l), Cost., il quale non può essere inciso dal legislatore regionale; la sua illegittimità dipende,



quindi, dal semplice intervento regionale nella sfera di competenza riservata in via esclusiva allo Stato (ex plurimis, sentenze n. 18 del 2013, n. 271 del 2009 e n. 211 del 2006).

La norma censurata, dunque, per il solo fatto di intervenire in una materia riservata alla competenza esclusiva dello Stato dall'articolo 117, secondo comma, lettera l), Cost. deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima per contrasto con detto parametro costituzionale.

**Porti e aeroporti - Norme della Regione Lazio - Realizzazione di aviosuperfici e campi di volo - Ricorso del Governo - Difetto di motivazione in ordine ai parametri evocati - Inammissibilità della questione. - Legge della Regione Lazio 18 luglio 2012, n. 9, art. 1, comma 1. - Costituzione, art. 117, secondo comma, lettere h) ed l).**

**Porti e aeroporti - Norme della Regione Lazio - Realizzazione di aviosuperfici e campi di volo - Parte inerente l'inserimento dell'art. 2-bis, comma 2, nel corpo della precedente legge regionale n. 41 del 1997 - Ricorso del Governo - Omesso svolgimento di censure - Inammissibilità della questione in parte qua. - Legge della Regione Lazio 18 luglio 2012, n. 9, art. 1, comma 3. - Costituzione, art. 117, secondo comma, lettere h) ed l).**

**Responsabilità civile - Norme della Regione Lazio - Realizzazione di aviosuperfici e campi di volo - Previsione di ipotesi di responsabilità in materia di sicurezza della pubblica incolumità, di uso del territorio e di tutela dell'ambiente per i piloti dei velivoli e ulteriori ipotesi a carico del gestore della aviosuperficie, per quanto riguarda le strutture facenti parte della stessa nella fase di decollo e di atterraggio dell'aeromobile - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile e penale - Illegittimità costituzionale in parte qua. - Legge della Regione Lazio 18 luglio 2012, n. 9, art. 1, comma 3. - Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera l). (GU 1<sup>a</sup> Serie Speciale - Corte Costituzionale n.27 del 3-7-2013)**

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 3, della legge della Regione Lazio 18 luglio 2012, n. 9, recante «Modifiche alla legge regionale 10 novembre 1997, n. 41 (Realizzazione di aviosuperfici e campi di volo)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 21 settembre 2012, depositato in cancelleria il 1° ottobre 2012 ed iscritto al n. 128 del registro ricorsi 2012.

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

*udito* nell'udienza pubblica del 7 maggio 2013 il Giudice relatore Aldo Carosi;

*uditi* l'avvocato dello Stato Paolo Grasso per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Achille Chiappetti per la Regione Lazio.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, commi 1 e 3, della legge della Regione Lazio 18 luglio 2012, n. 9, recante «Modifiche alla legge regionale 10 novembre 1997, n. 41 (Realizzazione di aviosuperfici e campi di volo)», in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettere h) ed l), della Costituzione.

2. – L'art. 1, comma 1, della legge impugnata sostituisce l'art. 1 della legge della Regione Lazio 10 novembre 1997, n. 41 (Realizzazione di aviosuperfici e campi di volo), nel modo seguente: «1. La

presente legge disciplina la realizzazione e l'esercizio di aviosuperfici e campi di volo per aeromobili nel rispetto della legge 2 aprile 1968, n. 518 (Liberalizzazione dell'uso delle aree di atterraggio), del decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 8 agosto 2003 (Norme di attuazione della l. 2 aprile 1968, n. 518, concernente la liberalizzazione dell'uso delle aree di atterraggio), del decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 1° febbraio 2006 (Norme di attuazione della l. 2 aprile 1968, n. 518, concernente la liberalizzazione dell'uso delle aree di atterraggio), del decreto del Ministro dei trasporti 10 marzo 1988 (Modificazione al d.m. 27 dicembre 1971 recante norme di attuazione della l. 2 aprile 1968, n. 518, concernente la liberalizzazione dell'uso delle aree di atterraggio), della legge 25 marzo 1985, n. 106 (Disciplina del volo da diporto o sportivo) e successive modifiche e del decreto del Presidente della Repubblica 9 luglio 2010, n. 133 (Nuovo regolamento di attuazione della legge 25 marzo 1985, n. 106, concernente la disciplina del volo da diporto o sportivo). 2. Le aviosuperfici ed i campi di volo di cui al comma 1 riguardano l'esercizio del volo e dei vari sport dell'aria ad esso collegati, ad esempio paracadutismo, volo a vela, volo da diporto e sportivo. 3. I campi di volo si differenziano dalle aviosuperfici per la presenza, in queste ultime, di strutture permanenti quali hangar, depositi, officine, servizi tecnologici, servizi di ristoro ed altri edifici, purché ad esse complementari, e che necessitano, per tale motivo, di variante allo strumento urbanistico generale delle aree interessate. Le aviosuperfici possono inoltre essere dotate di recinzioni leggere con paletti e rete metallica».

