

1^a SERIE SPECIALE

Spediz. abb. post. - art. 1, comma 1
Legge 27-02-2004, n. 46 - Filiale di Roma

Anno 153° - Numero 30

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 25 luglio 2012

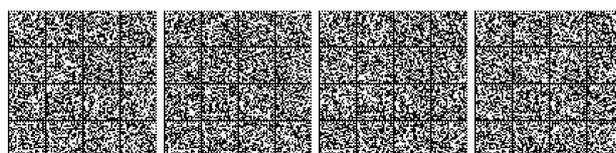
SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENULA, 70 - 00186 ROMA
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - VIA SALARIA, 1027 - 00138 ROMA - CENTRALINO 06-85081 - LIBRERIA DELLO STATO
PIAZZA G. VERDI, 1 - 00198 ROMA

AVVISO AL PUBBLICO

Si comunica che il punto vendita Gazzetta Ufficiale sito in via Principe Umberto, 4 è stato trasferito nella nuova sede di Piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma

CORTE COSTITUZIONALE





S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 191. Sentenza 17 - 19 luglio 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Commercio - Istituzione dell'elenco regionale "Made in Lazio - Prodotto in Lazio" - Implicita valutazione di miglior qualità del prodotto, insita nella circostanza dell'origine territoriale - Misura di effetto equivalente a restrizioni quantitative all'importazione ed alla esportazione - Ostacolo alla libera circolazione delle merci - Violazione dell'obbligo di osservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriore profilo.

- Legge della Regione Lazio 5 agosto 2011, n. 9.
- Costituzione, art. 117, primo comma, in relazione agli artt. 34, 35 e 36 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) (art. 120, primo comma, Cost.) Pag. 1

N. 192. Sentenza 17 - 19 luglio 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Sviluppo turistico dell'Aeroporto d'Abruzzo - Finanziamento di euro 1.600.000,00 attinto dalle economie di spesa derivanti dall'attuazione della convenzione AGENSUD n. 78/88, attraverso la reiscrizione di pari importo sul capitolo di spesa 24242 - U.P.B. 06.02.004, denominato "Valorizzazione dell'Aeroporto d'Abruzzo - L.R.8 novembre 2001, n. 57" - Mancato inserimento del predetto importo nell'allegato 3 al bilancio 201, denominato "Tabella delle economie riprogrammate con il bilancio di previsione annuale 2011" - Violazione del principio della copertura finanziaria - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2011, n. 1, art. 15-bis, comma 2, lett. b), introdotto dall'art. 3 della legge della Regione Abruzzo 23 agosto 2011, n. 35.
- Costituzione, art. 81, quarto comma.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Sviluppo turistico dell'Aeroporto d'Abruzzo - Finanziamento per il complessivo importo di euro 2.800.000,00 mediante impiego di alcune economie di spesa realizzate nel precedente esercizio - Mancata approvazione del rendiconto generale relativo all'esercizio finanziario 2010 - Impossibilità di utilizzare le relative economie di spesa - Violazione del principio della copertura finanziaria - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Abruzzo 23 agosto 2011, n. 35, art. 3, comma 2, lett. b) e c), come sostituito dall'art. 2 della legge della Regione Abruzzo 9 novembre 2011, n. 39.
- Costituzione, art. 81, quarto comma.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Sviluppo turistico dell'Aeroporto d'Abruzzo - Finanziamento di euro 2.000.000,00 attraverso il fondo FIRA (Finanziaria regionale abruzzese) - Insufficiente disponibilità - Saldo finanziario incongruente con il principio di neutralità contabile della variazione di bilancio - Violazione del principio della copertura finanziaria - *Ius superveniens* satisfattivo delle pretese della parte ricorrente - Possibilità di applicazione *medio tempore* della norma abrogata - Illegittimità costituzionale della disposizione nella formulazione originaria.

- Legge della Regione Abruzzo 23 agosto 2011, n. 35, art. 11, nella formulazione originaria.
- Costituzione, art. 81, quarto comma.



Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Interventi a favore dei malati oncologici - Finanziamento attraverso la destinazione vincolata di parte delle entrate incamerate in un capitolo di parte corrente - Variazione di bilancio comportante un saldo negativo di euro 1.900.000, 00 - Conseguente squilibrio del bilancio 2011 - Violazione del principio della copertura finanziaria - Violazione del principio di unità del bilancio - Violazione dei principi del pareggio e dell'equilibrio tendenziale - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Abruzzo 23 agosto 2011, n. 35, art. 31, nella formulazione originaria.
- Costituzione, art. 81, quarto comma.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Interventi a favore dei malati oncologici - Finanziamento attraverso la destinazione vincolata di parte delle entrate incamerate in un capitolo di parte corrente - Aleatorietà delle stime del gettito della entrata - Rinvio a provvedimenti della Giunta regionale e degli uffici finanziari per la determinazione della copertura finanziaria - Violazione del principio della copertura finanziaria - Violazione del principio di unità del bilancio - Violazione dei principi del pareggio e dell'equilibrio tendenziale - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Abruzzo 23 agosto 2011, n. 35, art. 31, come sostituito dall'art. 5 della legge della Regione Abruzzo 9 novembre 2011, n. 39.
- Costituzione, art. 81, quarto comma. Pag. 4

N. 193. Sentenza 17 - 19 luglio 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per la stabilizzazione finanziaria e il contenimento della spesa pubblica - Concorso degli enti territoriali - Ripartizione degli oneri sulla base di apposito decreto ministeriale che classifica gli enti in quattro classi secondo parametri di virtuosità - Previsione di "un coefficiente di correzione connesso alla dinamica nel miglioramento conseguito dalle singole amministrazioni" - Ricorso della Regione Sardegna - Sopravvenuta abrogazione della norma censurata - Mancata attuazione *medio tempore* - Cessazione della materia del contendere.

- D.l. 6 luglio 2011, n. 98 (convertito nella legge 15 luglio 2011, n. 111), art. 20, comma 2-ter.
- Costituzione, artt. 3, 5, 116, 117 e 119; statuto della Regione Sardegna, artt. 1, 3, 4, 5, 7 e 8.

Bilancio e contabilità pubblica - Realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per la stabilizzazione finanziaria e il contenimento della spesa pubblica - Concorso degli enti territoriali - Ripartizione degli oneri sulla base di apposito decreto ministeriale che classifica gli enti in quattro classi secondo parametri di virtuosità - Ricorso della Regione Sardegna - Asserita applicabilità della disciplina alle autonomie speciali in violazione del metodo pattizio di cui all'art. 27 della legge delega in materia di federalismo fiscale n. 42 del 2009 - Asserita lesione della peculiare autonomia finanziaria riconosciuta alle Regioni speciali - Insussistenza - Non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione.

- D.l. 6 luglio 2011, n. 98 (convertito nella legge 15 luglio 2011, n. 111), art. 20, commi 2, 2-bis e 3.
- Costituzione, artt. 3, 5, 116, 117 e 119; statuto della Regione Sardegna, artt. 1, 3, 4, 5, 7 e 8.

Bilancio e contabilità pubblica - Realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per la stabilizzazione finanziaria e il contenimento della spesa pubblica - Concorso degli enti territoriali - Comuni obbligati all'esercizio associato delle funzioni - Individuazione - Innalzamento della soglia demografica che l'insieme dei Comuni deve raggiungere - Ricorso della Regione Sardegna - Asserita applicabilità della disciplina



alle autonomie speciali in violazione del metodo pattizio di cui all'art. 27 della legge delega in materia di federalismo fiscale n. 42 del 2009 - Asserita lesione della potestà legislativa regionale esclusiva in materia di "ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni" - **Insussistenza - Non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione.**

- D.l. 6 luglio 2011, n. 98 (convertito nella legge 15 luglio 2011, n. 111), art. 20, comma 2-*quater*, modificato dall'art. 14, comma 31, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122.
- Statuto della Regione Sardegna, art. 3, primo comma, lett. *b*).

Bilancio e contabilità pubblica - Realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per la stabilizzazione finanziaria e il contenimento della spesa pubblica - Contributo degli enti territoriali - Misure previste per l'anno 2013 dall'art. 14, comma 1, del d.l. n. 78 del 2010 - Estensione agli anni 2014 e successivi, senza limiti temporali - Principio della necessaria transitorietà delle norme di riequilibrio della finanza pubblica - Applicazione - Sostituzione della espressione "anche agli anni 2014 e successivi" con l'espressione "sino all'anno 2014" - Illegittimità costituzionale parziale.

- D.l. 6 luglio 2011, n. 98 (convertito nella legge 15 luglio 2011, n. 111), art. 20, comma 4.
- Costituzione, art. 119; statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 48 e 49; statuto speciale della Regione Sardegna, artt. 7 e 8.

Bilancio e contabilità pubblica - Realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per la stabilizzazione finanziaria e il contenimento della spesa pubblica - Contributo degli enti territoriali - Misure già previste di restrizioni alla spesa degli enti territoriali - Estensione agli anni successivi al 2014, senza limiti temporali - Principio della necessaria transitorietà delle norme di riequilibrio della finanza pubblica - Applicazione - Sostituzione della espressione "per gli anni 2012 e successivi" con l'espressione "sino all'anno 2014", nonché dell'espressione "a decorrere dall'anno 2012" con l'espressione "sino all'anno 2014" - Illegittimità costituzionale parziale.

- D.l. 6 luglio 2011, n. 98 (convertito nella legge 15 luglio 2011, n. 111), art. 20, comma 5, lett. *b*).
- Costituzione, art. 119; statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 48 e 49; statuto speciale della Regione Sardegna, artt. 7 e 8.

Bilancio e contabilità pubblica - Realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per la stabilizzazione finanziaria e il contenimento della spesa pubblica - Contributo degli enti territoriali - Misure già previste di restrizioni alla spesa delle Regioni ordinarie, delle Province e dei Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti - Estensione agli anni successivi al 2014, senza limiti temporali - Principio della necessaria transitorietà delle norme di riequilibrio della finanza pubblica - Applicazione - Sostituzione delle espressioni "a decorrere dall'anno 2012" e "a decorrere dall'anno 2013" con l'espressione "sino all'anno 2014" - Illegittimità costituzionale in via consequenziale.

- D.l. 6 luglio 2011, n. 98 (convertito nella legge 15 luglio 2011, n. 111), art. 20, comma 5, lett. *a*), *c*) e *d*).
- Costituzione, art. 119; statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 48 e 49; statuto speciale della Regione Sardegna, artt. 7 e 8; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 27.

Bilancio e contabilità pubblica - Riduzione dei rimborsi e delle compensazioni relativi alle imposte - Ricorso della Regione Sardegna - Genericità delle censure - Inammissibilità delle questioni.

- D.l. 6 luglio 2011, n. 98 (convertito nella legge 15 luglio 2011, n. 111), art. 20, comma 17-*bis*.
- Costituzione, artt. 3, 5, 116, 117 e 119; statuto della Regione Sardegna, artt. 1, 3, 4, 5, 7 e 8.....



N. 194. Ordinanza 17 - 19 luglio 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ordinamento militare - Pensione privilegiata - Giudizio pensionistico contabile - Consulenza tecnica d'ufficio - Pareri medico-legali richiesti ai collegi medici istituiti presso le pubbliche amministrazioni - Partecipazione dei consulenti di parte - Asserita inapplicabilità delle garanzie processuali riconosciute dal codice di procedura civile - Asserito deficit di contraddittorio - Difetto di motivazione sulla rilevanza - Errata individuazione della norma censurata - Omesso tentativo di ricercare un'interpretazione conforme a Costituzione - Manifesta inammissibilità della questione.

- D.lgs. 15 marzo 2010, n. 66, art. 189.
- Costituzione, artt. 24 e 111. Pag. 32

N. 195. Ordinanza 17 - 19 luglio 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Beni ubicati in Sicilia che perdono la destinazione a servizi di carattere nazionale - Assoggettabilità al regime della "permuta demaniale" da parte dello Stato - Asserito contrasto con lo statuto che prevede in via generale l'assegnazione alla Regione dei beni demaniali e patrimoniali - Evocazione di parametro immotivata - Evocazione di disciplina statutaria non pertinente - Censura avente un profilo esclusivamente dominicale, atta a configurare una *vindictio rei* - Difetto di motivazione sulla rilevanza - Manifesta inammissibilità della questione.

- D.l. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148), art. 6, comma 6-ter.
- Statuto della Regione siciliana, artt. 32 e 33; d.P.R. 1 dicembre 1961, n. 1825. Pag. 36

N. 196. Ordinanza 20 giugno - 19 luglio 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Aborto e interruzione volontaria della gravidanza - Gestante minorenni - Richiesta di interruzione della gravidanza senza informarne i genitori - Provvedimento di "autorizzazione a decidere" del giudice tutelare - Asserita violazione del diritto alla vita, del diritto alla salute, dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario in tema di tutela dell'embrione umano - Esclusiva spettanza alla donna della decisione sull'*an* - Irrilevanza della questione nel giudizio *a quo* - Manifesta inammissibilità.

- Legge 22 maggio 1978, n. 194, art. 4.
- Costituzione, artt. 2, 32, primo comma, 11 e 117. Pag. 39

N. 197. Ordinanza 17 - 19 luglio 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Commercio - Norme della Regione Liguria - Attività di commercio su aree pubbliche - Autorizzazione rilasciata a persone fisiche, a società di persone, a cooperative, e non anche a società di capitali - Ricorso del Governo - Rinuncia parziale al ricorso, accettata dalla controparte costituita - Estinzione del giudizio.

- Legge della Regione Liguria 12 agosto 2011, n. 23, artt. 15, comma 1, e 40.
- Costituzione, art. 117, primo e secondo comma, lett. e); norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 23. Pag. 41



n. 198. Sentenza 17 - 20 luglio 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Regione (in genere) - Numero dei consiglieri e degli assessori regionali - Riduzione - Ricorso della Regione Basilicata - Inconferenza del parametro evocato - Inammissibilità della questione.

- D.l. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148), art. 14, comma 1.
- Costituzione, art. 114.

Regione (in genere) - Numero dei consiglieri e degli assessori regionali - Riduzione - Ricorso delle Regioni Emilia-Romagna e Umbria - Difetto di interesse - Difetto assoluto di motivazione - Inammissibilità delle questioni.

- D.l. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148), art. 14, comma 1.
- Costituzione, artt. 3 e 97.

Regione (in genere) - Numero dei consiglieri e degli assessori regionali - Riduzione - Ricorso delle Regioni Calabria, Emilia-Romagna e Umbria - Evocazione di parametri diversi da quelli contenuti nel Titolo V della Costituzione - Mancata motivazione in ordine alla ridondanza sul riparto di competenze - Inammissibilità delle questioni.

- D.l. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148), art. 14, comma 1.
- Costituzione, artt. 77 e 70.

Regione (in genere) - Numero dei consiglieri e degli assessori regionali - Riduzione - Ricorsi delle Regioni Calabria e Trentino-Alto Adige e delle Province autonome di Trento e di Bolzano - Asserita violazione del principio di leale collaborazione - Difetto di motivazione - Inammissibilità delle questioni.

- D.l. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148), art. 14, commi 1 e 2.
-

Regione (in genere) - Numero dei consiglieri e degli assessori regionali - Riduzione - Ricorsi della Regione Trentino-Alto Adige e delle Province autonome di Trento e di Bolzano - Evocazione di parametri non richiamati nella delibera degli enti regionali e provinciali competenti a proporre ricorso - Inammissibilità delle questioni.

- D.l. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148), art. 14, comma 2.
- Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4, n. 1), 8, n.1), 69 e 75; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10.

Regioni a statuto speciale - Numero dei consiglieri e degli assessori regionali - Riduzione - Adeguamento ai parametri statali quale condizione per l'applicazione dell'art. 27 della legge n. 42 del 2009 ed "elemento di riferimento per l'applicazione di misure premiali o sanzionatorie previste dalla normativa vigente" - Imposizione di limiti e condizioni con legge ordinaria in una materia, quale la disciplina degli organi regionali e dei loro componenti, riservata agli statuti speciali adottati con legge costituzionale - Violazione delle particolari condizioni di autonomia riconosciute alle Regioni a statuto speciale - Illegittimità costituzionale - Assorbimento degli ulteriori profili.

- D.l. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148), art. 14, comma 2.
- Costituzione, art. 116 (artt. 3, 116, 117, commi terzo e sesto, e 119; statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 24, 25, 36, 47, 48, 103, 104 e 107; statuto della Regione Valle d'Aosta, artt. 14, 15, 16 e 25; statuto della Regione Sardegna, artt. 15 e 16).



Regione (in genere) - Numero massimo dei consiglieri e degli assessori regionali - Riduzione degli emolumenti dei consiglieri - Istituzione di un Collegio dei revisori dei conti - Ricorsi delle Regioni Basilicata, Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Lombardia, Umbria e Veneto - Asserita disciplina di dettaglio in materia di competenza concorrente - Asserita lesione dell'autonomia finanziaria in quanto la norma statale stabilisce le modalità con cui le Regioni devono raggiungere gli obiettivi di finanza pubblica fissati dal patto di stabilità - Asserita violazione della competenza legislativa regionale residuale - Asserita violazione della potestà statutaria delle Regioni - Asserita esorbitanza dello Stato dalle competenze attribuitegli in materia di struttura organizzativa delle Regioni - Insussistenza - Introduzione di criteri di proporzione tra elettori, eletti e nominati, in coerenza con il principio di eguaglianza, nel quadro generale del contenimento della spesa pubblica - Non fondatezza della questione.

- D.l. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148), art. 14, comma 1, modificato dall'art. 30, comma 5, della legge 12 novembre 2011, n. 183.
- Costituzione, artt. 117, commi secondo, terzo e quarto, 119, 122 e 123.

Regione (in genere) - Riduzione del numero dei consiglieri e degli assessori regionali - Adozione entro sei mesi con efficacia dalla prima legislatura regionale successiva - Ricorsi delle Regioni Emilia-Romagna e Umbria - Asserita irragionevolezza di un termine di cui la Regione non dispone compiutamente - Insussistenza - Non fondatezza della questione.

- D.l. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148), art. 14, comma 1, lett. a) e b), modificato dall'art. 30, comma 5, della legge 12 novembre 2011, n. 183.
- Costituzione, art. 3.

Regione (in genere) - Istituzione di un Collegio dei revisori dei conti, quale "organo di vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione dell'ente" - Raccordo con le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, ai fini di coordinamento della finanza pubblica - Ricorsi delle Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Umbria - Asserita delegazione di poteri di natura regolamentare nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica, con violazione della potestà legislativa e regolamentare regionale - Asserita violazione della funzione della Corte dei conti - Asserita violazione della potestà statutaria e legislativa regionale in materia di organi regionali non necessari - Insussistenza - Non fondatezza della questione.

- D.l. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148), art. 14, comma 1, lett. e), modificato dall'art. 30, comma 5, della legge 12 novembre 2011, n. 183.
- Costituzione, artt. 100, 103, 117, commi terzo e sesto, e 121.....

Pag. 43

n. 199. Sentenza 17 - 20 luglio 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Servizi pubblici locali di rilevanza economica - Disciplina di adeguamento al referendum popolare e alla normativa dell'Unione europea - Ricorso della Regione Puglia - Asserito contrasto con il trattato europeo, con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea nonché con il principio di *preemption* - Genericità e indeterminatezza delle censure - Impossibilità di individuare i termini della questione - Inammissibilità.

- D.l. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148), art. 4.
- Costituzione, art. 117, primo comma; trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), artt. 14, 106 e 345; carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 36, nonché principio di *preemption*.

Servizi pubblici locali di rilevanza economica - Disciplina di adeguamento al referendum popolare e alla normativa dell'Unione europea - Ricorsi delle Regioni Puglia, Lazio, Marche, Emilia-Romagna e Umbria - Evocazione di parametro di legittimità diverso da quelli che sovrintendono al riparto di competenze - Onere di indicare e motivare



la possibile ridondanza della predetta violazione sul riparto di competenze - Ammissibilità della questione.

- D.l. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148), art. 4.
- Costituzione, art. 75.

Servizi pubblici locali di rilevanza economica - Disciplina di adeguamento al referendum popolare e alla normativa dell'Unione europea - Contenuto precettivo riproduttivo della ratio della norma abrogata e che, anzi, rende ancor più limitate le ipotesi di affidamento diretto e di gestione *in house* - Violazione del divieto di riproposizione della disciplina formale e sostanziale oggetto di abrogazione referendaria - Lesione indiretta delle competenze costituzionali delle Regioni in materia di servizi pubblici locali - Illegittimità costituzionale - Assorbimento degli ulteriori profili.

- D.l. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148), art. 4, nel testo originario e in quello risultante dalle successive modificazioni.
- Costituzione, art. 75 (artt. 5, 77, 114, 117 e 118; statuto della Regione Sardegna, artt. 3 e 4).

Pag. 58

N. 200. Sentenza 17 - 20 luglio 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Iniziativa economica - Principi in tema di regolazione delle attività economiche - Posizione del principio secondo cui l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge - Conseguenze di ordine finanziario collegate al tempestivo adeguamento - Elemento di valutazione della virtuosità delle Regioni e degli enti locali ai fini del riparto delle risorse finanziarie determinate annualmente con il patto di stabilità interno - Ricorsi delle Regioni Calabria, Emilia-Romagna, Lazio, Sardegna, Toscana, Umbria e Veneto - Sopravvenuta abrogazione della norma censurata - Non applicabilità della norma *medio tempore* - Cessazione della materia del contendere.

- D.l. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148), art. 3, comma 4.
- Costituzione, artt. 3, 5, 117, 119 e 120; statuto della Regione Sardegna, artt. 3, primo comma, lett. *d), f), g), o) e p)*, 4, primo comma, lett. *a), b), e), f) ed m)*, e 7.

Iniziativa economica - Principi in tema di regolazione delle attività economiche - Posizione del principio secondo cui l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge - Ricorso della Regione Calabria - Asserita carenza dei presupposti della straordinaria necessità e urgenza necessari per la decretazione d'urgenza - Censura priva di motivazione - Inammissibilità della questione.

- D.l. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148), art. 3.
- Costituzione, artt. 70 e 77.

Iniziativa economica - Principi in tema di regolazione delle attività economiche - Posizione del principio secondo cui l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge - Ricorso della Regione Puglia - Asserito contrasto con i principi costituzionali in materia economica - Asserita lesione della potestà legislativa autonoma delle Regioni - Censure generiche e indeterminate - Inammissibilità della questione.

- D.l. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148), art. 3.
- Costituzione, artt. 41, 42, 43, 114, secondo comma, e 117.



Iniziativa economica - Principi in tema di regolazione delle attività economiche - Posizione del principio secondo cui l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge - Ricorso della Regione Lazio - Asserita interferenza con la competenza legislativa residuale regionale in materia di commercio e attività produttive - Asserita lesione del principio di leale collaborazione - Insussistenza - Attività legislativa esercitata nell'ambito della competenza statale della tutela della concorrenza - Non fondatezza della questione.

- D.l. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148), art. 3, comma 1.
- Costituzione, art. 117.

Iniziativa economica - Principi in tema di regolazione delle attività economiche - Posizione del principio secondo cui l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge - Qualificazione del principio come "principio fondamentale per lo sviluppo economico" rivolto all'attuazione della "piena tutela della concorrenza" - Ricorso della Regione Calabria - Asserita interferenza con la competenza legislativa regionale concorrente in materia di tutela della salute e governo del territorio, e residuale in materia di commercio - Asserita lesione del principio di leale collaborazione - Insussistenza - Attività legislativa esercitata nell'ambito della competenza statale della tutela della concorrenza - Non fondatezza della questione.

- D.l. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148), art. 3, commi 1 e 2.
- Costituzione, artt. 41, 97 e 117.

Iniziativa economica - Principi in tema di regolazione delle attività economiche - Posizione del principio secondo cui l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge - Qualificazione del principio come "principio fondamentale per lo sviluppo economico" rivolto all'attuazione della "piena tutela della concorrenza" - Ricorsi delle Regioni Emilia-Romagna ed Umbria - Asserita interferenza con la competenza legislativa regionale residuale in materia di "sviluppo economico" - Insussistenza - Attività legislativa esercitata nell'ambito della competenza statale della tutela della concorrenza - Non fondatezza della questione.

- D.l. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148), art. 3, comma 2.
- Costituzione, art. 117.

Iniziativa economica - Principi in tema di regolazione delle attività economiche - Posizione del principio secondo cui l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge - Termine di adeguamento - Scadenza - Soppressione delle disposizioni statali incompatibili e diretta applicazione degli istituti della segnalazione di inizio attività (SCIA) e dell'autocertificazione con controlli successivi - Facoltà per il Governo di adottare, nelle more, regolamenti di semplificazione - Determinazione di una situazione di grave incertezza normativa, irragionevole e contraria al buon andamento della pubblica amministrazione - **Illegittimità costituzionale.**

- D.l. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148), art. 3, comma 3.
- Costituzione, artt. 3, 97 e 117, terzo, quarto e sesto comma.

Iniziativa economica - Principi in tema di regolazione delle attività economiche - Posizione del principio secondo cui l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge - Eliminazione di restrizioni all'esercizio di attività economiche attraverso l'adozione di un regolamento governativo - Ricorsi delle Regioni Emilia-Romagna e Umbria - Asserita lesione del principio di legalità sostanziale per l'indeterminatezza della potestà regolamentare attribuita allo Stato - Asserita interferenza negli ambiti di competenza residuali della Regione - Asserita lesione del principio di leale collaborazione - Insus-



sistenza - Ambito di applicazione della norma censurata circoscrivibile alle sole materie di competenza esclusiva statale - Non fondatezza della questione.

- D.l. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148), art. 3, comma 10.
- Costituzione, art. 117.

Iniziativa economica - Principi in tema di regolazione delle attività economiche - Posizione del principio secondo cui l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge - Possibilità, riguardante lo Stato e non anche le Regioni, di mantenere delle limitazioni alle libertà economiche, da individuarsi con decreto presidenziale - Ricorsi delle Regioni Emilia-Romagna e Umbria - Asserita compressione della potestà legislativa regionale - Asserita lesione del principio di leale collaborazione - Insussistenza - Ambito di applicazione della norma censurata circoscrivibile alle sole materie di competenza esclusiva statale - Non fondatezza della questione.

- D.l. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148), art. 3, comma 11.
- Costituzione, art. 117.....

Pag. 66

N. 201. Sentenza 17 - 20 luglio 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Calamità pubbliche e protezione civile - Norme della Regione Molise - Interventi edilizi in zone sismiche - Modifica architettonica che comporti un aumento dei carichi superiore al 20 per cento - Obbligo di redazione di una variante progettuale, da depositare preventivamente con riferimento al progetto originario - Contrasto con il principio fondamentale secondo cui solo il Ministro per le infrastrutture e i trasporti ha la possibilità di concedere deroghe all'osservanza delle norme tecniche di costruzione nelle zone considerate sismiche - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente della protezione civile - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Molise 9 settembre 2011, n. 25, art. 4, comma 3, terzo e quarto periodo.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, art. 88.

Calamità pubbliche e protezione civile - Norme della Regione Molise - Interventi edilizi in zone sismiche - Modifica architettonica che comporti un aumento dei carichi superiore al 20 per cento - Obbligo di redazione di una variante progettuale, da depositare preventivamente con riferimento al progetto originario - Dichiarata incostituzionalità di parte della disposizione censurata - Incompletezza e impossibilità di applicazione della parte residua della stessa disposizione - Illegittimità costituzionale in via consequenziale.

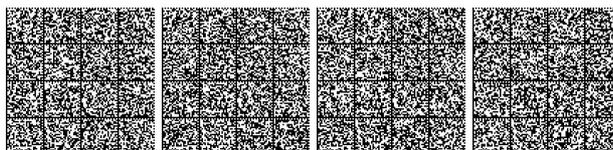
- Legge della Regione Molise 9 settembre 2011, n. 25, art. 4, comma 3, primo e secondo periodo.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, art. 88; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 27.....

Pag. 82

N. 202. Sentenza 17 - 20 luglio 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Procedimento amministrativo - Conferenza di servizi - Dissenso espresso da amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità - Disciplina per il superamento del dissenso - Previsione di potere sostitutivo del Governo, in materie di competenza regionale, come mera conseguenza automatica del mancato raggiungimento dell'intesa - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Costituzione in giudizio della parte ricorrente - Deposito in cancelleria del ricorso preventivamente autorizzato, in via eccezionale e temporanea, dalla Giunta provinciale - Successivo deposito della ratifica consiliare, effettuato oltre il termine perentorio per la costitu-



zione in giudizio - Esistenza di una prassi che ha ingenerato nelle Province autonome l'affidamento circa la non perentorietà del termine di deposito per la ratifica - Errore scusabile - Ammissibilità del ricorso.

- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 49, comma 3, lett. *b*).
- Costituzione, artt. 117, 118 e 120; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, 9 e 16; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, art. 4; legge 11 marzo 1953, n. 87, artt. 31, comma 4, e 32.

Procedimento amministrativo - Conferenza di servizi - Dissenso espresso da amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità - Disciplina per il superamento del dissenso - Previsione di potere sostitutivo del Governo, in materia di competenza regionale, come mera conseguenza automatica del mancato raggiungimento dell'intesa - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Sopravvenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione censurata - Questione divenuta priva di oggetto - Manifesta inammissibilità.

- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 49, comma 3, lett. *b*).
- Costituzione, artt. 117, 118 e 120; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, 9 e 16; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, art. 4.

Pag. 85

N. 203. Sentenza 17 - 20 luglio 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Procedimento amministrativo - Iniziativa economica - Disciplina sulla "segnalazione certificata di inizio attività" (SCIA) - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Norme contenute in un decreto legge convertito - Impugnazione rivolta contro le disposizioni della legge di conversione - Eccezioni tardività dei ricorsi - Reiezione.

- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 49, comma 4-ter.
- Costituzione, artt. 117 e 118; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, nn. 1), 9), 14) e 20), e 9, nn. 3), 7) e 10); d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, art. 2.

Procedimento amministrativo - Iniziativa economica - Disciplina sulla "segnalazione certificata di inizio attività" (SCIA) - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Costituzione in giudizio della parte ricorrente - Deposito in cancelleria del ricorso preventivamente autorizzato, in via eccezionale e temporanea, dalla Giunta provinciale - Successivo deposito della ratifica consiliare, effettuato oltre il termine perentorio per la costituzione in giudizio - Esistenza di una prassi che ha ingenerato nelle Province autonome l'affidamento circa la non perentorietà del termine di deposito per la ratifica - Errore scusabile - Ammissibilità del ricorso.

- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 49, comma 4-ter.
- Costituzione, artt. 117 e 118; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, nn. 1), 9), 14) e 20), e 9, nn. 3), 7) e 10); d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, art. 2.

Procedimento amministrativo - Iniziativa economica - Disciplina sulla "segnalazione certificata di inizio attività" (SCIA) - Autoqualificazione quale norma attinente alla tutela della concorrenza e costituente livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Asserita violazione delle competenze provinciali statutarie in materia di tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare, di urbanistica, di tutela del paesaggio, di igiene e sanità, di ordinamento degli uffici provinciali, di artigianato, di miniere, di turismo, di commercio, di esercizi pubblici di industria - Asserita violazione del



principio di leale collaborazione - Insussistenza - Riconducibilità della disciplina alla competenza esclusiva statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali - Non fondatezza della questione.

- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 49, comma 4-ter.
- Costituzione, artt. 117 e 118; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; statuto della Regione Trentino -Alto Adige, artt. 8, nn. 1), 9), 14) e 20), e 9, nn. 3), 7) e 10).

Questione subordinata - Procedimento amministrativo - Iniziativa economica - Intrapresa di nuova attività imprenditoriale, commerciale, artigianale o edilizia - Introduzione della disciplina sulla “segnalazione certificata di inizio attività” (SCIA), direttamente sostitutiva di quella sulla “denuncia di inizio attività” (DIA), sia statale che regionale - Ricorso della Provincia autonoma di Trento -Asserito contrasto con le disposizioni attuative dello statuto speciale in materia di adeguamento della legislazione provinciale ai principi e alle norme costituenti limiti costituzionali - Insussistenza - Riconducibilità della disciplina alla competenza esclusiva statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali - Non fondatezza della questione.

- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 49, comma 4-ter.
- D.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, art. 2. Pag. 90

N. 204. Sentenza 17 - 20 luglio 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto il principio di diritto enunciato dalla Corte di cassazione quale giudice del rinvio - Eccepita inammissibilità per difetto di rilevanza, sussistendo, in sede di rinvio, la possibilità per il giudice rimettente di “confermare con altra motivazione la precedente valutazione circa la non complessità del dibattimento” - Reiezione.

- Codice di procedura penale, art. 304, comma 2.
- Costituzione, artt. 3 e 13, quinto comma.

Processo penale - Questione avente ad oggetto il principio di diritto enunciato dalla Corte di cassazione quale giudice del rinvio - Possibilità di definire “particolarmente complesso” il dibattimento in cui sia stata disposta una perizia di lunga durata che avrebbe potuto o dovuto essere espletata nelle fasi anteriori al dibattimento - Conseguente sospensione dei termini della custodia cautelare, suppostamente rimessa ad una libera scelta del Pubblico Ministero - Asserita violazione del principio della riserva di legge nella predeterminazione dei termini di durata massima della custodia cautelare - Asserita violazione del principio di eguaglianza - Insussistenza - Non fondatezza della questione.

- Codice di procedura penale, art. 304, comma 2.
- Costituzione, artt. 3 e 13, quinto comma. Pag. 99

N. 205. Sentenza 17 - 20 luglio 2012

Giudizio su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale per il reato di diffamazione a mezzo stampa a carico di un senatore per le opinioni da questi espresse nei confronti di un magistrato - Deliberazione di insindacabilità del Senato della Repubblica - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dal Tribunale di Monza, sezione distaccata di Desio - Eccepita improcedibilità del conflitto per deposito del ricorso oltre il termine perentorio di trenta giorni - Reiezione.

- Deliberazione di insindacabilità adottata dal Senato della Repubblica nella seduta del 19 febbraio 2009 (Doc. IV-ter, n. 7).
- Costituzione, art. 68, primo comma; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 24, comma 3.



Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale per il reato di diffamazione a mezzo stampa a carico di un senatore per le opinioni da questi espresse nei confronti di un magistrato - Deliberazione di insindacabilità del Senato della Repubblica - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dal Tribunale di Monza, sezione distaccata di Desio - Eccezioni inammissibilità del ricorso per omessa riproduzione del contenuto testuale della dichiarazione del senatore imputato ritenuta offensiva - Reiezione.

- Deliberazione di insindacabilità adottata dal Senato della Repubblica nella seduta del 19 febbraio 2009 (Doc. IV-ter, n. 7).
- Costituzione, art. 68, primo comma.

Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale per il reato di diffamazione a mezzo stampa a carico di un senatore per le opinioni da questi espresse nei confronti di un magistrato - Deliberazione di insindacabilità del Senato della Repubblica - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dal Tribunale di Monza, sezione distaccata di Desio - Dichiarazioni non riconducibili alle proprie, dirette funzioni del senatore, bensì all'attività di giornalista dello stesso - Insussistenza del nesso funzionale - Dichiarazione di non spettanza al Senato della Repubblica del potere esercitato - Conseguente annullamento della delibera di insindacabilità.

- Deliberazione di insindacabilità adottata dal Senato della Repubblica nella seduta del 19 febbraio 2009 (Doc. IV-ter, n. 7).
- Costituzione, art. 68, primo comma.

Pag. 107

N. 206. Ordinanza 17 - 20 luglio 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Procedimento amministrativo - Conferenza di servizi - Dissenso espresso da amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità - Disciplina per il superamento del dissenso - Previsione di potere sostitutivo del Governo, in materie di competenza regionale, come mera conseguenza automatica del mancato raggiungimento dell'intesa - Ricorso della Regione Toscana - Sopravvenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma censurata - Questione divenuta priva di oggetto - Manifesta inammissibilità.

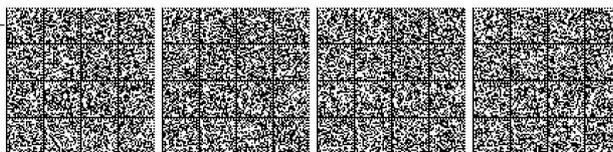
- D.l. 13 maggio 2011, n. 70 (convertito nella legge 12 luglio 2011, n. 106), art. 5, comma 2, lett. b), n. 1), che ha modificato il comma 3 dell'art. 14-*quater* della legge 7 agosto 1990, n. 241, introdotto dall'art. 49 comma 3, lett. b), del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122.
- Costituzione, artt. 117, terzo e quarto comma, 118 e 120.

Pag. 111

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 89. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'11 giugno 2012 (della Regione Veneto)

Agricoltura - Disposizioni a favore del settore bieticolo-saccarifero - Previsione che i progetti di riconversione del comparto approvati dall'apposito Comitato interministeriale rivestono carattere di interesse nazionale - Attribuzione al medesimo Comitato del potere di emanare "norme idonee nel quadro delle competenze amministrative regionali atte a garantire l'esecutività dei progetti suddetti", nonché di nominare, "nei casi di particolare necessità, un commissario *ad acta* per l'attuazione degli accordi definiti in sede regionale con coordinamento del Comitato interministeriale" - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata lesione della sfera di competenza legislativa e amministrativa esclusiva spettante alle Regioni in materia di agricoltura - Violazione della competenza amministrativa in ordine all'attuazione degli accordi



regionali finalizzati alla ristrutturazione dell'industria saccarifera - Lesione del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, nella legge 4 aprile 2012, n. 35, art. 29.
- Costituzione, artt. 117, comma quarto, 118 e 120.

Commercio - Liberalizzazioni - Imprese di panificazione di natura produttiva - Soppressione del vincolo in materia di chiusura domenicale e festiva - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata violazione della potestà legislativa regionale residuale in materia di commercio - Preclusione dell'esercizio dell'autonomia amministrativa regionale nella medesima materia - Non riconducibilità della liberalizzazione totale alla tutela della concorrenza - Difetto di proporzionalità e adeguatezza rispetto all'obiettivo perseguito e alla pluralità di valori coinvolti.

- Decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, nella legge 4 aprile 2012, n. 35, art. 40.
- Costituzione, art. 117, comma quarto.

Commercio - Semplificazione amministrativa - Attività temporanea di somministrazione di alimenti e bevande in occasione di sagre, fiere, manifestazioni religiose, tradizionali e culturali, o eventi locali straordinari - Possibilità di avvio previa segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) priva di dichiarazioni asseverate ed esenzione dai requisiti previsti dall'art. 71 del decreto legislativo n. 59 del 2010 - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata violazione della potestà legislativa regionale residuale in materia di commercio - Richiamo alla sentenza n. 1 del 2004 della Corte costituzionale.

- Decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, nella legge 4 aprile 2012, n. 35, art. 41.
- Costituzione, art. 117, comma quarto.

Istruzione - Autonomia delle istituzioni scolastiche - Linee guida finalizzate al potenziamento dell'autonomia e alla ridefinizione degli organici delle istituzioni scolastiche - Prevista adozione con decreto ministeriale, sentita la Conferenza permanente Stato-Regioni - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata interferenza con le competenze regionali residuali relative al dimensionamento della rete scolastica e alla correlate materie dei servizi sociali e della formazione professionale - Lesione del principio di leale collaborazione, per mancata utilizzazione dello strumento concertativo dell'intesa, in luogo del mero parere.

- Decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, nella legge 4 aprile 2012, n. 35, art. 50, comma 1.
- Costituzione, artt. 117, comma quarto, e 120.

Edilizia e urbanistica - Edilizia scolastica - Determinazione delle norme tecniche quadro in materia - Prevista emanazione di decreto ministeriale, sentita la Conferenza unificata - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata interferenza con attribuzioni legislative e amministrative regionali - Violazione del principio di leale collaborazione, per mancata utilizzazione dello strumento concertativo dell'intesa, in luogo del mero parere.

- Decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, nella legge 4 aprile 2012, n. 35, art. 53, comma 7.
- Costituzione, art. 120.

Assistenza e solidarietà sociale - Sperimentazione finalizzata alla proroga del programma "carta acquisti" - Avvio nei Comuni con più di 250.000 abitanti - Determinazione di criteri e modalità con successivo decreto ministeriale - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata reiterazione di una misura collegata ad una situazione eccezionale temporalmente circoscritta - Attuale mancanza dei presupposti di straordinarietà che ne avevano giustificato l'istituzione da parte del decreto-legge n. 112 del 2008 - Lesione della competenza residuale delle Regioni in materia di servizi sociali e di assistenza - Violazione del principio di leale collaborazione, per mancato coinvolgimento delle



Regioni nell'emanazione del decreto ministeriale - Richiamo alla sentenza n. 10 del 2010 della Corte costituzionale.

- Decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, nella legge 4 aprile 2012, n. 35, art. 60.
- Costituzione, artt. 117, comma quarto, e 120.

Atto e provvedimento amministrativo - Atti amministrativi sottoposti a intesa - Mancato raggiungimento dell'intesa richiesta con una o più Regioni per l'adozione di un atto amministrativo da parte dello Stato - Possibilità per il Consiglio dei ministri, salva la competenza legislativa esclusiva regionale, di deliberare motivatamente l'atto senza l'assenso delle Regioni interessate, ove ricorrano gravi esigenze di tutela della sicurezza, della salute, dell'ambiente o dei beni culturali o per evitare un grave danno all'erario - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata mancata previsione della necessaria clausola di cedevolezza della deliberazione consiliare a fronte dell'intesa successivamente raggiunta - Violazione del principio di leale collaborazione - Richiesta alla Corte costituzionale di una pronuncia interpretativa o di una pronuncia additiva che riaffermi la prevalenza dell'intesa sulla decisione unilaterale.

- Decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, nella legge 4 aprile 2012, n. 35, art. 61, comma 3.
- Costituzione, art. 120; legge 5 giugno 2003, n. 131, art. 8.

Pag. 115

- N. 90. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 12 giugno 2012 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Veneto - Esenzione della procedura di valutazione ambientale strategica (VAS), prevista dall'art. 6 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (Codice dell'ambiente) solo dei piani ed accordi contenenti progetti o interventi sottoposti a VIA - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della sfera di competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

- Legge della Regione Veneto 6 aprile 2012, n. 13, art. 40, comma 1.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, art. 6; decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, art. 5, convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 2011, n. 106.

Pag. 133

- N. 91. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 13 giugno 2012 (della Regione Puglia)

Atto e provvedimento amministrativo - Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo - Atti amministrativi sottoposti a intesa - Mancato raggiungimento dell'intesa richiesta con una o più Regioni per l'adozione di un atto amministrativo da parte dello Stato - Previsione che il Consiglio dei ministri, ove ricorrano gravi esigenze di tutela della sicurezza, della salute, dell'ambiente o dei beni culturali ovvero per evitare un grave danno all'Erario, possa, nel rispetto del principio di leale collaborazione, deliberare motivatamente l'atto anche senza l'assenso delle Regioni interessate - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata possibilità di attivazione da parte del Governo di meccanismi sostitutivi dell'intesa - Contrasto con i principi costituzionali che impongono la necessità dell'intesa con le singole Regioni di volta in volta interessate da un procedimento amministrativo statale - Violazione del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, nella legge 4 aprile 2012, n. 35, art. 61, comma 3.
- Costituzione, artt. 117, commi terzo e quarto, 118, commi primo e secondo, e 119, commi primo e secondo.

Pag. 135



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 191

Sentenza 17 - 19 luglio 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Commercio - Istituzione dell'elenco regionale "Made in Lazio - Prodotto in Lazio" - Implicita valutazione di miglior qualità del prodotto, insita nella circostanza dell'origine territoriale - Misura di effetto equivalente a restrizioni quantitative all'importazione ed alla esportazione - Ostacolo alla libera circolazione delle merci - Violazione dell'obbligo di osservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriore profilo.

- Legge della Regione Lazio 5 agosto 2011, n. 9.
- Costituzione, art. 117, primo comma, in relazione agli artt. 34, 35 e 36 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) (art. 120, primo comma, Cost.).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

Giudici : Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI,
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Lazio 5 agosto 2011, n. 9 (Istituzione dell'elenco regionale Made in Lazio - Prodotto in Lazio), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 19 ottobre 2011, depositato in cancelleria il 26 ottobre 2011 ed iscritto al n. 127 del registro ricorsi 2011.

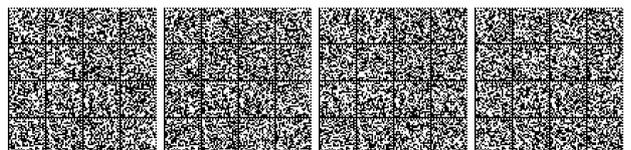
Visto l'atto di costituzione della Regione Lazio;

udito nell'udienza pubblica del 22 maggio 2012 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

uditi l'avvocato dello Stato Maurizio Di Carlo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Renato Marini per la Regione Lazio.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 19 ottobre 2011 e depositato il 26 ottobre 2011, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha sollevato questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Lazio 5 agosto 2011, n. 9 (Istituzione dell'elenco regionale Made in Lazio - Prodotto in Lazio), prevedente la realizzazione di un apposito elenco, disponibile sul sito istituzionale della Regione, articolato in tre



sezioni destinate a distinguere - sotto le voci “Made in Lazio - tutto Lazio”, “Realizzato nel Lazio” e “Materie prime del Lazio” ? rispettivamente i prodotti lavorati nel territorio regionale con materie prime regionali, quelli lavorati nel Lazio con materie prime derivanti da altri territori, e le materie prime appartenenti al Lazio commercializzate per la realizzazione di altri prodotti.

Ad avviso del ricorrente, detta legge, pur non istituendo formalmente un marchio di qualità regionale, sarebbe, comunque, volta a tutelare e promuovere la produzione regionale laziale, pubblicizzando elementi puramente geografici relativi ad alcune o a tutte le fasi di produzione, in modo da indurre il convincimento della esistenza di un protocollo di produzione e di lavorazione di alcuni prodotti tipici della Regione Lazio, che presentino caratteristiche e qualità superiori, così determinando una interferenza nella circolazione dei prodotti fra le regioni, con l’agevolare la commercializzazione di quelli locali.

Dal che l’ipotizzata violazione dell’articolo 117, primo comma, della Costituzione, per il profilo dell’inosservanza dei vincoli comunitari di cui agli articoli da 34 a 36 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE), e dell’articolo 120, primo comma, della Costituzione, per invasione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di libera circolazione delle merci.

2.- Si è costituita in giudizio la Regione Lazio, concludendo per l’infondatezza del ricorso. All’uopo ha sostenuto che la legge impugnata avrebbe «carattere del tutto neutro», non recando traccia di alcuna previsione istitutiva di marchio, ed ha sottolineato, ribadendolo anche in memoria, come essa sia finalizzata «esclusivamente alla tutela del consumatore, al quale viene offerto, attraverso l’istituzione dell’elenco di cui trattasi, uno strumento di adeguata e trasparente informazione».

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita, come in narrativa detto, della legittimità costituzionale della legge della Regione Lazio 5 agosto 2011, n. 9 (Istituzione dell’elenco regionale Made in Lazio - Prodotto in Lazio), per contrasto con i precetti di cui agli articoli 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli articoli da 34 a 36 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE), ed all’articolo 120, primo comma, della Costituzione.

2.- La legge impugnata, allo scopo (dichiarato sub articolo 1) di «assicurare ai consumatori una adeguata e trasparente informazione sui prodotti del territorio regionale», detta norme per la realizzazione di un “elenco”, tenuto dalla struttura competente in materia di marketing del Made in Lazio, suddiviso (sub art. 2) in tre sezioni, rispettivamente, denominate:

a) “Made in Lazio - tutto Lazio”, per i prodotti le cui fasi di lavorazione hanno luogo nel territorio della Regione e per i quali si utilizzano materie prime della Regione stessa;

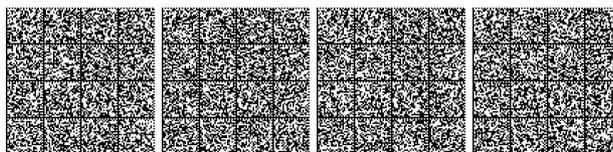
b) “Realizzato nel Lazio”, per i prodotti le cui fasi di lavorazione hanno luogo nel territorio della Regione e per i quali si utilizzano materie prime di importazione o provenienti da altre Regioni;

c) “Materie prime del Lazio”, per le materie prime originarie del Lazio che sono commercializzate per la realizzazione di altri prodotti.

E reca (nei successivi articoli da 3 a 8) connesse disposizioni per l’inserimento dei prodotti in elenco, organizzazione degli uffici a ciò preposti e copertura finanziaria.

3.- Ad avviso del ricorrente, la previsione analitica delle riferite sezioni «prefigura tre diverse forme di marchiatura basate, sostanzialmente, su una implicita - ma non provata - valutazione di miglior qualità del prodotto, insita nella (sola) circostanza dell’origine territoriale»; la cui menzione «potrebbe, dunque, indurre i consumatori ad acquistare i prodotti laziali, piuttosto che prodotti simili provenienti da altri territori», così creando ostacolo alla libera circolazione delle merci garantita dalle disposizioni del TFUE (articoli 34 a 36).

Dal che, appunto, la prospettata violazione dell’art. 117, primo comma, Cost., in relazione alla richiamata normativa europea, e dell’art. 120, primo comma, Cost., che preclude alle regioni l’adozione di provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la circolazione delle cose tra i rispettivi territori.



4.- La Regione ha sostenuto, in contrario, che il proprio intervento normativo - attraverso la prevista istituzione di uno strumento con finalità esclusivamente informative, e non attributive di alcun connotato di superiore qualità, in relazione ai prodotti del territorio laziale - si collochi su un piano meramente attuativo dei principi di cui all'articolo 2, comma 2, lettera c), del decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206 (Codice del consumo), che annovera fra i diritti fondamentali del consumatore quello, appunto, ad una adeguata informazione sul prodotto.

Ma deve escludersi, in premessa, che questo argomento giovi alla resistente, la quale - ove fosse, in tesi, esatta una tale prospettazione - avrebbe, comunque, ecceduto dalle proprie competenze, legiferando in materia - quella dell'ordinamento civile, cui è riconducibile la disciplina del codice del consumo - riservata alla competenza esclusiva dello Stato.

5.- In riferimento al precetto dell'art. 117, primo comma, Cost. (sui vincoli, all'esercizio della potestà legislativa di Stato e Regioni, derivanti dall'ordinamento comunitario) la questione è, comunque, fondata, assorbito rimanendo il profilo ulteriore di violazione dell'articolo 120, primo comma, Cost.

Le disposizioni degli articoli da 34 a 36 del TFUE - che, nel caso in esame, rendono concretamente operativo il parametro dell'art. 117 Cost. - vietano, infatti, agli Stati membri di porre in essere restrizioni quantitative, all'importazione ed alla esportazione, "e qualsiasi misura di effetto equivalente".

Nella giurisprudenza della Corte di giustizia (che conferma quelle disposizioni in termini di diritto vivente, ed alla quale occorre far riferimento ai fini della loro incidenza come norme interposte nello scrutinio di costituzionalità), la "misura di effetto equivalente" (alle vietate restrizioni quantitative) è costantemente intesa in senso ampio e fatta coincidere con "ogni normativa commerciale degli Stati membri che possa ostacolare, direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari" (Corte di giustizia, sentenze 6 marzo 2003, in causa C-6/2002, Commissione delle Comunità europee contro Repubblica Francese; 5 novembre 2002, in causa C-325/2000, Commissione delle Comunità europee contro Repubblica federale di Germania; 11 luglio 1974, in causa 8-1974, Dassonville contro Belgio).

Orbene la legge della Regione Lazio in questa sede censurata, mirando a promuovere i prodotti realizzati in ambito regionale, garantendone siffatta origine, produce, quantomeno "indirettamente" o "in potenza", gli effetti restrittivi sulla libera circolazione delle merci che, anche al legislatore regionale, è inibito di perseguire per vincolo dell'ordinamento comunitario.

E ciò, di per sé, ne comporta la declaratoria di illegittimità costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Lazio 5 agosto 2011, n. 9 (Istituzione dell'elenco regionale Made in Lazio - Prodotto in Lazio).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 luglio 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, *Presidente*

Mario Rosario MORELLI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 19 luglio 2012.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 192

Sentenza 17 - 19 luglio 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Sviluppo turistico dell'Aeroporto d'Abruzzo - Finanziamento di euro 1.600.000,00 attinto dalle economie di spesa derivanti dall'attuazione della convenzione AGENSUD n. 78/88, attraverso la reiscrizione di pari importo sul capitolo di spesa 24242 - U.P.B. 06.02.004, denominato "Valorizzazione dell'Aeroporto d'Abruzzo - L.R.8 novembre 2001, n. 57" - Mancato inserimento del predetto importo nell'allegato 3 al bilancio 201, denominato "Tabella delle economie riprogrammate con il bilancio di previsione annuale 2011" - Violazione del principio della copertura finanziaria - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2011, n. 1, art. 15-bis, comma 2, lett. b), introdotto dall'art. 3 della legge della Regione Abruzzo 23 agosto 2011, n. 35.
- Costituzione, art. 81, quarto comma.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Sviluppo turistico dell'Aeroporto d'Abruzzo - Finanziamento per il complessivo importo di euro 2.800.000,00 mediante impiego di alcune economie di spesa realizzate nel precedente esercizio - Mancata approvazione del rendiconto generale relativo all'esercizio finanziario 2010 - Impossibilità di utilizzare le relative economie di spesa - Violazione del principio della copertura finanziaria - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Abruzzo 23 agosto 2011, n. 35, art. 3, comma 2, lett. b) e c), come sostituito dall'art. 2 della legge della Regione Abruzzo 9 novembre 2011, n. 39.
- Costituzione, art. 81, quarto comma.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Sviluppo turistico dell'Aeroporto d'Abruzzo - Finanziamento di euro 2.000.000,00 attraverso il fondo FIRA (Finanziaria regionale abruzzese) - Insufficiente disponibilità - Saldo finanziario incongruente con il principio di neutralità contabile della variazione di bilancio - Violazione del principio della copertura finanziaria - *Ius superveniens* satisfattivo delle pretese della parte ricorrente - Possibilità di applicazione *medio tempore* della norma abrogata - Illegittimità costituzionale della disposizione nella formulazione originaria.

- Legge della Regione Abruzzo 23 agosto 2011, n. 35, art. 11, nella formulazione originaria.
- Costituzione, art. 81, quarto comma.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Interventi a favore dei malati oncologici - Finanziamento attraverso la destinazione vincolata di parte delle entrate incamerate in un capitolo di parte corrente - Variazione di bilancio comportante un saldo negativo di euro 1.900.000, 00 - Conseguente squilibrio del bilancio 2011 - Violazione del principio della copertura finanziaria - Violazione del principio di unità del bilancio - Violazione dei principi del pareggio e dell'equilibrio tendenziale - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Abruzzo 23 agosto 2011, n. 35, art. 31, nella formulazione originaria.
- Costituzione, art. 81, quarto comma.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Interventi a favore dei malati oncologici - Finanziamento attraverso la destinazione vincolata di parte delle entrate incamerate in un capitolo di parte corrente - Aleatorietà delle stime del gettito della entrata - Rinvio a provvedimenti della Giunta regionale e degli uffici finanziari per la determinazione della copertura finanziaria - Violazione del principio della copertura finanziaria - Violazione del principio di unità del bilancio - Violazione dei principi del pareggio e dell'equilibrio tendenziale - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Abruzzo 23 agosto 2011, n. 35, art. 31, come sostituito dall'art. 5 della legge della Regione Abruzzo 9 novembre 2011, n. 39.
- Costituzione, art. 81, quarto comma.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

Giudici : Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI,
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli articoli 3, 11 e 31 della legge della Regione Abruzzo 23 agosto 2011, n. 35 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria) e degli articoli 2 e 5 della legge della Regione Abruzzo 9 novembre 2011, n. 39 (Disposizioni in materia di entrate), promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorsi notificati il 31 ottobre-3 novembre 2011 e il 9-11 gennaio 2012, depositati in cancelleria l'8 novembre 2011 e il 17 gennaio 2012 ed iscritti rispettivamente al n. 131 del registro ricorsi 2011 ed al n. 9 del registro ricorsi 2012.

Visto l'atto di costituzione della Regione Abruzzo;

udito nell'udienza pubblica del 3 luglio 2012 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi l'avvocato dello Stato Alessandro Maddalo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Lorenzo Grisostomi Travaglini per la Regione Abruzzo.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 31 ottobre-3 novembre 2011 e depositato l'8 novembre 2011 il Presidente del Consiglio dei ministri, previa delibera del Consiglio dei ministri del 24 ottobre 2011, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato in via principale gli articoli 3, 11 e 31 della legge della Regione Abruzzo 23 agosto 2011, n. 35 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Abruzzo n. 54 del 31 agosto 2011.

Gli articoli impugnati prevedono rispettivamente interventi per lo sviluppo turistico dell'Aeroporto d'Abruzzo, di sostegno regionale alle imprese operanti nel settore del turismo e sussidi a favore dei malati oncologici e dei pazienti trapiantati.

2.- Il ricorrente deduce l'illegittimità costituzionale delle predette disposizioni per violazione dell'art. 81, quarto comma, della Costituzione.

2.1.- Rileva il ricorrente che l'art. 3 della legge reg. Abruzzo n. 35 del 2011, dopo l'art. 15 della legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2011, n. 1 (Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Abruzzo - Legge Finanziaria Regionale 2011), inserisce l'art. 15-*bis*, rubricato «Interventi per lo sviluppo turistico dell'Aeroporto d'Abruzzo». La novella legislativa prevede al comma 1, che allo scopo di valorizzare l'Aeroporto d'Abruzzo è autorizzata la spesa di euro 2.800.000,00 per l'anno 2011, mediante lo stanziamento di tale importo sul capitolo di spesa denominato «Valorizzazione dell'Aeroporto d'Abruzzo - L.R. 8 novembre 2001, n. 57». A tale riguardo la disposizione prevede le seguenti modalità di copertura: quanto ad euro 1.200.000,00, mediante corrispondente riduzione dello stanziamento al Fondo di cui all'art. 4, comma 5, della legge della Regione Abruzzo 28 aprile 2000, n. 77 (Interventi di sostegno regionale alle imprese operanti nel settore del turismo), denominato «Trasferimento alla FIRA delle risorse di cui all'art. 4 della L.R. 77/2000 - fondo di dotazione»; quanto ad euro 1.600.000,00, tramite riprogrammazione delle economie di spesa derivanti dall'attuazione della convenzione denominata «Agensud 78/88». Tuttavia il ricorrente osserva che la predetta somma di euro 1.600.000,00 non compare nell'allegato 3 della legge in esame, recante «Tabella economie riprogrammate con il bilancio di previsione annuale 2011». Ne conseguirebbe che tale stanziamento non potrebbe concorrere alla copertura dell'onere complessivo di euro 2.800.000,00, derivante dagli interventi previsti per la valorizzazione dell'Aeroporto d'Abruzzo. Tale onere rimarrebbe dunque privo della copertura finanziaria per l'importo corrispondente.



2.2.- L'art. 11 della legge reg. Abruzzo n. 35 del 2011 a sua volta modifica i commi 1 e 2 dell'art. 15 della legge regionale n. 1 del 2011. La novella legislativa prevede, al comma 1, che «La dotazione del Fondo di cui all'art. 4, comma 5, della L.R. 28 aprile 2000, n. 77, recante "Interventi di sostegno regionale alle imprese operanti nel settore del turismo", è stabilita presuntivamente per l'anno 2011 in euro 4.000.000,00». Tale stanziamento, destinato al Fondo di cui all'art. 4, comma 5, della legge reg. Abruzzo n. 77 del 2000 viene finanziato: quanto ad euro 2.000.000,00 con i rientri di cui alla legge della Regione Abruzzo 4 giugno 1980, n. 50 (Normativa organica sul turismo); quanto ad euro 2.000.000,00 con le economie derivanti dai programmi di attuazione di cui all'art. 10 della citata legge regionale n. 77 del 2000 per gli anni dal 2003 al 2005, giacenti presso la FIRA (Finanziaria regionale abruzzese). Rileva il ricorrente che l'importo di euro 2.000.000,00, rappresentato dalle economie derivanti dai programmi di attuazione di cui alla legge reg. Abruzzo n. 77 del 2000, giacenti presso la FIRA, risulterebbe già utilizzato nella misura di euro 1.200.000,00 per il finanziamento dell'Aeroporto d'Abruzzo, ai sensi dell'art. 15-bis, comma 2, lettera a), della legge regionale n. 1 del 2011, introdotto dall'art. 3 della legge regionale n. 35 del 2011. Ne risulterebbe che lo stanziamento di euro 4.000.000,00 sarebbe coperto solamente nei limiti di euro 2.800.000,00.

2.3.- L'art. 31 della legge reg. Abruzzo n. 35 del 2011 prevede interventi per i malati oncologici. In particolare i commi 2 e 3 estendono ai portatori di patologie oncologiche ed ai pazienti trapiantati i sussidi previsti dall'art. 5, comma 3, della legge della Regione Abruzzo 21 aprile 1977, n. 19 (Provvidenze a favore dei nefropatici e per il potenziamento dei servizi di dialisi domiciliare), per un onere valutato in euro 1.500.000,00 per l'esercizio 2011. Ai fini della copertura di tale spesa il successivo comma 4 dell'art. 31 della legge regionale n. 35 del 2011 apporta le seguenti variazioni al bilancio di previsione dell'esercizio finanziario corrente, in termini di competenza e di cassa: incremento di euro 1.100.000,00 dello stanziamento della U.P.B. di parte entrata denominata «Entrate per sanzioni amministrative e violazioni tributarie»; diminuzione di euro 1.500.000,00 della U.P.B. di parte entrata denominata «Entrate per sanzioni amministrative e violazioni tributarie»; incremento di euro 1.500.000,00 della U.P.B. di parte spesa denominata «Interventi socio assistenziali per la maternità, l'infanzia, l'adolescenza e la famiglia». Rileva il ricorrente che il risultato mostra un saldo negativo per euro 1.900.000,00 e la prevista spesa risulterebbe quindi priva di copertura per l'importo corrispondente.

3.- La Regione Abruzzo non si è costituita nel giudizio introdotto con il ricorso n. 131 del 2011.

4.- L'art. 11 della legge regionale n. 35 del 2011 è stato sostituito dall'art. 3 della legge della Regione Abruzzo 13 gennaio 2012, n. 5, recante «Integrazione alla L.R. 10 gennaio 2011, n. 2 (Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2011. Bilancio pluriennale 2011-2013)» e le modifiche apportate attengono alla determinazione della dotazione del fondo di cui all'art. 4, comma 5, della legge reg. Abruzzo n. 77 del 2000, stabilita per l'anno 2011 in euro 2.800.000,00 in luogo dei precedenti euro 4.000.000,00.

5.- Con ricorso notificato il 9 gennaio 2012 e depositato il 17 gennaio 2012, il Presidente del Consiglio dei ministri, previa delibera del Consiglio dei ministri del 23 dicembre 2011, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato in via principale gli artt. 2 e 5 della legge della Regione Abruzzo 9 novembre 2011, n. 39 (Disposizioni in materia di entrate), pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Abruzzo n. 71 del 10 novembre 2011.

Gli articoli impugnati sostituiscono rispettivamente gli artt. 3 e 31 della legge regionale n. 35 del 2011.

6.- Il ricorrente deduce l'illegittimità costituzionale degli artt. 2 e 5 della legge reg. Abruzzo n. 39 del 2011 per violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost.

6.1.- L'art. 2 della legge reg. Abruzzo n. 39 del 2011, nel sostituire l'art. 3 della legge regionale n. 35 del 2011, che aveva introdotto l'art. 15-bis nella legge reg. Abruzzo n. 1 del 2011, lascia invariata la previsione del comma 2, lettera a), di quest'ultimo ed in luogo di quanto stabilito dalla precedente lettera b) prevede alle lettere b) e c) che per il finanziamento degli interventi di cui alla legge della Regione Abruzzo 8 novembre 2001, n. 57 (Valorizzazione dell'Aeroporto d'Abruzzo), nella misura di euro 2.800.000,00, si provvede nel modo seguente: quanto a euro 1.200.000,00 mediante impiego delle economie vincolate relative al Fondo unico per le agevolazioni alle imprese, di cui al capitolo di spesa 282451 - U.P.B. 08.02.002 - denominato «Fondo unico per le agevolazioni alle imprese - D.Lgs. 112/98». Il Servizio Bilancio della Direzione Riforme Istituzionali, Enti locali, Bilancio, Attività sportive, su richiesta della Direzione Trasporti, Infrastrutture, Mobilità e Logistica e della Direzione Sviluppo Economico, è autorizzato ed effettuare la reiscrizione della somma di euro 1.200.000,00 sul capitolo di spesa 242422 - U.P.B. 06.02.004 denominato: «Valorizzazione dell'Aeroporto d'Abruzzo - L.R. 8 novembre 2001, n. 57»; quanto a euro 1.600.000,00 mediante impiego delle economie vincolate derivanti dalle economie di spesa preventivamente accertate riguardanti l'intervento straordinario del Mezzogiorno. Il Servizio Bilancio della Direzione Riforme Istituzionali, Enti locali, Bilancio, Attività sportive, su richiesta della Direzione Trasporti, Infrastrutture, Mobilità e Logistica e della Direzione Affari della Presidenza, competente in materia di Programmazione, è autorizzato ad effettuare la reiscrizione della somma di euro 1.600.000,00 di



cui al presente comma sul capitolo di spesa 242422 - U.P.B. 06.02.004 denominato: «Valorizzazione dell'Aeroporto d'Abruzzo - L.R. 8 novembre 2001, n. 57».

Rileva il ricorrente che allo stato non risulta approvato dalla Regione Abruzzo il rendiconto generale relativo all'esercizio finanziario 2010. Ne conseguirebbe che il legislatore regionale, non osservando il disposto dell'art. 25 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), violerebbe i principi fondamentali e le norme di coordinamento in materia di bilancio e contabilità delle Regioni. Il ricorrente ricorda inoltre che l'art. 3, comma 2, lettera *b*), della legge regionale n. 35 del 2011 nella sua originaria formulazione, in base alla quale, allo scopo di valorizzare l'Aeroporto d'Abruzzo, si sarebbe provveduto mediante riprogrammazione delle economie di spesa derivanti dalla convenzione denominata «Agensud 78/88», è stato già impugnato dinnanzi alla Corte costituzionale, per violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost. Anche l'art. 2 della legge regionale n. 39 del 2011, pur avendo sostituito l'art. 3, comma 2, lettera *b*), della legge regionale n. 35 del 2011 e avendo modificato la programmazione delle economie di spesa, sarebbe censurabile in quanto non prevedrebbe, per la valorizzazione dell'Aeroporto d'Abruzzo, adeguata copertura finanziaria.

6.2.- L'art. 5 della legge reg. Abruzzo n. 39 del 2011 ha sostituito l'art. 31 della legge regionale n. 35 del 2011, contenente interventi a favore dei malati oncologici al cui finanziamento sono destinate le entrate derivanti dall'applicazione dell'art. 85 della legge della Regione Abruzzo 26 aprile 2004, n. 15 (Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2004 e pluriennale 2004-2006 della Regione Abruzzo - legge finanziaria regionale 2004).

In particolare è stata ridotta ad euro 200.000,00 la somma stanziata e sono state previste le seguenti modifiche in termini di competenza e di cassa al bilancio di previsione dell'esercizio finanziario corrente: *a*) lo stanziamento della U.P.B. di parte entrata 03.05.002, denominata «Entrate per sanzioni amministrative e violazioni tributarie» è incrementato di euro 200.000,00; *b*) lo stanziamento della U.P.B. di parte spesa 13.01.003, denominata «Interventi socio assistenziali per la maternità, l'infanzia, l'adolescenza e la famiglia» è incrementato di euro 200.000,00.

Il ricorrente ricorda che l'art. 31 della legge regionale n. 35 del 2011 nella sua originaria formulazione è stato già impugnato dinnanzi alla Corte costituzionale, poiché nel disporre variazioni di bilancio in termini di competenza e di cassa, determinava un saldo negativo pari ad euro 1.900.000,00, in violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost. Il ricorrente rileva inoltre che l'art. 85 della legge della Regione Abruzzo n. 15 del 2004 detta norme in materia di recupero dei sottotetti e che alla luce dell'aleatorietà delle predette entrate, il comma 5 dell'art. 31 dispone che l'erogazione della spesa sia consentita solo nei limiti delle entrate preventivamente accertate dalla Giunta regionale. Pertanto, secondo l'Avvocatura, il legislatore regionale, rinviando ad un provvedimento della Giunta regionale la copertura finanziaria, violerebbe l'art. 81, quarto comma, Cost.

A sostegno dei motivi del ricorso si osserva altresì che l'art. 17, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica) - le cui disposizioni, a mente dell'art. 1, comma 4, costituiscono «principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione e sono finalizzate alla tutela dell'unità economica della Repubblica italiana, ai sensi dell'articolo 120, secondo comma, della Costituzione» - prevede che «in attuazione dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, ciascuna legge che comporti nuovi o maggiori oneri indica espressamente, per ciascun anno e per ogni intervento da essa previsto, la spesa autorizzata, che si intende come limite massimo di spesa, ovvero le relative previsioni di spesa, definendo una specifica clausola di salvaguardia, da redigere secondo i criteri di cui al comma 12, per la compensazione degli effetti che eccedano le previsioni medesime. In ogni caso la clausola di salvaguardia deve garantire la corrispondenza, anche dal punto di vista temporale, tra l'onere e la relativa copertura. La copertura finanziaria delle leggi che comportino nuovi o maggiori oneri, ovvero minori entrate, è determinata esclusivamente attraverso le seguenti modalità:

a) mediante utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali previsti dall'articolo 18, restando precluso sia l'utilizzo di accantonamenti del conto capitale per iniziative di parte corrente, sia l'utilizzo per finalità difformi di accantonamenti per regolazioni contabili e debitorie e per provvedimenti in adempimento di obblighi internazionali;

b) mediante riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa; ove dette autorizzazioni fossero affluite in conti correnti o in contabilità speciali presso la Tesoreria statale, si procede alla contestuale iscrizione nello stato di previsione dell'entrata delle risorse da utilizzare come copertura;

c) mediante modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate; resta in ogni caso esclusa la copertura di nuovi o maggiori oneri di parte corrente attraverso l'utilizzo dei proventi derivanti da entrate in conto capitale».

7.- Con memoria di costituzione depositata in cancelleria il 20 febbraio 2012, previa delibera della Giunta regionale del 16 febbraio 2012, si è costituita la Regione Abruzzo nel giudizio introdotto con ricorso n. 9 del 2012.

7.1.- In via preliminare la resistente assume la genericità della censura relativa all'asserita violazione, da parte dell'art. 2 della legge reg. Abruzzo n. 39 del 2011, dell'art. 81, quarto comma, Cost. e della norma interposta di cui



all'art. 25 del d.lgs. n. 76 del 2000, contenente principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di contabilità delle Regioni, sul presupposto che l'impiego di economie vincolate sarebbe stato disposto senza previa approvazione del rendiconto generale relativo all'esercizio finanziario 2010. Difatti, a giudizio della Regione, non sarebbe stata evidenziata la consistenza né la *ratio* che consentirebbe di individuare la violazione della norma interposta, di modo che di fatto sarebbe meramente enunciata anche la lesione del parametro costituzionale. Difatti, l'art. 25 del d.lgs. n. 76 del 2000 dispone che «I risultati della gestione sono dimostrati nel rendiconto generale annuale della regione. Il rendiconto generale comprende il conto del bilancio relativo alla gestione del bilancio ed il conto generale del patrimonio». Secondo la resistente, in buona sostanza, la norma richiamata non conterrebbe disposizioni inerenti l'incidenza del rendiconto dell'anno precedente rispetto alle previsioni di competenza dell'esercizio in corso, ma al contrario descriverebbe semplicemente i contenuti e la funzione del documento contabile. Inoltre l'articolato normativo citato non porrebbe alcuna prescrizione in merito ai tempi di approvazione del rendiconto dell'esercizio precedente e, pertanto, non troverebbe alcun riscontro la connessione operata dal Governo tra l'art. 25 in esame e la mancata approvazione del rendiconto di gestione dell'anno precedente.

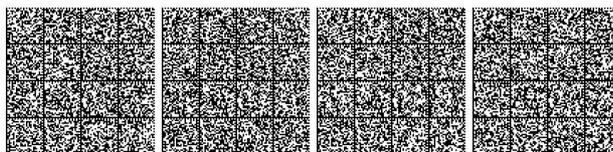
Osserva sul punto la resistente che l'art. 29 del d.lgs. n. 76 del 2000 fissa alla data del 30 giugno dell'anno successivo il termine di natura ordinatoria per l'approvazione del rendiconto di gestione e che quest'ultimo non avrebbe alcuna incidenza sulla formazione del bilancio dell'esercizio finanziario successivo. Inoltre l'art. 22 del d.lgs. n. 76 del 2000 al comma 5 prevede che «Fino a quando non sia approvato il rendiconto» dell'esercizio «non si tiene conto» delle spese finanziate dalle assegnazioni statali «ai fini del calcolo dell'eventuale disavanzo di cui all'art. 5 comma 2» dello stesso decreto.

Secondo la Regione la piena legittimità dell'imputazione di fondi vincolati in relazione a rendiconti in fase di approvazione emergerebbe dalla lettura del combinato disposto dell'art. 21, comma 2, del d.lgs. n. 76 del 2000 - in base al quale «costituiscono residui passivi le somme impegnate (...) e non pagate entro il termine dell'esercizio» e «non è ammessa la conservazione nel conto dei residui di somme non impegnate» - e dell'art. 22 del medesimo decreto, che prevede l'assegnazione alle Regioni di risorse con vincolo di destinazione. A riprova di queste affermazioni la resistente richiama l'art. 34 della legge della Regione Abruzzo 25 marzo 2002, n. 3 (Ordinamento contabile della Regione Abruzzo), secondo cui «nel bilancio annuale sono iscritti appositi fondi necessari per: (...) c) la riassegnazione di economie relative ad assegnazioni statali e comunitarie con vincolo di destinazione». Dal tenore del suddetto combinato disposto non conseguirebbe alcuna violazione dell'art. 25 del d.lgs. n. 76 del 2000, quale norma interposta in relazione all'art. 81, quarto comma, Cost., ad opera dell'art. 2 della legge reg. Abruzzo n. 39 del 2011, laddove ha disposto l'utilizzo di economie vincolate, cioè di risorse relative ad assegnazioni statali non ancora utilizzate, per il finanziamento degli interventi di spesa ivi previsti. La sussistenza di economie vincolate non ancora utilizzate costituirebbe, infatti, il presupposto previsto dalla norma per la riassegnazione delle risorse medesime, che ai sensi della legge annuale di bilancio della Regione sono disposte con provvedimento amministrativo a seguito di preventiva istruttoria finalizzata ad accertare la sussistenza di risorse aventi natura di economie vincolate.

D'altra parte, osserva la Regione, la sostituzione dell'intero art. 3 della legge reg. Abruzzo n. 35 del 2011, operata con l'art. 2 della legge regionale n. 39 del 2011, avrebbe il precipuo fine di individuare una copertura finanziaria certa per l'intervento di spesa che viene autorizzato. Difatti, l'art. 3 della legge reg. Abruzzo n. 35 del 2011 prevedeva l'impiego di risorse per euro 1.600.000,00 relative ad economie vincolate non ancora accertate, afferenti alle convenzioni ex Agensud. Proprio per tale finalità nella legge reg. Abruzzo n. 35 del 2011 è stato approvato l'art. 27, recante «Disposizioni in materia di Convenzioni ex Agensud», con la previsione di un procedimento amministrativo finalizzato alla verifica della conclusione delle convenzioni ed al conseguente accertamento di economie vincolate disponibili. L'economia vincolata relativa alla convenzione denominata «Agensud 78/88», dopo l'entrata in vigore della legge reg. Abruzzo n. 35 del 2011, è stata sottoposta al procedimento di verifica della sussistenza disciplinato all'art. 27 della medesima legge regionale e, dopo l'adozione di provvedimenti amministrativi che hanno dichiarato conclusa la convenzione ed hanno rilevato l'effettiva realizzazione delle economie di risorse per un importo superiore ad euro 1.600.000,00, è stata considerata quale risorsa effettivamente disponibile per l'intervento di spesa disposto dall'art. 2 della legge reg. Abruzzo n. 39 del 2011. La nuova formulazione dell'art. 3 avrebbe dunque, a giudizio della resistente, emendato le precedenti criticità proprio identificando concretamente le disponibilità effettive delle risorse.

7.2.- In ordine all'asserita violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost. e della norma interposta di cui all'art. 25 del d. lgs. n. 76 del 2000 con riferimento all'art. 5 della legge reg. Abruzzo n. 39 del 2011, la resistente ricorda che il legislatore regionale con questa norma ha rinviato ad un provvedimento della Giunta regionale la copertura finanziaria dell'erogazione di spesa ivi prevista.

Secondo la Regione dal tenore dell'articolato impugnato emergerebbe chiaramente l'infondatezza del motivo proposto. Difatti la copertura finanziaria sarebbe espressamente individuata dal comma 4 dell'art. 31 nella sua nuova for-



mulazione: solo all'interno di tale unità previsionale alla Giunta viene demandata l'attuazione sulla base della concreta disponibilità finanziaria, peraltro espressamente circoscritta con la clausola di salvaguardia «solo nei limiti delle entrate preventivamente accertate». Le disposizioni di cui all'art. 5 della legge reg. Abruzzo n. 39 del 2011 prevedrebbero interventi di spesa per i quali è stata preventivamente accertata la effettiva sussistenza e la clausola di salvaguardia contenuta nel comma 5 eliminerebbe in radice la possibilità di erogare una spesa priva della necessaria copertura finanziaria. Ne discenderebbe, in conclusione, a giudizio della resistente, la piena rispondenza della disposizione normativa alla «fondamentale esigenza di chiarezza e solidità del bilancio di cui all'art. 81 Cost.», conformemente all'insegnamento della Corte costituzionale (sentenze n. 106 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010, n. 86 del 2008, n. 359 del 2007).

8.- Successivamente con memoria del 12 giugno 2012 l'Avvocatura generale dello Stato con riferimento all'art. 2, lettera *b*), della legge della Regione Abruzzo n. 71 del 2011 (*recte*: art. 2, lettera *b*, della legge della Regione Abruzzo n. 39 del 2011, che ha sostituito l'art. 3 della legge della Regione Abruzzo n. 35 del 2011) ha richiamato la sentenza della Corte costituzionale n. 70 del 2012, nella parte in cui ha affermato il principio secondo cui non è conforme ai precetti dell'art. 81, quarto comma, Cost. realizzare il pareggio di bilancio in sede preventiva attraverso la contabilizzazione di un avanzo di amministrazione non accertato e verificato a seguito della procedura di approvazione del bilancio consuntivo dell'esercizio precedente, in quanto il predetto parametro costituzionale esige che l'obbligo di copertura debba essere comunque salvaguardato mediante la previa verifica di disponibilità delle risorse impiegate, per assicurare il tendenziale equilibrio tra entrate e uscite. Tale soluzione è coerente con il costante orientamento della Corte costituzionale, secondo cui la copertura deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, sicché nessuna spesa può essere accesa in poste di bilancio correlate ad un avanzo presunto se non quella finanziata da fondi vincolati e regolarmente stanziati nell'anno precedente.

8.1.- L'Avvocatura ne deduce che sarebbe pienamente fondato il riferimento all'art. 25 del d.lgs. n. 76 del 2000, con implicito richiamo alla funzione fondamentale del rendiconto generale, quale norma interposta idonea a fungere da parametro di legittimità costituzionale. Inoltre riprende la citata sentenza della Corte costituzionale n. 70 del 2012, nella parte in cui chiarisce che nell'ordinamento finanziario delle amministrazioni pubbliche i principi del pareggio e dell'equilibrio tendenziale fissati dall'art. 81, quarto comma, Cost. si realizzano attraverso due regole, una statica e l'altra dinamica: la prima consiste nella parificazione delle previsioni di entrata e di spesa; la seconda, fondata sul carattere autorizzatorio del bilancio preventivo, non consente di superare in corso di esercizio gli stanziamenti dallo stesso consentiti. La combinazione di queste due regole protegge l'equilibrio tendenziale in corso di esercizio a condizione che le pertinenti risorse correlate siano effettive e congruenti.

A giudizio del ricorrente ne conseguirebbe che una legge di spesa non potrebbe trovare copertura in voci di un bilancio consuntivo non ancora approvato.

Nella memoria l'Avvocatura con riferimento all'art. 2, lettera *c*), della legge reg. Abruzzo n. 71 del 2011 (*recte*: art. 2, lettera *c*, della legge della Regione Abruzzo n. 39 del 2011, che ha sostituito l'art. 3 della legge della Regione Abruzzo n. 35 del 2011) rileva che la riprogrammazione delle economie di spesa ivi contemplata a copertura dei maggiori oneri violerebbe l'art. 81, quarto comma, Cost., in quanto secondo la costante giurisprudenza della Corte costituzionale «la copertura di nuove spese deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in adeguato rapporto con la spesa che s'intende effettuare» (*ex multis*, sentenze n. 106 e n. 68 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010).

8.2.- Infine, analoghe considerazioni, secondo l'Avvocatura, varrebbero per l'art. 5 della legge reg. Abruzzo n. 39 del 2011, in quanto le entrate derivanti dall'applicazione dell'art. 85 della legge regionale n. 15 del 2004 sarebbero all'evidenza non sufficientemente sicure, tant'è che lo stesso legislatore regionale subordina l'erogazione della spesa al previo accertamento di tali entrate.

Considerato in diritto

1.- Con ricorso n. 131 del 2011 il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli articoli 3, 11 e 31 della legge della Regione Abruzzo 23 agosto 2011, n. 35 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), in riferimento all'articolo 81, quarto comma, della Costituzione. In particolare, il ricorrente si duole che l'art. 15-*bis*, comma 2, lettera *b*), della legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2011, n. 1 (Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Abruzzo - Legge Finanziaria Regionale 2011), aggiunto dall'impugnato art. 3 della legge reg. Abruzzo n. 35 del 2011, prevede un finanziamento di euro 1.600.000,00 per lo sviluppo turistico dell'Aeroporto d'Abruzzo attinto dalle economie di spesa derivanti dall'attuazione della convenzione



Agensud n. 78/88, attraverso la reiscrizione di pari importo sul capitolo di spesa 24242 - U.P.B. 06.02.004, denominato «Valorizzazione dell'Aeroporto d'Abruzzo - L.R. 8 novembre 2001, n. 57». La predetta somma non comparirebbe nell'allegato 3, recante la «Tabella delle economie riprogrammate con il bilancio di previsione annuale 2011» e conseguentemente il contestato stanziamento non potrebbe concorrere alla copertura dell'onere complessivo derivante dall'insieme degli interventi previsti per la valorizzazione dell'aeroporto.

Con riguardo all'art. 11, recante modifiche all'art. 15 della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2011, il Presidente del Consiglio dei ministri si duole che il comma 2, lettera *b*) di detta norma preveda un finanziamento di euro 2.000.000,00 attraverso il fondo FIRA (Finanziaria regionale abruzzese), il quale sarebbe già utilizzato per lo sviluppo turistico dell'Aeroporto d'Abruzzo, secondo quanto disposto dall'art. 3, comma 2, lettera *a*), della legge reg. Abruzzo n. 35 del 2011, di modo che vi sarebbero per tale finalità somme insufficienti nella misura di euro 1.200.000,00.

Per quel che concerne l'art. 31 della legge reg. Abruzzo n. 35 del 2011 inerente agli interventi a favore dei malati oncologici, viene infine lamentato che la pertinente variazione di bilancio non sarebbe neutra rispetto agli equilibri del bilancio stesso, comportando un saldo negativo di euro 1.900.000,00.

Con ricorso n. 9 del 2012 il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 2 e 5 della legge della Regione Abruzzo 9 novembre 2011, n. 39 (Disposizioni in materia di entrate), che hanno sostituito rispettivamente gli artt. 3 e 31 della legge reg. Abruzzo n. 35 del 2011.