Secondo il ricorrente la disciplina regionale andrebbe a ledere la competenza esclusiva statale prevista all'art. 117, secondo comma, lettere h) e l), Cost., in materia di «sicurezza» e di «ordinamento civile e penale».

L'art. 1, comma 1, della legge reg. Lazio n. 41 del 1997, come sostituito dall'art. 1, comma 1, della legge reg. Lazio n. 9 del 2012, confliggerebbe inoltre con l'art. 1 del decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 1° febbraio 2006 che, dopo aver definito aviosuperfici, elisuperfici ed idrosuperfici, non contemplerebbe la figura dei campi di volo.

Detta disposizione si porrebbe inoltre in contrasto con l'art. 6, comma 1, del citato decreto, attuativo della legge 2 aprile 1968, n. 518 (Liberalizzazione dell'uso delle aree di atterraggio), il quale non farebbe alcun riferimento alle attività previste dall'art. 1, comma 1, della legge reg. Lazio n. 41 del 1997 nella nuova formulazione, quali il «volo e i vari sport dell'aria ad esso collegati, ad esempio paracadutismo, volo a vela, volo da diporto e sportivo».

L'art. 1, comma 3, della legge reg. Lazio n. 9 del 2012 introduce l'art. 2-bis dopo l'art. 2 della legge reg. Lazio n. 41 del 1997. La nuova disposizione violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettere h) e l), Cost., perché detterebbe norme in materia di responsabilità nell'uso dei campi di volo e delle aviosuperfici, invadendo la competenza dello Stato e formulando una disciplina sostanzialmente difforme da quella contenuta nel decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 1° febbraio 2006, in materia di responsabilità dei piloti e gestori delle aviosuperfici.

3. – La Regione eccepisce, in via preliminare, l'inammissibilità del ricorso per violazione dell'art. 31, terzo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale). Non sarebbe stata fornita dal ricorrente prova dell'esistenza, neppure attraverso l'indicazione dei suoi estremi, della delibera del Consiglio dei Ministri, necessario presupposto del ricorso.

Il ricorso sarebbe poi inammissibile perché proposto non dal Presidente del Consiglio dei ministri, bensì dalla Presidenza del Consiglio dei ministri. Quest'ultima sarebbe una mera struttura amministrativa, che la Costituzione non includerebbe tra gli organi che compongono il Governo.

Anche la prima censura sarebbe inammissibile, poiché non sarebbe affatto specificata quale parte dell'impugnata disposizione inciderebbe sulle materie della «sicurezza» e dell'«ordinamento civile e penale». Sotto tale profilo sarebbe violato l'art. 19, comma 1, della delibera della Corte costituzionale 7 ottobre 2008 (Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale).

Nel merito, la Regione sostiene che il nuovo art. 1, comma 3, della legge reg. Lazio n. 41 del 1997 si limiterebbe a disciplinare, all'interno di una delle definizioni elencate («aviosuperfici»), una

mera distinzione valevole solo a fini edilizi-urbanistici, ossia in una materia di competenza regionale.

In ordine alla seconda questione afferente alla disciplina delle responsabilità, la Regione sostiene che essa non avrebbe alcuna portata lesiva, in quanto sarebbe mera ripetizione della normativa statale.

4. – Occorre preliminarmente esaminare le eccezioni della parte convenuta in ordine alla forma ed alle modalità del ricorso ed in particolare in ordine alla deliberazione del Consiglio dei ministri ed alla legittimazione del ricorrente.

4.1. – L'eccezione d'inammissibilità circa la mancata prova dell'esistenza e la mancata indicazione degli estremi della delibera del Consiglio dei ministri non è fondata. Le disposizioni di cui all'art. 31, terzo comma, della legge n. 87 del 1953 e di cui all'art. 19 delle Norme integrative, che disciplinano il procedimento dinanzi alla Corte costituzionale, prevedono la sola notificazione alla controparte del ricorso introduttivo del giudizio, che deve poi essere depositato unitamente alla delibera di autorizzazione a stare in giudizio. Detti adempimenti sono stati pienamente rispettati dal Presidente del Consiglio dei ministri e pertanto l'eccezione non può essere accolta.