La prima disposizione viene impugnata nella parte in cui, nel sostituire l'art. 3 della legge reg. Abruzzo n. 35 del 2011, che aveva introdotto l'art. 15-*bis* nella legge regionale n. 1 del 2011, dispone, al comma 2, lettere *b*) e *c*) del citato art. 3, che per il finanziamento degli interventi volti a valorizzare l'aeroporto d'Abruzzo si provvede, tra l'altro, mediante impiego di alcune economie di spesa. La lettera *b*) di tale norma prevede che euro 1.200.000,00 gravino sulle economie vincolate relative al fondo unico per le agevolazioni alle imprese, di cui al capitolo di spesa 282451 - U.P.B. 08.02.002, denominato «Fondo unico per le agevolazioni alle imprese - D.Lgs. 112/98». La lettera *c*) stabilisce che euro 1.600.000,00 siano tratti dalle economie vincolate derivanti dalle economie di spesa preventivamente accertate riguardanti l'intervento straordinario nel Mezzogiorno. Secondo il Presidente del Consiglio non risulterebbe approvato dalla Regione Abruzzo il rendiconto generale relativo all'esercizio finanziario 2010 e ciò precluderebbe di assicurare l'adeguata copertura finanziaria prescritta dall'art. 81, quarto comma, Cost. per quel che concerne la valorizzazione dell'Aeroporto d'Abruzzo, non essendo utilizzabili euro 2.800.000,00 pari al valore complessivo delle somme precedentemente descritte.

Per quel che riguarda l'art. 5 della legge reg. Abruzzo n. 39 del 2011, il quale sostituisce l'art. 31 della legge reg. Abruzzo n. 35 del 2011, il Presidente del Consiglio lamenta l'aleatorietà delle stime inerenti agli interventi a favore dei malati oncologici e, in particolare, censura il rinvio a provvedimenti della Giunta regionale e degli uffici finanziari per la determinazione della copertura finanziaria, che l'art. 81, comma quarto, Cost., demanda invece in via preventiva al legislatore regionale.

La Regione Abruzzo si è costituita soltanto con riguardo al secondo ricorso, eccependo - per quel che concerne gli interventi a favore dell'Aeroporto d'Abruzzo - la inconferenza della censura circa la mancata approvazione del bilancio consuntivo regionale, la quale non impedirebbe l'iscrizione di appositi fondi, tra i quali la riassegnazione di economie relative a contributi statali e comunitari con vincolo di destinazione. La resistente invoca a sostegno della tesi l'art. 34 della legge della Regione Abruzzo 25 marzo 2002, n. 3 (Ordinamento contabile della Regione Abruzzo). Entrambe le economie da riassegnare sarebbero state sottoposte ad attenti controlli amministrativi ai fini della verifica della loro sussistenza e della piena disponibilità.

Con riguardo alle spese inerenti ai malati oncologici la difesa della Regione eccepisce che la copertura finanziaria sarebbe espressamente individuata dalla norma, essendo demandata alla Giunta regionale la concreta attuazione sulla base della disponibilità finanziaria nel frattempo maturata e comunque circoscritta, con clausola di salvaguardia, ai limiti delle entrate preventivamente accertate.

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

3. - Le questioni sollevate devono essere esaminate per gruppi, in relazione alle tipologie di censure. Infatti, pur essendo tutte formulate in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost., le fattispecie di mancata copertura possono essere divise in tre distinti tipi: la prima (avente ad oggetto l'art. 3 della legge reg. Abruzzo n. 35 del 2011 e l'art. 2 della legge regionale n. 39 del 2011) riguarda la utilizzazione di economie realizzate in esercizi precedenti, per la copertura di nuove e maggiori spese dell'esercizio di competenza; la seconda (avente ad oggetto l'art. 11 della legge regionale n. 35 del 2011) si manifesta attraverso la contestazione di un saldo finanziario incongruente con il principio di neutralità contabile della variazione di bilancio; la terza (avente ad oggetto l'art. 31 della legge regionale n. 35 del 2011 e l'art. 5 della legge regionale n. 39 del 2011) afferisce al collegamento vincolato tra partite di entrata e spesa di parte corrente.



4.- Le questioni relative all'art. 3 della legge regionale n. 35 del 2011 e all'art. 2 della legge regionale n. 39 del 2011, sollevate in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost., sono fondate.

L'art. 3 della legge regionale n. 35 del 2011 inserisce - dopo l'art. 15 della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2011 - l'art. 15-bis, rubricato «Interventi per lo sviluppo turistico dell'Aeroporto d'Abruzzo», prevedendo che - allo scopo di valorizzare detta infrastruttura - sia autorizzata la spesa di euro 2.800.000,00 per l'anno 2011 mediante variazione istitutiva del relativo stanziamento sul capitolo di spesa denominato «Valorizzazione dell'Aeroporto d'Abruzzo - L.R. 8 novembre 2001, n. 57». L'impugnato comma 2, lettera b), dell'art. 3 della legge reg. Abruzzo n. 35 del 2011 prevede che parte di detta somma, pari a euro 1.600.000,00, sia coperta attraverso la «riprogrammazione delle economie di spesa derivanti dall'attuazione della convenzione denominata Agensud 78/88». L'art. 2 della legge regionale n. 39 del 2011 ha - a sua volta - sostituito integralmente l'impugnato art. 3 della legge regionale n. 35 del 2011, prevedendo, al comma 2, nuove modalità di finanziamento, anch'esse impuginate dal Presidente del Consiglio, limitatamente alle lettere b) e c). Queste ultime, sostituendo la copertura della precedente lettera b), stanziavano rispettivamente euro 1.200.000,00 attraverso l'impiego «delle economie vincolate relative al fondo unico per le agevolazioni alle imprese» (reiscrivendo la pertinente somma su un capitolo di spesa del bilancio di competenza) ed euro 1.600.000,00 su altra partita alimentata attraverso l'impiego delle «economie vincolate derivanti dalle economie di spesa preventivamente accertate riguardanti l'intervento straordinario del Mezzogiorno».

La censura è stata posta in riferimento al principio della copertura finanziaria di cui all'art. 81, quarto comma, Cost., in quanto le risorse oggetto di contestazione non compaiono negli allegati del bilancio 2011 e non risulta comunque approvato il bilancio consuntivo dell'esercizio 2010, precedente a quello relativo alla variazione di bilancio disposta dalla legge impugnata.

Secondo la difesa regionale, costituitasi peraltro soltanto in relazione al secondo giudizio, la mancata approvazione del bilancio consuntivo 2010 consisterebbe in un ritardo di tipo formale e sarebbe inconferente rispetto alla materia del contendere. La tesi non può essere condivisa; questa Corte ha già avuto modo di affermare che la copertura delle spese, per rispondere ai canoni dell'art. 81, quarto comma, Cost., deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale (sentenze n. 106 e n. 68 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010, n. 213 del 2008, n. 384 del 1991 e n. 1 del 1966). In particolare, è stato precisato (sentenza n. 70 del 2012) che la copertura ricavata da risultati di amministrazione degli esercizi precedenti deve trovare analitico e congruente riscontro negli esiti dell'ultimo esercizio antecedente a quello cui si riferisce la risorsa utilizzata per detta copertura. Ciò con riferimento al documento formale - il bilancio consuntivo - che riassume l'andamento del predetto esercizio. Solo nel caso in cui l'esito consista in un avanzo di amministrazione, è possibile introdurre le risorse liberate da detto risultato positivo, ai fini di un loro impiego nell'esercizio successivo.

L'unica eccezione a questo principio riguarda la utilizzazione di fondi vincolati rimasti inutilizzati al termine degli esercizi precedenti, quando permangano le finalità perseguite attraverso il loro originario stanziamento. È stato affermato in quella sede che «i vincoli di destinazione delle risorse confluenti a fine esercizio nel risultato di amministrazione permangono anche se quest'ultimo non è capiente a sufficienza o è negativo: in questi casi l'ente deve ottemperare a tali vincoli attraverso il reperimento delle risorse necessarie per finanziare gli obiettivi, cui sono dirette le entrate vincolate rifluite nel risultato di amministrazione negativo o incapiente». Tuttavia, la deroga al principio generale può essere adottata soltanto in relazione alla permanenza delle finalità originarie e non con riguardo ai nuovi obiettivi enunciati in sede di reiscrizione delle somme nell'esercizio di competenza. Infatti, l'eccezione al principio di correlazione al risultato positivo di amministrazione è giustificata dalla «clausola generale in materia contabile che garantisce l'esatto impiego delle risorse stanziare per specifiche finalità di legge» (sentenza n. 70 del 2012).

Al di fuori di questa fattispecie, il principio di tutela degli equilibri di bilancio contenuto nell'art. 81, quarto comma, Cost., impedisce di estrapolare dalle risultanze degli esercizi precedenti singole partite ai fini della loro applicazione al bilancio successivo. Si tratta di una regola posta a presidio della sana gestione finanziaria, dal momento che la sottrazione di componenti attive dall'aggregato complessivo (il quale determina il risultato di amministrazione), effettuata senza la previa verifica di sussistenza dell'avanzo, può aggravare gli eventuali saldi negativi del conto consuntivo. Essa viene infatti a ridurre il saldo economico (risultante dall'aggregato complessivo costituito dai residui attivi, dai residui passivi e dal fondo di cassa) in misura pari alla risorsa sottratta per la reiscrizione nell'esercizio successivo.

Questa pratica, sostanzialmente elusiva della salvaguardia degli equilibri complessivi di bilancio, è stata nel caso di specie posta in essere dalla Regione Abruzzo attraverso l'applicazione all'esercizio 2011 del valore positivo costituito - nel caso dell'art. 15-bis, comma 2, lettera b), della legge regionale n. 1 del 2011, come introdotto dall'art. 3 della legge regionale n. 35 del 2011 - dalle economie di spesa derivanti dall'attuazione della convenzione «denominata Agensud 78/88», reiscritte per l'importo di euro 1.600.000,00 sul capitolo di spesa 242422, U.P.B. 06.02.004, e - per quanto riguarda l'art. 3, comma 2, lettere b) e c), della legge regionale n. 35 del 2011, come sostituito dall'art. 2 della



legge regionale n. 39 del 2011 - dalle economie realizzate sul fondo unico per le agevolazioni alle imprese (lettera *b*) per un importo pari a euro 1.200.000,00 e quelle (lettera *c*) derivanti dai risparmi di spesa accertati inerenti all'intervento straordinario nel Mezzogiorno, per un importo pari a euro 1.600.000,00. Quanto alle espressioni «riprogrammazione delle economie di spesa» e «economie vincolate», utilizzate nelle fattispecie in esame, occorre sottolineare come il concetto di economia di spesa collida intrinsecamente con quello di programmazione e come quello di vincolo sia relativo e circoscritto - come già rilevato - alle finalità per le quali viene creato l'originario stanziamento negli esercizi pregressi. Infatti, quando si siano verificate economie di spesa, gli esiti contabili non possono fuoriuscire dalle due ipotesi alternative di permanenza del vincolo specifico, cui collegare la relativa reiscrizione, oppure di sopravvenienza attiva vera e propria, che si riversa - quale componente positiva - nella aggregazione complessiva degli elementi che determinano il risultato di amministrazione, nel caso in cui l'obiettivo sotteso al vincolo sia stato realizzato.

Non può essere condiviso l'assunto della difesa della resistente secondo cui l'art. 34 della legge reg. Abruzzo n. 3 del 2002 affermerebbe una regola compatibile con la norma impugnata, prescrivendo che «nel bilancio annuale sono iscritti appositi fondi necessari per: (...) *c*) la riassegnazione di economie relative ad assegnazioni statali e comunitarie con vincolo di destinazione». Detta norma infatti si limita a codificare il principio del rispetto del vincolo per le finalità stabilite dalla legge, ma non riguarda il caso in esame, ove non esistono vincoli di destinazione da rispettare, ma solamente devoluzioni parziali, non consentite, di economie di spesa. In questo caso il termine vincolo è utilizzato in modo inappropriato e strumentale al fine di convalidare questa operazione estrapolativa delle economie dalle componenti del risultato di amministrazione degli anni precedenti. Ciò viene disposto prescindendo dall'esito negativo o positivo dello stesso, che invece appare dirimente ai fini della legittima destinazione di eventuali risorse residuali a nuove finalità.

È questa in sostanza la *ratio legis* sottesa alla regola della previa approvazione del bilancio consuntivo, condizionante l'applicazione di risorse provenienti dagli esercizi pregressi a nuove ed aggiuntive destinazioni nell'ambito del bilancio di competenza. Ed è proprio questa la ragione per cui detta regola deve ritenersi puntuale esplicazione del più generale principio di equilibrio del bilancio contenuto nell'art. 81, quarto comma, Cost. Come è stato affermato da questa Corte, la forza espansiva dell'art. 81, quarto comma, Cost., presidio degli equilibri di finanza pubblica, si sostanzia in una vera e propria clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile (sentenza n. 70 del 2012).

Dalle esposte considerazioni consegue che l'oggetto della originaria censura dell'Avvocatura circa l'assenza, nell'allegato 3 al bilancio 2011, delle economie riprogrammate con la legge regionale n. 35 del 2011 costituisce un inevitabile effetto contabile derivante dalla applicazione del principio per cui nessuna risorsa può essere "estratta" da esercizi precedenti senza la previa verifica della sua disponibilità giuridica e contabile in sede di approvazione del bilancio consuntivo. Il mancato inserimento nell'allegato 3 della risorsa contestata e la mancata previa approvazione del bilancio consuntivo dell'anno precedente sono due facce della stessa medaglia, intrinsecamente collegate da un nesso di causalità necessario.

Ed è proprio sulla base di tale connessione che deve essere dichiarata la illegittimità costituzionale sia della disposizione impugnata nel primo ricorso, che di quelle del secondo. Quanto alla prima, infine, va rilevato come l'intervenuta abrogazione non consenta la dichiarazione della cessazione della materia del contendere, poiché dalla Regione Abruzzo non è pervenuto alcun elemento probatorio in ordine alla mancata applicazione della norma nel periodo intercorrente tra l'entrata in vigore della legge regionale n. 35 del 2011 e quella della legge regionale n. 39 del 2011 che l'ha integralmente sostituita.

5.- La questione avente ad oggetto l'art. 11 (Modifiche all'art. 15 della L.R. 10 gennaio 2011, n. 1) della legge regionale n. 35 del 2011 nella sua originaria formulazione, sollevata in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost. è fondata.

La norma dispone che «I commi 1 e 2 dell'art. 15 della L.R. 10 gennaio 2011, n. 1 recante "Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011 - 2013 della Regione Abruzzo (Legge Finanziaria Regionale 2011)" sono sostituiti dai seguenti: "1. La dotazione del Fondo di cui all'art. 4, comma 5, della L.R. 28 aprile 2000, n. 77 recante: "Interventi di sostegno regionale alle imprese operanti nel settore del turismo" è stabilita presuntivamente per l'anno 2011 in euro 4.000.000,00. 2. Ai sensi dell'art. 4, commi 2 e 3 della L.R. n. 77/2000, il fondo di cui al comma 1 è finanziato: *a*) per euro 2.000.000,00 con i rientri di cui alla L.R. 4 giugno 1980, n. 50 (Normativa organica sul turismo); *b*) per euro 2.000.000,00 con le economie derivanti dai programmi di attuazione di cui all'art. 10 della citata L.R. n. 77/2000 per gli anni dal 2003 al 2005, giacenti presso la FIRA"».



Le censure avanzate dal ricorrente relativamente alla originaria disposizione si fondavano sul rilievo che l'importo di euro 2.000.000,00 rappresentato dalle economie derivanti dai programmi di attuazione di cui alla legge della Regione Abruzzo 28 aprile 2000, n. 77 (Interventi di sostegno regionale alle imprese nel settore del turismo), giacenti presso la FIRA, risultava già utilizzato nei limiti di euro 1.200.000,00 per il finanziamento della valorizzazione dell'Aeroporto d'Abruzzo ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera a), dell'art. 15-bis della legge regionale n. 1 del 2011, introdotto dall'art. 3 della legge regionale n. 35 del 2011. Conseguentemente il finanziamento di euro 4.000.000,00 previsto dall'art. 11 della legge regionale n. 35 del 2011 sarebbe stato coperto solamente nei limiti di euro 2.800.000,00. Effettivamente l'incongruenza dei saldi della variazione, in considerazione della doppia imputazione di spesa contenuta nella legge regionale n. 35 del 2011, è patente e rende la copertura di spesa deficitaria per l'importo di euro 1.200.000,00, pari alla differenza tra la somma delle imputazioni di spesa e lo stanziamento.

L'art. 3 della legge della Regione Abruzzo 13 gennaio 2012, n. 5, recante «Integrazione alla L.R. 10 gennaio 2011, n. 2 (Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2011. Bilancio pluriennale 2011-2013)», ha tuttavia sostituito la norma impugnata disponendo che «1. La dotazione del Fondo di cui all' art. 4, comma 5, della L.R. 28 aprile 2000, n. 77, recante "Interventi di sostegno regionale alle imprese operanti nel settore del turismo" è stabilita presuntivamente per l'anno 2011 in euro 2.800.000,00. 2. Ai sensi dell'art. 4, commi 2 e 3 della L.R. 77/2000, il fondo di cui al comma 1 è finanziato: a) per euro 2.000.000,00 con i rientri di cui alla L.R. 4 giugno 1980, n. 50 (Normativa organica sul turismo); b) per euro 800.000,00 con le economie derivanti dai programmi di attuazione di cui all'art. 10 della L.R. 77/2000 per gli anni dal 2003 al 2005, giacenti presso la FIRA».

Preliminarmente occorre verificare se, alla luce delle censure avanzate dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, la sostituzione di detta norma da parte dell'art. 3 della legge regionale n. 5 del 2012 risulti soddisfacente delle pretese del ricorrente. Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte (*ex plurimis*, ordinanza n. 238 del 2011), dalla eventuale satisfattività della modifica e dalla concomitante mancata applicazione della norma sostituita durante il periodo della sua vigenza può derivare la cessata materia del contendere.

La somma di euro 2.800.000,00, così come rideterminata dalla legge reg. n. 5 del 2012, coincide, invero, con l'entità della copertura acclarata dallo stesso Presidente del Consiglio già nell'originario ricorso avverso l'art. 11 della legge regionale n. 35 del 2011 ed integra pertanto la prima delle due condizioni previste per tale esito.

Espressamente richieste dal relatore, tuttavia, le parti non sono state in grado di precisare se la norma impugnata abbia avuto applicazione nel lasso temporale intercorrente dalla sua emanazione fino all'entrata in vigore della successiva legge regionale n. 5 del 2012. Pertanto non può essere dichiarata cessata la materia del contendere, pur essendo stata abrogata la norma oggetto di contestazione, ed anche l'art. 11 della legge regionale n. 35 del 2011 nella sua originaria formulazione va dichiarato costituzionalmente illegittimo.

6.- Anche le questioni relative all'art. 31 della legge reg. Abruzzo n. 35 del 2011 nella originale formulazione e in quella sostituita dall'art. 5 della legge reg. Abruzzo n. 39 del 2011 in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost., sono fondate.

Entrambe le disposizioni destinano parte delle entrate, incamerate in un capitolo di parte corrente, al finanziamento di interventi in materia sociale per i portatori di malattie oncologiche e per i pazienti trapiantati. La originaria formulazione dell'art. 31 determina la quantificazione delle risorse in euro 1.500.000,00 mentre quella definitiva le riduce alla somma di euro 200.000,00. La prima norma incrementa, attraverso la variazione di bilancio, lo stanziamento della U.P.B. di parte spesa 13.01.003 denominata «Interventi socio assistenziali per la maternità, l'infanzia e l'adolescenza e la famiglia» di euro 1.500.000,00, mentre nella correlata partita di entrata U.P.B. 03.05.002, denominata «Entrate per sanzioni amministrative e violazioni tributarie», dispone contemporaneamente un incremento di euro 1.100.000,00 e una riduzione di euro 1.500.000,00, con un saldo negativo di euro 400.000,00. La seconda disposizione - nell'abrogare la precedente - si limita invece ad incrementare le richiamate partite di spesa e di entrata di euro 200.000,00.

La primitiva variazione comporta sotto il profilo contabile che il saldo delle operazioni di entrata e di spesa consista in un differenziale negativo di euro 1.900.000,00, il quale determina - dal punto di vista finanziario - il conseguente squilibrio del bilancio 2011 a seguito della suddetta operazione.

La seconda norma manifesta - a differenza della prima - una apparente neutralità contabile (nel senso che le modificazioni delle partite di entrata e di spesa si compensano), producendo comunque un incremento in valore assoluto, notevolmente inferiore a quello originario, delle richiamate poste di bilancio. Tuttavia anch'essa risulta viziata, sotto un duplice profilo, in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost.

Il primo si riferisce - come osservato dal Presidente del Consiglio - ai criteri seguiti per la stima finalizzata ad assicurare copertura economica alla spesa introdotta con la legge impugnata e alla impropria delega conferita alla Giunta regionale ed agli uffici amministrativi per l'accertamento in itinere dell'entrata correlata al finanziamento di detta spesa e per la concreta determinazione di quest'ultima. Questa Corte ha più volte affermato che la copertura di



nuove spese deve essere ancorata a criteri di prudenza, affidabilità e appropriatezza «in adeguato rapporto con la spesa che si intende effettuare» (*ex multis*, sentenze n. 106 e n. 68 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010). Nel caso di specie, con riguardo al solo esercizio 2011, la stima del gettito della entrata, in ordine alla quale si pretende di istituire il vincolo di destinazione, è mutata per tre volte: la legge della Regione Abruzzo 18 aprile 2011, n. 10 (Norme sull'attività edilizia nella Regione Abruzzo) l'aveva fissata in euro 300.000,00 (art. 1, comma 12, «Le risorse di cui al comma 11 confluiscono nell'ambito della U.P.B. 03.05.002 sul capitolo 35020 denominato "Entrate derivanti dalla maggiorazione degli oneri di urbanizzazione per il recupero dei sottotetti", con uno stanziamento di euro trecentomila (euro 300.000,00)»); l'art. 3 della legge regionale n. 35 del 2011 l'aveva elevata a euro 1.500.000,00 e la successiva legge n. 39 del 2011 all'art. 5 l'ha ridimensionata in euro 200.000,00. Peraltro, la relazione del Servizio bilancio della Giunta regionale del 14 febbraio 2012, n. 32379, allegata alle difese della resistente, conclude affermando che «l'istruttoria finalizzata alla predisposizione del provvedimento di bilancio (...) ha evidenziato l'insussistenza di maggiori entrate con riferimento alla unità previsionale di base 03.05.002, denominata "Entrate per sanzioni amministrative e violazioni tributarie" e conseguentemente, in conformità con le disposizioni contenute nella norma di salvaguardia, non è stato possibile adottare alcun provvedimento di variazione di bilancio e sono risultate inapplicabili le disposizioni contenute nell'articolo 5 della legge 39/2011». Lo stesso art. 85 della legge della Regione Abruzzo 26 aprile 2004, n. 15 (Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2004 e pluriennale 2004-2006 della Regione Abruzzo - legge finanziaria regionale 2004), istitutivo del contributo relativo al costo di costruzione e agli oneri di urbanizzazione per il recupero dei sottotetti, il cui onere addizionale rispetto all'ordinario contributo originariamente previsto dalla legge 28 gennaio 1977, n. 10 (Norme per la edificabilità dei suoli) ed ora disciplinato dall'art. 16 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia - Testo A) viene devoluto per la metà alla Regione Abruzzo, ha visto modificati il regime e la finalizzazione di dette somme da molteplici disposizioni sopravvenute a far data dal 2004 e sino al 2011, rendendo particolarmente singolare la persistente incertezza delle stime e l'esito finale negativo dell'accertamento.

Il secondo profilo di contrasto con l'art. 81, quarto comma, Cost., riguarda la violazione del principio di unità del bilancio, secondo il quale tutte le entrate correnti, a prescindere dalla loro origine, concorrono alla copertura di tutte le spese correnti, con conseguente divieto di prevedere una specifica correlazione tra singola entrata e singola uscita. L'art. 24, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), con disposizione ricognitiva di una regola dell'ordinamento contabile, stabilisce che il principio di unità del bilancio, insieme a quelli di integrità ed universalità, costituisce «profilo attuativo» (*rectius*: specificativo) dell'art. 81 Cost. In ragione di questa appartenenza allo spettro delle accezioni precettive sintetizzate nella norma costituzionale, anche la disposizione in esame, in quanto istitutiva di un vincolo di destinazione tra una entrata di natura corrente e una maggiore spesa afferente all'esercizio di competenza, si pone in evidente contrasto con il parametro costituzionale invocato dal ricorrente.

Infine, con riguardo ad entrambe le norme impugnate non può essere utilmente invocata quale clausola di salvaguardia la disposizione, in entrambe riprodotta, secondo cui la spesa in contestazione sarebbe «consentita solo nei limiti delle entrate preventivamente accertate» dalla Giunta e dagli uffici amministrativi (art. 31, comma 5, della legge regionale n. 35 del 2011 e art. 5, comma 5, della legge regionale n. 39 del 2011). Neppure, in tal senso, può supplire la richiamata relazione del Servizio bilancio della Giunta regionale del 14 febbraio 2012, n. 32379, laddove si afferma l'insussistenza dell'accertamento in entrata e la conseguente inapplicabilità, nel loro complesso, delle norme contestate.

Il principio della previa copertura della spesa in sede legislativa è inderogabile, ai sensi dell'art. 81, quarto comma, Cost. Da esso deriva la necessità della corretta redazione del bilancio di previsione, la cui articolazione ed approvazione è riservata al Consiglio regionale e non può essere demandata - per specifiche azioni attinenti alla salvaguardia degli equilibri del bilancio - agli organi di gestione in sede diversa e in un momento successivo da quello indefettibilmente previsto dall'art. 81, quarto comma, Cost.

Questa Corte ha già avuto modo di affermare che «nell'ordinamento finanziario delle amministrazioni pubbliche i principi del pareggio e dell'equilibrio tendenziale fissati nell'art. 81, quarto comma, Cost. si realizzano attraverso due regole, una statica e l'altra dinamica: la prima consiste nella parificazione delle previsioni di entrata e spesa; la seconda, fondata sul carattere autorizzatorio del bilancio preventivo, non consente di superare in corso di esercizio gli stanziamenti dallo stesso consentiti. La loro combinazione protegge l'equilibrio tendenziale in corso di esercizio a condizione che le pertinenti risorse correlate siano effettive e congruenti» (sentenza n. 70 del 2012).



La Regione Abruzzo, rinviando alla Giunta e agli apparati amministrativi la verifica ex post della eventuale copertura, ha violato entrambe le regole che individuano, proprio nel presidio legislativo, il meccanismo in grado di tutelare, attraverso la prevenzione, gli equilibri del bilancio. Così operando essa ha ampliato in modo illegittimo le prerogative degli organi preposti alla gestione e alla esecuzione del bilancio, il cui perimetro operativo deve essere invece saldamente circoscritto entro le autorizzazioni di spesa legislative, evitando commistioni di ruoli intrinsecamente rischiose per l'equilibrio della finanza regionale e per i più generali equilibri della finanza pubblica. Questa Corte ha già avuto modo di precisare in proposito che «la stima e la copertura in sede preventiva, effettuate in modo credibile e ragionevolmente argomentato secondo le regole dell'esperienza e della pratica contabile, salvaguardano la gestione finanziaria delle inevitabili sopravvenienze passive che conseguono all'avvio di nuove attività e servizi» (sentenza n. 115 del 2012).

Ferma restando l'insufficienza di elementi probatori in grado di garantire che le norme impugnate non abbiano prodotto e non siano in grado di produrre effetti finanziari pregiudizievoli (le somme afferenti ai contributi per gli oneri di urbanizzazione sono accertate dai Comuni e potrebbero affluire in modo diacronico rispetto alla conclusione dell'esercizio 2011 nella posta di bilancio individuata dalla norma impugnata), una eventuale dichiarazione di sopravvenuta carenza di interesse a ricorrere deve altresì ritenersi preclusa dalla intrinseca pericolosità dei meccanismi normativi istituiti dalle norme stesse, anche in ragione del particolare momento in cui la cura e il controllo dei risultati finanziari risultano oggetto di particolare attenzione legislativa, in quanto correlati non solo alla situazione del singolo ente pubblico, ma anche agli equilibri complessivi della finanza che ne vengono inevitabilmente influenzati.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 15-bis, comma 2, lettera b), della legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2011, n. 1 (Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Abruzzo. Legge Finanziaria Regionale 2011), introdotto dall'art. 3 della legge della Regione Abruzzo 23 agosto 2011, n. 35 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, lettere b) e c), della legge reg. Abruzzo n. 35 del 2011, come sostituito dall'art. 2 della legge della Regione Abruzzo 9 novembre 2011, n. 39 (Disposizioni in materia di entrate);

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 11 della legge reg. Abruzzo n. 35 del 2011 nella sua originaria formulazione;

4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 31 della legge reg. Abruzzo n. 35 del 2011 nella sua originaria formulazione;

5) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 31 della legge reg. Abruzzo n. 35 del 2011, come sostituito dall'art. 5 della legge regionale n. 39 del 2011.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 luglio 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, *Presidente*

Aldo CAROSI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 19 luglio 2012.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 193

Sentenza 17 - 19 luglio 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per la stabilizzazione finanziaria e il contenimento della spesa pubblica - Concorso degli enti territoriali - Ripartizione degli oneri sulla base di apposito decreto ministeriale che classifica gli enti in quattro classi secondo parametri di virtuosità - Previsione di “un coefficiente di correzione connesso alla dinamica nel miglioramento conseguito dalle singole amministrazioni” - Ricorso della Regione Sardegna - Sopravvenuta abrogazione della norma censurata - Mancata attuazione *medio tempore* - Cessazione della materia del contendere.

- D.l. 6 luglio 2011, n. 98 (convertito nella legge 15 luglio 2011, n. 111), art. 20, comma 2-ter.
- Costituzione, artt. 3, 5, 116, 117 e 119; statuto della Regione Sardegna, artt. 1, 3, 4, 5, 7 e 8.

Bilancio e contabilità pubblica - Realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per la stabilizzazione finanziaria e il contenimento della spesa pubblica - Concorso degli enti territoriali - Ripartizione degli oneri sulla base di apposito decreto ministeriale che classifica gli enti in quattro classi secondo parametri di virtuosità - Ricorso della Regione Sardegna - Asserita applicabilità della disciplina alle autonomie speciali in violazione del metodo pattizio di cui all'art. 27 della legge delega in materia di federalismo fiscale n. 42 del 2009 - Asserita lesione della peculiare autonomia finanziaria riconosciuta alle Regioni speciali - Insussistenza - Non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione.

- D.l. 6 luglio 2011, n. 98 (convertito nella legge 15 luglio 2011, n. 111), art. 20, commi 2, 2-bis e 3.
- Costituzione, artt. 3, 5, 116, 117 e 119; statuto della Regione Sardegna, artt. 1, 3, 4, 5, 7 e 8.

Bilancio e contabilità pubblica - Realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per la stabilizzazione finanziaria e il contenimento della spesa pubblica - Concorso degli enti territoriali - Comuni obbligati all'esercizio associato delle funzioni - Individuazione - Innalzamento della soglia demografica che l'insieme dei Comuni deve raggiungere - Ricorso della Regione Sardegna - Asserita applicabilità della disciplina alle autonomie speciali in violazione del metodo pattizio di cui all'art. 27 della legge delega in materia di federalismo fiscale n. 42 del 2009 - Asserita lesione della potestà legislativa regionale esclusiva in materia di “ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni” - Insussistenza - Non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione.

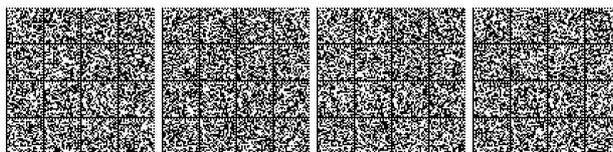
- D.l. 6 luglio 2011, n. 98 (convertito nella legge 15 luglio 2011, n. 111), art. 20, comma 2-quater, modificato dall'art. 14, comma 31, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122.
- Statuto della Regione Sardegna, art. 3, primo comma, lett. b).

Bilancio e contabilità pubblica - Realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per la stabilizzazione finanziaria e il contenimento della spesa pubblica - Contributo degli enti territoriali - Misure previste per l'anno 2013 dall'art. 14, comma 1, del d.l. n. 78 del 2010 - Estensione agli anni 2014 e successivi, senza limiti temporali - Principio della necessaria transitorietà delle norme di riequilibrio della finanza pubblica - Applicazione - Sostituzione della espressione “anche agli anni 2014 e successivi” con l'espressione “sino all'anno 2014” - Illegittimità costituzionale parziale.

- D.l. 6 luglio 2011, n. 98 (convertito nella legge 15 luglio 2011, n. 111), art. 20, comma 4.
- Costituzione, art. 119; statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 48 e 49; statuto speciale della Regione Sardegna, artt. 7 e 8.

Bilancio e contabilità pubblica - Realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per la stabilizzazione finanziaria e il contenimento della spesa pubblica - Contributo degli enti territoriali - Misure già previste di restrizioni alla spesa degli enti territoriali - Estensione agli anni successivi al 2014, senza limiti temporali - Principio della necessaria transitorietà delle norme di riequilibrio della finanza pubblica - Applicazione - Sostituzione della espressione “per gli anni 2012 e successivi” con l'espressione “sino all'anno 2014”, nonché dell'espressione “a decorrere dall'anno 2012” con l'espressione “sino all'anno 2014” - Illegittimità costituzionale parziale.

- D.l. 6 luglio 2011, n. 98 (convertito nella legge 15 luglio 2011, n. 111), art. 20, comma 5, lett. b).
- Costituzione, art. 119; statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 48 e 49; statuto speciale della Regione Sardegna, artt. 7 e 8.



Bilancio e contabilità pubblica - Realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per la stabilizzazione finanziaria e il contenimento della spesa pubblica - Contributo degli enti territoriali - - Misure già previste di restrizioni alla spesa delle Regioni ordinarie, delle Province e dei Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti - Estensione agli anni successivi al 2014, senza limiti temporali - Principio della necessaria transitorietà delle norme di riequilibrio della finanza pubblica - Applicazione - Sostituzione delle espressioni “a decorrere dall’anno 2012” e “a decorrere dall’anno 2013” con l’espressione “sino all’anno 2014” - Illegittimità costituzionale in via consequenziale.

- D.l. 6 luglio 2011, n. 98 (convertito nella legge 15 luglio 2011, n. 111), art. 20, comma 5, lett. *a*), *c*) e *d*).
- Costituzione, art. 119; statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 48 e 49; statuto speciale della Regione Sardegna, artt. 7 e 8; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 27.

Bilancio e contabilità pubblica - Riduzione dei rimborsi e delle compensazioni relativi alle imposte - Ricorso della Regione Sardegna - Genericità delle censure - Inammissibilità delle questioni.

- D.l. 6 luglio 2011, n. 98 (convertito nella legge 15 luglio 2011, n. 111), art. 20, comma 17-*bis*.
- Costituzione, artt. 3, 5, 116, 117 e 119; statuto della Regione Sardegna, artt. 1, 3, 4, 5, 7 e 8.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

Giudici : Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI,
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell’articolo 20, commi 2, 2-*bis*, 2-*ter*, 2-*quater*, 3, 4, 5 e 17-*bis*, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dall’articolo 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111, e dell’art. 1, commi 8 e 9, lettera *b*), del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 14 settembre 2011, n. 148, promossi con due ricorsi della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e con due ricorsi della Regione autonoma Sardegna, notificati il 14 settembre e il 15 novembre 2011, depositati in cancelleria il 20 settembre, il 22 ed il 24 novembre 2011, ed iscritti, rispettivamente, ai numeri 94, 96, 139 e 160 del registro ricorsi 2011.

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

udito nell’udienza pubblica del 19 giugno 2012 il Giudice relatore Gaetano Silvestri;

uditi gli avvocati Giandomenico Falcon per la Regione Friuli-Venezia Giulia, Massimo Luciani per la Regione Sardegna e l’avvocato dello Stato Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 14 settembre 2011 e depositato il successivo 20 settembre (reg. ric. n. 94 del 2011), la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha promosso questioni di legittimità costituzionale di alcune disposizioni del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dall’articolo 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111, e, tra queste, dell’art. 20, commi 4 e 5, per violazione degli artt. 116 e 119 della Costituzione, degli artt. 48 e 49 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia) e del principio di leale collaborazione.



1.1.- La ricorrente illustra anzitutto il contenuto precettivo del comma 4 dell'art. 20, secondo il quale, «fermo restando quanto previsto dal comma 3, ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica (...) si intendono estese anche agli anni 2014 e successivi» le misure previste per l'anno 2013 dall'art. 14, comma 1, del 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. Ciò fino «alla entrata in vigore di un nuovo patto di stabilità interno fondato, nel rispetto dei principi del federalismo fiscale di cui all'articolo 17, comma 1, lettera c), della legge 5 maggio 2009, n. 42, sui saldi, sulla virtuosità degli enti e sulla riferibilità delle regole a criteri europei con riferimento all'individuazione delle entrate e delle spese valide per il patto».

La ricorrente segnala che le misure di cui all'art. 14, comma 1, del d.l. n. 78 del 2010 prevedono il contributo degli enti territoriali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2011-2013, nella misura fissata, in termini di fabbisogno e indebitamento netto, quanto alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e Bolzano, in 500 milioni di euro per l'anno 2011 ed in 1.000 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2012 (lettera b).

In epoca successiva, la legge 13 dicembre 2010, n. 220 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2011), con la tabella 1, richiamata dal comma 131 dell'art. 1, ha indicato per il Friuli-Venezia Giulia l'obiettivo della riduzione di spesa pari ad euro 77.216.900 per il 2011 e ad euro 154.433.800 l'anno per il 2012 ed il 2013.

Il senso dell'impugnato comma 4 dell'art. 20 del d.l. n. 98 del 2011 sarebbe dunque quello di rendere stabili e continuative le indicate misure di contenimento finanziario.

Per altro - prosegue la ricorrente - il comma 5 dell'art. 20 del d.l. n. 98 del 2011, anch'esso oggetto di censura, prevede ulteriori restrizioni di spesa per gli enti territoriali, misurate, quanto alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e Bolzano, in 1.000 milioni di euro per il 2013, ed in 2.000 milioni di euro a partire dal 2014.

Secondo la Regione Friuli-Venezia Giulia, le norme censurate ledono l'autonomia finanziaria che è riconosciuta alla Regione medesima dall'art. 48 del suo statuto e dall'art. 119, primo, secondo e quarto comma, Cost. Le stesse norme violerebbero l'art. 116, primo comma, Cost., e l'art. 49 del citato statuto speciale.

1.2.- Ai fini di un migliore inquadramento delle questioni promosse, la ricorrente evidenzia come le misure introdotte dalle norme impugnate si aggiungano ad altre, a partire da quelle previste dal già citato d.l. n. 78 del 2010 e fino alla previsione del comma 156 dell'art. 1 della legge n. 220 del 2010, che richiede alla Regione Friuli-Venezia Giulia un ulteriore «effetto positivo sull'indebitamento netto», pari a 150 milioni di euro nel 2011, 200 milioni di euro nel 2012, 250 milioni di euro nel 2013, 300 milioni di euro nel 2014, 350 milioni di euro nel 2015, 340 milioni di euro nel 2016, 350 milioni di euro annui dal 2017 al 2030 e 370 milioni di euro annui a decorrere dal 2031.

Dopo aver operato un computo presuntivo degli oneri su di essa ricadenti, la ricorrente osserva come si tratti comunque di impegni destinati ad aumentare in virtù delle modifiche apportate alle norme impugnate, con effetto dal gennaio 2012, dall'art. 1, comma 8, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), in corso di conversione al momento della proposizione del ricorso e successivamente convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 14 settembre 2011, n. 148. L'art. 1, comma 8, del citato d.l. n. 138 del 2011 ha infatti incrementato le diminuzioni di spesa prescritte, anticipandole al 2012.

1.3.- La Regione Friuli-Venezia Giulia ammette che l'imposizione agli enti regionali di contenimenti «transitori» delle spese non contrasta di per sé con la Costituzione (è citata, al proposito, la sentenza n. 284 del 2009 della Corte costituzionale), e che il vulnus all'autonomia finanziaria deve essere apprezzato valutando la complessiva disponibilità di risorse per l'assicurazione dei fini istituzionali. Proprio per tale ragione, tuttavia, la legittimità di singole disposizioni (le sole che possono essere impugnate, entro termini tassativi) dovrebbe essere misurata nel più ampio contesto degli interventi legislativi che concorrono alla realizzazione del medesimo obiettivo. In questa prospettiva, le norme impugnate sarebbero illegittime per contrasto con l'art. 119 Cost. e con l'art. 48 dello statuto speciale, in quanto finalizzate ad una riduzione della capacità di spesa tale da pregiudicare l'assolvimento delle funzioni pubbliche conferite alla Regione.

La ricorrente pone in rilievo che il primo comma dell'art. 116 Cost. attribuisce alle Regioni a statuto speciale margini privilegiati di autonomia, anche sul piano finanziario (è richiamata la sentenza n. 82 del 2007 della Corte costituzionale). Tuttavia, in violazione della norma costituzionale appena citata, i commi 4 e 5 dell'art. 20 del d.l. n. 98 del 2011 riservano alle Regioni speciali ed alle Province autonome un trattamento peggiore rispetto a quello applicato per le Regioni ordinarie, esigendo dalle prime riduzioni di spesa complessivamente più rilevanti che per le seconde.

La sperequazione sarebbe tanto più irragionevole considerando che questa differenziazione opererebbe «in un contesto normativo stabile, quanto alle funzioni, per le Regioni ordinarie», mentre sarebbe aumentato il concorso specifico della Regione Friuli-Venezia Giulia, la quale sarebbe chiamata a partecipare all'attuazione del federalismo fiscale con una contribuzione di 370 milioni di euro l'anno, attraverso il versamento di somme allo Stato o la rinuncia ad assegni-



zioni statali connesse a leggi di settore, o infine assumendo direttamente funzioni amministrative attualmente esercitate dallo Stato, con gli oneri conseguenti (art. 1, comma 152, della legge n. 220 del 2010).

A parere della ricorrente, dunque, se è vero che le risorse attribuite alle Regioni speciali sono più ampie, in dipendenza dell'assetto di competenze realizzato dalle leggi di rango costituzionale, è vero anche che solo questo tipo di leggi può modificare l'equilibrio corrispondente.

D'altra parte - osserva ancora la difesa regionale - l'art. 49 dello statuto speciale assicura determinate entrate per il perseguimento dei fini istituzionali della Regione (è citata la sentenza n. 74 del 2009 della Corte costituzionale), ma la relativa garanzia non avrebbe senso se fosse legittima una compressione sostanziale della capacità di utilizzare le entrate medesime per i fini propri, di talché le norme censurate violerebbero, indirettamente, anche il parametro statutario indicato.

1.4.- La Regione Friuli-Venezia Giulia non nega che anche le Regioni a statuto speciale siano soggette ai principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, i quali devono essere ovviamente fissati dallo Stato, anche in adempimento di obblighi europei (è richiamata la sentenza n. 82 del 2007 della Corte costituzionale); che siano esposte all'andamento del ciclo economico riguardo all'attribuzione di quote fisse del gettito fiscale; che siano chiamate a gestire la propria autonomia «in armonia con i principi della solidarietà nazionale» (come recita l'art. 48 dello statuto speciale).

Tuttavia la considerazione di tali valori deve avvenire mediante il ricorso a «strumenti costituzionalmente ammissibili nell'ordinamento». Così, ad esempio, le norme di attuazione statutaria (art. 4 del d.P.R. 23 gennaio 1965, n. 114, recante «Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia in materia di finanza regionale») consentono allo Stato di non attribuire alla Regione le nuove entrate tributarie statali 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 (è citata, in proposito, la sentenza n. 61 del 1987 della Corte costituzionale).

Inoltre, le stesse disposizioni statutarie sull'autonomia finanziaria possono sempre essere modificate senza ricorrere alla revisione con legge costituzionale, purché vi sia il coinvolgimento della Regione (art. 63, quinto comma, dello statuto speciale).

In termini generali, poi, i rapporti finanziari tra Stato e Regione sono ispirati al principio della determinazione consensuale, che vale a contemperare le esigenze di rispetto dei limiti alla spesa, imposti dal cosiddetto «patto di stabilità», con la peculiare autonomia finanziaria delle Regioni a statuto speciale (sono richiamate le sentenze n. 82 del 2007 e n. 353 del 2004 della Corte costituzionale).

Quale espressione di tale principio, la ricorrente evoca la disposizione di cui 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), che rimette alle norme di attuazione statutaria la concretizzazione dei principi del federalismo fiscale. Viene ricordato, inoltre, che i commi 152 e 156 dell'art. 1 della legge n. 220 del 2010, concernenti lo specifico apporto del Friuli-Venezia Giulia al risanamento della finanza pubblica, sono il frutto di procedure di concertazione tra lo Stato e la Regione stessa.

Le norme impugnate sarebbero, pertanto, illegittime anche perché introdotte in violazione del principio costituzionale di collaborazione.

Da ultimo, la ricorrente sottolinea che dall'eventuale annullamento dei commi 4 e 5 dell'art. 20 del d.l. n. 98 del 2011 non deriverebbe «alcun necessario pregiudizio alla "unità economica della Repubblica", né ai principi di solidarietà nazionale, né agli obiettivi di risanamento finanziario», in quanto lo Stato continuerebbe ad avere tutti gli strumenti per perseguire tali obiettivi nel rispetto dell'autonomia regionale.

2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito in giudizio con atto depositato in data 24 ottobre 2011, chiedendo che il ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia venga dichiarato inammissibile o, comunque, infondato.

La difesa statale assume che le doglianze della ricorrente sarebbero infondate, anzitutto, in ragione dell'indebito accostamento operato tra misure che sono state adottate con finalità diverse. Le misure assunte con la legge n. 220 del 2010 afferirebbero principalmente all'attuazione del federalismo fiscale, nella prospettiva del contributo richiesto alle autonomie speciali secondo il disposto dell'art. 27 della legge n. 42 del 2009. Le misure di cui alle norme oggetto dell'impugnazione, invece, implicano il concorso di tutti gli enti territoriali per il superamento di una crisi finanziaria grave e contingente, secondo gli impegni assunti anche in ambito europeo.

Secondo l'Avvocatura generale, la censura fondata sull'asserita sperequazione del carico imposto alle Regioni a statuto speciale sarebbe inammissibile, perché essenzialmente centrata sull'art. 3 Cost., e dunque su un parametro non evocabile nel giudizio di legittimità promosso in via principale. In ogni caso, le norme impugnate sarebbero intervenute



ad eliminare uno squilibrio determinatosi con il d.l. n. 78 del 2010, che aveva imposto alle Regioni ordinarie un carico di gran lunga eccedente quello gravante sulle Regioni speciali.

Infondate, da ultimo, sarebbero anche le doglianze pertinenti al principio di leale collaborazione. Le norme in esame, infatti, non incidono né sulla procedura per l'annuale determinazione del livello complessivo delle spese e dei relativi pagamenti, né sulla procedura regolata dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009, che attiene, peraltro, alla diversa materia dell'attuazione del federalismo fiscale.

3.- Con ricorso notificato il 14 settembre 2011 e depositato il successivo 20 settembre (reg. ric. n. 96 del 2011), la Regione autonoma Sardegna ha promosso - con riguardo agli artt. 3, 5, 116, 117 e 119 Cost. ed agli artt. 1, 3, 4, 5, 7 ed 8 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna) - questioni di legittimità costituzionale dell'art. 20, commi 2, 2-bis, 2-ter, 2-quater, 3, 5, e 17-bis, del d.l. n. 98 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 111 del 2011, ed ulteriormente modificato dal d.l. n. 138 del 2011, in fase di conversione al momento del ricorso.

3.1.- In via preliminare, la ricorrente richiama il contenuto dell'art. 20 del d.l. n. 98 del 2011, ponendo a raffronto il testo originario della disposizione con quello modificato in sede di conversione del decreto, ed illustra le ulteriori modifiche subite dalla stessa disposizione per effetto degli interventi attuati con il d.l. n. 138 del 2011.

Tale ultima novella, in particolare, non avrebbe inciso sulla struttura della manovra realizzata mediante il d.l. n. 98 del 2011, i cui vizi sarebbero rimasti inalterati; piuttosto, il d.l. n. 138 del 2011 avrebbe modificato «alcuni dati quantitativi della manovra», anticipandone temporalmente gli effetti. Da quanto appena detto la ricorrente deduce l'irrelevanza, ai fini delle odierne censure, dell'eventuale mancata conversione, in tutto o in parte, del d.l. n. 138 del 2011.

Sempre in via preliminare, la Regione Sardegna richiama le modifiche recate all'art. 8 del suo statuto dall'art. 1, comma 834, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2007). Nella prospettazione della ricorrente, le nuove norme statutarie in materia di entrate regionali - la cui mancata attuazione, «per la colpevole inerzia dello Stato», ha dato luogo al promovimento di un conflitto di attribuzione, iscritto al numero 8 del registro conflitti enti 2011 - costituiscono parametro di valutazione della legittimità delle norme impugnate.

3.2.- Nel merito, la Regione lamenta, anzitutto, la violazione dell'art. 8 del proprio statuto, anche in riferimento agli artt. 1, 3, 4, 5 e 7 dello statuto medesimo, ed agli artt. 3, 5, 116, 117 e 119 Cost. La ricorrente osserva come la norma statutaria, per quanto modificata (secondo le previsioni dello stesso statuto) con disposizione di rango ordinario (legge n. 296 del 2006), funga comunque da parametro di valutazione della legittimità costituzionale delle norme impugnate (sono citate le sentenze n. 70 del 1987 e n. 215 del 1996 della Corte costituzionale).

Secondo la difesa regionale, l'interlocuzione con lo Stato, culminata nella menzionata riforma della norma statutaria sulle entrate regionali, dimostrerebbe per tabulas che la vecchia disciplina della materia non garantiva la possibilità di assolvere ai compiti istituzionali della Regione Sardegna. L'assetto scaturito dalla riforma, peraltro, non sarebbe ancora operativo a causa dell'inerzia statale riguardo agli adempimenti necessari allo scopo (questione oggetto del già citato ricorso per conflitto di attribuzione n. 8 del 2011).

Di conseguenza, la Regione Sardegna, «il cui regime delle entrate è stato esplicitamente ritenuto inadeguato», sarebbe assoggettata al «generale regime premiale e sanzionatorio, connesso al rispetto del patto di stabilità, in ragione di criteri palesemente irragionevoli se applicati ad un Ente che (...) è tuttora in attesa dell'ottenimento delle risorse cui ha statutariamente diritto».

3.3.- Per le ragioni anzidette la ricorrente impugna le disposizioni recate dal comma 2 dell'art. 20 del d.l. n. 98 del 2011, le quali prevedono la divisione degli enti territoriali in classi di merito al fine di determinare la misura della loro partecipazione al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica. In particolare, sono censurate le norme che stabiliscono i parametri per la valutazione della virtuosità degli enti, in quanto ritenuti incongruenti con la modifica statutaria avvenuta nel 2006.

Anzitutto, il criterio indicato alla lettera a) del comma 2 dell'art. 20 del d.l. n. 98 del 2011, che mira a dare «prioritaria considerazione» alla «convergenza tra spesa storica e costi e fabbisogni standard», trascurerebbe la diversità dei costi sostenuti in una Regione insulare (come la Sardegna) rispetto a quelli cui si riferisce la norma impugnata. Ciò determinerebbe la violazione dell'art. 3 Cost., per l'indebita equiparazione fra situazioni diverse e per l'irragionevolezza della norma censurata, nonché degli artt. 5, 116, 117 e 119 Cost., che garantiscono l'autonomia della Regione Sardegna, con particolare riferimento (quanto all'art. 116) alla sua specialità e (quanto all'art. 119) alla sua autonomia finanziaria. Sarebbe altresì violato lo statuto speciale sardo, con particolare riferimento agli artt. 1 (che costituisce la Sardegna in Regione autonoma), 3, 4 e 5 (che elencano le funzioni regionali, il cui esercizio sarebbe palesemente pregiudicato dall'adozione del criterio sopra descritto), e 7 (che riconosce l'autonomia finanziaria della Regione).



Oltre alla lesione dei parametri costituzionali e statutari indicati, si determinerebbe una puntuale violazione dell'art. 8 dello statuto speciale; norma, questa, modificata proprio in ragione dell'inadeguatezza delle entrate regionali rispetto alle spese necessarie per l'assolvimento delle funzioni. Pertanto, l'imposizione alla Regione Sardegna dell'obbligo di convergere sui costi standard, senza alcun adattamento alle condizioni peculiari dell'ente, connesse all'insularità, produrrebbe il contrasto con l'art. 8 dello statuto speciale.

È impugnata anche la norma che individua fra i «parametri di virtuosità» il rispetto del patto di stabilità interno (lettera b del citato comma 2 dell'art. 20), in quanto non riconoscerebbe la peculiare situazione della Regione Sardegna che - si ribadisce - vedrebbe riconosciuta per statuto l'inadeguatezza delle proprie risorse finanziarie. La ricorrente precisa che non chiede di essere esonerata dai vincoli derivanti dal patto di stabilità e sottolinea come la necessità di assicurare comunque le funzioni di spettanza istituzionale comporti uno svantaggio inevitabile nella competizione tra le Regioni al fine di ottenere una classificazione elevata in punto di «virtuosità». Da quanto appena detto deriverebbe la violazione degli artt. 3, 5, 116, 117 e 119 Cost. e degli artt. 1, 3, 4, 5 e 7 dello statuto speciale, per le ragioni già riferite in relazione alla lettera a) del comma 2 dell'art. 20.

In particolare, l'indisponibilità de facto delle maggiori risorse previste dall'art. 8 dello statuto impedirebbe alla Regione Sardegna di perseguire adeguatamente l'obiettivo di rispetto del patto di stabilità, con effetti tanto più dannosi ove tale rispetto fosse valutato secondo il criterio del saldo finanziario, come disposto dal comma 656 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006.

Quanto alla lettera d) del comma 2 dell'art. 20, che valorizza il criterio dell'autonomia finanziaria, la ricorrente ammette trattarsi, sul piano generale, di una norma ragionevole, che perderebbe però tale ragionevolezza ove riferita alla Regione Sardegna, stante la più volte citata indisponibilità dei mezzi che sarebbero necessari - per norma statutaria - al fine di esercitare detta autonomia. Ancora una volta, dunque, sarebbero violati gli artt. 3, 5, 116, 117 e 119 Cost. e gli artt. 1, 3, 4, 5 e 7 dello statuto speciale, per le ragioni indicate in precedenza.

Analogamente, il criterio di cui alla successiva lettera e), riferito all'equilibrio di parte corrente del bilancio regionale, potrebbe ragionevolmente applicarsi alla ricorrente solo in regime di piena ed effettiva applicazione dell'art. 8 dello statuto speciale. Di qui la violazione degli anzidetti parametri costituzionali e statutari.

3.4.- La Regione Sardegna assume l'illegittimità dei commi 2-bis e 2-ter dell'art. 20 del d.l. n. 98 del 2011, i quali fissano ulteriori indicatori che dovranno essere valutati in vista del decreto interministeriale di classificazione degli enti territoriali in fasce di merito. In particolare, il comma 2-bis stabilisce criteri connessi alla qualità dei servizi ed il comma 2-ter un meccanismo di correzione in base al miglioramento dei misuratori di cui al precedente comma 2. Anche in questo caso, vi sarebbe violazione dei parametri costituzionali e statutari più volte indicati, essendo la ricorrente discriminata, a causa della «conclamata insufficienza delle risorse attribuite», circa le possibilità effettive di accesso ad una elevata classificazione, tale in potenza da sottrarre la stessa ricorrente all'obbligo di contribuire agli obiettivi di finanza pubblica.

3.5.- Per quest'ultima ragione, in particolare, sarebbe illegittimo anche il comma 3 dell'art. 20, il quale appunto stabilisce che gli enti classificati al livello più elevato di «virtuosità», fermo restando l'obiettivo del comparto, sono esonerati dal concorso al risanamento.

3.6.- Sempre alla luce dell'asserita difformità dei flussi finanziari disponibili rispetto alle statuizioni dell'art. 8 del proprio statuto, la Regione Sardegna assume l'illegittimità del comma 5 dell'art. 20 del d.l. n. 98 del 2011, ove si dispone il concorso delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica con «ulteriori misure» in termini di fabbisogno e di indebitamento netto.

Per i motivi più volte indicati, l'analogia di trattamento rispetto alle altre Regioni, pur nella perdurante mancata attuazione della previsione statutaria in materia di finanza regionale, implicherebbe la violazione dell'art. 8 dello statuto speciale, anche in rapporto ai principi di uguaglianza e ragionevolezza fissati all'art. 3 Cost. La norma impugnata contrasterebbe, inoltre, con gli artt. 3, 4, 5, 7 e 8 dello statuto, nonché con gli artt. 5, 116, 117 e 119 Cost., per le ragioni già riferite in relazione ai commi precedenti dell'art. 20.

La ricorrente pone in particolare rilievo, sempre con riguardo al comma 5, come resti frustrato il principio di finanziamento integrale delle funzioni demandate alle Regioni ex art. 119 Cost. (sono citate le sentenze n. 245 del 1984 e n. 307 del 1983 della Corte costituzionale), anche alla luce del fatto che nuove funzioni sono state trasferite alla Sardegna proprio con la legge di riforma dell'art. 8 del relativo statuto (art. 1, commi 836 e 837, della legge n. 296 del 2006).

A parere della Regione Sardegna, il comma 5 dell'art. 20 del d.l. n. 98 del 2011 violerebbe gli artt. 3, 4, 5, 7 e 8 dello statuto sardo e gli artt. 3, 116, 117 e 119 Cost. anche per il trattamento discriminatorio riservato alle Regioni ad autonomia speciale, cui sarebbe imposto un onere irragionevolmente più gravoso di quello posto a carico delle Regioni a statuto ordinario.



Ancora una volta, la sperequazione avrebbe speciale rilievo quanto alla ricorrente, per le ragioni ormai ripetutamente indicate. La prova che lo Stato avrebbe potuto e dovuto adottare modelli differenziali di concorso alla stabilizzazione finanziaria sarebbe data, ad esempio, dalle disposizioni concernenti il «Piano Sud» assunte con il d.l. n. 138 del 2011, (in corso di conversione al momento dell'odierno ricorso e successivamente convertito dall'art. 1, comma 1, della legge n. 148 del 2011), ove è stabilita l'assunzione in carico da parte dello Stato e delle altre Regioni di una porzione degli oneri potenzialmente spettanti alle Regioni interessate dal suddetto Piano (art. 5-*bis*).

La Regione Sardegna prospetta ulteriormente la violazione degli artt. 3, 4, 5, 7 e 8 del proprio statuto e degli artt. 3, 116, 117 e 119 Cost., in quanto la creazione di uno «pseudo-comparto» comprendente tutte le autonomie regionali sarebbe del tutto irrazionale, assimilando realtà disomogenee sotto molteplici aspetti, quand'anche si avesse riguardo alle sole Regioni a statuto speciale. La disposizione impugnata avrebbe infatti completamente trascurato le differenti discipline che segnano la compartecipazione alle entrate, a norma, per la Sardegna, del più volte citato art. 8 dello statuto, e delle rispettive disposizioni statutarie quanto alla Sicilia (artt. 36 e seguenti), alla Valle d'Aosta (art. 12), al Friuli-Venezia Giulia (art. 48 e seguenti), al Trentino-Alto Adige (artt. 69 e seguenti).

La indebita assimilazione di trattamento ridonderebbe a carico della ricorrente, vulnerando la sua autonomia finanziaria, garantita dall'art. 7 dello statuto e dall'art. 119 Cost.

3.7.- A parere della Regione Sardegna, e sempre per le stesse ragioni, anche il comma 17-*bis* dell'art. 20 del d.l. n. 98 del 2011, che stabilisce riduzioni dei rimborsi e delle compensazioni relativi alle imposte, «dell'importo di 700 milioni di euro per l'anno 2013 e di 1.400 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2014», avrebbe dovuto recare un differente trattamento per la ricorrente.

3.8.- È censurato, infine, il comma 2-*quater* del citato art. 20, che sostituisce il comma 31 dell'art. 14 del d.l. n. 78 del 2010, concernente l'esercizio in forma associata di funzioni fondamentali da parte dei Comuni. L'intervento statale in detta materia violerebbe l'art. 3, primo comma, lettera *b*), dello statuto speciale della Sardegna. Tale norma riserva infatti alla Regione la potestà legislativa in materia di «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni».

La disposizione impugnata, ed in particolare l'innalzamento della soglia demografica per l'identificazione dei Comuni obbligati all'esercizio associato delle funzioni, non potrebbe essere considerata quale norma fondamentale delle «riforme economico-sociali della Repubblica», e dunque violerebbe la competenza esclusiva della ricorrente.

3.9.- Da ultimo, la difesa regionale sottolinea che le censure da essa formulate sono rivolte al testo del d.l. n. 98 del 2011, come risultante a seguito della sua conversione in legge e della successiva entrata in vigore del d.l. n. 138 del 2011 (non ancora convertito in legge al momento della proposizione del ricorso). Al riguardo, la ricorrente precisa che l'eventuale mancata conversione in legge del d.l. n. 138 del 2011 sarebbe comunque priva di conseguenze rispetto alle censure mosse al provvedimento impugnato, rimasto inalterato nella sua struttura essenziale. Nel caso opposto, le stesse censure dovrebbero trasferirsi sulla legge di conversione, a condizione che questa non modifichi la sostanza normativa del decreto (sono citate le sentenze n. 326 del 2010 e n. 232 del 2011 della Corte costituzionale).

4.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito in giudizio con atto depositato il 24 ottobre 2011, chiedendo che il ricorso della Regione Sardegna venga respinto in quanto infondato.

La difesa statale, dopo aver riassunto le doglianze prospettate con il ricorso, osserva preliminarmente come tutte le norme impugnate siano finalizzate al risanamento della finanza pubblica, obiettivo cui nessun ente territoriale potrebbe sottrarsi.

4.1.- In particolare, le censure mosse al comma 5 dell'art. 20 del d.l. n. 98 del 2011, pur formalmente centrate sull'asserita violazione dell'art. 8 dello statuto della Regione interessata, sarebbero in effetti riferite ai principi di uguaglianza e ragionevolezza, riconducibili ad un parametro, l'art. 3 Cost., che le Regioni non possono invocare nel giudizio in via principale, salva la prova della ridondanza della lesione sul terreno delle attribuzioni di competenza (è citata la sentenza n. 116 del 2006 della Corte costituzionale).

Si tratterebbe, in ogni caso, di doglianze infondate. L'onere più elevato per le Regioni a statuto speciale, derivante dalla norma censurata, sarebbe infatti destinato a compensare lo squilibrio determinato dall'art. 14, comma 1, del d.l. n. 78 del 2010, che aveva imposto alle Regioni a statuto ordinario risparmi di spesa di gran lunga più elevati di quelli richiesti alle restanti Regioni ed alle Province autonome.

In ogni caso, le autonomie speciali sarebbero preservate dalla perdurante necessità di un accordo con il Ministro dell'economia e delle finanze, da raggiungere entro il 31 dicembre dell'anno precedente, circa il livello complessivo delle spese correnti e in conto capitale, nonché dei relativi pagamenti.

4.2.- Quanto alle censure concernenti i commi 2, 2-*bis*, 2-*ter*, 2-*quater*, 3 e 17-*bis* del citato art. 20, l'Avvocatura generale dello Stato osserva come le norme sul patto di stabilità interno non possano costituire il terreno di attuazione del testo



riformato dell'art. 8 dello statuto speciale della Sardegna. D'altra parte, i commi 838 e 839 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006, non prevedendo alcuna copertura in termini di indebitamento netto, a seguito della disposta riforma dell'art. 8 dello statuto speciale della Sardegna, avrebbero presupposto il rispetto dei vincoli di spesa recati dal patto di stabilità.

L'autonomia delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome sarebbe comunque preservata, a parere dello Stato, dalla non diretta applicabilità nei loro confronti dei parametri di «virtuosità» censurati dalla ricorrente, vista la già citata necessità di concordare annualmente, con lo Stato, il livello delle spese e dei pagamenti.

D'altra parte, lo stesso parametro della convergenza della spesa storica ai fabbisogni ed ai costi standard sarebbe privo di rilievo diretto per le Regioni a statuto speciale, in base all'art. 13 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario) ed all'art. 8, comma 4, del decreto legislativo 26 novembre 2010, n. 216 (Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province). Per le autonomie speciali, piuttosto, resta fermo il disposto dell'art. 27 della legge n. 42 del 2009, a mente del quale le modalità di concorso al perseguimento degli obiettivi convergenti sulla stabilità finanziaria sono definite con norme di attuazione dei rispettivi statuti, approvate secondo le procedure previste. Lo stesso art. 27, al comma 2, dispone che le citate norme di attuazione tengono conto dei fattori peculiari di ogni realtà regionale e provinciale, anche con specifico riguardo agli svantaggi strutturali permanenti ed ai costi dell'insularità.

5.- Con memoria depositata il 29 maggio 2012 la Regione Sardegna, nell'insistere per l'accoglimento del ricorso, ha inteso replicare alle osservazioni sviluppate dal Presidente del Consiglio dei ministri.

5.1.- Riguardo alla pretesa inammissibilità delle censure fondate sull'art. 3 Cost., relativamente al comma 5 dell'art. 20 del d.l. n. 98 del 2011, la ricorrente rammenta d'aver evocato una lunga serie di parametri posti a protezione della sua autonomia (anche) finanziaria, e ricorda che la giurisprudenza costituzionale ammette il riferimento a parametri «intimamente connessi» a quelli che presidiano le competenze e le prerogative regionali.

5.2.- Nel merito, l'argomento per il quale la norma impugnata varrebbe a compensare un preteso precedente squilibrio in danno delle Regioni a statuto ordinario costituirebbe la conferma che le norme attuali sono squilibrate in danno delle Regioni speciali. D'altra parte, la ragionevolezza della sperequazione non potrebbe essere misurata in una logica di «regressus ad infinitum», pena la sostanziale insindacabilità delle disposizioni assunte.

La Regione Sardegna nega rilevanza, poi, alla procedura negoziale - prevista dall'art. 1, comma 132, della legge n. 220 del 2010 - per la definizione del patto di stabilità territoriale. La Corte costituzionale avrebbe infatti già chiarito come detta procedura debba comunque svilupparsi entro l'ambito finanziario definito, tra l'altro, dalla normativa censurata (è citata la sentenza n. 118 del 2012).

Infine, osservando che il Presidente del Consiglio non avrebbe obiettato agli ulteriori ed essenziali argomenti posti a sostegno della questione promossa, la ricorrente richiama nuovamente detti argomenti, nei termini sopra sintetizzati.

5.3.- La Regione Sardegna procede quindi all'esame dei rilievi mossi alle censure concernenti i commi 2, 2-bis, 2-ter, 2-quater e 17-bis del citato art. 20, nel contempo analizzando le variazioni introdotte dall'art. 30 della legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2012).

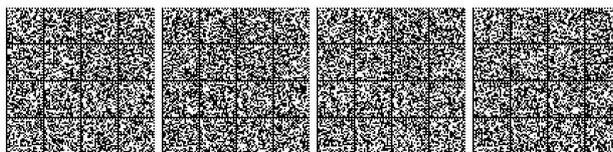
Anzitutto, il comma 4 dell'art. 30 ha abrogato una delle norme impuginate, il comma 2-ter dell'art. 20 del d.l. n. 98 del 2011, con l'effetto di eliminare finanche il meccanismo di correzione, previsto nella norma abrogata, cui il Presidente del consiglio aveva fatto riferimento per sostenere la ragionevolezza complessiva della disciplina censurata.

Le modifiche recate al comma 3 dell'art. 20 del d.l. n. 98 del 2011 - per mezzo dell'art. 30, comma 2, della legge n. 183 del 2011 - sarebbero irrilevanti per le Regioni a statuto speciale, in quanto prevederebbero riduzioni del contributo richiesto solo in favore di altri enti territoriali.

Priva di rilevanza sarebbe anche l'intervenuta modifica del comma 2 dell'art. 20 citato (ad opera dell'art. 30, comma 3, lettera a, della legge n. 183 del 2011), con la conseguente riduzione da quattro a due delle classi di merito istituite in punto di «virtuosità» degli enti territoriali. La ricorrente, infatti, ha inteso escludere in radice la legittimità di una comparazione con altre Regioni nel contesto della mancata attuazione del testo novellato dell'art. 8 del proprio statuto.

Ancor più irrilevanti sarebbero le ulteriori modifiche recate alle norme impuginate.

Nel merito, la Regione Sardegna afferma di condividere l'«interpretazione conforme a Costituzione», desumibile dall'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, secondo cui le procedure valutative in questione, ed in particolare il criterio di prioritaria convergenza tra spesa storica e costi e fabbisogni standard, non sarebbero applicabili alle Regioni a statuto speciale. Tuttavia solo l'accoglimento delle questioni sollevate darebbe certezza agli interpreti e sarebbe integralmente soddisfacente, alla luce del principio - asseritamente enunciato dalla Corte costituzionale con le sentenze n. 118 e n. 99 del 2012 - per il quale la Sardegna non potrebbe essere coinvolta nel patto di stabilità fino a quando non sia data piena attuazione all'art. 8 del suo statuto.



In particolare, con la citata sentenza n. 118 del 2012, sarebbe stata stabilita la necessità di considerare l'attuale vigenza della norma statutaria sulle entrate regionali nella procedura negoziale concernente il patto di stabilità territoriale, non potendo rimanere «indipendenti e non coordinati, nel suo ambito, i profili della spesa e quelli dell'entrata». La stessa Corte costituzionale, con la sentenza n. 99 del 2012, pure citata, avrebbe inoltre smentito l'assunto della parte resistente, secondo cui l'attuazione del testo novellato dell'art. 8 dello statuto richiederebbe necessariamente l'intervento legislativo dello Stato: infatti, sarebbe stato riconosciuto il diritto della Regione Sardegna di redigere il proprio bilancio preventivo in base alle previsioni della norma statutaria, la cui attuazione non richiederebbe affatto la procedura regolata dall'art. 56 dello statuto medesimo (cioè mediante specifiche norme di attuazione).

6.- Con ricorso notificato il 15 novembre 2011 e depositato il successivo 22 novembre (reg. ric. n. 139 del 2011), la Regione Friuli-Venezia Giulia ha promosso questioni di legittimità costituzionale di alcune disposizioni del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 148 del 2011, e, tra queste, dell'art. 1, comma 8, per violazione degli artt. 116 e 119 Cost., degli artt. 48 e 49 della legge cost. n. 1 del 1963 e del principio di leale collaborazione.

6.1.- La ricorrente evidenzia come il comma 5 dell'art. 20 del d.l. n. 98 del 2011 avesse posto a carico delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome, in termini di fabbisogno e di indebitamento netto, un onere di 1.000 milioni di euro per il 2013 e di 2.000 milioni a decorrere dal 2014. Per effetto delle modifiche recate dalla norma impugnata, gli oneri sono stati anticipati al 2012 e fissati in 2.000 milioni di euro.

Secondo la difesa regionale, l'impatto effettivo della normativa impugnata sulla sua autonomia finanziaria e sulle risorse disponibili per lo svolgimento delle funzioni istituzionali può essere compreso solo rilevando come gli oneri relativi si aggiungano a quelli già imposti nel corso del 2010.

A norma dell'art. 14, comma 1, lettera *b*), del d.l. n. 78 del 2010, le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano sono state chiamate a concorrere alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2011-2013, in «termini di fabbisogno e indebitamento netto», per 500 milioni di euro per l'anno 2011 e 1.000 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2012. Con il comma 131 dell'art. 1 della legge n. 220 del 2010, e con la tabella 1 allegata alla legge medesima, è stato stabilito un concorso della Regione Friuli-Venezia Giulia alla manovra finanziaria per oltre 77 milioni di euro nel 2011, e per oltre 154 milioni euro l'anno riguardo al biennio successivo. Infine, a norma dell'art. 1, comma 156, della stessa legge n. 220 del 2010, la ricorrente è chiamata a garantire un effetto positivo sull'indebitamento netto, ulteriore rispetto a quello previsto dalla legislazione vigente, di 150 milioni di euro nel 2011, di 200 milioni di euro nel 2012, di 250 milioni di euro nel 2013, di 300 milioni di euro nel 2014, di 350 milioni di euro nel 2015, di 340 milioni di euro nel 2016, di 350 milioni di euro annui dal 2017 al 2030, e di 370 milioni di euro annui a decorrere dal 2031.

A tutto ciò si sono aggiunti gli oneri previsti dall'art. 20 del d.l. n. 98 del 2011, come implementati dalle norme impuginate nella presente sede.

6.2.- La Regione Friuli-Venezia Giulia ribadisce che l'imposizione agli enti regionali di contenimenti «transitori» delle spese non contrasta di per sé con la Costituzione e che il vulnus all'autonomia finanziaria deve essere apprezzato valutando la complessiva disponibilità di risorse per l'assicurazione dei fini istituzionali. Proprio per tale ragione, tuttavia, la legittimità di singole disposizioni (le sole che possono essere impuginate, entro termini tassativi) dovrebbe essere misurata nel più ampio contesto degli interventi legislativi che concorrono alla realizzazione del medesimo obiettivo. In questa prospettiva, le norme impuginate sarebbero illegittime per contrasto con l'art. 119 Cost. e con l'art. 48 dello statuto speciale, in quanto finalizzate ad una riduzione della capacità di spesa tale da pregiudicare l'assolvimento delle funzioni pubbliche conferite alla Regione.

6.3.- La lesione denunciata sarebbe resa ancor più evidente dalla violazione concorrente degli ulteriori parametri evocati. In particolare, la ricorrente prospetta un contrasto tra la norma impugnata e l'art. 116, primo comma, Cost., che comprende l'autonomia finanziaria tra le condizioni particolari riconosciute alle Regioni a statuto speciale.

La disciplina censurata realizzerebbe una grave sperequazione tra le Regioni ordinarie (chiamate per il 2012 ad un contributo complessivo di 1.600 milioni di euro) e le meno numerose Regioni speciali e Province autonome (chiamate per lo stesso anno ad un contributo di 2.000 milioni, 762 dei quali a carico del Friuli-Venezia Giulia).

La sperequazione sarebbe tanto più ingiustificata in quanto, mentre per le Regioni ordinarie sarebbe stabile il quadro delle funzioni istituzionalmente demandate, il concorso specifico della ricorrente all'attuazione del federalismo fiscale è stato incrementato, a norma dell'art. 1, comma 152, della citata legge n. 220 del 2010.

L'indicata alterazione dei rapporti non potrebbe essere giustificata, secondo la Regione, dal maggior flusso di risorse verso gli enti a statuto speciale. I rapporti di scala nella divisione delle risorse, come disegnati dall'ordinamento costituzionale, non potrebbero essere modificati se non percorrendo «le vie costituzionalmente prescritte», e non certamente con le norme ordinarie oggetto delle odierne censure.



Dette norme, d'altra parte, violerebbero anche l'art. 49 dello statuto della ricorrente, che garantisce alla Regione determinate entrate (è citata la sentenza n. 74 del 2009 della Corte costituzionale), e che non può essere eluso attraverso una massiccia riduzione della spesa.

Il necessario concorso degli enti territoriali allo sforzo generale della stabilizzazione finanziaria, anche in ossequio ad obblighi europei, può certamente essere assicurato, ma solo attraverso gli strumenti ammessi dall'ordinamento costituzionale. Tra questi, le norme di attuazione statutaria (è citata la sentenza n. 75 del 1967 della Corte costituzionale), le quali consentono deroghe finalizzate ad assicurare finalità contingenti o continuative dello Stato, che però siano oggetto di una specifica clausola di destinazione (è citata la sentenza n. 61 del 1987), e che possono essere modificate con legge ordinaria, purché nel procedimento sia coinvolta la Regione interessata (art. 63, quinto comma, dello statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia).

La Corte costituzionale avrebbe chiarito che l'obbligo generale di partecipazione di tutte le Regioni all'azione di risanamento della finanza pubblica deve essere temperato con la peculiare autonomia finanziaria delle Regioni a statuto speciale, attraverso il metodo dell'accordo tra le Regioni stesse ed il Ministero dell'economia e delle finanze, per la determinazione delle spese correnti e in conto capitale, nonché dei relativi pagamenti (sono citate le sentenze n. 82 del 2007 e n. 353 del 2004). A tale principio sarebbero ispirate le discipline introdotte con l'art. 27 della legge n. 42 del 2009 e con l'art. 1, commi 152 e 156, della legge n. 220 del 2010, già citate. Lo stesso carattere, invece, farebbe difetto nella normativa impugnata.

7.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito in giudizio con atto depositato il 23 dicembre 2011, chiedendo che il ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia sia respinto.

L'Avvocatura generale ricorda come le misure disposte dal decreto-legge impugnato costituiscano un intervento emergenziale, originato da una situazione di carattere eccezionale e finalizzato al risanamento della finanza pubblica. Più volte la Corte costituzionale avrebbe riconosciuto che l'autonomia delle Regioni a statuto speciale non vale ad esimerle da vincoli di bilancio introdotti dal legislatore statale «in via transitoria o in vista di specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica» (sentenza n. 36 del 2004; sono citate anche le sentenze n. 82 del 2007, n. 417 del 2005, nn. 353, 345 e 36 del 2004). La Corte avrebbe anche precisato come lo Stato, nell'ambito della propria competenza esclusiva in materia tributaria (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.), possa disporre in merito alla disciplina di tributi da esso istituiti, anche se il correlativo gettito sia di spettanza della Regione, purché non sia alterato il rapporto tra complessivi bisogni regionali e mezzi finanziari per farvi fronte.

Le doglianze della ricorrente sarebbero dunque generiche, inidonee a documentare la grave alterazione del rapporto tra bisogni regionali e risorse finanziarie complessivamente messe a disposizione della Regione, con conseguente inammissibilità delle questioni sollevate.

7.1.- Le questioni sarebbero, comunque, infondate. La ricorrente avrebbe arbitrariamente accostato gli oneri derivanti dall'art. 1, comma 8, del d.l. n. 138 del 2011, che sono finalizzati al risanamento della finanza pubblica, e le disposizioni relative all'attuazione del federalismo fiscale, di cui alla legge n. 220 del 2010 ed alla legge n. 42 del 2009.

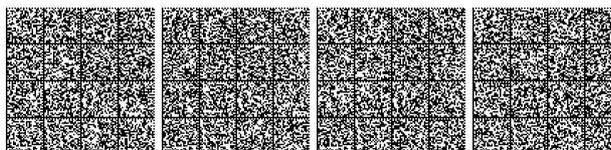
L'efficacia della manovra di risanamento, pacificamente riguardante tutti gli enti territoriali, sarebbe stata pregiudicata se fossero state introdotte eccezioni o discipline particolari in rapporto al processo di progressiva attuazione del federalismo.

Il carico imposto alle Regioni a statuto speciale, d'altra parte, interverrebbe a compensare l'opposto squilibrio determinatosi, in danno delle Regioni ordinarie, a seguito del d.l. n. 78 del 2010.

Infine, la difesa statale evidenzia come l'osservanza del principio di leale collaborazione sia assicurata dal disposto dell'art. 32, comma 11, della legge n. 183 del 2011, il quale prevede, al fine di assicurare il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, che le Regioni a statuto speciale, escluse la Regione Trentino-Alto Adige e le Province autonome di Trento e di Bolzano, concordino «entro il 31 dicembre di ciascun anno precedente, con il Ministro dell'economia e delle finanze, per ciascuno degli anni 2012, 2013 e successivi, il livello complessivo delle spese correnti e in conto capitale, nonché dei relativi pagamenti, determinato riducendo gli obiettivi programmatici del 2011 della somma degli importi indicati dalla tabella di cui al comma 10», e complessivamente fissati dai decreti-legge n. 78 del 2010, n. 98 del 2011 e n. 138 del 2011.

8.- Con memoria depositata in data 28 maggio 2012, la Regione Friuli-Venezia Giulia ha inteso replicare ad alcune delle osservazioni espresse nell'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri.

La ricorrente nega, in primo luogo, che il verificarsi di una situazione eccezionale possa consentire la deroga alle norme costituzionali poste a tutela dell'autonomia regionale, ed in particolare delle Regioni a statuto speciale. Una «valutazione comparativa» delle esigenze dell'intera collettività - si osserva - può svolgersi solo attraverso procedure



costituzionalmente compatibili, come ad esempio quelle di approvazione delle disposizioni di attuazione degli statuti regionali, richiamate per l'attuazione del federalismo fiscale.

In secondo luogo, la Regione considera privi di rilievo i riferimenti alla giurisprudenza costituzionale concernente la competenza statale a variare la disciplina di tributi erariali in parte destinati alle finanze regionali. La riduzione del prelievo lascia inalterate le percentuali riservate, mentre i divieti di spesa, operati in termini assoluti, vanificherebbero di fatto la stessa disponibilità delle entrate.

In terzo luogo, la Regione Friuli-Venezia Giulia nega fondamento al rilievo per il quale non avrebbe provato uno squilibrio grave tra risorse disponibili e necessità di finanziamento delle attività istituzionali. A prescindere dall'enorme impatto delle misure contestate sul bilancio regionale (attestato da studi in allegato alla memoria), la ricorrente assume che spetterebbe allo Stato, una volta approvate le disposizioni statutarie sulle entrate, dimostrare l'esistenza di variazioni che legittimino l'alterazione del relativo equilibrio.

La ricorrente contesta, ancora, le affermazioni secondo cui le norme impugnate andrebbero valutate separatamente da quelle concernenti il federalismo fiscale (essendo invece congiunto il relativo effetto sull'autonomia finanziaria regionale) e si sarebbe dovuto compensare un precedente squilibrio in danno delle Regioni ordinarie (non essendosi spiegato l'attuale squilibrio in danno di quelle speciali).

Infine, quanto al rispetto del principio di leale collaborazione (desumibile, secondo lo Stato, dall'art. 32, comma 11, della legge n. 183 del 2011), la difesa regionale rileva come proprio la mancata osservanza delle procedure negoziali costituisca un vizio delle norme impugnate.

9.- Con ricorso notificato il 15 novembre 2011 e depositato il successivo 24 novembre (reg. ric. n. 160 del 2011), la Regione Sardegna ha promosso questioni di legittimità costituzionale di alcune disposizioni del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 148 del 2011, e, tra queste, dell'art. 1, comma 9, lettera *b*), per violazione degli artt. 5, 116, 117 e 119 Cost. e degli artt. 1, 3, 4, 5, 7 e 8 della legge cost. n. 3 del 1948, recante lo statuto speciale per la Regione Sardegna.

La ricorrente esordisce rammentando come la norma impugnata incida sulla situazione determinatasi a seguito delle modifiche recate, per mezzo dell'art. 1, comma 834, della legge n. 296 del 2006, all'art. 8 dello statuto speciale della stessa Regione Sardegna. Le nuove misure previste in tema di entrate tributarie non sono state ancora attuate, e la ricorrente ricorda d'aver, per questo, promosso un conflitto di attribuzione tra enti (reg. confl. enti n. 8 del 2011).

La difesa regionale osserva che la riforma dell'art. 8 era derivata dalla palese insufficienza, riconosciuta dallo Stato, delle risorse utilizzabili per l'assolvimento dei propri compiti istituzionali. Ricorda, altresì, che, sebbene modificato con legge ordinaria, il menzionato art. 8 funge da parametro di valutazione della legittimità costituzionale delle norme oggetto dell'odierno ricorso.

9.1.- La Regione Sardegna precisa che la disposizione in esame era già stata impugnata dalla stessa ricorrente nella versione originaria, quella cioè non emendata dalla legge di conversione, considerandone il portato di modifica del comma 3 dell'art. 20 del d.l. n. 98 del 2011. La legge di conversione, successiva al primo ricorso, ha operato una variazione solo formale (sostituendo le parole «di cui a primi due periodi» con le seguenti «di cui ai primi due periodi»). Ugualmente la stessa Regione ritiene di proporre l'odierno ricorso - «fosse pure per tuziorismo» - replicando le censure già a suo tempo proposte riguardo, appunto, al comma 3 dell'art. 20 del d.l. n. 98 del 2011, ed alla cui sintesi si rinvia.

10.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito in giudizio con atto depositato il 23 dicembre 2011, chiedendo che il ricorso della Regione Sardegna sia respinto.

L'Avvocatura generale rileva come le censure della ricorrente reiterino quelle proposte contro il comma 3 dell'art. 20 del d.l. n. 98 del 2011, e siano dunque essenzialmente incentrate sulla mancata attuazione del nuovo regime statutario per i flussi d'entrata. Pertanto, la difesa statale ribadisce che le norme impugnate rispondono ad esigenze urgenti ed insopprimibili di contenimento della spesa, e non possono rappresentare la sede per doglianze che riguardano un diverso oggetto.