4.2. – Priva di fondamento è altresì la censura della Regione, secondo cui il ricorso sarebbe inammissibile per essere stato proposto «non dal Presidente del Consiglio dei ministri, in qualità di vertice di Governo, bensì dalla Presidenza del Consiglio dei ministri», organo che non sarebbe legittimato in quanto «mera struttura amministrativa». L'espressione adottata nell'intestazione del ricorso – «Presidenza del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri» – non appare idonea ad ingenerare alcuna incertezza in ordine al soggetto proponente il giudizio e alla sua conseguente legittimazione.

5. – Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge reg. Lazio n. 9 del 2012 sono inammissibili in riferimento sia alla lettera h) sia alla lettera l) dell'art. 117, secondo comma, Cost.

5.1. – Quanto alla pretesa invasione della competenza legislativa riservata allo Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera h), in materia di «sicurezza», il rimettente si limita a richiamare detto ambito competenziale, ma non chiarisce le ragioni per le quali esso sarebbe invaso dalla norma censurata. In particolare, non viene individuata la parte della norma che andrebbe ad incidere sulla materia della sicurezza, non potendosi considerare adeguato sotto questo profilo il mero richiamo di definizioni contenute in un decreto ministeriale, in relazione al quale, peraltro, la prescrizione regionale non si pone in contrasto.

L'unica vera specificazione contenuta nella norma impugnata afferisce alla definizione delle «aviosuperfici», al solo fine di individuarne il regime edilizio-urbanistico nell'ambito della omonima materia di pertinenza regionale.

5.2. – Per quel che riguarda la pretesa violazione dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. in materia di «ordinamento civile e penale», il Presidente del Consiglio dei ministri si limita a denunciarla in modo generico, senza esporre alcun argomento idoneo a chiarire per quale motivo e su quali disposizioni dell'ordinamento civile e penale detta norma andrebbe ad incidere.

6. – Anche la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, della legge reg. Lazio n. 9 del 2012, sollevata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere h) e l), Cost., è inammissibile per la parte inerente all'inserimento dell'art. 2-bis, comma 2, nel corpo della precedente legge reg. Lazio n. 41 del 1997. Infatti, in relazione al citato comma 2 non viene svolta dal Presidente del Consiglio dei ministri alcuna censura.

7. – La questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, della legge reg. Lazio n. 9 del 2012 è fondata per la parte in cui tale norma dispone l'inserimento dell'art. 2-bis, comma 1, nel corpo della precedente legge reg. Lazio n. 41 del 1997.

Detta disposizione prevede ipotesi di responsabilità in materia di «sicurezza della pubblica incolumità», di uso del territorio e di tutela dell'ambiente per i piloti dei velivoli e ulteriori ipotesi a carico del gestore della aviosuperficie, per quanto riguarda le strutture facenti parte della stessa nella fase di decollo e di atterraggio dell'aeromobile.

Il contenuto della norma impugnata è chiaramente riconducibile ad un ambito materiale di esclusiva competenza statale, quello dell'ordinamento civile e penale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., il quale non può essere inciso dal legislatore regionale.

A parte il rilievo che essa non trova speculare corrispondenza – in grado di specificare l'eccezione di mera riprodotività di norma statale – in nessuna disposizione dell'ordinamento civile e penale, la sua illegittimità dipende dal semplice intervento nella sfera di competenza riservata in via esclusiva allo Stato (ex plurimis, sentenze n. 18 del 2013, n. 271 del 2009 e n. 211 del 2006).

La norma censurata, dunque, per il solo fatto di intervenire in una materia riservata alla competenza esclusiva dello Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima per contrasto con detto parametro costituzionale.

per questi motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, della legge della Regione Lazio 18 luglio 2012, n. 9, recante «Modifiche alla legge regionale 10 novembre 1997, n. 41 (Realizzazione di aviosuperfici e campi di volo)», nella parte in cui prevede l'inserimento dell'art. 2-bis, comma 1, nel corpo della precedente legge della Regione Lazio 10 novembre 1997, n. 41 (Realizzazione di aviosuperfici e campi di volo);

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge reg. Lazio n. 9 del 2012, sollevata, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere h) e l), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, della legge reg. Lazio n. 9 del 2012, nella parte in cui prevede l'inserimento dell'art. 2-bis, comma 2, nel corpo della precedente legge reg. Lazio n. 41 del 1997, sollevata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere h) e l), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 giugno 2013.

Franco GALLO, Presidente  
Aldo CAROSI, Redattore  
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 27 giugno 2013.

## *Sentenze di mero rito*

sentenza n. 20/2013, in materia di legittimità degli atti amministrativi

sentenza n. 52/2013 (conflitto tra enti)

sentenza n. 68/2013, in materia di disciplina del commercio

sentenza n. 80/2013, in materia di energia

sentenza n. 95/2013, (conflitto tra enti)

sentenza n. 144/2013, (conflitto tra enti)