11.- Con memoria depositata in data 29 maggio 2012, la Regione Sardegna ha inteso replicare a parte delle osservazioni espresse nell'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri.

Per quanto attiene all'art. 1, comma 9, lettera *b*), del d.l. n. 138 del 2011, nel testo risultante a seguito della relativa conversione in legge, la ricorrente contesta l'obiezione secondo cui le questioni relative all'attuazione dell'art. 8 dello statuto sarebbero irrilevanti ai fini della valutazione di interventi volti al necessario ed urgente contenimento della spesa pubblica. La Regione Sardegna - si osserva - non intende discutere la necessità della propria partecipazione allo sforzo comune, ma chiede che tale partecipazione sia regolata in corrispondenza effettiva al contenuto della norma statutaria.

La necessaria correlazione tra regole del patto di stabilità e concreta attuazione dell'art. 8 dello statuto speciale sarebbe stata, del resto, riconosciuta dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 118 del 2012. In proposito la ricorrente



svolge osservazioni analoghe a quelle espresse con la memoria depositata nel giudizio introdotto con il ricorso n. 96 del 2011, alla cui sintesi si rinvia.

Considerato in diritto

1.- Le Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna, con quattro distinti ricorsi, hanno promosso questioni di legittimità costituzionale di alcune disposizioni del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111, sia nel testo risultante a seguito delle modifiche operate dal successivo decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), in corso di conversione al momento della proposizione dei primi due ricorsi (reg. ric. n. 94 e n. 96 del 2011), sia nel testo vigente dopo la conversione del citato d.l. n. 138 del 2011 ad opera dell'art. 1, comma 1, della legge 14 settembre 2011, n. 148 (reg. ric. n. 139 e n. 160 del 2011).

Tra le disposizioni impugnate dalle due Regioni rileva in questa sede l'art. 20 del d.l. n. 98 del 2011.

In particolare, la Regione Friuli-Venezia Giulia ha impugnato i commi 4 e 5 del menzionato art. 20 (reg. ric. n. 94 del 2011) e l'art. 1, comma 8, del d.l. n. 138 del 2011 (reg. ric. n. 96 del 2011), recante modifiche al testo originario dell'art. 20, comma 5, del d.l. n. 98 del 2011.

La Regione Sardegna ha, invece, impugnato i commi 2, *2-bis*, *2-ter*, *2-quater*, 3, 5 e *17-bis*, dell'art. 20 (reg. ric. n. 139 del 2011) e l'art. 1, comma 9, lettera *b*), del d.l. n. 138 del 2011 (reg. ric. n. 160 del 2011), recante modifiche al testo originario dell'art. 20, comma 3, del d.l. n. 98 del 2011.

Riservata a separate pronunce la decisione sull'impugnazione delle altre disposizioni contenute nei decreti-legge n. 98 e n. 138 del 2011, vengono in esame in questa sede le questioni di legittimità costituzionale relative all'art. 20, commi 2, *2-bis*, *2-ter*, *2-quater*, 3, 4, 5 e *17-bis*, del d.l. n. 98, ed all'art. 1, commi 8 e 9, lettera *b*), del d.l. n. 138.

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

2.- Le questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto i commi 2, *2-bis*, *2-ter* e 3 dell'art. 20 del d.l. n. 98 del 2011, e l'art. 1, comma 9, lettera *b*), del d.l. n. 138 del 2011, possono essere trattate congiuntamente in quanto la Regione Sardegna utilizza, a sostegno della loro fondatezza, le stesse argomentazioni.

2.1.- È opportuna in via preliminare, data la successione degli interventi legislativi sulle norme oggetto di censura, una precisa ricostruzione della disciplina sottoposta dalla ricorrente al vaglio di legittimità di questa Corte.

I commi 2, *2-bis*, *2-ter* e 3 dell'art. 20 del d.l. n. 98 del 2011, sono stati impugnati nel testo risultante a seguito della conversione in legge e delle modifiche operate dal d.l. n. 138 del 2011, prima che quest'ultimo venisse convertito (reg. ric. n. 96 del 2011).

Il solo comma 3 dell'art. 20 è stato modificato in sede di conversione in legge del d.l. n. 138 del 2011, e la Regione Sardegna ha ritenuto di impugnare (reg. ric. n. 160 del 2011) anche la relativa disposizione di modifica (art. 1, comma 9, lettera *b*, del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 148 del 2011).

Il comma 2 dell'art. 20, nel testo vigente al momento dell'impugnazione, stabiliva che, al fine di ripartire - tra gli enti del singolo livello di governo - «l'ammontare del concorso alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica», fissati dal comma 5 dello stesso art. 20 e dall'art. 14 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, i predetti enti fossero divisi, con un apposito decreto ministeriale, «in quattro classi» sulla base di alcuni parametri di virtuosità indicati nelle lettere da *a*) a *l*).

Il comma *2-bis* comprende, tra gli anzidetti parametri di virtuosità, «indicatori quantitativi e qualitativi relativi agli output dei servizi resi».

Il comma *2-ter*, nel testo vigente prima della sua abrogazione, prevedeva che il decreto di cui al comma 2 individuasse «un coefficiente di correzione connesso alla dinamica nel miglioramento conseguito dalle singole amministrazioni».

Il comma 3 dispone, tra l'altro, che gli enti collocati nella classe più virtuosa «non concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica».

Successivamente agli odierni ricorsi, le disposizioni indicate sono state ulteriormente modificate dall'art. 30, commi 2 e 3, della legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2012), che ha, tra l'altro, ridotto da quattro a due le classi di merito degli enti del singolo livello di governo ed ha previsto la decorrenza dell'operatività di alcuni «parametri di virtuosità», indicati dal comma 2



dell'art. 20, a far data dall'anno 2013. Inoltre, l'art. 30, comma 4, della legge n. 183 del 2011 ha disposto l'abrogazione del comma 2-ter dell'art. 20 del d.l. n. 98 del 2011.

La mancata alterazione della sostanza normativa censurata fa sì che le questioni prospettate sul testo dei commi 2, 2-bis e 3 dell'art. 20 del d.l. n. 98 del 2011, come vigente al momento dell'impugnazione, si trasferiscano sul testo oggi in vigore (*ex plurimis*, sentenze n. 30 del 2012 e n. 153 del 2011).

2.2.- Riguardo alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 2-ter, del d.l. n. 98 del 2011 si deve dichiarare la cessazione della materia del contendere, poiché, come sopra rilevato, successivamente alla proposizione degli odierni ricorsi, la norma impugnata è stata abrogata dall'art. 30, comma 4, della legge n. 183 del 2011, senza che sia stato adottato il decreto di cui al comma 2 dell'art. 20.

L'abrogazione della disposizione censurata, unitamente alla sua mancata applicazione nel periodo di vigenza, impone la declaratoria di cessazione della materia del contendere.

2.3.- Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 20, commi 2, 2-bis e 3, del d.l. n. 98 del 2011 non sono fondate.

2.3.1.- L'Avvocatura generale dello Stato ha sostenuto che le norme in oggetto non si applicano alle Regioni speciali e alle Province autonome, in quanto, ai sensi dell'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), gli enti suddetti concorrono al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica «secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti», anche alla luce «degli svantaggi strutturali permanenti, ove ricorrano, dei costi dell'insularità e dei livelli di reddito pro capite che caratterizzano i rispettivi territori o parte di essi».

A conferma di questo assunto, il Presidente del Consiglio ha richiamato il disposto dell'art. 13 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario), e dell'art. 8, comma 4, del decreto legislativo 26 novembre 2010, n. 216 (Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province), norme entrambe applicabili alle sole Regioni a statuto ordinario.

A questi argomenti la difesa regionale, nella memoria depositata in prossimità dell'udienza, ne ha aggiunto altri, pur insistendo per l'accoglimento delle questioni.

Innanzitutto, la ricorrente ha sottolineato che i commi 128 e 129 dell'art. 1 della legge 13 dicembre 2010, n. 220 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2011), richiamati nel comma 3 dell'art. 20 del d.l. n. 98 del 2011, si riferiscono alle sole Regioni di diritto comune, mentre la ripartizione del concorso alla manovra finanziaria delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano è regolata dai commi 131 e 132 del medesimo art. 1.

In secondo luogo, la difesa regionale ha evidenziato come l'art. 32 della legge n. 183 del 2011 richiami i parametri di virtuosità di cui all'art. 20, comma 2, del d.l. n. 98 del 2011 solo con riferimento alle Regioni a statuto ordinario. Al contrario, per le Regioni a statuto speciale e per le Province autonome, l'art. 32, comma 10, della legge n. 183 non opera alcun richiamo ai detti criteri.

2.3.2.- Come ricordato dalla difesa statale, l'art. 27 della legge n. 42 del 2009 dispone: «Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano, nel rispetto degli statuti speciali, concorrono al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ed all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti, nonché al patto di stabilità interno e all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario, secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti, da definire, con le procedure previste dagli statuti medesimi, e secondo il principio di graduale superamento del criterio della spesa storica di cui all'art. 2, comma 2, lettera m)».

La norma riportata possiede una portata generale ed esclude - ove non sia espressamente disposto in senso contrario per casi specifici da una norma successiva - che le previsioni finalizzate al contenimento della spesa pubblica possano essere ritenute applicabili alle Regioni a statuto speciale al di fuori delle particolari procedure previste dai rispettivi statuti. Tale principio è stato successivamente ribadito dalla normativa richiamata dalle parti ed in particolare dall'art. 8, comma 4, del d.lgs. n. 216 del 2010, e dall'art. 1, commi 128 e 129, della legge n. 220 del 2010. Si deve aggiungere che - secondo quanto rilevato dalla difesa della Regione Sardegna - l'art. 32, comma 8, della legge n. 183 del 2011 richiama i parametri di "virtuosità" di cui all'art. 20, comma 2, del d.l. n. 98 del 2011 con esclusivo riferimento alle Regioni a statuto ordinario.

Il comma 1 del medesimo art. 32 stabilisce esplicitamente che anche le Regioni speciali e le Province autonome concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica nel rispetto delle disposizioni contenute nei commi successivi, da ritenersi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi degli artt. 117, terzo comma, e 119, secondo comma, Cost., con ciò confermando che l'estensione alle Regioni speciali delle disposizioni in



materia di finanza deve essere espressamente dichiarata e circoscritta dal legislatore, salva naturalmente ogni valutazione sulla legittimità costituzionale di tale estensione, nei singoli casi in cui essa sia prevista. In caso di silenzio, resta valido il principio generale di cui al citato art. 27 della legge n. 42 del 2009.

Per i motivi esposti, le censure di legittimità costituzionale riguardanti le disposizioni sopra citate devono essere dichiarate non fondate, in quanto le norme in esse contenute non sono applicabili alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e Bolzano.

3.- La Regione Sardegna ha impugnato l'art. 20, comma 2-*quater*, del d.l. n. 98 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 111 del 2011, per violazione dell'art. 3, primo comma, lettera *b*), dello statuto speciale sardo, che riserva alla ricorrente la potestà legislativa in materia di «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni». Il detto parametro statutario sarebbe violato in quanto la disposizione censurata, sostituendo il testo dell'art. 14, comma 31, del d.l. n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 122 del 2010, ed innalzando la soglia demografica per l'individuazione dei Comuni obbligati all'esercizio associato delle funzioni, non potrebbe essere considerata quale norma fondamentale delle riforme economico-sociali della Repubblica e dunque violerebbe la competenza esclusiva della ricorrente.

3.1.- Successivamente all'impugnazione, la disposizione novellata da quella censurata è stata modificata dall'art. 16, comma 24, del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 148 del 2011, che, tra l'altro, ha ulteriormente innalzato, da 5.000 a 10.000 abitanti, «il limite demografico minimo che l'insieme dei Comuni che sono tenuti ad esercitare le funzioni fondamentali in forma associata deve raggiungere», ed ha previsto la possibilità per le Regioni di individuare un «diverso limite demografico», entro due mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del d.l. n. 138 del 2011.

L'art. 29, comma 11-*bis*, del decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 216 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 febbraio 2012, n. 14, ha poi previsto che «I termini temporali e le disposizioni di cui ai commi da 1 a 16, 22, 24, 25 e 27 dell'articolo 16 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, sono prorogati di nove mesi».

Da ultimo, l'art. 19, comma 1, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi dei cittadini) - non ancora convertito in legge - ha ulteriormente prorogato il termine per l'individuazione di un diverso limite demografico da parte delle Regioni («entro i tre mesi antecedenti il primo termine di esercizio associato obbligatorio delle funzioni fondamentali, ai sensi del comma 31-*ter*»).

Le modifiche di cui si è riferito non hanno alterato la portata precettiva della norma impugnata, con la conseguenza che la questione originariamente promossa avverso l'art. 20, comma 2-*quater*, del d.l. n. 98 del 2011 deve ritenersi trasferita sul testo oggi vigente dell'art. 14, comma 31, del d.l. n. 78 del 2010.

3.2.- Nel merito, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 2-*quater*, del d.l. n. 98 del 2011, trasferita sul testo vigente dell'art. 14, comma 31, del d.l. n. 78 del 2010, non è fondata.

Anche in questo caso la difesa statale ha rilevato l'inapplicabilità alle Regioni speciali del comma impugnato per le ragioni già riferite nel punto 2.3.1., alle quali ha aderito, in via subordinata, la ricorrente.

Questa Corte condivide siffatta ricostruzione per i motivi già esposti al punto 2.3.2. Inoltre, con specifico riferimento alla norma qui in esame (comma 2-*quater*), le argomentazioni sopra illustrate trovano conferma in una considerazione ulteriore, desumibile dall'art. 16, comma 29, del d.l. n. 138 del 2011, il quale stabilisce che «Le disposizioni di cui al presente articolo si applicano ai comuni appartenenti alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano nel rispetto degli statuti delle regioni e province medesime, delle relative norme di attuazione e secondo quanto previsto dall'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42».

La previsione richiamata contiene una specifica clausola di salvaguardia che fa salvo, espressamente, il metodo pattizio (ex art. 27 della legge n. 42 del 2009) nella determinazione dei criteri e delle modalità di concorso delle autonomie speciali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica. La scelta di metodo così operata consente di escludere che il legislatore statale abbia voluto rendere direttamente applicabili anche alle autonomie speciali le norme ivi contenute.

Pertanto, la questione promossa dalla Regione Sardegna deve essere dichiarata non fondata, in quanto la norma impugnata non si applica alle Regioni speciali ed alle Province autonome.

4.- Le questioni di legittimità costituzionale concernenti l'art. 20, commi 4 e 5, del d.l. n. 98 del 2011, e l'art. 1, comma 8, del d.l. n. 138 del 2011 sono fondate nei limiti di seguito specificati.

4.1.- Secondo le Regioni Friuli-Venezia Giulia e Sardegna, le norme citate violerebbero gli artt. 3, 5, 116, 117 e 119 Cost., gli artt. 48 e 49 dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia e gli artt. 1, 3, 4, 5, 7 e 8 dello statuto speciale della Regione Sardegna.



In particolare, il comma 4 è impugnato in quanto estende agli anni 2014 e seguenti le misure previste dall'art. 14, comma 1, del d.l. n. 78 del 2010. Il comma 5, come modificato dall'art. 1, comma 8, del d.l. n. 138 del 2011, è impugnato nella parte in cui dispone ulteriori tagli alle spese delle Regioni speciali, a decorrere dall'anno 2012.

Esigenze di connessione oggettiva delle questioni sollevate impongono di esaminare congiuntamente le censure prospettate.

Preliminarmente, occorre rilevare che il testo delle disposizioni impugnate non ha subito modifiche a seguito della conversione in legge del d.l. n. 138 del 2011, sicché la Corte deve pronunciarsi sulle questioni aventi ad oggetto le disposizioni dei commi 4 e 5 nel testo riformulato dal d.l. n. 138 del 2011.

Peraltro, con le modifiche citate da ultimo, il legislatore ha inteso soltanto anticipare nel tempo gli effetti delle misure disposte e variare l'entità dei tagli.

4.2.- Questa Corte si è recentemente espressa sulla non incompatibilità con la Costituzione delle misure disposte con l'art. 14, commi 1 e 2, del d.l. n. 78 del 2010, sul presupposto - richiesto dalla propria costante giurisprudenza - che possono essere ritenute principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi del terzo comma dell'art. 117 Cost., le norme che «si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente e non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi» (sentenza n. 148 del 2012; conformi, *ex plurimis*, sentenze n. 232 del 2011 e n. 326 del 2010).

Con riferimento alle norme oggetto del presente giudizio, si deve osservare che l'estensione a tempo indeterminato delle misure restrittive già previste nella precedente normativa di cui sopra, fa venir meno una delle due condizioni sopra indicate, quella della temporaneità delle restrizioni. Né si potrebbe dire che il carattere transitorio delle suddette misure sia desumibile dall'inciso iniziale del comma 4 dell'art. 20 («Fino all'entrata in vigore di un nuovo patto di stabilità interno»), giacché si tratta di formula priva di riferimenti temporali precisi, che consente il protrarsi sine die delle misure, le quali rimarrebbero così solo nominalmente temporanee.

Al contempo, questa Corte non può stabilire a sua discrezione l'arco temporale di operatività delle norme in esame, così sostituendosi al legislatore. Si tratta, dunque, di dedurre dalla trama normativa censurata un termine finale che consenta di assicurare la natura transitoria delle misure previste e, allo stesso tempo, di non stravolgere gli equilibri della finanza pubblica, specie in relazione all'anno finanziario in corso.

L'esame congiunto dei commi 4 e 5 consente di individuare siffatto *dies ad quem* nell'anno 2014, espressamente richiamato nel comma 4, là dove estende «agli anni 2014 e successivi» le misure previste dall'art. 14, comma 1, del d.l. n. 78 del 2010. Per ragioni di coerenza, lo stesso termine finale va individuato anche in relazione al comma 5, il quale dispone ulteriori misure restrittive «ai medesimi fini di cui al comma 4».

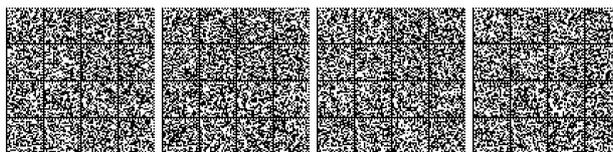
Per i motivi esposti, si deve dichiarare l'illegittimità costituzionale - per violazione dell'art. 119 Cost., degli artt. 48 e 49 dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, e degli artt. 7 e 8 dello statuto speciale della Regione Sardegna - dell'art. 20, comma 4, del d.l. n. 98 del 2011, nella parte in cui estende anche agli anni successivi al 2014 le misure disposte dall'art. 14, comma 1, del d.l. n. 78 del 2010, e del comma 5 dello stesso art. 20, nella parte in cui dispone che le misure previste si applichino, nei confronti delle Regioni speciali, «per gli anni 2012 e successivi» e «a decorrere dall'anno 2012» (lettera *b*), anziché «sino all'anno 2014».

4.3.- Per le medesime ragioni deve essere dichiarata, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale delle restanti parti del comma 5 dell'art. 20 (lettere *a*, *c* e *d*), le quali dispongono ulteriori misure restrittive - in riferimento alle Regioni ordinarie (lettera *a*), alle Province (lettera *c*) ed ai Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti (lettera *d*) - senza indicare un termine finale di operatività delle misure stesse.

L'intervento ablativo concerne pertanto le suddette norme nella parte in cui prevedono che gli interventi restrittivi si applichino, nella misura indicata, «a decorrere dall'anno 2012» (lettera *a*), «a decorrere dall'anno 2013» (lettera *c*), e «a decorrere dall'anno 2013» (lettera *d*), anziché «sino all'anno 2014».

5.- La questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto l'art. 20, comma 17-*bis*, del d.l. n. 98 del 2011, deve essere dichiarata inammissibile per la genericità delle censure. La ricorrente Regione Sardegna si limita infatti ad affermare che «anche in questo caso la mancata considerazione della specificità della condizione della Regione Sardegna vizia la previsione impugnata, in riferimento a tutti i parametri e ai profili sopra evidenziati, che debbono intendersi qui pienamente richiamati».

I parametri cui fa riferimento la difesa regionale sono gli artt. 3, 5, 116, 117 e 119 Cost. e gli artt. 1, 3, 4, 5, 7 e 8 dello statuto speciale della Regione Sardegna. Non sono tuttavia illustrate le ragioni per le quali la ricorrente ritiene che la norma in esame, disponendo una riduzione dei rimborsi e delle compensazioni relativi alle imposte, violi le attribuzioni costituzionali della Regione Sardegna, tutelate dai parametri indicati.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione sull'impugnazione delle altre disposizioni contenute nel decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111, e nel decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 14 settembre 2011, n. 148, promosse dalle Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna, con i ricorsi indicati in epigrafe;

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 20, comma 4, del d.l. n. 98 del 2011, nella parte in cui dispone che le misure previste si applicano «anche agli anni 2014 e successivi», anziché «sino all'anno 2014»;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 20, comma 5, lettera b), del d.l. n. 98 del 2011, nella parte in cui dispone che le misure previste si applicano «per gli anni 2012 e successivi», anziché «sino all'anno 2014», e «a decorrere dall'anno 2012», anziché «sino all'anno 2014»;

3) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale dell'art. 20, comma 5, lettera a), del d.l. n. 98 del 2011, nella parte in cui dispone che le misure previste si applicano «a decorrere dall'anno 2012», anziché «sino all'anno 2014»;

4) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale dell'art. 20, comma 5, lettere c) e d), del d.l. n. 98 del 2011, nella parte in cui dispongono che le misure previste si applicano «a decorrere dall'anno 2013», anziché «sino all'anno 2014»;

5) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 17-bis, del d.l. n. 98 del 2011, promosse dalla Regione Sardegna, per violazione degli artt. 3, 5, 116, 117 e 119 della Costituzione e degli artt. 1, 3, 4, 5, 7 e 8 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna);

6) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 20, commi 2, 2-bis e 3, del d.l. n. 98 del 2011, promosse dalla Regione Sardegna, per violazione degli artt. 3, 5, 116, 117 e 119 Cost. e degli artt. 1, 3, 4, 5, 7 e 8 della legge cost. n. 3 del 1948;

7) dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 2-quater, del d.l. n. 98 del 2011, trasferita sul testo vigente dell'art. 14, comma 31, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, promossa dalla Regione Sardegna, per violazione dell'art. 3, primo comma, lettera b), della legge cost. n. 3 del 1948;

8) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 2-ter, del d.l. n. 98 del 2011, promosse dalla Regione Sardegna, per violazione degli artt. 3, 5, 116, 117 e 119 Cost. e degli artt. 1, 3, 4, 5, 7 e 8 della legge cost. n. 3 del 1948.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 luglio 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, *Presidente*

Gaetano SILVESTRI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 19 luglio 2012.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 194

Ordinanza 17 - 19 luglio 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ordinamento militare - Pensione privilegiata - Giudizio pensionistico contabile - Consulenza tecnica d'ufficio - Pareri medico-legali richiesti ai collegi medici istituiti presso le pubbliche amministrazioni - Partecipazione dei consulenti di parte - Asserita inapplicabilità delle garanzie processuali riconosciute dal codice di procedura civile - Asserito deficit di contraddittorio - Difetto di motivazione sulla rilevanza - Errata individuazione della norma censurata - Omesso tentativo di ricercare un'interpretazione conforme a Costituzione - Manifesta inammissibilità della questione.

- D.lgs. 15 marzo 2010, n. 66, art. 189.
- Costituzione, artt. 24 e 111.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

Giudici : Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI,
ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 189 del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare), promosso dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Puglia, nel procedimento vertente tra D.G.V. e il Ministero della difesa, con ordinanza del 18 ottobre 2011, iscritta al n. 21 del registro ordinanze 2012 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 9, prima serie speciale, dell'anno 2012.

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

udito nella camera di consiglio del 6 giugno 2012 il Giudice relatore Aldo Carosi.

Ritenuto che con ordinanza del 18 ottobre 2011, la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Puglia, in composizione monocratica, in qualità di giudice delle pensioni, ha sollevato, in riferimento agli articoli 24 e 111 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 189 del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare), la cui rubrica reca: «Collegio medico legale»;

che la norma censurata disciplina nel dettaglio la composizione del Collegio medico legale, organo collegiale istituito alle dipendenze del Ministero della difesa, deputato ad esprimere pareri medico-legali e ad eseguire le visite dirette ordinate dal Ministero della difesa e dalle sezioni giurisdizionali della Corte dei conti;

che la questione è sorta nell'ambito di un giudizio promosso da un militare di leva in congedo nei confronti del Ministero della difesa, al fine di conseguire il riconoscimento dell'infermità contratta per causa di servizio e quindi la concessione della pensione privilegiata;

che, secondo quanto riferisce il giudice rimettente, il ricorrente, all'udienza pubblica dell'8 giugno 2011, si doleva dell'erroneità del giudizio medico-legale espresso dalla Commissione medica ospedaliera (C.M.O.) istituita presso l'Ospedale di Bari, che aveva respinto l'istanza pensionistica, e chiedeva che venisse acquisito il parere del Collegio medico legale (C.M.L.) presso il Ministero della difesa, previa proposizione di questione di costituzionalità, per violazione degli artt. 3, 24, 101 e 111 della Costituzione;

che il giudice *a quo* premette che la legislazione vigente prevede specificamente la facoltà, per le sezioni giurisdizionali della Corte dei conti, di richiedere "pareri" al C.M.L. del Ministero della difesa, alla sezione di tale Collegio



istituito presso la sede centrale della Corte dei conti in Roma, nonché agli ospedali militari o civili aventi sede nella Regione, oltre che all'Ufficio medico legale presso il Ministero della salute, e che le sezioni riunite della Corte dei conti hanno affermato che il giudice contabile, nei giudizi pensionistici, ha la facoltà, ai sensi degli artt. 15, primo comma, e 26 del regio decreto 13 agosto 1933, n. 1038 (Approvazione del regolamento di procedura per i giudizi innanzi alla Corte dei conti), nonché degli artt. 73 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 (Approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti) e 2, comma 4, del decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 gennaio 1994, n. 19, di disporre consulenze tecniche d'ufficio secondo le norme del codice di procedura civile, affidandole a professionisti privati;

che, secondo il rimettente, anche dopo tale pronunciamento non si è riscontrato un sostanziale cambiamento della prassi giudiziaria, poco incline ad utilizzare lo strumento della consulenza tecnica d'ufficio, dandosi preferenza ai pareri richiesti agli organi istituiti presso le pubbliche amministrazioni, sicché il ricorso a tali organi pubblici risulterebbe essere, ancora, lo strumento prediletto dal giudice contabile;

che, secondo il giudice *a quo*, seppure alcune questioni siano già state esaminate dalla Corte costituzionale (ordinanze n. 131 del 1998 e n. 248 del 2007), residuerebbe ancora quella concernente la pienezza del contraddittorio tecnico, da assicurare attraverso la presenza dei consulenti di parte, che postulerebbe la necessità di un controllo dell'elaborazione peritale sin dal suo momento genetico e non *ex post*;

che, ai fini della questione di legittimità costituzionale odierna, il giudice rimettente ritiene di rilievo l'affermazione di questa Corte contenuta nella ordinanza n. 248 del 2007, là dove si precisa che l'art. 2 della legge 8 ottobre 1984, n. 658 (Istituzione in Cagliari di una sezione giurisdizionale e delle sezioni riunite della Corte dei conti), nel consentire alla Corte dei conti di ricorrere indifferentemente agli ospedali militari e civili, offre al giudice «che non voglia utilizzare lo strumento della consulenza tecnica d'ufficio» la possibilità di rivolgersi, nei casi in cui il giudizio si svolga nei confronti del Ministero della difesa, anziché agli ospedali militari, a quelli civili; sicché, prosegue il giudice *a quo*, si dovrebbe ritenere che la Corte costituzionale abbia «dato per assodato» che la consulenza tecnica d'ufficio sia un mezzo di indagine istruttoria alternativo all'acquisizione in sede giudiziaria dei «pareri» medico-legali di organi pubblici espressamente individuati;

che nella questione proposta, precisa la Corte dei conti, non verrebbe in discussione la possibilità per il giudice delle pensioni di richiedere «pareri» al Collegio medico-legale presso il Ministero della difesa o agli altri organi istituiti presso altre amministrazioni pubbliche, né la questione concernente l'«imparzialità» dei suddetti organi, ma piuttosto il deficit di contraddittorio nel procedimento che si svolge innanzi agli stessi, che non possono essere qualificati come consulenti tecnici d'ufficio;

che, in proposito, il rimettente osserva che nello svolgimento della consulenza è fondamentale l'attuazione del principio del contraddittorio, e ciò significa che ciascuna parte ha il diritto di essere ascoltata e di poter partecipare alla formazione del convincimento del giudice, e che tale principio troverebbe la sua attuazione nella disposizione del codice di procedura civile secondo il quale le parti possono partecipare alle operazioni svolte dal perito e presentare osservazioni ed istanze (ex art. 194, secondo comma, codice di procedura civile);

che, tuttavia, secondo la Corte dei conti rimettente, a differenza di quanto previsto dalla disciplina del codice di rito civile, gli organi tecnici delle pubbliche amministrazioni non sarebbero tenuti a rispettare il contraddittorio nella fase di formazione del parere tecnico, mentre l'effettività del diritto di agire e di difendersi dovrebbe invece consentire ad ogni interessato di potersi fare assistere da un tecnico che abbia le conoscenze specialistiche che la materia richiede; non potendosi quindi ritenere identiche le garanzie processuali inerenti ai predetti pareri a quelle che sono assicurate ai pareri resi dal consulente tecnico d'ufficio secondo le norme del codice di procedura civile, sussisterebbero, secondo la Corte dei conti, i presupposti per investire la Corte costituzionale della questione concernente la violazione degli artt. 24 e 111 Cost., restando irrisolta sul piano legislativo la compatibilità dei pareri medico-legali - acquisiti facendo ricorso ai collegi medici di cui sopra - con i principi di un giusto processo contabile, rispettoso delle esigenze difensive delle parti, svolte all'interno di un contraddittorio sulle prove;

che difatti, secondo il rimettente, l'art. 189 del codice militare prevede soltanto - al comma 9 - che «il presidente del Collegio medico-legale può richiedere l'intervento, con parere consultivo e senza diritto di voto, di medici estranei al collegio, scelti tra specialisti civili, docenti universitari (...)», senza disporre che si applichino le norme sulla consulenza tecnica d'ufficio del codice di rito civile;

che, conclusivamente, la Corte dei conti precisa che la questione di legittimità costituzionale, oltre che non manifestamente infondata, si presenta come rilevante nel giudizio *a quo*, ai fini dell'applicazione delle norme del codice di procedura civile, nel senso di consentire la partecipazione dei consulenti di parte;

che nel presente giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha concluso per la non fondatezza della questione;



che la difesa erariale si richiama alla sentenza della Corte dei conti, sezioni riunite, n. 10/QM, depositata il 22 novembre 2007, evidenziando che in tale occasione è stato affermato che il giudice delle pensioni può avvalersi della consulenza tecnica d'ufficio, secondo le norme del codice di procedura civile, affiancando ai consulenti pubblici i consulenti nominati anche tra i professionisti privati, ai sensi degli artt. 15, primo comma, e 26 del r.d. n. 1038 del 1933, dell'art. 73 del r.d. n. 1214 del 1934 e dell'art. 2, comma 4, del d.l. n. 453 del 1993, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 19 del 1994. Al riguardo, la difesa erariale evidenzia che si tratta di un significativo e progressivo riavvicinamento del processo pensionistico alla normativa processuale contenuta nel codice di rito, al quale il citato art. 26 rinvia "in senso dinamico", così garantendo l'attuazione dell'art. 24 Cost.;

che pertanto, secondo la difesa erariale, non vi sarebbero ragioni per dubitare della legittimità costituzionale della scelta legislativa espressa dalla disposizione censurata, trattandosi di norma che indica per il processo contabile un modello del tutto compatibile con i principi costituzionali.

Considerato che il dubbio sollevato dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Puglia, in composizione monocratica, in qualità di giudice delle pensioni, investe l'articolo 189 del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare);

che ad avviso del giudice rimettente tale norma, nel prevedere in particolare al comma 9 solamente che «il presidente del Collegio medico-legale può richiedere l'intervento, con parere consultivo e senza diritto di voto, di medici estranei al collegio, scelti tra specialisti civili, docenti universitari (...)», si porrebbe in contrasto con gli artt. 24 e 111 della Costituzione, in quanto, non disponendo che si applichino le norme sulla consulenza tecnica d'ufficio prevista dal codice di procedura civile e non consentendo, quindi, la presenza di consulenti tecnici di parte, non garantirebbe l'effettivo contraddittorio delle parti;

che la questione è manifestamente inammissibile;

che l'ordinanza di rimessione si limita a richiamare brevemente lo svolgimento del processo («il ricorrente si duole della erroneità del giudizio medico-legale espresso dalla C.M.O. di Bari, chiedendo che venga acquisito il parere del C.M.L. presso il Ministero della difesa, previa questione di costituzionalità, siccome in epigrafe indicato, per violazione degli artt. 3, 24, 101 e 111 Cost.») e, motivando sulla rilevanza della questione, conclude direttamente affermando che essa «(...) si presenta come rilevante nel presente giudizio, ai fini dell'applicazione delle norme del codice di procedura civile nel senso di consentire la partecipazione dei consulenti di parte»;

che, sebbene indubbiamente il giudice possieda ampia discrezionalità nel decidere se ricorrere all'ausilio di un consulente tecnico, nondimeno, il rimettente non dà conto alcuno delle ragioni che lo avrebbero condotto alla specifica scelta di tale mezzo istruttorio piuttosto che di quello, indicato come alternativo, consistente nella consulenza tecnica d'ufficio, che gli avrebbe senz'altro consentito di assegnare alle parti un termine per la nomina dei rispettivi consulenti;

che infatti, solo nel caso in cui il giudice avesse espressamente argomentato sia sulla necessità di dover procedere ad un accertamento tecnico, sia sull'opportunità di affidarlo al C.M.L. presso il Ministero della difesa - piuttosto che ricorrere alla consulenza tecnica d'ufficio -, avrebbe acquistato rilievo l'individuazione del "regime processuale" cui doveva assoggettarsi il suddetto mezzo istruttorio, e quindi anche la questione concernente l'applicabilità o meno delle regole dettate dal codice di procedura civile a presidio del contraddittorio;

che, inoltre, pare evidente che il giudice rimettente abbia errato nell'individuazione della norma censurata, tenuto conto che egli indica unicamente l'art. 189 del codice dell'ordinamento militare, ed in particolare il comma 9, disposizione che però considera l'ipotesi dell'integrazione dell'organo collegiale militare con ulteriori componenti: medici, estranei al collegio, scelti tra specialisti civili o docenti universitari, che possono essere chiamati ad esprimere un parere consultivo senza diritto di voto e che vanno ad integrare il Collegio nella sua composizione ordinaria se, con riguardo al caso di specie da affrontare, esso fosse privo di determinate competenze specialistiche. Tuttavia, il suddetto comma, come del resto l'intero art. 189 oggetto della censura, non prende in considerazione né il procedimento né il ruolo delle parti o quello dei loro consulenti tecnici. Infatti, i consulenti tecnici di parte prestano la loro opera professionale in favore delle parti che li hanno incaricati e sono legati unicamente alle medesime in ragione di tale rapporto fiduciario. Essi sono quindi esclusi da ogni relazione con il giudice ed i suoi ausiliari. Non vi è ragione alcuna, quindi, che l'art. 189 in questione, trattando della composizione del collegio, dovesse in quella sede prendere in considerazione anche il ruolo dei consulenti tecnici delle parti. D'altronde, lo stesso codice di procedura civile, considera il consulente tecnico d'ufficio al Titolo I, Capo III, tra gli «ausiliari del giudice» (art. 61 e seguenti del codice di procedura civile ed art. 13 e seguenti disp. att. cod. proc. civ.), mentre il consulente tecnico di parte è menzionato al Titolo III, capo I, tra i «difensori» (art. 87 cod. proc. civ.);



che, invece, non sono stati fatti oggetto di censura da parte del giudice *a quo* né il successivo art. 190 del codice dell'ordinamento militare, che pure prevede il funzionamento del medesimo collegio ripartito in sezioni, né, soprattutto, le altre disposizioni che consentono al giudice contabile delle pensioni di chiedere i pareri ai suddetti organi tecnici nell'ambito del relativo processo (art. 2, comma 4, del d.l. n. 453 del 1993, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 19 del 1994, artt. 15, primo comma, e 26 del r.d. n. 1038 del 1933, nonché art. 73 del r.d. n. 1214 del 1934);

che, infine, manca nell'ordinanza di rimessione ogni cenno al tentativo di ricercare un'interpretazione conforme alla Costituzione, prima di sollevare la questione di legittimità (*ex plurimis*, sentenze n. 301 del 2003 e n. 356 del 1996), essendosi limitato il giudice *a quo* a richiamare una precedente affermazione di questa Corte, dalla quale pretenderebbe di dedurre il riconoscimento di tratti di "alternatività" dei pareri resi dagli organi collegiali istituiti presso le pubbliche amministrazioni rispetto a quelli resi dai consulenti nominati dal giudice secondo il codice del rito civile;

che non è svolto, in particolare, alcun argomento per sostenere che tali supposte diversità condurrebbero a connotare i pareri suddetti come completamente impermeabili alla disciplina contenuta nel codice di procedura civile, insensibili quindi anche al "rinvio dinamico" disposto dall'art. 26 del r.d. n. 1038 del 1933, e neppure suscettibili di trovare regolazione integrativa da parte del giudice, facendo uso dei poteri accordati dall'art. 15 del medesimo r.d.;

che, nemmeno, il giudice *a quo* dà minimamente conto di un dubbio residuo che si mostrasse irriducibile ad ogni tentativo di interpretazione costituzionalmente conforme, né riferisce dell'esistenza di un diritto vivente che lo avrebbe costretto necessariamente verso l'interpretazione che egli sospetta affetta da incostituzionalità. In proposito, ha recentemente affermato questa Corte nell'ordinanza n. 26 del 2012 che «(...) in un contesto caratterizzato dall'ampia discrezionalità di cui gode il legislatore in tema di disciplina del processo e di conformazione degli istituti processuali (sentenza n. 17 del 2011; ordinanza n. 141 del 2011), (...) la prospettata questione risulta viziata da una non compiuta sperimentazione da parte del rimettente stesso del doveroso tentativo di dare una interpretazione costituzionalmente conforme delle norme impugnate (ordinanze n. 101, n. 103 e n. 212 del 2011), sembrando piuttosto che egli cerchi di utilizzare in modo improprio e distorto l'incidente di costituzionalità, nel tentativo di ottenere dalla Corte un avallo interpretativo (ordinanza n. 139 del 2011)».

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 e 9, comma 2, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 189 del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare), sollevata, in riferimento agli artt. 24 e 111 della Costituzione, dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Puglia, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 luglio 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, *Presidente*

Aldo CAROSI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 19 luglio 2012.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 195

Ordinanza 17 - 19 luglio 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Beni ubicati in Sicilia che perdono la destinazione a servizi di carattere nazionale - Assoggettabilità al regime della “permuta demaniale” da parte dello Stato - Asserito contrasto con lo statuto che prevede in via generale l’assegnazione alla Regione dei beni demaniali e patrimoniali - Evocazione di parametro immotivata - Evocazione di disciplina statutaria non pertinente - Censura avente un profilo esclusivamente dominicale, atta a configurare una *vindicatio rei* - Difetto di motivazione sulla rilevanza - Manifesta inammissibilità della questione.

- D.l. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148), art. 6, comma 6-ter.
- Statuto della Regione siciliana, artt. 32 e 33; d.P.R. 1 dicembre 1961, n. 1825.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

Giudici : Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI,
ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell’articolo 6, comma 6-ter, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, promosso dalla Regione siciliana con ricorso notificato il 15 novembre 2011, depositato in cancelleria il 23 novembre 2011 ed iscritto al n. 140 del registro ricorsi 2011.

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

udito nell’udienza pubblica del 19 giugno 2012 il Giudice relatore Paolo Grossi;

uditi l’avvocato Paolo Chiapparrone per la Regione siciliana e l’avvocato dello Stato Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto che, con atto notificato il 15 novembre 2011 (reg. ric. n. 140 del 2011), la Regione siciliana ha proposto ricorso in via principale per la dichiarazione di illegittimità costituzionale di numerose disposizioni del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148 e, tra queste, dell’articolo 6, comma 6-ter, per violazione degli artt. 32 e 33 dello statuto della Regione siciliana, approvato con il regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, nonché delle relative norme di attuazione in materia di demanio e patrimonio, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 1° dicembre 1961, n. 1825 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia di demanio e patrimonio);

che, nella prospettazione della ricorrente, la previsione di cui al predetto art. 6, comma 6-ter - secondo il quale possono costituire oggetto di «permuta demaniale» da parte dello Stato anche quei beni che, ubicati in Sicilia, perdano, con ciò, la loro destinazione a servizi di carattere nazionale - si porrebbe in contrasto, in particolare, con l’art. 32 dello statuto, il quale esclude dal trasferimento al demanio regionale soltanto i beni che «interessano la difesa o servizi di carattere nazionale»;

che, venendo meno tale destinazione, insita nella permuta, la relativa titolarità dovrebbe essere trasferita alla Regione, dal momento che la ragione del trasferimento si fonderebbe non su un criterio contabile-patrimoniale, ma su un criterio esclusivamente funzionale, come già osservato nel giudizio per conflitto di attribuzione relativo alla dismissione di beni del demanio militare, pendente all’atto del ricorso;



che si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dalla Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso venga rigettato «in quanto inammissibile e/o infondato»;

che, a proposito della impugnativa specificamente relativa all'art. 6, comma 6-ter, del decreto-legge censurato, la misura sarebbe legittima, dal momento che l'espressa «esclusione di tutti i beni comunque trasferibili agli enti pubblici territoriali ai sensi del decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85» eliminerebbe in radice qualsiasi possibile violazione delle prerogative regionali stabilite dagli artt. 32 e 33 dello statuto e dalle relative norme di attuazione;

che, in particolare, la prospettata lesione dei parametri evocati (nella parte in diritto del ricorso si richiama, però, solo l'art. 32) non sussisterebbe in quanto la norma impugnata, nel prevedere le operazioni di permuta di beni statali con immobili adeguati all'uso governativo, farebbe riferimento allo scambio di beni «appartenenti al demanio ed al patrimonio dello Stato ritenuti inadeguati», rendendo dunque incongruo il parametro statutario richiamato, considerato che «il venir meno dell'utilizzo istituzionale è condizione di per sé sufficiente a far rientrare i beni immobili nella categoria del patrimonio dello Stato, disciplinato dall'art. 33 dello Statuto»;

che, infatti, lo Stato potrebbe liberamente valutare, in ordine ai beni immobili presenti nel territorio regionale e ritenuti inadeguati all'uso governativo, se operare per essi la permuta a norma della disposizione impugnata o provvedere al relativo trasferimento alla Regione (l'Avvocatura richiama, in proposito, il parere del Consiglio di Stato n. 1199 del 2005);

che la norma impugnata avrebbe solo «l'obiettivo di razionalizzare la spesa delle amministrazioni pubbliche consentendo, attraverso le operazioni di permuta ivi richiamate, riguardanti beni non più utilizzabili e disponibili, di rilasciare immobili di terzi condotti in locazione passiva dalle pubbliche amministrazioni ovvero appartenenti al demanio e al patrimonio dello Stato ritenuti inadeguati»;

che, infine, le doglianze sarebbero infondate anche alla luce dell'art. 19-bis del decreto-legge impugnato, secondo cui l'attuazione delle relative disposizioni deve avvenire, per le autonomie speciali, nel rispetto degli statuti di autonomia e delle relative norme di attuazione e, dunque, anche di quanto previsto dall'art. 32 dello statuto della Regione siciliana.

Considerato che la Regione siciliana ha promosso in via principale questione di legittimità costituzionale di numerose disposizioni del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148 e, tra queste, dell'articolo 6, comma 6-ter, per violazione degli artt. 32 e 33 dello statuto della Regione siciliana, approvato con il regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, nonché delle relative norme di attuazione in materia di demanio e patrimonio, adottate con decreto del Presidente della Repubblica 1° dicembre 1961, n. 1825 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia di demanio e patrimonio);

che va riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale relative ad altre disposizioni del predetto decreto-legge n. 138 del 2011, impuginate con il medesimo ricorso di cui al presente giudizio;

che il ricorrente deduce che il predetto art. 6, comma 6-ter, del d.l. n. 138 del 2011 - nel prevedere che possano costituire oggetto di «permuta demaniale» da parte dello Stato anche quei beni che, ubicati in Sicilia, perdono la loro destinazione a servizi di carattere nazionale - verrebbe a porsi in contrasto, in particolare, con l'art. 32 dello statuto, il quale esclude dal trasferimento al demanio regionale i beni che «interessano la difesa o servizi di carattere nazionale»; sicché, venendo meno tale destinazione, insita nella permuta, la relativa titolarità dovrebbe essere trasferita alla Regione, dal momento che il trasferimento dovrebbe fondarsi non su un criterio contabile-patrimoniale, ma su un criterio esclusivamente funzionale;

che, quanto alle censure riferite all'art. 32 del medesimo statuto, va rilevato come lo stesso preveda, in via generale, l'assegnazione alla Regione siciliana dei beni del demanio dello Stato, comprese le acque pubbliche, «esistenti nella Regione», fatta eccezione per quelli che interessino «la difesa dello Stato o servizi di carattere nazionale»;

che, a sua volta, il successivo art. 33 stabilisce, invece, che «sono altresì assegnati alla Regione e costituiscono il suo patrimonio i beni dello Stato oggi esistenti nel territorio della Regione e non appartenenti alla categoria dei beni demaniali»;

che, al riguardo, deve subito rilevarsi come la questione si presenti manifestamente inammissibile in riferimento all'art. 33 dello statuto regionale, evocato come parametro esclusivamente nel dispositivo del ricorso, senza alcuno specifico sviluppo argomentativo nel corpo motivazionale del ricorso medesimo;

che dal coordinato raffronto tra i due indicati parametri statuari e dalla espressa enunciazione del termine di riferimento («oggi») circa la data di «esistenza» dei beni nel territorio della Regione, ancorché riferita in modo espresso soltanto ai beni del patrimonio, questa Corte ha tratto spunto per affermare la necessità di procedere ad una lettura unitaria del momento in cui deve ritenersi avvenuto il trasferimento dei beni dallo Stato alla Regione, indicandolo in quello della entrata in vigore dello statuto regionale (sentenze n. 31 del 1959 e n. 383 del 1991), secondo una linea, d'altra parte, recepita anche dalle disposizioni di attuazione dello statuto, dettate, *in parte qua*, dal già richiamato d.P.R. n. 1825 del 1961;

che, di conseguenza, la disciplina statutaria evocata dalla Regione ricorrente finisce per risultare non pertinente, proprio perché non suscettibile di produrre effetto rispetto alle situazioni sopravvenute alla data di entrata in vigore delle disposizioni medesime;



che, per altro verso, non può non sottolinearsi come la disposizione oggetto di impugnativa si limiti a disciplinare l'ipotesi della permuta di beni appartenenti allo Stato con immobili ritenuti «adeguati all'uso governativo», al dichiarato scopo di consentire il rilascio di immobili di terzi attualmente condotti in locazione passiva dalla pubblica amministrazione ovvero appartenenti al demanio e al patrimonio dello Stato e reputati «inadeguati»;

che, pertanto, la normativa in questione, lungi dall'esprimere una scelta genericamente «dismissiva» di beni statali, o lato sensu abdicativa, con correlativa e automatica perdita della qualità e della destinazione pubblica, implica semmai, con la permuta, una mera traslazione dei connotati pubblicistici - persistenti quanto meno su di un piano funzionale - da un immobile ad un altro, al fine di consentirne una gestione economicamente più vantaggiosa, secondo una linea di scelte legislative venutasi ormai a sedimentare nel corso degli ultimi anni;

che, alla stregua di tali rilievi, e di riflesso, la censura mossa dalla Regione ricorrente finisce per investire, piuttosto che - come previsto per il rimedio di cui all'art. 127 Cost. - una pretesa menomazione nella sfera delle proprie attribuzioni legislative costituzionalmente garantite, un profilo esclusivamente dominicale, in riferimento al potere di disposizione degli specifici beni che potranno formare oggetto dei provvedimenti di permuta, configurando, così, una tipica vindicatio rei, suscettibile di eventuale tutela nelle competenti sedi giurisdizionali comuni (in particolare, la sentenza n. 319 del 2011, che ha definito il giudizio per conflitto di attribuzione menzionato nell'atto di ricorso);

che, infine, la Regione ricorrente ha del tutto omesso di considerare - quanto meno per negarne il rilievo agli effetti del prospettato dubbio di costituzionalità - sia, da un lato, che la stessa disposizione impugnata espressamente esclude dalle operazioni di permuta «tutti i beni comunque trasferibili agli enti pubblici territoriali ai sensi del decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85, fermo restando quanto previsto dall'articolo 2, comma 196-bis, della legge 23 dicembre 2009, n. 191»; sia, dall'altro lato, che l'art. 19-bis dello stesso d.l. n. 138 del 2011, altrettanto espressamente, prevede che l'attuazione delle relative disposizioni debba avvenire, nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome di Trento e Bolzano, «nel rispetto dei loro statuti e delle relative norme di attuazione e secondo quanto previsto dall'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42»;

che la questione proposta deve, pertanto, essere dichiarata manifestamente inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), promosse con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 6, comma 6-ter, del suddetto decreto-legge n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, promossa, in riferimento agli articoli 32 e 33 dello statuto della Regione siciliana, approvato con il regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, nonché alle relative norme di attuazione in materia di demanio e patrimonio, adottate con decreto del Presidente della Repubblica 1° dicembre 1961, n. 1825 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia di demanio e patrimonio), dalla Regione siciliana con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 luglio 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, *Presidente*

Paolo GROSSI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 19 luglio 2012.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 196

Ordinanza 20 giugno - 19 luglio 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Aborto e interruzione volontaria della gravidanza - Gestante minorenni - Richiesta di interruzione della gravidanza senza informarne i genitori - Provvedimento di “autorizzazione a decidere” del giudice tutelare - Asserita violazione del diritto alla vita, del diritto alla salute, dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario in tema di tutela dell’embrione umano - Esclusiva spettanza alla donna della decisione sull’an - Irrelevanza della questione nel giudizio a quo - Manifesta inammissibilità.

- Legge 22 maggio 1978, n. 194, art. 4.
- Costituzione, artt. 2, 32, primo comma, 11 e 117.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

Giudici : Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell’articolo 4 della legge 22 maggio 1978, n. 194 (Norme per la tutela sociale della maternità e sull’interruzione volontaria della gravidanza), promosso dal Giudice tutelare del Tribunale ordinario di Spoleto nel procedimento relativo a F.N., con ordinanza del 3 gennaio 2012, iscritta al n. 60 del registro ordinanze 2012 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 16, prima serie speciale, dell’anno 2012.

Visto l’atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 20 giugno 2012 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli.

Ritenuto che - nel corso di un procedimento ex articolo 12 della legge 22 maggio 1978, n. 194 (Norme per la tutela sociale della maternità e sull’interruzione volontaria della gravidanza), attivato a seguito della richiesta, del locale Consultorio familiare, di autorizzare una minorenni a decidere l’interruzione volontaria della gravidanza senza informarne i genitori - l’adito Giudice tutelare del Tribunale ordinario di Spoleto ha sollevato, con ordinanza emessa il 3 gennaio 2012, questione di legittimità costituzionale dell’articolo 4 della predetta legge n. 194, nella parte in cui prevede la facoltà della donna, in presenza delle condizioni ivi stabilite, di procedere volontariamente alla interruzione volontaria della gravidanza entro i primi novanta giorni dal concepimento, per contrasto con gli articoli 2, 32, primo comma, 11 e 117, primo comma della Costituzione;

che, presupposta la rilevanza di tal questione, il rimettente ne ha motivato la non manifesta infondatezza, con richiamo, in premessa, alla sentenza della Corte di giustizia dell’Unione europea del 18 ottobre 2011 - resa nel procedimento C-34/10, Brüstle contro Greenpeace e V., e recante l’interpretazione dell’articolo 6, numero 2, lettera c), della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 98/44/CE, sulla protezione giuridica delle invenzioni biotecnologiche - la quale avrebbe, a suo avviso, attribuito, in modo inequivoco, assoluto rilievo giuridico all’embrione umano, non solo definendolo tale sin dalla fecondazione, ma considerandolo anche un “soggetto” di primario valore assoluto;



che - in applicazione, sempre secondo il giudice *a quo*, di tale principio, cui egli attribuisce efficacia diretta e vincolante per tutti gli Stati membri - risulterebbero, conseguentemente, lesi, dalla norma denunciata, i precetti costituzionali:

- dell'articolo 2, che garantisce il diritto alla vita anche nello stadio della sua formazione mediante il progressivo sviluppo delle cellule germinali;

- dell'articolo 32, primo comma, poiché la volontaria distruzione dell'embrione umano recherebbe *vulnus* al diritto alla salute, parimenti riconosciuto a chiunque possieda una individualità giuridicamente rilevante;

- degli articoli 11 e 117, primo comma, per elusione dei vincoli derivanti, al legislatore nazionale, dal principio dell'ordinamento comunitario in tema, appunto di tutela dell'embrione umano, come essere provvisto di autonoma soggettività giuridica;

che è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, con il patrocinio dell'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso per la manifesta inammissibilità della questione, per irrilevanza; e, nel merito, per la sua non fondatezza per assoluta inconferenza del dictum della Corte di giustizia europea, non altro recante che una «definizione dell'embrione umano ai soli specifici, e limitati fini, della individuazione di cosa costituisce invenzione biotecnologica brevettabile ai sensi della citata direttiva 98/44/CE»;

che, inoltre, secondo l'Avvocatura, «proprio dalla diversa natura dei valori che vengono coinvolti dal presente giudizio, che (...) altro non concerne se non il bilanciamento tra la libera autodeterminazione e la tutela della salute della donna e la tutela dell'aspettativa di vita del nascituro, discende l'impossibilità per il c.d. principio della primazia del diritto europeo di operare. Ciò in virtù della “teoria dei contro limiti”, in base al[la] quale la “ritrazione” del diritto interno nei confronti del diritto comunitario non opera “in riferimento ai principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale e ai diritti inalienabili della persona umana”».

Considerato che la riferita questione di costituzionalità è stata sollevata nel corso, come detto, di un procedimento di volontaria giurisdizione ex articolo 12 della citata legge n. 194 del 1978;

che - a riguardo del provvedimento di “autorizzazione a decidere” che, in tal procedura, è chiesto al giudice tutelare di pronunciare - già nella sentenza n. 196 del 1987 questa Corte ha precisato che esso ha contenuto «unicamente di integrazione, della volontà della minorenne, per i vincoli gravanti sulla sua capacità d'agire», rimanendo quindi «esterno alla procedura di riscontro, nel concreto, dei parametri previsti dal legislatore per potersi procedere all'interruzione gravidica»; sicché, «una volta che i disposti accertamenti siansi identificati quale antifatto specifico e presupposto di carattere tecnico, al magistrato non sarebbe possibile discostarsene; intervenendo egli, come si è chiarito, nella sola generica sfera della capacità (o incapacità) del soggetto, tal quale viene a verificarsi per altre consimili fattispecie (per gli interdicensi, ad esempio, ai sensi dell'articolo 414 cod. civ.)»;

che le medesime considerazioni si trovano ribadite nelle ordinanze n. 463 del 1988 e n. 293 del 1993;

che, anche di recente, è stato ancora una volta riaffermato, nella ordinanza n. 126 del 2012, come, conformemente alla sopra identificata funzione del procedimento dinanzi al giudice tutelare, sia «attribuito a tale giudice - in tutti i casi in cui l'assenso dei genitori o degli esercenti la tutela non sia o non possa essere espresso - il compito di “autorizzazione a decidere”, un compito che (alla stregua della stessa espressione usata per indicarlo dall'art. 12, secondo comma, della legge n. 194 del 1978) non può configurarsi come potestà co-decisionale, la decisione essendo rimessa - alle condizioni ivi previste - soltanto alla responsabilità della donna» (ordinanza n. 76 del 1996); e che «il provvedimento del giudice tutelare risponde ad una funzione di verifica in ordine alla esistenza delle condizioni nelle quali la decisione della minore possa essere presa in piena libertà morale» (ordinanza n. 514 del 2002);

che, pertanto, non essendo il rimettente chiamato a decidere, o a codecidere, sull'an della interruzione della gravidanza, la denunciata norma dell'art. 4 della legge n. 194 del 1978, che tale interruzione consente, non viene in applicazione del giudizio *a quo*;

che la correlativa questione di legittimità costituzionale è manifestamente, quindi, inammissibile per irrilevanza, assorbita rimanendo ogni altra eccezione dell'Avvocatura.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, comma 2, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 4 della legge 22 maggio 1978, n. 194 (Norme per la tutela sociale della maternità e sull'interruzione volontaria della gravidanza), sollevata, in riferimento agli articoli 2, 32, primo comma, 11 e 117 della Costituzione, dal Giudice tutelare del Tribunale ordinario di Spoleto, con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 giugno 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, *Presidente*

Mario Rosario MORELLI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 19 luglio 2012.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_120196

N. 197

Ordinanza 17 - 19 luglio 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Commercio - Norme della Regione Liguria - Attività di commercio su aree pubbliche - Autorizzazione rilasciata a persone fisiche, a società di persone, a cooperative, e non anche a società di capitali - Ricorso del Governo - Rinuncia parziale al ricorso, accettata dalla controparte costituita - Estinzione del giudizio.

- Legge della Regione Liguria 12 agosto 2011, n. 23, artt. 15, comma 1, e 40.
- Costituzione, art. 117, primo e secondo comma, lett. e); norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 23.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

Giudici : Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI,

ha pronunciato la seguente



ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 15, comma 1, e 40 della legge della Regione Liguria 12 agosto 2011, n. 23, recante «Modifiche alla legge regionale 2 gennaio 2007, n. 1 (Testo unico in materia di commercio) anche in attuazione della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno», pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Liguria n. 16 dell'anno 2011, promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 17-21 ottobre 2011, depositato in cancelleria il 26 ottobre 2011 ed iscritto al n. 126 del registro ricorsi 2011.

Visto l'atto di costituzione della Regione Liguria;

udito nell'udienza pubblica del 3 luglio 2012 il Presidente Alfonso Quaranta, in luogo e con l'assenso del Giudice relatore Paolo Grossi;

uditi l'avvocato dello Stato Barbara Tidore per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Gianpaolo Torselli per la Regione Liguria.

Ritenuto che, con ricorso notificato il 17-21 ottobre 2011 e depositato il successivo 26 ottobre, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato in via principale (unitamente all'articolo 51, comma 1) gli articoli 15, comma 1, e 40 della legge della Regione Liguria 12 agosto 2011, n. 23 (pubblicata nel B.U.R. n. 16 del 17 agosto 2011), recante «Modifiche alla legge regionale 2 gennaio 2007, n. 1 (Testo unico in materia di commercio) anche in attuazione della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno»;

che l'art. 15, comma 1 - il quale, modificando l'art. 28 della citata legge regionale n. 1 del 2007, stabilisce che l'esercizio dell'attività di commercio su aree pubbliche, sia su posteggi dati in concessione che in forma itinerante, «è soggetto ad autorizzazione rilasciata dal Comune a persone fisiche, a società di persone regolarmente costituite o cooperative ed in possesso dei requisiti di cui agli articoli 12 e 13» del medesimo art. 28 -, viene censurato in quanto omette di includere anche le società di capitale, ponendosi in contrasto con l'art. 28 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), modificato dall'art. 70 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno), che prevede che l'autorizzazione all'esercizio di commercio su aree pubbliche possa essere rilasciata, oltre che a persone fisiche, a società di persone e cooperative, anche a società di capitali regolarmente costituite;

che, pertanto, ponendo una disciplina derogatoria più restrittiva rispetto a quella posta dal legislatore nazionale, in un ambito che attiene alla tutela della concorrenza di esclusiva competenza statale, la norma violerebbe l'art. 117, primo e secondo comma, lettera e), della Costituzione.

che, per violazione del secondo comma, lettera e), dell'art. 117 Cost., il ricorrente impugna altresì l'art. 40 della medesima legge regionale che - inserendo l'art. 116-*bis* nella legge regionale n. 1 del 2007, prevede che «i distributori automatici possono rimanere aperti fino ad un massimo di ventiquattro ore, salvo diverse determinazioni dei Comuni adottate attraverso forme di consultazione e di confronto con le organizzazioni maggiormente rappresentative a livello regionale delle imprese interessate»;

che la censura si basa sul rilievo che (pur essendo la disciplina riconducibile alla materia «commercio», di competenza regionale) tuttavia, nel caso di specie, la possibilità di limitare l'orario di apertura dei distributori automatici, che perseguono il fine di estendere il servizio vendita ad ambiti orari diversi, oltre che con diverse modalità, è tale da determinare possibili effetti anticoncorrenziali, dando luogo ad una sorta di ausilio (pur se involontario) agli esercizi tradizionali;

che si è costituita la Regione Liguria, in persona del Presidente, sottolineando la volontà di adeguarsi ai rilievi governativi in ordine agli impugnati artt. 15 e 40 della legge regionale n. 23 del 2011;

che il Presidente del Consiglio dei ministri, con atto notificato il 6 giugno 2012, ha dichiarato di rinunciare alla impugnazione limitatamente agli artt. 15, comma 1, e 40, essendo venuto meno l'interesse allo scrutinio di costituzionalità delle predette disposizioni, perché rispettivamente modificate dai commi 1 e 3 dell'art. 19 della sopravvenuta legge della Regione Liguria 27 dicembre 2011, n. 38 (Disposizioni collegate alla legge finanziaria 2012);

che la Regione Liguria, con atto depositato all'udienza pubblica, ha formalmente accettato tale rinuncia parziale;

che la trattazione delle questioni di legittimità costituzionale relative a tali disposizioni viene qui separata da quella riguardante l'art. 51, comma 1, della medesima legge regionale n. 23 del 2011, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri con lo stesso ricorso, la discussione della quale, su concorde richiesta delle parti, è stata rinviata a nuovo ruolo con provvedimento del Presidente della Corte pronunciato nel corso dell'udienza.



Considerato che la rinuncia, anche parziale, al ricorso accettata dalla controparte costituita determina, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'estinzione del giudizio.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separata pronuncia la decisione della questione di legittimità costituzionale, riguardante l'articolo 51, comma 1, della legge della Regione Liguria 12 agosto 2011, n. 23, recante «Modifiche alla legge regionale 2 gennaio 2007, n. 1 (Testo unico in materia di commercio) anche in attuazione della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno», promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara l'estinzione del giudizio limitatamente alle questioni riguardanti gli articoli 15, comma 1, e 40 della medesima legge regionale n. 23 del 2011.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 luglio 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, *Presidente*

Paolo GROSSI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 19 luglio 2012.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_120197

N. 198

Sentenza 17 - 20 luglio 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Regione (in genere) - Numero dei consiglieri e degli assessori regionali - Riduzione - Ricorso della Regione Basilicata - Inconferenza del parametro evocato - Inammissibilità della questione.

- D.l. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148), art. 14, comma 1.
- Costituzione, art. 114.

Regione (in genere) - Numero dei consiglieri e degli assessori regionali - Riduzione - Ricorso delle Regioni Emilia-Romagna e Umbria - Difetto di interesse - Difetto assoluto di motivazione - Inammissibilità delle questioni.

- D.l. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148), art. 14, comma 1.
- Costituzione, artt. 3 e 97.

Regione (in genere) - Numero dei consiglieri e degli assessori regionali - Riduzione - Ricorso delle Regioni Calabria, Emilia-Romagna e Umbria - Evocazione di parametri diversi da quelli contenuti nel Titolo V della Costituzione - Mancata motivazione in ordine alla ridondanza sul riparto di competenze - Inammissibilità delle questioni.

- D.l. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148), art. 14, comma 1.
- Costituzione, artt. 77 e 70.



Regione (in genere) - Numero dei consiglieri e degli assessori regionali - Riduzione - Ricorsi delle Regioni Calabria e Trentino-Alto Adige e delle Province autonome di Trento e di Bolzano - Asserita violazione del principio di leale collaborazione - Difetto di motivazione - Inammissibilità delle questioni.

- D.l. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148), art. 14, commi 1 e 2.

Regione (in genere) - Numero dei consiglieri e degli assessori regionali - Riduzione - Ricorsi della Regione Trentino-Alto Adige e delle Province autonome di Trento e di Bolzano - Evocazione di parametri non richiamati nella delibera degli enti regionali e provinciali competenti a proporre ricorso - Inammissibilità delle questioni.

- D.l. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148), art. 14, comma 2.
- Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4, n. 1), 8, n.1), 69 e 75; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10.

Regioni a statuto speciale - Numero dei consiglieri e degli assessori regionali - Riduzione - Adeguamento ai parametri statali quale condizione per l'applicazione dell'art. 27 della legge n. 42 del 2009 ed "elemento di riferimento per l'applicazione di misure premiali o sanzionatorie previste dalla normativa vigente" - Imposizione di limiti e condizioni con legge ordinaria in una materia, quale la disciplina degli organi regionali e dei loro componenti, riservata agli statuti speciali adottati con legge costituzionale - Violazione delle particolari condizioni di autonomia riconosciute alle Regioni a statuto speciale - Illegittimità costituzionale - Assorbimento degli ulteriori profili.

- D.l. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148), art. 14, comma 2.
- Costituzione, art. 116 (artt. 3, 116, 117, commi terzo e sesto, e 119; statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 24, 25, 36, 47, 48, 103, 104 e 107; statuto della Regione Valle d'Aosta, artt. 14, 15, 16 e 25; statuto della Regione Sardegna, artt. 15 e 16).

Regione (in genere) - Numero massimo dei consiglieri e degli assessori regionali - Riduzione degli emolumenti dei consiglieri - Istituzione di un Collegio dei revisori dei conti - Ricorsi delle Regioni Basilicata, Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Lombardia, Umbria e Veneto - Asserita disciplina di dettaglio in materia di competenza concorrente - Asserita lesione dell'autonomia finanziaria in quanto la norma statale stabilisce le modalità con cui le Regioni devono raggiungere gli obiettivi di finanza pubblica fissati dal patto di stabilità - Asserita violazione della competenza legislativa regionale residuale - Asserita violazione della potestà statutaria delle Regioni - Asserita esorbitanza dello Stato dalle competenze attribuitegli in materia di struttura organizzativa delle Regioni - Insussistenza - Introduzione di criteri di proporzione tra elettori, eletti e nominati, in coerenza con il principio di eguaglianza, nel quadro generale del contenimento della spesa pubblica - Non fondatezza della questione.

- D.l. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148), art. 14, comma 1, modificato dall'art. 30, comma 5, della legge 12 novembre 2011, n. 183.
- Costituzione, artt. 117, commi secondo, terzo e quarto, 119, 122 e 123.

Regione (in genere) - Riduzione del numero dei consiglieri e degli assessori regionali - Adozione entro sei mesi con efficacia dalla prima legislatura regionale successiva - Ricorsi delle Regioni Emilia-Romagna e Umbria - Asserita irragionevolezza di un termine di cui la Regione non dispone compiutamente - Insussistenza - Non fondatezza della questione.

- D.l. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148), art. 14, comma 1, lett. a) e b), modificato dall'art. 30, comma 5, della legge 12 novembre 2011, n. 183.
- Costituzione, art. 3.

Regione (in genere) - Istituzione di un Collegio dei revisori dei conti, quale "organo di vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione dell'ente" - Raccordo con le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, ai fini di coordinamento della finanza pubblica - Ricorsi delle Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Umbria - Asserita delegazione di poteri di natura regolamentare nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica, con violazione della potestà legislativa e regolamentare regionale - Asserita violazione della funzione della Corte dei conti - Asserita violazione della potestà statutaria e legislativa regionale in materia di organi regionali non necessari - Insussistenza - Non fondatezza della questione.

- D.l. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148), art. 14, comma 1, lett. e), modificato dall'art. 30, comma 5, della legge 12 novembre 2011, n. 183.
- Costituzione, artt. 100, 103, 117, commi terzo e sesto, e 121.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

Giudici : Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI,
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo 14, commi 1 e 2, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148 e dell'articolo 30, comma 5, della legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2012), promossi dalla Regione Lazio, dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, dalla Regione Basilicata, dalla Provincia autonoma di Trento, dalla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, dalle Regioni Emilia-Romagna, Veneto, Umbria, dalla Provincia autonoma di Bolzano, dalle Regioni Campania, Lombardia, Calabria, dalla Regione autonoma della Sardegna e dalla Regione Veneto, notificati il 14-16, il 15, il 17, il 15-17, il 17, il 15 novembre 2011 ed il 13 gennaio 2012, depositati in cancelleria il 18, il 23, il 24 novembre 2011 ed il 18 gennaio 2012, rispettivamente iscritti ai nn. 134, 135, 136, 142, 143, 144, 145, 147, 152, 153, 155, 158 e 160 del registro ricorsi 2011 ed al n. 11 del registro ricorsi 2012.

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

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

uditi gli avvocati Giandomenico Falcon per la Provincia autonoma di Trento e la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, Giandomenico Falcon e Franco Mastragostino per le Regioni Emilia-Romagna e Umbria, Massimo Luciani per la Regione autonoma della Sardegna, Renato Marini per la Regione Lazio, Ulisse Corea per la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, Marcello Cecchetti per la Regione Basilicata, Luigi Manzi per la Regione Veneto, Giuseppe Franco Ferrari e Roland Riz per la Provincia autonoma di Bolzano, Beniamino Caravita di Toritto per le Regioni Campania e Lombardia, Graziano Pungì per la Regione Calabria, Mario Bertolissi per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Le Regioni Lazio (reg. ric. n. 134 del 2011), Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste (reg. ric. n. 135 del 2011), Basilicata (reg. ric. n. 136 del 2011), Trentino Alto-Adige/Südtirol (reg. ric. n. 143 del 2011), Emilia-Romagna (reg. ric. n. 144 del 2011), Veneto (reg. ric. n. 145 del 2011), Umbria (reg. ric. n. 147 del 2011), Campania (reg. ric. n. 153 del 2011), Calabria (reg. ric. n. 158 del 2011) e Sardegna (reg. ric. n. 160 del 2011), nonché le Province di Trento (reg. ric. n. 142 del 2011) e di Bolzano (reg. ric. n. 152 del 2011) hanno impugnato, fra l'altro, l'articolo 14 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148. La Regione Veneto (reg. ric. n. 11 del 2012) ha inoltre impugnato l'articolo 30, comma 5, della legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2012), che ha modificato l'articolo 14, comma 1, del decreto-legge n. 138 del 2011.

1.1.- I parametri invocati nei ricorsi, nel complesso, sono gli artt. 3, 70, 77, 97, 100, 103, 114, 116, 117, 119, 121, 122 e 123 della Costituzione, nonché il principio di leale collaborazione e l'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

In particolare, la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste lamenta la violazione degli articoli 2, primo comma, lettera *a*), 15, 16 e 25 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), e del decreto legislativo 5 ottobre 2010, n. 179 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste concernenti l'istituzione di una sezione di controllo della Corte dei conti). Il Trentino-Alto



Adige/Südtirol e le Province di Trento e di Bolzano deducono la violazione degli articoli 4, numero 1), 8, numero 1), 25, 36, 47, 48, 69, 75, 79, 103, 104 e 107 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), e delle relative norme di attuazione: il decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), il decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale), e il 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). La Regione Sardegna lamenta la violazione degli articoli 15 e 16 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna).

2.- Le disposizioni censurate riguardano il numero dei consiglieri e degli assessori regionali, nonché l'indennità e il trattamento previdenziale dei consiglieri, e prevedono, altresì, l'istituzione, da parte delle Regioni, di un Collegio dei revisori dei conti, quale organo di vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione dell'ente.

2.1.- In particolare, ai sensi dell'articolo 14, comma 1, del decreto-legge n. 138 del 2011, «[p]er il conseguimento degli obiettivi stabiliti nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica, le Regioni, ai fini della collocazione nella classe di enti territoriali più virtuosa di cui all'articolo 20, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, oltre al rispetto dei parametri già previsti dal predetto articolo 20, debbono adeguare, nell'ambito della propria autonomia statutaria e legislativa, i rispettivi ordinamenti ai seguenti ulteriori parametri:

a) previsione che il numero massimo dei consiglieri regionali, ad esclusione del Presidente della Giunta regionale, sia uguale o inferiore a 20 per le Regioni con popolazione fino ad un milione di abitanti; a 30 per le Regioni con popolazione fino a due milioni di abitanti; a 40 per le Regioni con popolazione fino a quattro milioni di abitanti; a 50 per le Regioni con popolazione fino a sei milioni di abitanti; a 70 per le Regioni con popolazione fino ad otto milioni di abitanti; a 80 per le Regioni con popolazione superiore ad otto milioni di abitanti. La riduzione del numero dei consiglieri regionali rispetto a quello attualmente previsto è adottata da ciascuna Regione entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto e deve essere efficace dalla prima legislatura regionale successiva a quella della data di entrata in vigore del presente decreto. Le Regioni che, alla data di entrata in vigore del presente decreto, abbiano un numero di consiglieri regionali inferiore a quello previsto nella presente lettera, non possono aumentarne il numero;

b) previsione che il numero massimo degli assessori regionali sia pari o inferiore ad un quinto del numero dei componenti del Consiglio regionale, con arrotondamento all'unità superiore. La riduzione deve essere operata entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto e deve essere efficace, in ciascuna regione, dalla prima legislatura regionale successiva a quella in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto;

c) riduzione a decorrere dal 1° gennaio 2012, in attuazione di quanto previsto dall'articolo 3 del decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 2, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 marzo 2010, n. 42, degli emolumenti e delle utilità, comunque denominati, previsti in favore dei consiglieri regionali entro il limite dell'indennità massima spettante ai membri del Parlamento, così come rideterminata ai sensi dell'articolo 13 del presente decreto;

d) previsione che il trattamento economico dei consiglieri regionali sia commisurato all'effettiva partecipazione ai lavori del Consiglio regionale;

e) istituzione, a decorrere dal 1° gennaio 2012, di un Collegio dei revisori dei conti, quale organo di vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione dell'ente; il Collegio, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, opera in raccordo con le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti; i componenti di tale Collegio sono scelti mediante estrazione da un elenco, i cui iscritti devono possedere i requisiti previsti dai principi contabili internazionali, avere la qualifica di revisori legali di cui al decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 39, ed essere in possesso di specifica qualificazione professionale in materia di contabilità pubblica e gestione economica e finanziaria anche degli enti territoriali, secondo i criteri individuati dalla Corte dei conti;

f) passaggio, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto e con efficacia a decorrere dalla prima legislatura regionale successiva a quella in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto, al sistema previdenziale contributivo per i consiglieri regionali».

2.2.- L'articolo 14, comma 2, del decreto-legge n. 138 del 2011 prevede che «[l]'adeguamento ai parametri di cui al comma 1 da parte delle Regioni a Statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano costituisce condizione per l'applicazione dell'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, nei confronti di quelle Regioni a statuto speciale e province autonome per le quali lo Stato, ai sensi del citato articolo 27, assicura il conseguimento degli obiettivi costituzionali di perequazione e di solidarietà, ed elemento di riferimento per l'applicazione di misure premiali



o sanzionatorie previste dalla normativa vigente». L'art. 27 della legge n. 42 del 2009, intitolato «Coordinamento della finanza delle regioni a statuto speciale e delle province autonome», prevede, al primo comma, che «[l]e regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano, nel rispetto degli statuti speciali, concorrono al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ed all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti, nonché al patto di stabilità interno e all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario, secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti, da definire, con le procedure previste dagli statuti medesimi, e secondo il principio del graduale superamento del criterio della spesa storica di cui all'articolo 2, comma 2, lettera m)».

2.3.- L'art. 30 della legge n. 183 del 2011, impugnato dalla sola Regione Veneto, ha modificato il primo alinea dell'art. 14, comma 1, del decreto-legge n. 138 del 2011, sostituendo la formulazione originaria secondo cui le Regioni dovevano adeguare i rispettivi ordinamenti ai parametri elencati alle lettere successive «ai fini della collocazione nella classe di enti territoriali più virtuosa di cui all'articolo 20, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, oltre al rispetto dei parametri già previsti dal predetto articolo 20», con la seguente: «[p]er il conseguimento degli obiettivi stabiliti nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica, le Regioni adeguano, nell'ambito della propria autonomia statutaria e legislativa, i rispettivi ordinamenti ai seguenti ulteriori parametri».

3.- La Regione Lazio (reg. ric. n. 134 del 2011) ha impugnato l'articolo 14, comma 1, del decreto-legge n. 138 del 2011 in quanto inciderebbe sulla forma di governo regionale e sui principi fondamentali di organizzazione e funzionamento, la cui determinazione spetta allo statuto regionale, così violando gli artt. 122 e 123 Cost.

Si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le censure siano dichiarate inammissibili per sopravvenuta carenza di interesse, in quanto l'art. 30 della legge n. 183 del 2011 ha eliminato il collegamento tra l'adeguamento ai parametri previsti dall'art. 14, comma 1, del decreto-legge n. 138 del 2011 e la collocazione delle Regioni nella classe di enti territoriali più virtuosa ai fini dell'applicazione della disciplina del patto di stabilità.

4.- La Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste (reg. ric. n. 135 del 2011) ha impugnato l'art. 14 del decreto-legge n. 138 del 2011, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., agli artt. 2, primo comma, lettera a), 15, 16 e 25 dello statuto speciale della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e del decreto legislativo n. 179 del 2010.

4.1.- La ricorrente lamenta, in primo luogo, la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., poiché la disposizione impugnata conterrebbe norme di dettaglio nella materia concorrente «coordinamento della finanza pubblica». L'art. 14, inoltre, si porrebbe in contrasto con le norme dello statuto in materia di forma di governo: in particolare, con l'art. 15, che demanda alla legge regionale la forma di governo regionale e le modalità di elezione degli assessori, con l'art. 16, che fissa in trentacinque il numero dei consiglieri regionali, e con l'art. 25, che affida alla legge regionale la determinazione delle indennità degli stessi consiglieri. L'art. 14, comma 1, lettera e), del decreto-legge n. 138 del 2011, poi, nella parte in cui istituisce il Collegio dei revisori dei conti, violerebbe l'art. 2, primo comma, lettera a) dello statuto speciale e le relative norme di attuazione contenute nel decreto legislativo n. 179 del 2010, in quanto interferirebbe con la potestà legislativa esclusiva in materia di «ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione».

4.2.- Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile e, comunque, non fondato. In via preliminare, la difesa dello Stato chiede che la censura relativa all'art. 14 del decreto-legge n. 138 del 2011 sia dichiarata inammissibile per sopravvenuta carenza di interesse a ricorrere, in ragione della modifica intervenuta ad opera dell'art. 30 della legge n. 183 del 2011.

Nel merito, la difesa dello Stato sostiene che la disposizione impugnata non lederebbe l'autonomia finanziaria della ricorrente, in quanto i parametri indicati dall'art. 14, «seppur specifici, rientrano in quelle disposizioni atte a dare concreta effettività al patto di stabilità» e, quindi, costituirebbero principi di coordinamento della finanza pubblica. Inoltre, la norma censurata non modificherebbe l'assetto organizzativo della Regione e non ne lederebbe l'autonomia organizzativa, garantiti dagli artt. 15, 16 e 25 dello statuto speciale, in quanto l'adeguamento ai parametri indicati dall'art. 14, comma 1, varrebbe «quale condizione per l'applicazione dell'art. 27» della legge n. 42 del 2009 e come «riferimento per l'applicazione di misure premiali e sanzionatorie».

5.- La Regione Basilicata (reg. ric. n. 136 del 2011) ha impugnato l'articolo 14 del decreto-legge n. 138 del 2011. La ricorrente lamenta il contrasto della disposizione in esame con l'art. 123 Cost., in quanto «limita di fatto l'autonomia in tema di forma di governo e di principi fondamentali di organizzazione e funzionamento della Regione»; con l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto introdurrebbe una disciplina di dettaglio nella materia concorrente «coordinamento della finanza pubblica»; con l'art. 114, in quanto, con la norma impugnata, il legislatore statale avrebbe voluto «ripristinare quella distinzione tra gli enti territoriali tipica della superata "centralità"», in contrasto con il principio di equiordinazione tra enti.



Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che tali censure siano dichiarate inammissibili o, comunque, non fondate. Innanzitutto, si eccepisce l'inammissibilità del ricorso per l'assoluta genericità delle censure sollevate. Inoltre, si rileva che, a seguito dell'approvazione dell'art. 30 della legge n. 183 del 2011, che ha modificato l'art. 14, comma 1, del decreto-legge n. 138 del 2011, le doglianze regionali sarebbero «comunque superate». Nel merito, le disposizioni censurate lascerebbero alle Regioni un ampio margine di scelta, nel rispetto del vincolo stabilito dal legislatore statale.

6.- La Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol (reg. ric. n. 143 del 2011) ha impugnato l'art. 14, comma 2, del decreto-legge n. 138 del 2011, per violazione degli artt. 117, sesto comma, e 119 Cost., degli artt. 4, numero 1), 24, 25, 36, 48, 69, 79, 103, 104 e 107 dello statuto speciale e delle relative norme di attuazione (decreto legislativo n. 266 del 1992, decreto legislativo n. 268 del 1992, e decreto del Presidente della Repubblica n. 305 del 1988), nonché dei principi di ragionevolezza e leale collaborazione.

6.1.- In primo luogo, la disposizione impugnata, stante il carattere dettagliato delle misure previste, lederebbe l'autonomia finanziaria della Regione, in violazione dell'art. 119 Cost. e dell'art. 79 dello statuto. Inoltre, sarebbero violati anche gli artt. 103, 104 e 107 dello statuto e il principio di leale collaborazione, «perché una fonte primaria ordinaria, adottata unilateralmente, ha derogato ad una norma statutaria, adottata con la speciale procedura di cui all'art. 104».

In secondo luogo, l'art. 14, comma 2, violerebbe le norme dello statuto che disciplinano la forma di governo della Regione (in particolare, con gli artt. 25 e 36, riguardanti il numero dei consiglieri e assessori regionali, e con l'art. 4, numero 1, in materia di organizzazione interna).

In terzo luogo, la norma censurata, nella parte in cui prevede l'istituzione del Collegio dei revisori dei conti (comma 1, lettera e), invaderebbe un settore di competenza delle norme di attuazione, così violando l'art. 107 dello statuto e il d.P.R. n. 305 del 1988 (in particolare, l'art. 10, comma 3-ter, che considera come facoltativa la richiesta di ulteriori forme di collaborazione con le sezioni della Corte dei conti), nonché l'art. 4, numero 1), dello statuto, in quanto interverrebbe in una materia - l'ordinamento degli uffici - di competenza regionale. Inoltre, la stessa disposizione si porrebbe in contrasto con l'art. 117, sesto comma, Cost., in quanto attribuirebbe a un organo statale un potere normativo secondario, e con l'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, «che ritiene solo gli atti legislativi statali idonei a far sorgere un dovere di adeguamento».

6.2.- Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile e, comunque, nel merito non fondato. In via preliminare, la difesa dello Stato eccepisce l'inammissibilità per genericità della formulazione delle censure relative all'art. 69 dello statuto e agli artt. 9, 10 e 10-bis del d.lgs. n. 268 del 1992, indicate nell'epigrafe del ricorso. Con riguardo alle rimanenti censure, l'Avvocatura generale dello Stato chiede che siano dichiarate inammissibili per sopravvenuta carenza di interesse a ricorrere, a seguito della modifica introdotta dall'art. 30, comma 5, della legge n. 183 del 2011.

6.3.- Con memoria depositata il 29 maggio 2012, la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, innanzi tutto, precisa che le censure rispetto alle quali l'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito l'inammissibilità per genericità sono riferite a un diverso motivo di ricorso, riguardante altra disposizione. Inoltre, a proposito della modifica dell'art. 14, comma 1, del d.l. n. 138 del 2011 apportata dall'art. 30, comma 5, della legge n. 183 del 2011, la ricorrente sostiene che essa non può ritenersi soddisfacente, in quanto l'art. 14, comma 2, rimasto immutato, continua a prevedere che l'adeguamento ai parametri previsti dal comma 1 resta «elemento di riferimento per l'applicazione di misure premiali o sanzionatorie previste dalla normativa vigente».

7.- La Regione Emilia-Romagna (reg. ric. n. 144 del 2011) ha impugnato l'art. 14, comma 1, del d.l. n. 138 del 2011 per violazione degli artt. 3, 77, 97, 100, 103, 117, commi secondo, terzo e sesto, 119, 121 e 123 Cost.

7.1.- La ricorrente lamenta, innanzitutto, la violazione dell'art. 123 Cost., in quanto la composizione dell'organo legislativo regionale costituirebbe una scelta fondamentale che attiene alla forma di governo, la cui determinazione spetta agli statuti regionali, assoggettati «al solo criterio della "armonia con la Costituzione"», talché la norma censurata eccederebbe limiti della potestà legislativa dello Stato (art. 117, secondo comma, Cost.). Sarebbe altresì lesa l'autonomia finanziaria di cui all'art. 119 Cost., negandosi alla Regione la possibilità di scegliere le modalità per raggiungere gli obiettivi di finanza pubblica fissati dalla disciplina del patto di stabilità. La disposizione censurata, poi, lederebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto prevederebbe regole di dettaglio in materia di coordinamento della finanza pubblica.

In subordine, la Regione rileva che la disposizione censurata richiede di ridurre il numero dei consiglieri e degli assessori regionali entro sei mesi dall'entrata in vigore del decreto stesso. Tale termine può essere rispettato solo laddove le modifiche non richiedano una revisione statutaria, per la quale è previsto un *iter* di approvazione suscettibile



di richiedere tempi più lunghi. La disposizione censurata, sanzionando la Regione per una circostanza della quale essa non dispone, sarebbe illegittima in quanto palesemente irragionevole.

La ricorrente rileva poi che la lettera *e)* dell'art. 14, comma 1, relativa all'obbligo di istituzione di un Collegio dei revisori dei conti che operi in raccordo con le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, violerebbe l'art. 121 Cost., che individua direttamente gli organi necessari delle Regioni (Presidente, Giunta e Consiglio), in quanto il legislatore statale ordinario difetterebbe «di qualsivoglia competenza in ordine alla stessa previsione/imposizione del nuovo organo quale componente necessaria dell'organizzazione regionale». Ad avviso della Regione, la disposizione censurata determinerebbe l'affidamento alla Corte dei conti di poteri di natura regolamentare il cui esercizio «snatura la funzione della Corte dei conti quale organo di controllo e giurisdizionale» e costituirebbe quindi violazione degli artt. 100, secondo comma, e 103, secondo comma, Cost. La disposizione si porrebbe altresì in contrasto con l'art. 117, commi terzo e sesto, Cost., in quanto lo Stato, essendo privo di potestà regolamentare nelle materie concorrenti, non potrebbe demandarla all'organo di controllo.

La ricorrente, inoltre, deduce nello specifico l'illegittimità dell'ultimo periodo della lettera *a)* dell'art. 14, comma 1, ai sensi del quale «[l]e Regioni che, alla data di entrata in vigore del presente decreto, abbiano un numero di consiglieri regionali inferiore a quello previsto nella presente lettera, non possono aumentarne il numero». Ad avviso della ricorrente, tale previsione, ledendo i principi di razionalità e di eguaglianza, violerebbe gli artt. 3 e 97 Cost., dato che «una Regione non sarebbe neppure libera di determinare un numero di consiglieri regionali che la stessa legge statale mostra di giudicare congruo, per la sola ragione che con precedente scelta la Regione stessa aveva determinato un numero inferiore».

Infine, ad avviso della Regione la disposizione censurata violerebbe l'art. 77 Cost., in quanto, stabilendo il termine stringente di sei mesi per l'adozione delle modifiche, ma rinviandone l'efficacia alla successiva legislatura regionale, difetterebbe dei requisiti della straordinaria necessità e dell'urgenza.

7.2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito in giudizio, chiedendo che le censure siano respinte. Le motivazioni addotte corrispondono a quelle sostenute dalla difesa dello Stato con riguardo al ricorso della Regione Basilicata. Le censure regionali sarebbero, comunque, da ritenersi superate, in ragione della sopravvenuta modifica dell'art. 14 del d.l. n. 138 del 2011 ad opera dell'art. 30 della l. n. 183 del 2011.

7.3.- Con memoria depositata il 29 maggio 2012, la Regione Emilia-Romagna ha ribadito la fondatezza delle censure prospettate e ha contestato la ricostruzione dell'Avvocatura generale dello Stato, sostenendo che le modifiche introdotte dall'art. 30, comma 5, della l. n. 183 del 2011 non avrebbero fatto venir meno l'interesse a ricorrere.

8.- La Regione Veneto (reg. ric. n. 145 del 2011) ha impugnato, tra gli altri, l'articolo 14, comma 1, lettere *a)*, *b)*, *c)*, *d)* ed *e)*, del d.l. n. 138 del 2011. Ad avviso della ricorrente, la disposizione censurata violerebbe gli artt. 117 e 119 Cost., perché prevederebbe misure di dettaglio riguardanti specifiche voci di spesa regionali, e l'art. 123 Cost., in quanto inciderebbe sulla forma di governo regionale.

Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la censura sia dichiarata inammissibile per sopravvenuta carenza di interesse, in ragione della modifica introdotta dall'art. 30, comma 5, della legge n. 183 del 2011.

9.- La Regione Umbria (reg. ric. n. 147 del 2011) ha impugnato l'art. 14, comma 1, del d.l. n. 138 del 2011 per violazione degli artt. 3, 77, 97, 100, 103, 117, commi secondo, terzo e sesto, 119, 121 e 123 Cost., adducendo le medesime argomentazioni prospettate dalla Regione Emilia-Romagna. Inoltre, la Regione sostiene che, dato che il proprio statuto ha già previsto l'istituzione di un Collegio dei revisori dei conti (in seguito disciplinato con legge regionale), la normativa statale andrebbe a sostituirsi a quella regionale «senza che vi sia alcun titolo che legittimi un intervento così pervasivo».

Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito in giudizio, chiedendo che la censura sia dichiarata inammissibile per sopravvenuta carenza di interesse, in ragione della modifica introdotta dall'art. 30, comma 5, della legge n. 183 del 2011.

Con memoria depositata il 28 maggio 2012, la Regione Umbria ha confermato il proprio interesse a ricorrere, ribadendo la fondatezza delle censure prospettate nel ricorso.

10.- La Regione Campania (reg. ric. n. 153 del 2011) ha impugnato l'art. 14 del decreto-legge n. 138 del 2011 perché violerebbe gli artt. 117, commi terzo e quarto, e 119 Cost., in quanto prevede «nuove misure stringenti che incidono in modo illegittimo non solo su voci di spesa, ma anche sull'ordinamento e sulla forma di governo delle Regioni stesse»; gli artt. 122 e 123 Cost., in quanto detta misure nell'ambito della forma di governo regionale; l'art. 3 Cost. e



il principio di ragionevolezza, in quanto produrrebbe «effetti irragionevoli e comunque in forte squilibrio in rapporto alla densità delle popolazioni residenti nelle varie regioni».

Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la censura relativa all'art. 14 del decreto-legge n. 138 del 2011 sia dichiarata inammissibile per sopravvenuta carenza di interesse, in ragione della modifica introdotta dall'art. 30, comma 5, della legge n. 183 del 2011.

La Regione Campania, con memoria del 29 maggio 2012, ha confermato il proprio interesse a ricorrere e ha ribadito la fondatezza delle censure sollevate.

11.- La Regione Lombardia (reg. ric. n. 155 del 2011) ha impugnato l'art. 14 del decreto-legge n. 138 del 2011 per violazione degli articoli 117, terzo e quarto comma, 119, 122 e 123 della Costituzione.

11.1.- Innanzitutto, la disposizione censurata, introducendo misure di dettaglio in materia di coordinamento della finanza pubblica e incidendo sulle competenze regionali residuali, violerebbe l'art. 117, terzo e quarto comma, Cost. In secondo luogo, l'art. 14 del decreto-legge n. 138 del 2011, dettando disposizioni relative alla forma di governo regionale, sarebbe in contrasto con gli artt. 122 e 123 Cost. Infine, l'istituzione di un Collegio dei revisori dei conti, prevista dall'art. 14, comma 1, lettera e), violerebbe l'art. 121 Cost., dato che la previsione di organi regionali ulteriori rispetto a quelli necessari, espressamente elencati, sarebbe integralmente rimessa allo statuto regionale.

11.2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito in giudizio, chiedendo che le censure sollevate siano dichiarate inammissibili per difetto di interesse, in ragione della modifica introdotta dall'art. 30, comma 5, della legge n. 183 del 2011.

11.3.- Con memoria del 29 maggio 2012, la Regione Lombardia ha replicato all'Avvocatura generale dello Stato, escludendo che l'intervenuta modifica normativa abbia fatto venir meno il proprio interesse a ricorrere e ribadendo la fondatezza delle censure sollevate.

12.- La Regione Calabria (reg. ric. n. 158 del 2011) ha impugnato l'articolo 14 del decreto-legge n. 138 del 2011 per violazione degli artt. 70, 77, 117, quarto comma, 122 e 123 Cost., e del principio di leale collaborazione.

12.1.- Innanzitutto, la ricorrente lamenta la violazione dell'art. 77 Cost., per assenza dei requisiti di straordinaria necessità e urgenza, e dell'art. 70 Cost., in quanto in tal modo le Camere sarebbero state espropriate della funzione legislativa. In secondo luogo, la disposizione censurata violerebbe gli artt. 122 e 123 Cost., in quanto inciderebbe sulla forma di governo della Regione. Anche la previsione di un Collegio dei revisori dei conti, di cui alla lettera e) del comma 1 dell'art. 14, inciderebbe sulla riserva statutaria prevista dall'art. 123 Cost. e lederebbe la competenza regionale in materia di organizzazione degli uffici regionali (art. 117, quarto comma, Cost.).

12.2.- Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le censure sollevate siano dichiarate inammissibili per difetto di interesse, in ragione della modifica introdotta dall'art. 30, comma 5, della legge n. 183 del 2011.

Nel merito, la difesa dello Stato osserva che la disposizione censurata lascia «ampi margini di scelta, nel rispetto dei vincoli quantitativi e dei tetti massimi predefiniti dal legislatore statale, circa le determinazioni inerenti la composizione numerica degli organi regionali», nonché «circa le modalità con cui dare attuazione alla riduzione della spesa prevista dal legislatore statale».

12.3.- La Regione Calabria, con memoria depositata il 23 maggio 2012, ha escluso che l'intervenuta modifica normativa abbia fatto venir meno il proprio interesse a ricorrere e ha ribadito la fondatezza delle censure sollevate.

13.- La Regione autonoma Sardegna (reg. ric. n. 160 del 2011) ha impugnato l'art. 14 del decreto-legge n. 138 del 2011, per violazione degli artt. 3, 116 e 119 Cost., degli artt. 15 e 16 dello statuto, nonché del principio di ragionevolezza.

13.1.- La disposizione impugnata violerebbe gli artt. 3 e 119 Cost., «perché la doverosa applicazione del principio di perequazione è irragionevolmente subordinata alla rinuncia della Regione alla sua autonomia costituzionalmente garantita». Inoltre, l'irragionevolezza della disposizione impugnata deriverebbe dalla previsione del termine di sei mesi previsto per l'adeguamento, in quanto la riforma statutaria «può avvenire solo con il procedimento stabilito per la revisione costituzionale» e, dunque, non sarebbe nella disponibilità della Regione. L'art. 14 interferirebbe, poi, con la competenza regionale in materia di determinazione della forma di governo della Regione, dei rapporti fra i suoi organi e di definizione del numero di consiglieri, violando così gli artt. 15 e 16 dello statuto, nonché l'art. 116 Cost.

13.2.- Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che, a seguito della modifica introdotta dall'art. 30, comma 5, della legge n. 183 del 2011, le censure sollevate siano dichiarate inammissibili per difetto di interesse.

13.3.- Con memoria depositata il 29 maggio 2012, la Regione autonoma della Sardegna deduce il carattere non soddisfacente dello *ius superveniens*, ribadendo la fondatezza delle censure prospettate nel ricorso.



14.- La Provincia autonoma di Trento (reg. ric. n. 142 del 2011) ha impugnato l'art. 14, comma 2, del decreto-legge n. 138 del 2011, per violazione degli artt. 117, comma sesto, e 119 Cost., degli artt. 4, numero 1), 47, 48, 75, 79, 103, 104 e 107 dello statuto speciale, degli artt. 9, 10, 10-*bis* del decreto legislativo n. 268 del 1992, dell'art. 2 del decreto legislativo n. 266 del 1992, e degli artt. 2, 6 e 10 del decreto del Presidente della Repubblica n. 305 del 1988, nonché del principio di leale collaborazione, con le medesime argomentazioni addotte dalla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol (reg. ric. n. 143 del 2011). Inoltre, la Provincia autonoma lamenta che la disposizione censurata violerebbe l'art. 48 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol, in quanto una legge ordinaria inciderebbe sulla determinazione del numero dei membri del Consiglio provinciale prevista da una legge costituzionale quale è lo statuto, e con l'art. 47, secondo comma, dello stesso statuto, in quanto interferirebbe con la speciale competenza legislativa di integrazione della disciplina statutaria in materia di «forma di governo della Provincia».

Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che, a seguito della modifica introdotta dall'art. 30, comma 5, della legge n. 183 del 2011, le censure sollevate siano dichiarate inammissibili per difetto di interesse. Nel merito, la difesa dello Stato sostiene che la norma contestata, nella sua attuale formulazione, «prevede solamente che l'adeguamento da parte delle Regioni [e delle Province autonome] ai succitati parametri avvenga nell'ambito della loro autonomia statutaria e legislativa, nel rispetto, quindi, delle loro prerogative costituzionalmente sancite».

Con memoria depositata il 29 maggio 2012, la Provincia autonoma di Trento osserva che la modifica introdotta con l'art. 30, comma 5, della legge n. 183 del 2011 non può ritenersi soddisfacente, in quanto interessa il comma 1 dell'art. 14, e non il comma 2, impugnato dalla ricorrente. Per le Regioni e le Province ad autonomia differenziata l'adeguamento a quei parametri continuerebbe ad essere «elemento di riferimento per l'applicazione di misure premiali o sanzionatorie previste dalla normativa vigente», determinando anzi «una condizione deteriore rispetto alle stesse Regioni ordinarie».

15.- La Provincia autonoma di Bolzano (reg. ric. n. 152 del 2011), ha impugnato l'art. 14, comma 2, del decreto-legge n. 138 del 2011, per violazione degli artt. 24, 25, 47, 48, 79, 103, 104 e 107 dello statuto speciale; delle relative norme di attuazione (decreto legislativo n. 266 del 1992, decreto legislativo n. 268 del 1992 e d.P.R. n. 305 del 1988); nonché dei principi di ragionevolezza e leale collaborazione.

15.1.- Innanzitutto, la disposizione impugnata violerebbe l'autonomia finanziaria della Provincia autonoma, sancita dall'art. 79, comma 4, dello statuto, e sarebbe in contrasto con gli artt. 103, 104 e 107 dello statuto, poiché il legislatore statale modificherebbe l'ordinamento finanziario provinciale senza ricorrere alla procedura rinforzata prevista per le leggi costituzionali.

Inoltre, l'art. 14, comma 2, si porrebbe in contrasto con gli artt. 24, 25, 47, 48 e 103 dello statuto che disciplinano la forma di governo delle Province autonome (in particolare, la determinazione della forma di governo della Provincia, l'elezione del Consiglio provinciale e degli assessori, e la composizione del Consiglio regionale e dei Consigli provinciali). L'art. 14, poi, nella parte in cui prevede la riduzione degli emolumenti e delle utilità dei consiglieri regionali (comma 1, lettera *c*), lederebbe una competenza riservata alla Regione e alle Province autonome.

Infine, la norma censurata, nella parte in cui dispone l'istituzione del Collegio dei revisori dei conti, si porrebbe in contrasto con le norme di attuazione dello statuto contenute nel d.P.R. n. 305 del 1988, poiché violerebbe la competenza della provincia in materia di procedimenti di controllo contabile.

15.2.- Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che, a seguito della modifica introdotta dall'art. 30, comma 5, della legge n. 183 del 2011, le censure sollevate siano dichiarate inammissibili per difetto di interesse.

15.3.- Con memoria depositata il 29 maggio 2012, la Provincia autonoma di Bolzano afferma che la modifica intervenuta con l'art. 30, comma 5, della legge n. 183 del 2011, non avrebbe carattere soddisfacente, dato che essa non incide sull'art. 14, comma 2, del decreto-legge n. 138 del 2011, applicabile alle Regioni a statuto speciale, e insiste per l'accoglimento delle censure sollevate.

16.- La Regione Veneto (reg. ric. n. 11 del 2012) ha impugnato l'art. 30, comma 5, della legge n. 183 del 2011, che ha modificato l'art. 14, comma 1, del decreto-legge n. 138 del 2011, per violazione degli artt. 117, commi terzo e quarto, 119 e 123 Cost.

16.1.- Ad avviso della ricorrente, in base alla modifica apportata dall'art. 30, comma 5, della legge n. 183 del 2011, «quelle che potevano essere considerate facoltà, o, per meglio dire oneri per le Regioni (...) sono oggi puri e semplici obblighi». Di conseguenza, la Regione ribadisce i motivi di illegittimità proposti con il ricorso avverso l'art. 14, comma 1, del decreto-legge n. 138 del 2011, nella sua originaria formulazione (reg. ric. n. 145 del 2011).

16.2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito in giudizio, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile, e, nel merito, non fondato.



16.3.- Con memoria depositata il 29 maggio 2012, la Regione Veneto ribadisce l'illegittimità della disposizione censurata, per contrasto con l'art. 123 Cost., poiché porrebbe dei limiti alla competenza statutaria generale. Inoltre, l'art. 14 impugnato, contenendo disposizioni di dettaglio in materia di coordinamento della finanza pubblica, violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., e lederebbe l'autonomia finanziaria della Regione, di cui all'art. 119 Cost.

Considerato in diritto

1.- Con più ricorsi, diverse Regioni hanno impugnato, fra l'altro, l'articolo 14 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, che detta misure riguardanti il numero dei consiglieri e degli assessori regionali, nonché il trattamento economico e previdenziale dei consiglieri, e prevede l'istituzione di un Collegio dei revisori dei conti.

1.1.- In particolare, le Regioni Basilicata (reg. ric. n. 136 del 2011), Campania (reg. ric. n. 153 del 2011), Lombardia (reg. ric. n. 155 del 2011), Calabria (reg. ric. n. 158 del 2011) e la Regione autonoma Sardegna (reg. ric. n. 160 del 2011) hanno impugnato l'intero articolo 14 del decreto-legge n. 138 del 2011. Le Regioni Lazio (reg. ric. n. 134 del 2011), Emilia-Romagna (reg. ric. n. 144 del 2011), Umbria (reg. ric. n. 147 del 2011), e Veneto (reg. ric. n. 145 del 2011) hanno impugnato il solo comma 1 (la Regione Veneto, limitatamente alle lettere a, b, c, d ed e), mentre le Regioni autonome Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste (reg. ric. n. 135 del 2011) e Trentino Alto-Adige/Südtirol (reg. ric. n. 143 del 2011), nonché le Province autonome di Trento (reg. ric. n. 142 del 2011) e Bolzano (reg. ric. n. 152 del 2011) hanno impugnato il solo comma 2.

1.2.- Con il ricorso n. 11 del 2012, la Regione Veneto ha impugnato l'articolo 30 della legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2012), che ha parzialmente modificato l'articolo 14, comma 1, del decreto-legge n. 138 del 2011.

1.3.- I parametri invocati nei ricorsi sono gli articoli 3, 70, 77, 97, 100, 103, 114, 116, 117, 119, 121, 122 e 123 della Costituzione, nonché il principio di leale collaborazione e l'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

In particolare, la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste lamenta la violazione degli articoli 2, primo comma, lettera a), 15, 16 e 25 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), e del decreto legislativo 5 ottobre 2010, n. 179 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste concernenti l'istituzione di una sezione di controllo della Corte dei conti). Il Trentino-Alto Adige/Südtirol e le Province di Trento e di Bolzano deducono la violazione degli articoli 4, numero 1), 8, numero 1), 25, 36, 47, 48, 69, 75, 79, 103, 104 e 107 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), e delle relative norme di attuazione: il decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), il decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale), e il d.P.R. 15 luglio 1988, n. 305 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige per l'istituzione delle sezioni di controllo della Corte dei conti di Trento e di Bolzano e per il personale ad esse addetto). La Regione autonoma della Sardegna lamenta la violazione degli articoli 15 e 16 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna).

1.4.- Riservata a separate pronunce la decisione sull'impugnazione delle altre disposizioni contenute nel decreto-legge n. 138 del 2011, vengono in esame in questa sede le questioni relative all'articolo 14 del medesimo decreto-legge.

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

2.- Successivamente alla presentazione dei ricorsi, l'art. 30, comma 5, della legge n. 183 del 2011, ha modificato il primo alinea dell'art. 14, comma 1, del decreto-legge n. 138 del 2011, che, nella sua formulazione originaria, prevedeva che le Regioni dovessero adeguare i rispettivi ordinamenti ai parametri elencati dal medesimo articolo «ai fini della collocazione nella classe di enti territoriali più virtuosa di cui all'articolo 20, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, oltre al rispetto dei parametri già previsti dal predetto articolo 20». Al meccanismo premiale - rappresentato dal collegamento tra l'adeguamento a detti parametri da



parte delle Regioni e la collocazione nella classe di enti territoriali più virtuosa - si sostituisce la previsione «le Regioni adeguano i rispettivi ordinamenti ai parametri previsti dal comma 1», in forza della quale tali misure hanno efficacia diretta nei confronti delle Regioni.

La modifica normativa, quindi, non ha carattere satisfattivo e non determina la cessazione della materia del contendere. Di conseguenza, l'eccezione sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato per sopravvenuta carenza di interesse delle ricorrenti non può essere accolta e la questione proposta con i ricorsi nn. 134, 135, 136, 142, 143, 144, 145, 147, 152, 153, 155, 158 e 160 del 2011 si intende trasferita al testo vigente dell'art. 14 del decreto-legge n. 138 del 2011. Anche la questione sollevata con il ricorso n. 11 del 2012, con il quale la Regione Veneto ha autonomamente impugnato l'art. 30, comma 5, della legge n. 183 del 2011, nella parte in cui modifica l'art. 14 del decreto-legge n. 138 del 2011, si intende trasferita su quest'ultimo articolo, nella sua attuale formulazione.

3.- In via preliminare, vanno dichiarate inammissibili alcune censure.

3.1.- È inammissibile, per inconferenza del parametro invocato, la censura relativa alla violazione dell'art. 114 Cost., presentata dalla Regione Basilicata, secondo la quale il legislatore statale avrebbe voluto «ripristinare quella distinzione tra gli enti territoriali tipica della superata “centralità”».

3.2.- Sono inammissibili le censure, prospettate dalle Regioni Emilia-Romagna e Umbria, relative alla violazione degli artt. 3 e 97 Cost., in base alle quali l'art. 14, comma 1, del decreto-legge n. 138 del 2011, prevedendo che le Regioni con un numero di consiglieri regionali inferiore a quello indicato dall'articolo stesso, non possono aumentarlo, lederebbe i principi di razionalità e di eguaglianza. La censura relativa alla violazione dell'art. 3 Cost. è inammissibile per difetto di interesse, in quanto nessuna Regione ha attualmente un numero di consiglieri inferiore a quello, previsto dall'art. 14 del decreto-legge n. 138 del 2011. La censura riferita all'art. 97 Cost., invece, è inammissibile per difetto assoluto di motivazione.

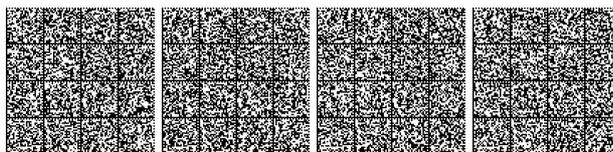
3.3.- Sono inammissibili le censure relative all'art. 77 Cost., prospettate dalle Regioni Calabria, Emilia-Romagna e Umbria, e all'art. 70, censura sollevata dalla sola Regione Calabria. Secondo le ricorrenti, la previsione, contenuta nell'art. 14, comma 1, del decreto-legge n. 138 del 2011, secondo la quale la riduzione dei consiglieri e degli assessori deve essere adottata entro sei mesi, ma l'efficacia di tale modifica è rinviata alla successiva legislatura regionale, violerebbe l'art. 77 Cost., in quanto difetterebbe dei requisiti di straordinaria necessità e urgenza e in quanto, configurando un uso illegittimo della decretazione d'urgenza, contrasterebbe - secondo la Regione Calabria - con l'assegnazione alle Camere della funzione legislativa, in violazione dell'art. 70 Cost. Al riguardo, deve richiamarsi il consolidato orientamento di questa Corte, in base al quale le Regioni possono invocare, nel giudizio di costituzionalità in via principale, parametri diversi da quelli contenuti nel Titolo V della Parte II della Costituzione a condizione che la lamentata violazione ridondi sul riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni (sentenze n. 33 del 2011, n. 156, n. 52 e n. 40 del 2010, n. 341 del 2009). Nel caso di specie, le ricorrenti non spiegano in che modo l'asserita violazione degli artt. 70 e 77 Cost. determini una compressione delle competenze delle Regioni.

3.4.- Sono inammissibili le censure relative alla violazione del principio di leale collaborazione, prospettate dalle Regioni Calabria e Trentino-Alto Adige/Südtirol e dalle Province autonome di Trento e Bolzano, con riguardo all'art. 14, commi 1 e 2, del decreto-legge n. 138 del 2011, perché non viene fornita alcuna motivazione di tale violazione (*ex plurimis*, sentenze n. 185, n. 129, n. 114 e n. 8 del 2011).

3.5.- Sono inammissibili le censure fondate sulla violazione degli artt. 4, numero 1), 8, numero 1), 69 e 75 dello Statuto del Trentino-Alto Adige/Südtirol, nonché dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, in quanto tali parametri non sono richiamati nella delibera degli enti regionali e provinciali competenti. È necessario, infatti, che vi sia corrispondenza tra il contenuto di tali delibere e l'oggetto del ricorso, al fine di salvaguardare la volontà politica dell'organo legittimato a proporlo (da ultimo, sentenza n. 205 del 2011), e tale principio non riguarda solamente l'individuazione della norma censurata, ma anche l'esatta delimitazione dei parametri del ricorso (sentenze n. 311 e n. 27 del 2008, nonché n. 453 del 2007).

4.- Nel merito, le censure prospettate possono essere suddivise in due gruppi: il primo relativo all'art. 14, comma 2, che riguarda le sole Regioni a statuto speciale e le Province autonome; il secondo all'art. 14, comma 1.

5.- L'art. 14, comma 2, del decreto-legge n. 138 del 2011, in base al quale l'adeguamento ai parametri previsti dal comma 1 del medesimo articolo è «condizione per l'applicazione» dell'art. 27 della legge n. 42 del 2009 ed «elemento di riferimento per l'applicazione di misure premiali o sanzionatorie previste dalla normativa vigente», è impugnato dalle Regioni autonome Sardegna, Trentino-Alto Adige/Südtirol e Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, nonché dalle Province di Trento e di Bolzano per violazione degli artt. 3, 116, 117, commi terzo e sesto, e 119 Cost. Tutte le ricorrenti



lamentano, inoltre, la violazione delle disposizioni dei rispettivi statuti relative alla forma di governo della Regione e delle Province autonome, alla modalità di elezione dei consiglieri e degli assessori regionali e provinciali, al numero e all'indennità dei consiglieri (artt. 14, 15, 16 e 25 dello Statuto della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste; artt. 24, 25, 36, 47 e 48 dello Statuto del Trentino-Alto Adige/Südtirol; artt. 15 e 16 dello Statuto della Regione Sardegna). Infine, ad avviso della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, la violazione delle disposizioni statutarie avrebbe l'effetto di modificare in via diretta la composizione degli organi di governo della Regione e delle Province, violando così gli artt. 103, 104 e 107 dello statuto regionale, che disciplinano il procedimento di modifica dello stesso statuto.

La questione è fondata.

La disciplina relativa agli organi delle Regioni a statuto speciale e ai loro componenti è contenuta nei rispettivi statuti. Questi, adottati con legge costituzionale, ne garantiscono le particolari condizioni di autonomia, secondo quanto disposto dall'art. 116 Cost. L'adeguamento da parte delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome ai parametri di cui all'art. 14, comma 1, del decreto-legge n. 138 del 2011 richiede, quindi, la modifica di fonti di rango costituzionale. A tali fonti una legge ordinaria non può imporre limiti e condizioni. Non a caso, l'art. 19-bis del decreto-legge n. 138 del 2011, non impugnato, stabilisce che «l'attuazione delle disposizioni» di tale decreto-legge da parte delle Regioni a statuto speciale deve avvenire «nel rispetto dei loro statuti e delle relative norme di attuazione e secondo quanto previsto» dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009.

Va quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 2, del decreto-legge n. 138 del 2011, per violazione dell'art. 116 Cost. Restano assorbiti gli ulteriori profili di censura, ivi inclusi quelli prospettati dalle Regioni a statuto speciale e dalle Province autonome in riferimento alle disposizioni dell'art. 14, comma 1, del medesimo decreto-legge.

6.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, del decreto-legge n. 138 del 2011, sollevata dalle Regioni a statuto ordinario, si articola in tre gruppi di censure: il primo, avente ad oggetto l'intero art. 14, comma 1, del decreto-legge n. 138 del 2011, in riferimento agli artt. 117, commi secondo, terzo e quarto, 119, 122 e 123 Cost.; il secondo, concernente la previsione, contenuta nell'art. 14, lettere *a)* e *b)*, in base alla quale la riduzione sia dei consiglieri sia degli assessori deve essere adottata da ciascuna Regione entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del decreto e deve essere efficace dalla prima legislatura regionale successiva a quella della data di entrata in vigore del decreto stesso, con riguardo all'art. 3 Cost.; il terzo, avente ad oggetto l'istituzione del Collegio dei revisori dei conti, in riferimento agli artt. 100, 103, 117, commi terzo e sesto, e 121 Cost.

6.1.- Secondo un primo gruppo di censure, l'art. 14, comma 1, del decreto-legge n. 138 del 2011, nel prevedere il numero massimo di consiglieri e assessori regionali, la riduzione degli emolumenti dei consiglieri, nonché l'istituzione di un Collegio dei revisori dei conti, violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., perché detterebbe una disciplina di dettaglio in materia di competenza concorrente; l'art. 119 Cost, in quanto stabilirebbe le modalità con cui le Regioni devono raggiungere gli obiettivi di finanza pubblica fissati dal patto di stabilità; l'art 117, quarto comma, Cost., perché invaderebbe l'ambito riservato alla potestà legislativa regionale residuale; l'art. 123 Cost., in quanto lederebbe la potestà statutaria delle Regioni; l'art. 122 Cost., perché attribuirebbe al legislatore statale una competenza ulteriore rispetto alla determinazione della durata degli organi elettivi e dei principi fondamentali relativi al sistema di elezione e ai casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale, nonché dei consiglieri regionali.

Le censure non sono fondate.

La disposizione in esame, inserita nel Titolo IV del decreto-legge, dedicato alla «Riduzione dei costi degli apparati istituzionali», detta parametri diretti esplicitamente al «conseguimento degli obiettivi stabiliti nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica» (primo alinea dell'art. 14, comma 1, del decreto-legge n. 138 del 2011). Le lettere *a)* e *b)* dell'art. 14, comma 1, fissano un limite al numero dei consiglieri e degli assessori, rapportato agli abitanti, lasciando alle Regioni l'esatta definizione della composizione dei Consigli e delle Giunte regionali. La lettera *c)* fissa un «tetto» all'ammontare degli emolumenti dei consiglieri, che non possono essere superiori a quelli previsti per i parlamentari: si tratta di un «limite complessivo», che lascia alle Regioni un autonomo margine di scelta (sentenze n. 182 e n. 91 del 2011; n. 326 del 2010 e n. 297, n. 284 e n. 237 del 2009). Anche le disposizioni di cui alle lettere *d)* ed *f)* dell'art. 14, comma 1, del decreto-legge n. 138 del 2011, prevedendo, rispettivamente, che il trattamento economico dei consiglieri regionali debba essere commisurato all'effettiva partecipazione ai lavori del Consiglio, e che il loro trattamento previdenziale debba essere di tipo contributivo, pongono precetti di portata generale per il contenimento della spesa.



Accertata la finalità della disposizione impugnata, va individuata la materia nella quale interviene. Essa riguarda la struttura organizzativa delle Regioni, regolata dagli articoli 121 e 123 Cost. Il primo enumera gli organi regionali - Consiglio, Giunta, Presidente - e le loro funzioni. Il secondo demanda agli statuti il compito di determinare la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e di funzionamento. L'art. 123 Cost. dispone altresì che gli statuti siano «in armonia con la Costituzione».

La Costituzione detta norme che riguardano il rapporto elettori-eletti per i consiglieri e le modalità dell'accesso ai pubblici uffici per gli assessori. Vengono in rilievo, per il diritto di elettorato attivo, l'art. 48 Cost., e, per il diritto di elettorato passivo e l'accesso agli uffici pubblici, l'art. 51 Cost. Il primo dispone che «il voto (...) è eguale», il secondo che «tutti i cittadini (...) possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza». Entrambe le norme sono espressione del più generale principio di eguaglianza, del quale rappresentano una specificazione (sentenze n. 166 del 1972 e n. 96 del 1968).

La disposizione censurata, fissando un rapporto tra il numero degli abitanti e quello dei consiglieri, e quindi tra elettori ed eletti (nonché tra abitanti, consiglieri e assessori), mira a garantire proprio il principio in base al quale tutti i cittadini hanno il diritto di essere egualmente rappresentati. In assenza di criteri posti dal legislatore statale, che regolino la composizione degli organi regionali, può verificarsi - come avviene attualmente in alcune Regioni, sia nell'ambito dei Consigli che delle Giunte regionali - una marcata diseguaglianza nel rapporto elettori-eletti (e in quello elettori-assessori): i seggi (nel Consiglio e nella Giunta) sono ragguagliati in misura differente alla popolazione e, quindi, il valore del voto degli elettori (e quello di scelta degli assessori) risulta diversamente ponderato da Regione a Regione.

Come già notato, il principio relativo all'equilibrio rappresentati-rappresentanti non riguarda solo il rapporto tra elettori ed eletti, ma anche quello tra elettori e assessori (questi ultimi nominati). Questa Corte ha già chiarito che «il principio di eguaglianza, affermato dall'art. 48, si ricollega a quello più ampio affermato dall'art. 3», sicché «quando nelle elezioni di secondo grado l'elettorato attivo è attribuito ad un cittadino eletto dal popolo in sua rappresentanza, non contrasta col principio di eguaglianza, ma anzi vi si conforma, la norma che faccia conto del numero di elettori che gli conferirono il proprio voto, e con esso la propria fiducia» (sentenza n. 96 del 1968). Principio analogo vale per gli assessori, sia perché, in base all'art. 123 Cost., «forma di governo» e «principi fondamentali di organizzazione e funzionamento» debbono essere «in armonia con la Costituzione», sia perché l'art. 51 Cost. subordina al rispetto delle «condizioni di eguaglianza» l'accesso non solo alle «cariche elettive», ma anche agli «uffici pubblici» (non elettivi).

La disposizione censurata, quindi, non viola gli artt. 117, 122 e 123 Cost., in quanto, nel quadro della finalità generale del contenimento della spesa pubblica, stabilisce, in coerenza con il principio di eguaglianza, criteri di proporzione tra elettori, eletti e nominati.

6.2.- Le Regioni Emilia-Romagna e Umbria censurano la previsione, contenuta nelle lettere *a)* e *b)*, dell'art. 14, comma 1, del decreto-legge n. 138 del 2011 in base alla quale la riduzione del numero dei consiglieri e degli assessori regionali rispetto a quello attualmente in vigore deve essere adottata da ciascuna Regione entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del medesimo decreto-legge e deve essere efficace dalla prima legislatura regionale successiva a quella della data di entrata in vigore del decreto stesso. Poiché l'*iter* di approvazione dello statuto è suscettibile di avere una durata maggiore, a causa dell'eventuale *referendum* e dell'eventuale questione di legittimità costituzionale previsti dall'art. 123 Cost., la Regione sarebbe ritenuta responsabile per il rispetto di un termine (previsto sia per l'adozione della modifica, sia per la sua efficacia) di cui essa non dispone compiutamente, in violazione dell'art. 3 Cost.

La censura non è fondata.

Le disposizioni di cui alle lettere *a)* e *b)* dell'art. 14, comma 1, del decreto-legge n. 138 del 2011 richiedono l'«adozione» della riduzione del numero dei consiglieri e degli assessori entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del decreto, e non che entro lo stesso termine si svolga il *referendum* popolare sullo statuto e venga sollevata l'eventuale questione di legittimità costituzionale.

6.3.- Le Regioni Emilia-Romagna, Lombardia, e Umbria censurano anche la lettera *e)* dell'art. 14, comma 1, del decreto-legge n. 138 del 2011 che prevede l'istituzione di un Collegio dei revisori dei Conti, quale «organo di vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione dell'ente», e stabilisce che, ai fini di coordinamento della finanza pubblica, il Collegio dei revisori debba operare in raccordo con le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.



Ad avviso delle ricorrenti, l'istituzione del Collegio dei revisori violerebbe l'art. 117, commi terzo e sesto, Cost., in quanto prevederebbe una delegazione di poteri di natura regolamentare nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica; gli artt. 100 e 103 Cost., perché snaturerebbe la funzione della Corte dei conti; l'art. 121 Cost., in quanto istituirebbe un organo regionale ulteriore rispetto a quelli necessari, la cui previsione spetta invece allo statuto o alla legge regionale.

Le censure non sono fondate.

La disposizione impugnata mira a introdurre per le amministrazioni regionali un sistema di controllo analogo a quello già previsto, per le amministrazioni locali, dalla legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2006), «ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica» (art. 1, comma 166). Tale legge prevede che gli organi degli enti locali di revisione economico-finanziaria trasmettano alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti una relazione sul bilancio di previsione dell'esercizio di competenza e sul rendiconto dell'esercizio medesimo, e che le sezioni regionali accertino, anche sulla base di dette relazioni, il conseguimento, da parte degli enti locali, degli equilibri di bilancio fissati a livello nazionale. Laddove vengano accertati «comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria o il mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto [di stabilità interno]», le sezioni regionali della Corte dei conti segnalano dette irregolarità agli organi rappresentativi dell'ente, perché adottino idonee misure correttive.

L'art. 14, comma 1, lettera e), del decreto-legge n. 138 del 2011, per il «conseguimento degli obiettivi stabiliti nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica», stabilisce un «raccordo» fra il Collegio dei revisori dei conti della Regione e la sezione regionale di controllo della Corte dei conti. La norma censurata si collega alle disposizioni relative alle funzioni di controllo della Corte dei conti sulla gestione delle amministrazioni regionali: per un verso, l'art. 3, comma 4, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti), su cui si è già espressa questa Corte con la sentenza n. 29 del 1995; per altro verso, l'art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), che ha rimesso alla Corte dei conti, «ai fini del coordinamento della finanza pubblica», il compito di «verifica[re] il rispetto degli equilibri di bilancio da parte di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, in relazione al patto di stabilità interno ed ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea».

Nel quadro normativo descritto, la disposizione impugnata ha previsto un collegamento fra i controlli interni alle amministrazioni regionali e i controlli esterni della Corte dei conti, secondo il modello che, in attuazione del citato art. 7, comma 7, della legge n. 131 del 2003, è stato sperimentato, per gli enti locali, dalla menzionata legge n. 266 del 2005.

Chiamata a pronunciarsi sulle disposizioni di tale ultima legge, questa Corte ha affermato - fra l'altro - che il controllo esterno esercitato dalla Corte dei conti nei confronti degli enti locali, con l'ausilio dei collegi dei revisori dei conti, è «ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità», e che esso concorre «alla formazione di una visione unitaria della finanza pubblica, ai fini della tutela dell'equilibrio finanziario e di osservanza del patto di stabilità interno» (sentenza n. 179 del 2007).

Questa Corte ha altresì ritenuto che tale attribuzione trovi diretto fondamento nell'art. 100 Cost., il quale «assegna alla Corte dei conti il controllo successivo sulla gestione del bilancio, come controllo esterno ed imparziale» e che il riferimento dello stesso art. 100 Cost. al controllo «sulla gestione del bilancio dello Stato» debba intendersi oggi esteso ai bilanci di tutti gli enti pubblici che costituiscono, nel loro insieme, il bilancio della finanza pubblica allargata. A quest'ultima, del resto, vanno riferiti sia i principi derivanti dagli artt. 81, 97, primo comma, 28 e 119, ultimo comma, Cost. (sentenza n. 179 del 2007), sia il principio di cui all'art. 1, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), per cui «[l]e amministrazioni pubbliche concorrono al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica sulla base dei principi fondamentali dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica, e ne condividono le conseguenti responsabilità».

L'art. 14, comma 1, lettera e), del decreto-legge n. 138 del 2011 consente alla Corte dei conti, organo dello Stato-ordinamento (sentenze n. 267 del 2006 e n. 29 del 1995), il controllo complessivo della finanza pubblica per tutelare l'unità economica della Repubblica (art. 120 Cost.) ed assicurare, da parte dell'amministrazione controllata, il «riesame» (sentenza n. 179 del 2007) diretto a ripristinare la regolarità amministrativa e contabile. Al contempo, la disposizione censurata garantisce l'autonomia delle Regioni, stabilendo che i componenti dell'organo di controllo interno debbano possedere speciali requisiti professionali ed essere nominati mediante sorteggio - al di fuori, quindi, dall'influenza della politica -, e che tale organo sia collegato con la Corte dei conti, istituto indipendente dal Governo (art. 100, terzo comma, Cost.). Il collegamento fra controllo interno e controllo esterno assolve anche a una funzione



di razionalità nelle verifiche di regolarità e di efficienza sulla gestione delle singole amministrazioni, come risulta, del resto, dalla disciplina della legge n. 20 del 1994, secondo cui «la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge» è accertata dalla Corte dei conti «anche in base all'esito di altri controlli».

Infine, la disposizione impugnata non implica alcuna delegazione di potere regolamentare, né nella parte in cui prevede l'istituzione del Collegio dei revisori, né nella parte in cui assegna alla Corte dei conti il potere di definire i criteri di qualificazione professionale dei membri di tale organo. La scelta di rimettere alla Corte dei conti la definizione di tali criteri si giustifica con la specializzazione della stessa Corte nella materia della contabilità pubblica. Ne discende che la disposizione non viola l'art. 117, comma sesto, Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale sollevate con i ricorsi indicati in epigrafe;

riuniti i giudizi,

1) *dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 14, comma 2, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148;*

2) *dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 14, comma 1, del decreto-legge n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, promossa, in riferimento agli artt. 3, 70, 77, 97 e 114 della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione, dalle Regioni Basilicata, Calabria, Emilia-Romagna e Umbria, con i ricorsi indicati in epigrafe;*

3) *dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 14, comma 2, del decreto-legge n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, promossa, in riferimento alla violazione del principio di leale collaborazione e agli artt. 4, numero 1), 8, numero 1), 69 e 75 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), nonché dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), dalla Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol e dalle Province di Trento e di Bolzano, con i ricorsi indicati in epigrafe;*

4) *dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 14, comma 1, del decreto-legge n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, e modificato dall'articolo 30, comma 5, della legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2012), promossa, in riferimento agli artt. 3, 100, 103, 117, commi secondo, terzo e quarto, 119, 121, 122 e 123 Cost., dalle Regioni Basilicata, Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Lombardia, Umbria e Veneto, con i ricorsi indicati in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 luglio 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, *Presidente*

Sabino CASSESE, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 20 luglio 2012.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 199

Sentenza 17 - 20 luglio 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Servizi pubblici locali di rilevanza economica - Disciplina di adeguamento al referendum popolare e alla normativa dell'Unione europea - Ricorso della Regione Puglia - Asserito contrasto con il trattato europeo, con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea nonché con il principio di *preemption* - Genericità e indeterminatezza delle censure - Impossibilità di individuare i termini della questione - Inammissibilità.

- D.l. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148), art. 4.
- Costituzione, art. 117, primo comma; trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), artt. 14, 106 e 345; carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 36, nonché principio di *preemption*.

Servizi pubblici locali di rilevanza economica - Disciplina di adeguamento al referendum popolare e alla normativa dell'Unione europea - Ricorsi delle Regioni Puglia, Lazio, Marche, Emilia-Romagna e Umbria - Evocazione di parametro di legittimità diverso da quelli che sovrintendono al riparto di competenze - Onere di indicare e motivare la possibile ridondanza della predetta violazione sul riparto di competenze - Ammissibilità della questione.

- D.l. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148), art. 4.
- Costituzione, art. 75.

Servizi pubblici locali di rilevanza economica - Disciplina di adeguamento al referendum popolare e alla normativa dell'Unione europea - Contenuto precettivo riproduttivo della *ratio* della norma abrogata e che, anzi, rende ancor più limitate le ipotesi di affidamento diretto e di gestione *in house* - Violazione del divieto di riproposizione della disciplina formale e sostanziale oggetto di abrogazione referendaria - Lesione indiretta delle competenze costituzionali delle Regioni in materia di servizi pubblici locali - Illegittimità costituzionale - Assorbimento degli ulteriori profili.

- D.l. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148), art. 4, nel testo originario e in quello risultante dalle successive modificazioni.
- Costituzione, art. 75 (artt. 5, 77, 114, 117 e 118; statuto della Regione Sardegna, artt. 3 e 4).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

Giudici: Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI,
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo 4 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, promossi con ricorsi delle Regioni Puglia, Lazio, Marche, Emilia-Romagna, Umbria e della Regione autonoma della Sardegna, notificati il 12 ottobre, il 14-16, il 14-18 ed il 15 novembre 2011, depositati il 21 ottobre, il 18, il 22, il 23 ed il 24 novembre 2011, rispettivamente iscritti ai nn. 124, 134, 138, 144, 147 e 160 del registro ricorsi 2011.

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

udito nell'udienza pubblica del 19 giugno 2012 il Giudice relatore Giuseppe Tesaurò;



uditi gli avvocati Giandomenico Falcon e Franco Mastragostino per le Regioni Emilia-Romagna ed Umbria, Massimo Luciani per la Regione autonoma della Sardegna, Renato Marini per la Regione Lazio, Ugo Mattei e Alberto Lucarelli per la Regione Puglia, Stefano Grassi per la Regione Marche e l'avvocato dello Stato Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso (reg. ric. n. 124 del 2011), notificato il 12 ottobre 2011 e depositato il successivo 21 ottobre, la Regione Puglia ha impugnato, fra l'altro, l'articolo 4 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, nella parte in cui la predetta norma, intitolata «Adeguamento della disciplina dei servizi pubblici locali al referendum popolare e alla normativa dall'Unione europea», detta la nuova disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, per violazione degli articoli 117, primo e quarto comma, 118, nonché degli articoli 5, 75, 77 e 114 della Costituzione.

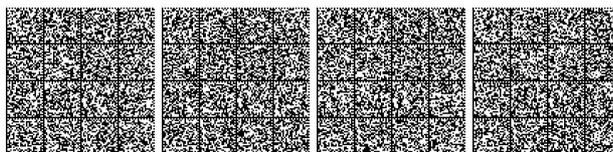
1.1.- In particolare, la ricorrente sostiene che il citato art. 4, limitando le ipotesi di affidamento in house dei servizi pubblici locali senza gara al di sotto di 900.000 euro alle società a capitale interamente pubblico, ed in generale comprimendo in capo agli enti territoriali e locali il potere di qualificare la natura dei predetti servizi e di scegliere i relativi modelli di gestione, al di là di ogni obiettivo di tutela degli aspetti concorrenziali inerenti alla gara, contrasterebbe con i principi di autodeterminazione degli enti locali (artt. 5, 114, 117 e 118 Cost.). La norma impugnata contrasterebbe poi anche con l'articolo 345 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), espressione del principio di neutralità rispetto agli assetti proprietari delle imprese e alle relative forme giuridiche, e con il principio della cosiddetta preemption, in virtù del quale l'esistenza di una regolamentazione europea precluderebbe l'adozione di discipline divergenti, ponendo peraltro nel nulla intere disposizioni dei Trattati (gli artt. 14 e 106, comma 2, TFUE, ma anche l'art. 36 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea).

Il predetto art. 4, inoltre, reintrodurrebbe la disciplina contenuta nell'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, che era stato abrogato dal referendum del 12-13 giugno 2011, riproducendone i medesimi principi ispiratori e le medesime modalità di applicazione, in violazione della volontà popolare espressa ex art. 75 Cost., e ricorrendo ad un'interpretazione "estrema" delle regole della concorrenza e del mercato, lesiva delle competenze regionali in tema di servizi pubblici locali e di organizzazione degli enti locali.

La Regione Puglia evoca, infine, la violazione dell'art. 77 Cost., considerato che, essendo direttamente applicabili nel nostro ordinamento le norme dell'Unione europea a seguito dell'abrogazione dell'art. 23-bis, non sussisterebbero, nella specie, le prescritte ragioni di «straordinaria necessità ed urgenza» per l'adeguamento della legislazione alla normativa sovranazionale, ben potendosi effettuare un simile intervento in coerenza con gli assetti decentrati introdotti dalla Costituzione e con il pieno rispetto della volontà del suo popolo, espressa attraverso il referendum.

2.- Anche la Regione Lazio, con ricorso (reg. ric. n. 134 del 2011) spedito per la notifica il 14 novembre 2011 e depositato il successivo 18 novembre, ha promosso questione di legittimità costituzionale, in via principale, dell'intero art. 4 del citato d.l. n. 138 del 2011 innanzitutto, per violazione dell'art. 117, quarto comma, Cost. in quanto la norma impugnata, rimettendo all'ente locale la possibilità di sottrarre i servizi pubblici locali alla liberalizzazione, dopo aver verificato l'esistenza di benefici per la comunità derivanti dal mantenere il regime di esclusiva dei servizi stessi, senza alcun fine di tutela della concorrenza, conseguirebbe l'effetto illegittimo di "espropriare" l'ente regionale della regolazione della materia dei servizi pubblici su cui ha una competenza legislativa residuale.

L'impugnata disciplina sarebbe, inoltre, costituzionalmente illegittima proprio in quanto riproduttiva di quella oggetto dell'abrogazione referendaria. Infatti, pur ritenendo che lo Stato goda, attraverso la tutela della concorrenza, di una competenza trasversale ed abbia la capacità di incidere sulle modalità di affidamento dei servizi pubblici locali, a seguito dell'abrogazione referendaria di analoga disciplina legislativa statale, un simile intervento del legislatore statale «dovrebbe essere in concreto ritenuto radicalmente escluso», in conseguenza dell'effetto vincolante che su di esso deriva dalla suddetta abrogazione, incidendo in modo illegittimo, attraverso la concorrenza, su una materia di legislazione esclusiva della Regione.



3.- Con ricorso spedito per la notifica il 14 novembre 2011, depositato il successivo 22 novembre, (reg. ric. n. 138 del 2011), la Regione Marche ha promosso questione di legittimità costituzionale, in via principale, dell'art. 4, commi 1, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 18 e 21, del medesimo d.l. n. 138 del 2011, in riferimento agli artt. 75 e 117, quarto comma, Cost.

In particolare, essa ha impugnato, in primo luogo, i commi 1, 8, 9, 10, 11, 12 e 13 dell'art. 4, sia in relazione all'art. 75 che all'art. 117, quarto comma, Cost. in quanto, riproducendo pressoché integralmente l'art. 23-*bis* del d.l. n. 112 del 2008, eluderebbero l'esito conseguito dal *referendum* popolare del giugno 2011 sul medesimo art. 23-*bis*, determinando una lesione indiretta delle proprie attribuzioni costituzionali ed in specie della propria potestà legislativa in materia di servizi pubblici locali. Dette disposizioni sarebbero costituzionalmente illegittime, in quanto affidando, al comma 1, direttamente agli enti locali il compito di decidere circa il regime giuridico dei servizi pubblici locali, sottrarrebbero alla Regione la scelta in questione, in violazione della competenza legislativa residuale in materia di servizi pubblici locali.

La Regione Marche ha, inoltre, impugnato: il comma 18 del medesimo art. 4, nella parte in cui prevede che, in caso di affidamento in house, la verifica del rispetto del contratto di servizio avvenga secondo modalità definite dallo statuto dell'ente locale, in quanto, in tal modo, sottrarrebbe la disciplina di tale aspetto alla competenza legislativa regionale residuale in materia di servizi pubblici locali; il comma 21, in quanto, nella parte in cui dispone che «non possono essere nominati amministratori di società partecipate da enti locali coloro che nei tre anni precedenti alla nomina hanno ricoperto la carica di amministratore, di cui all'art. 77 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni, negli enti locali che detengono quote di partecipazione al capitale della stessa società», invaderebbe la competenza legislativa regionale residuale in materia di ordinamento degli enti locali.

4.- La Regione Emilia-Romagna e la Regione Umbria, con ricorsi, notificati il 15 novembre 2011, depositati il successivo 23 novembre (rispettivamente, reg. ric. n. 144 e n. 147 del 2011), hanno promosso questione di legittimità costituzionale, in via principale, dei commi 8, 12, 13, 14, 32 e 33, del citato art. 4 del d.l. n. 138 del 2011, in riferimento agli artt. 75 e 117, quarto comma, Cost.

Esse impugnano, in primo luogo, i commi 8, 12, 13, 32 e 33, nella parte in cui, ripristinando norme già contenute nell'art. 23-*bis* del d.l. n. 112 del 2008, abrogato mediante *referendum*, e nel relativo regolamento di attuazione, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010, n. 168 (Regolamento in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica, a norma dell'articolo 23-*bis*, comma 10, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), rispettivamente: *a)* escludono l'affidamento diretto in house dalle forme ordinarie di conferimento della gestione dei servizi pubblici, ove il valore economico del servizio sia superiore alla somma complessiva di 900 mila euro annui (commi 8 e 13); *b)* prevedono l'affidamento del servizio a società a partecipazione mista pubblica, a condizione che essa sia costituita con procedura avente ad oggetto, allo stesso tempo, la selezione del socio privato, cui devono essere attribuiti specifici compiti operativi e una partecipazione non inferiore al 40 %, e l'affidamento del servizio, con conseguente esclusione di altre fattispecie di partenariato pubblico-privato presenti a livello comunitario (comma 12); *c)* disciplinano il regime transitorio degli affidamenti, riproponendo in termini analoghi limitazioni e scadenze al regime degli affidamenti in atto già fissate dall'abrogato art. 23-*bis* e volte a penalizzare le forme di autoproduzione dei servizi (comma 32); *d)* infine, confermano il divieto, per le società titolari di affidamenti diretti, di acquisire servizi ulteriori ovvero in ambiti territoriali diversi, nonché di svolgere servizi o attività per altri enti pubblici o privati, né direttamente, né tramite società ad esse riferite, né partecipando a gare (comma 33).

Così disponendo, i richiamati commi violerebbero gli artt. 75 e 117, quarto comma, Cost. in quanto, rendendo estremamente limitate le ipotesi di affidamento diretto e, in particolare, di gestione in house di quasi tutti i servizi pubblici locali di rilevanza economica ed indicando come alternative ed equivalenti le sole modalità di esternalizzazione, determinerebbero una limitazione della capacità di scelta degli enti territoriali, suscettibile di incidere sull'autonomia loro riconosciuta in materia, arbitraria perché realizzata senza alcuna concertazione con i predetti, ed ancora maggiore di quella delineata dall'art. 23-*bis* del d.l. n. 112 del 2008 che il *referendum* ha eliminato «in toto», in violazione quindi anche del divieto di riproposizione della disciplina formale e sostanziale oggetto di abrogazione referendaria, di cui all'art. 75 Cost.

Una censura particolare è, poi, proposta nei confronti del comma 14 del predetto art. 4, nella parte in cui prevede l'assoggettamento delle società in house al patto di stabilità interno «secondo le modalità definite, con il concerto del Ministro per le riforme per il federalismo, in sede di attuazione dell'art. 18, comma 2-*bis*, del d.l. n. 112 del 2008». Tale norma sarebbe costituzionalmente illegittima per le stesse ragioni per le quali questa Corte, con la sentenza n. 325 del 2010, ha ritenuto costituzionalmente illegittimo il riferimento al patto di stabilità previsto dal comma 10, lettera *a)* dell'art. 23-*bis* del d.l. n. 112 del 2008, sul presupposto che «l'ambito di applicazione del patto di stabilità interno attiene alla materia del coordinamento della finanza pubblica (sentenze n. 284 e n. 237 del 2009; n. 267 del 2006), di



competenza legislativa concorrente, e non a materie di competenza legislativa esclusiva statale, per le quali soltanto l'art. 117, sesto comma, Cost. attribuisce allo Stato la potestà regolamentare».

5.- Con ricorso, notificato il 15 novembre 2011, depositato il successivo 24 novembre (reg. ric. n. 160 del 2011), anche la Regione autonoma della Sardegna ha promosso questione di legittimità costituzionale, in via principale, dell'art. 4 del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, per violazione degli artt. 3, (specialmente comma 1, lettere a, b e g) e 4 (specialmente comma 1, lettere f e g) della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna).

La norma impugnata violerebbe gli artt. 3 e 4 dello statuto speciale, in quanto, attribuendo direttamente agli enti locali la competenza a determinare le modalità di erogazione dei servizi pubblici (in specie al comma 1), lederebbe le competenze primarie della Regione Sardegna nelle materie «ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione e stato giuridico ed economico del personale», «ordinamento degli enti locali», «trasporti su linee automobilistiche e tranviarie», nonché la competenza concorrente nelle materie «assunzione di pubblici servizi» e «linee marittime ed aeree di cabotaggio fra i porti e gli scali della Regione», dettando norme in materie connesse, ma distinte da quella della tutela della concorrenza, quali lo svolgimento del servizio pubblico, il rispetto del patto di stabilità da parte delle aziende appaltanti, l'assunzione del personale e l'acquisizione di beni e servizi da parte delle imprese aggiudicatrici del servizio, l'organizzazione del controllo da parte dell'ente appaltante sul servizio pubblico erogato.

6.- In tutti i giudizi si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che i ricorsi vengano dichiarati infondati.

In particolare, il resistente osserva che le argomentazioni relative alla dedotta violazione del riparto costituzionale di competenze coincidono sostanzialmente con quelle già proposte nei ricorsi relativi all'art. 23-bis, del d.l. n. 112 del 2008 e ritenute prive di fondamento dalla sentenza n. 325 del 2010.

Neppure avrebbe maggior fondamento la censura proposta in riferimento all'art. 75 Cost. poiché, diversamente da quanto opinato dalla ricorrente, la giurisprudenza costituzionale, pur avendo rilevato in alcune decisioni la non riproponibilità della medesima disciplina abrogata, non avrebbe mai avuto occasione di specificare la portata di tale preclusione.

Inoltre, non corrisponderebbe al vero che la nuova disciplina condividerebbe la *ratio* dell'abrogato art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008: infatti, mentre quest'ultima disposizione mirava alla realizzazione di un sistema di concorrenza per il mercato, il nuovo articolo 4 del d.l. n. 138 del 2011 sarebbe diretto alla realizzazione di un sistema di concorrenza nel mercato. Infine, sarebbero numerosi gli elementi di diversità fra le discipline in gioco, fra cui, di particolare significato, l'esclusione del settore idrico e l'innalzamento a 900.000 euro della soglia al di sotto della quale l'affidamento in house è rimesso alla scelta discrezionale dell'ente.

In generale, il resistente osserva che la normativa in esame, a fronte della necessità, condivisa a livello comunitario, di garantire uno sviluppo economico maggiore mediante la promozione della concorrenza e la liberalizzazione delle attività e dei servizi aventi rilevanza economica, ha dovuto rimediare al vuoto normativo venutosi a creare con il referendum abrogativo del 12 e 13 giugno 2011 (art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008), avendo comunque cura di tutelare settori particolarmente sensibili nel rispetto della volontà popolare.

7.- All'udienza pubblica le parti hanno insistito per l'accoglimento delle conclusioni svolte nelle difese scritte.

Considerato in diritto

1.- Con sei distinti ricorsi, le Regioni Puglia (reg. ric. n. 124 del 2011), Lazio (reg. ric. n. 134 del 2011), Marche (reg. ric. n. 138 del 2011), Emilia-Romagna (reg. ric. n. 144 del 2011), Umbria (reg. ric. n. 147 del 2011) e la Regione autonoma della Sardegna (reg. ric. n. 160 del 2011) hanno promosso questioni di legittimità costituzionale di svariate disposizioni del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, ed in particolare dell'articolo 4.

Riservata a separate pronunce la decisione sull'impugnazione delle altre disposizioni contenute nel suddetto decreto-legge n. 138 del 2011, sono qui esaminate le questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto l'articolo 4 del predetto decreto, in riferimento agli articoli 5, 75, 77, 114, 117 e 118 della Costituzione, nonché in relazione agli articoli 3 e 4 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna).

I ricorsi censurano, con argomentazioni in buona parte coincidenti, la stessa norma. I relativi giudizi, dunque, devono essere riuniti per essere definiti con unica sentenza.



2.- In linea preliminare, occorre prendere atto che, successivamente alla proposizione dei ricorsi, l'impugnato art. 4 del d.l. n. 138 del 2011 ha subito numerose modifiche, in particolare per effetto dell'art. 9, comma 2, lettera *n*), della legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2012) e dell'art. 25 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 marzo 2012, n. 27, nonché dell'art. 53, comma 1, lettera *b*), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese).

Tali modifiche sopravvenute, che limitano ulteriormente le ipotesi di affidamento diretto dei servizi pubblici locali (come risulta, in specie, dall'introduzione della previsione della possibilità di affidamenti diretti solo per i servizi di valore inferiore a 200.000 euro: comma 13; previo parere obbligatorio dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato che può pronunciarsi «in merito all'esistenza di ragioni idonee e sufficienti all'attribuzione di diritti di esclusiva»: comma 3; con espressa previsione della prevalenza della normativa in questione sulle normative di settore: comma 34; con la previsione dell'esercizio del potere sostitutivo del Governo nel caso di inottemperanza a quanto previsto dalla normativa in questione: comma 32-*bis*) confermano il contenuto prescrittivo delle disposizioni oggetto delle censure, sollevate con i ricorsi indicati in epigrafe, comprimendo, anzi, ancor di più, le sfere di competenza regionale. Pertanto, le predette questioni - in forza del principio di effettività della tutela costituzionale - devono essere estese alla nuova formulazione dell'art. 4 del d.l. n. 138 del 2011 (sentenza n. 142 del 2012).

3.- Le Regioni hanno impugnato il citato art. 4 nella parte in cui tale disposizione, rubricata come «Adeguamento della disciplina dei servizi pubblici locali al referendum popolare e alla normativa dall'Unione europea», detta la nuova disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica in luogo dell'art. 23-*bis* del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), abrogato a seguito del referendum del 12 e 13 giugno 2011. Le Regioni Puglia, Lazio e Sardegna hanno censurato l'intero art. 4, mentre le altre Regioni (Marche, Umbria ed Emilia-Romagna) hanno censurato taluni commi del medesimo articolo.

In particolare, secondo la Regione Puglia, il citato art. 4 violerebbe, innanzitutto, l'art. 117, primo comma, Cost., ponendosi in contrasto con gli artt. 14 e 106 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e con l'art. 36 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, dai quali si desumerebbe il riconoscimento di un principio di pluralismo di fonti, nonché con il principio comunitario di neutralità rispetto agli assetti proprietari delle imprese e alle relative forme giuridiche ex art. 345 del TFUE e con il principio di preemption in base al quale la regolamentazione dell'Unione europea avrebbe l'effetto di precludere a livello nazionale l'adozione di discipline divergenti.

Da tutte le Regioni, ad eccezione della Regione autonoma della Sardegna, viene dedotta la violazione dell'art. 75 Cost., in quanto la norma impugnata (ed in particolare i commi 1, 8, 9, 10, 11, 12 e 13 secondo la Regione Marche ed anche i commi 32 e 33 secondo le Regioni Emilia-Romagna ed Umbria) avrebbe riprodotto la norma oggetto dell'abrogazione referendaria (art. 23-*bis* del d.l. n. 112 del 2008) e parti significative delle norme di attuazione della medesima, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010, n. 168 (Regolamento in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica, a norma dell'articolo 23-*bis*, comma 10, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), recando una disciplina che rende ancor più limitate le ipotesi di affidamento diretto e, in particolare, di gestione in house di quasi tutti i servizi pubblici locali di rilevanza economica, in violazione del divieto di riproposizione della disciplina formale e sostanziale oggetto di abrogazione referendaria, di cui all'art. 75 Cost., e con conseguente lesione indiretta delle proprie competenze costituzionali in materia di servizi pubblici locali.

La Regione Puglia ha censurato, inoltre, la predetta norma anche sotto il profilo della violazione dell'art. 77 Cost., in quanto, a seguito dell'abrogazione dell'art. 23-*bis* del d.l. n. 112 del 2008 sarebbe comunque applicabile direttamente nel nostro ordinamento la normativa comunitaria conferente e non sussisterebbero le ragioni di «straordinaria necessità ed urgenza» per provvedere con decreto-legge, ben potendosi effettuare un simile intervento in coerenza con gli assetti decentrati introdotti dalla Costituzione e con il pieno rispetto della volontà del suo popolo, espressa attraverso il referendum.

Tutte le Regioni, poi, hanno impugnato la norma per il mancato rispetto del riparto di competenze tra Stato e Regioni quanto all'affidamento e alla disciplina dei servizi pubblici locali. La norma denunciata - ed in particolare i commi 1, 8, 9, 10, 11, 12 e 13 - nella parte in cui attribuisce direttamente agli enti locali la competenza a decidere circa le modalità di erogazione dei servizi pubblici (in specie al comma 1) e delimita la stessa decisione degli enti locali, stabilendo vincoli stringenti alla possibilità degli affidamenti diretti, determinerebbe una lesione della competenza regionale residuale in materia di servizi pubblici locali, eccedendo dall'ambito della competenza statale in materia di tutela della concorrenza, che comprende il solo profilo dell'affidamento del servizio pubblico locale, e dettando altresì



norme in materie connesse, ma distinte, in violazione degli artt. 5, 114, 117 e 118 della Costituzione, nonché degli artt. 3 e 4 dello statuto speciale per la Sardegna.

La Regione Marche ha, altresì, impugnato: il comma 18 del medesimo art. 4, in quanto, prevedendo che, in caso di affidamento in house, la verifica del rispetto del contratto di servizio avvenga secondo modalità definite dallo statuto dell'ente locale, violerebbe la potestà legislativa regionale residuale in materia di servizi pubblici locali; il comma 21, nella parte in cui, limitando i requisiti per la nomina degli amministratori di società partecipate da enti locali, invaderebbe la competenza regionale residuale in materia di ordinamento degli enti locali.

Un'ulteriore censura è, poi, proposta, dalle Regioni Umbria ed Emilia-Romagna, nei confronti del comma 14 del predetto art. 4, nella parte in cui prevede l'assoggettamento delle società in house al patto di stabilità interno, per le stesse ragioni per le quali questa Corte, con la sentenza n. 325 del 2010, ha ritenuto costituzionalmente illegittimo il riferimento al patto di stabilità previsto dal comma 10, lettera a), dell'art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008.

4.- Preliminarmente, va dichiarata l'inammissibilità della questione promossa dalla Regione Puglia in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., per contrasto con gli artt. 14, 106 e 345 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e con l'art. 36 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nonché con il principio della c.d. preemption.

4.1.- Posto che l'esigenza di una adeguata motivazione a sostegno della impugnativa si pone «in termini perfino più pregnanti nei giudizi diretti che non in quelli incidentali» (sentenza n. 450 del 2005), nella specie l'assoluta genericità ed indeterminatezza delle censure proposte con riguardo alla pretesa violazione di principi comunitari, anch'essi genericamente invocati, non consente di individuare in modo corretto i termini della questione di costituzionalità, con conseguente inammissibilità della stessa (sentenza n. 119 del 2010).

5.- È, invece, ammissibile la questione proposta da tutte le ricorrenti, ad eccezione della Regione autonoma della Sardegna, in riferimento all'art. 75 Cost.

5.1.- Questa Corte ha più volte affermato che le Regioni possono evocare parametri di legittimità diversi da quelli che sovrintendono al riparto di attribuzioni solo allorché la violazione denunciata sia «potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni» (sentenza n. 303 del 2003; di recente, nello stesso senso, sentenze n. 80 e n. 22 del 2012) e queste abbiano sufficientemente motivato in ordine ai profili di una «possibile ridondanza» della predetta violazione sul riparto di competenze, assolvendo all'onere di operare la necessaria indicazione della specifica competenza regionale che ne risulterebbe offesa e delle ragioni di tale lesione (sentenza n. 33 del 2011).

Nella specie, le richiamate condizioni di ammissibilità delle censure sono soddisfatte.

Le ricorrenti assumono che, con l'abrogazione dell'art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008, che riduceva le possibilità di affidamenti diretti dei servizi pubblici locali, con conseguente delimitazione degli ambiti di competenza legislativa residuale delle Regioni e regolamentare degli enti locali, le competenze regionali e degli enti locali nel settore dei servizi pubblici locali si sono riespanse. Infatti, a seguito della predetta abrogazione, la disciplina applicabile era quella comunitaria, più «favorevole» per le Regioni e per gli enti locali. Pertanto, la reintroduzione da parte del legislatore statale della medesima disciplina oggetto dell'abrogazione referendaria (anzi, di una regolamentazione ancor più restrittiva, frutto di un'interpretazione ancor più estesa dell'ambito di operatività della materia della tutela della concorrenza di competenza statale esclusiva), ledendo la volontà popolare espressa attraverso la consultazione referendaria, avrebbe determinato anche una potenziale lesione delle richiamate sfere di competenza sia delle Regioni che degli enti locali.

Così argomentando, le Regioni hanno fornito una sufficiente motivazione in ordine ai profili della «possibile ridondanza» sul riparto di competenze della denunciata violazione, evidenziando la potenziale lesione della potestà legislativa regionale residuale in materia di servizi pubblici locali (e della relativa competenza regolamentare degli enti locali) che deriverebbe dalla violazione dell'art. 75 Cost.

5.2.- Nel merito, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 del d.l. n. 138 del 2011 è fondata.

5.2.1.- Il citato art. 4 è stato adottato con d.l. n. 138 del 13 agosto 2011, dopo che, con decreto del Presidente della Repubblica 18 luglio 2011, n. 113 (Abrogazione, a seguito di *referendum* popolare, dell'articolo 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, e successive modificazioni, nel testo risultante a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 325 del 2010, in materia di modalità di affidamento e gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica), era stata dichiarata l'abrogazione, a seguito di *referendum* popolare, dell'art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008, recante la precedente disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica.

Quest'ultima si caratterizzava per il fatto che dettava una normativa generale di settore, inerente a quasi tutti i predetti servizi, fatta eccezione per quelli espressamente esclusi, volta a restringere, rispetto al livello minimo stabilito



dalle regole concorrenziali comunitarie, le ipotesi di affidamento diretto e, in particolare, di gestione in house dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, consentite solo in casi eccezionali ed al ricorrere di specifiche condizioni, la cui puntuale regolamentazione veniva, peraltro, demandata ad un regolamento governativo, adottato con il decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010 n. 168 (Regolamento in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica, a norma dell'articolo 23-bis, comma 10, del d.l. n. 112 del 2008).

Con la richiamata consultazione referendaria detta normativa veniva abrogata e si realizzava, pertanto, l'intento referendario di «escludere l'applicazione delle norme contenute nell'art. 23-bis che limitano, rispetto al diritto comunitario, le ipotesi di affidamento diretto e, in particolare, quelle di gestione in house di pressoché tutti i servizi pubblici locali di rilevanza economica (ivi compreso il servizio idrico)» (sentenza n. 24 del 2011) e di consentire, conseguentemente, l'applicazione diretta della normativa comunitaria conferente.

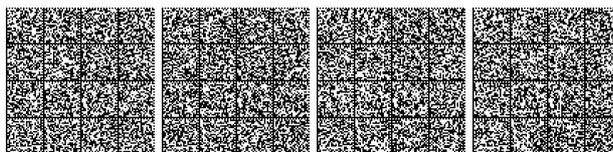
A distanza di meno di un mese dalla pubblicazione del decreto dichiarativo dell'avvenuta abrogazione dell'art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008, il Governo è intervenuto nuovamente sulla materia con l'impugnato art. 4, il quale, nonostante sia intitolato «Adeguamento della disciplina dei servizi pubblici locali al referendum popolare e alla normativa dall'Unione europea», detta una nuova disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, che non solo è contraddistinta dalla medesima *ratio* di quella abrogata, in quanto opera una drastica riduzione delle ipotesi di affidamenti in house, al di là di quanto prescritto dalla normativa comunitaria, ma è anche letteralmente riproductiva, in buona parte, di svariate disposizioni dell'abrogato art. 23-bis e di molte disposizioni del regolamento attuativo del medesimo art. 23-bis contenuto nel d.P.R. n. 168 del 2010.

Essa, infatti, da un lato, rende ancor più remota l'ipotesi dell'affidamento diretto dei servizi, in quanto non solo limita, in via generale, «l'attribuzione di diritti di esclusiva alle ipotesi in cui, in base ad una analisi di mercato, la libera iniziativa economica privata non risulti idonea a garantire un servizio rispondente ai bisogni della comunità» (comma 1), analogamente a quanto disposto dall'art. 23-bis (comma 3) del d.l. n. 112 del 2008, ma la ancora anche al rispetto di una soglia commisurata al valore dei servizi stessi, il superamento della quale (900.000 euro, nel testo originariamente adottato; ora 200.000 euro, nel testo vigente del comma 13) determina automaticamente l'esclusione della possibilità di affidamenti diretti. Tale effetto si verifica a prescindere da qualsivoglia valutazione dell'ente locale, oltre che della Regione, ed anche - in linea con l'abrogato art. 23-bis - in difformità rispetto a quanto previsto dalla normativa comunitaria, che consente, anche se non impone (sentenza n. 325 del 2010), la gestione diretta del servizio pubblico da parte dell'ente locale, allorquando l'applicazione delle regole di concorrenza ostacoli, in diritto o in fatto, la «speciale missione» dell'ente pubblico (art. 106 TFUE), alle sole condizioni del capitale totalmente pubblico della società affidataria, del cosiddetto controllo "analogo" (il controllo esercitato dall'aggiudicante sull'affidatario deve essere di "contenuto analogo" a quello esercitato dall'aggiudicante sui propri uffici) ed infine dello svolgimento della parte più importante dell'attività dell'affidatario in favore dell'aggiudicante.

Dall'altro lato, la disciplina recata dall'art. 4 del d.l. n. 138 del 2011 riproduce, ora nei principi, ora testualmente, sia talune disposizioni contenute nell'abrogato art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008 (è il caso, ad esempio, del comma 3 dell'art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008 "recepto" in via di principio dai primi sette commi dell'art. 4 del d.l. n. 138 del 2011, in tema di scelta della forma di gestione del servizio; del comma 8 dell'art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008 che dettava una disciplina transitoria analoga a quella dettata dal comma 32 dell'art. 4 del d.l. n. 138 del 2011; così come del comma 10, lettera a), dell'art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008, dichiarato costituzionalmente illegittimo con sentenza n. 325 del 2010, sostanzialmente riprodotto dal comma 14 dell'art. 4 del d.l. n. 138 del 2011), sia la maggior parte delle disposizioni recate dal regolamento di attuazione dell'art. 23-bis (il testo dei primi sette commi dell'art. 4 del d.l. n. 138 del 2011, ad esempio, coincide letteralmente con quello dell'art. 2 del regolamento attuativo dell'art. 23-bis di cui al d.P.R. n. 168 del 2010, i commi 8 e 9 dell'art. 4 coincidono con l'art. 3, comma 2, del medesimo regolamento, mentre i commi 11 e 12 del citato art. 4 coincidono testualmente con gli articoli 3 e 4 dello stesso regolamento).

Alla luce delle richiamate indicazioni - nonostante l'esclusione dall'ambito di applicazione della nuova disciplina del servizio idrico integrato - risulta evidente l'analogia, talora la coincidenza, della disciplina contenuta nell'art. 4 rispetto a quella dell'abrogato art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008 e l'identità della *ratio* ispiratrice.

Le poche novità introdotte dall'art. 4 accentuano, infatti, la drastica riduzione delle ipotesi di affidamenti diretti dei servizi pubblici locali che la consultazione referendaria aveva inteso escludere. Tenuto, poi, conto del fatto che l'intento abrogativo espresso con il referendum riguardava «pressoché tutti i servizi pubblici locali di rilevanza economica» (sentenza n. 24 del 2011) ai quali era rivolto l'art. 23-bis, non può ritenersi che l'esclusione del servizio idrico integrato dal novero dei servizi pubblici locali ai quali una simile disciplina si applica sia soddisfattiva della volontà espressa attraverso la consultazione popolare, con la conseguenza che la norma oggi all'esame costituisce, sostanzialmente, la reintroduzione della disciplina abrogata con il referendum del 12 e 13 giugno 2011.



5.2.2.- La disposizione impugnata viola, quindi, il divieto di ripristino della normativa abrogata dalla volontà popolare desumibile dall'art. 75 Cost., secondo quanto già riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale.

Questa Corte, pronunciandosi su un conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato sollevato dai promotori di un *referendum* abrogativo, avverso Camera e Senato, in relazione all'approvazione di una legge riproduttiva della disciplina abrogata mediante consultazione popolare svoltasi pochi mesi prima, pur dichiarando l'inammissibilità del ricorso per difetto di legittimazione dei ricorrenti, ormai privati della titolarità della funzione costituzionalmente rilevante e garantita, corrispondente all'attivazione della procedura referendaria, e quindi della qualità di potere dello Stato, ha, tuttavia, affermato che «la normativa successivamente emanata dal legislatore è pur sempre soggetta all'ordinario sindacato di legittimità costituzionale, e quindi permane comunque la possibilità di un controllo di questa Corte in ordine all'osservanza - da parte del legislatore stesso - dei limiti relativi al dedotto divieto di formale o sostanziale ripristino della normativa abrogata dalla volontà popolare» (sentenza n. 9 del 1997).

Inoltre, ancor prima, questa Corte, escludendo, con riferimento alla disciplina della responsabilità civile dei giudici abrogata mediante *referendum*, la possibilità, in via interpretativa, dell'applicazione di una delle norme abrogate quale «norma transitoria», ha anche precisato che l'intervenuta abrogazione della stessa «non potrebbe consentire al legislatore la scelta politica di far rivivere la normativa ivi contenuta a titolo transitorio», in ragione della «peculiare natura del *referendum*, quale atto-fonte dell'ordinamento» (sentenza n. 468 del 1990).

Un simile vincolo derivante dall'abrogazione referendaria si giustifica, alla luce di una interpretazione unitaria della trama costituzionale ed in una prospettiva di integrazione degli strumenti di democrazia diretta nel sistema di democrazia rappresentativa delineato dal dettato costituzionale, al solo fine di impedire che l'esito della consultazione popolare, che costituisce esercizio di quanto previsto dall'art. 75 Cost., venga posto nel nulla e che ne venga vanificato l'effetto utile, senza che si sia determinato, successivamente all'abrogazione, alcun mutamento né del quadro politico, né delle circostanze di fatto, tale da giustificare un simile effetto.

Tale vincolo è, tuttavia, necessariamente delimitato, in ragione del suo carattere puramente negativo, posto che il legislatore ordinario, «pur dopo l'accoglimento della proposta referendaria, conserva il potere di intervenire nella materia oggetto di *referendum* senza limiti particolari che non siano quelli connessi al divieto di far rivivere la normativa abrogata» (sentenza n. 33 del 1993; vedi anche sentenza n. 32 del 1993).

In applicazione dei predetti principi, si è già rilevato che la normativa all'esame costituisce ripristino della normativa abrogata, considerato che essa introduce una nuova disciplina della materia, «senza modificare né i principi ispiratori della complessiva disciplina normativa preesistente né i contenuti normativi essenziali dei singoli precetti» (sentenza n. 68 del 1978), in palese contrasto, quindi, con l'intento perseguito mediante il *referendum* abrogativo. Né può ritenersi che sussistano le condizioni tali da giustificare il superamento del predetto divieto di ripristino, tenuto conto del brevissimo lasso di tempo intercorso fra la pubblicazione dell'esito della consultazione referendaria e l'adozione della nuova normativa (23 giorni), ora oggetto di giudizio, nel quale peraltro non si è verificato nessun mutamento idoneo a legittimare la reintroduzione della disciplina abrogata.

5.2.3.- Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, per violazione dell'art. 75 Cost.

6.- Dall'accoglimento di tale censura consegue l'assorbimento degli altri profili di violazione della Costituzione dedotti dalle Regioni ricorrenti nei confronti della medesima norma o di sue singole disposizioni (sentenza n. 123 del 2010).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione sull'impugnazione delle altre disposizioni contenute nel decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148;

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 4 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, sia nel testo originario che in quello risultante dalle successive modificazioni;



2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 4 del d.l. n. 138 del 2011, promossa dalla Regione Puglia, in riferimento all'articolo 117, primo comma, della Costituzione ed agli articoli 14, 106 e 345 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, all'articolo 36 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nonché al principio di preemption, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 luglio 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, *Presidente*

Giuseppe TESAURO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 20 luglio 2012.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_120199

N. 200

Sentenza 17 - 20 luglio 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Iniziativa economica - Principi in tema di regolazione delle attività economiche - Posizione del principio secondo cui l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge - Conseguenze di ordine finanziario collegate al tempestivo adeguamento - Elemento di valutazione della virtuosità delle Regioni e degli enti locali ai fini del riparto delle risorse finanziarie determinate annualmente con il patto di stabilità interno - Ricorsi delle Regioni Calabria, Emilia-Romagna, Lazio, Sardegna, Toscana, Umbria e Veneto - Sopravvenuta abrogazione della norma censurata - Non applicabilità della norma *medio tempore* - Cessazione della materia del contendere.

- D.l. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148), art. 3, comma 4.
- Costituzione, artt. 3, 5, 117, 119 e 120; statuto della Regione Sardegna, artt. 3, primo comma, lett. *d), f), g), o)* e *p)*, 4, primo comma, lett. *a), b), e), f)* ed *m)*, e 7.

Iniziativa economica - Principi in tema di regolazione delle attività economiche - Posizione del principio secondo cui l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge - Ricorso della Regione Calabria - Asserita carenza dei presupposti della straordinaria necessità e urgenza necessari per la decretazione d'urgenza - Censura priva di motivazione - Inammissibilità della questione.

- D.l. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148), art. 3.
- Costituzione, artt. 70 e 77.

Iniziativa economica - Principi in tema di regolazione delle attività economiche - Posizione del principio secondo cui l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge - Ricorso della Regione Puglia - Asserito contrasto con i principi costituzionali in materia economica - Asserita lesione della potestà legislativa autonoma delle Regioni - Censure generiche e indeterminate - Inammissibilità della questione.

- D.l. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148), art. 3.
- Costituzione, artt. 41, 42, 43, 114, secondo comma, e 117.



Iniziativa economica - Principi in tema di regolazione delle attività economiche - Posizione del principio secondo cui l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge - Ricorso della Regione Lazio - Asserita interferenza con la competenza legislativa residuale regionale in materia di commercio e attività produttive - Asserita lesione del principio di leale collaborazione - Insussistenza - Attività legislativa esercitata nell'ambito della competenza statale della tutela della concorrenza - Non fondatezza della questione.

- D.l. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148), art. 3, comma 1.
- Costituzione, art. 117.

Iniziativa economica - Principi in tema di regolazione delle attività economiche - Posizione del principio secondo cui l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge - Qualificazione del principio come "principio fondamentale per lo sviluppo economico" rivolto all'attuazione della "piena tutela della concorrenza" - Ricorso della Regione Calabria - Asserita interferenza con la competenza legislativa regionale concorrente in materia di tutela della salute e governo del territorio, e residuale in materia di commercio - Asserita lesione del principio di leale collaborazione - Insussistenza - Attività legislativa esercitata nell'ambito della competenza statale della tutela della concorrenza - Non fondatezza della questione.

- D.l. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148), art. 3, commi 1 e 2.
- Costituzione, artt. 41, 97 e 117.

Iniziativa economica - Principi in tema di regolazione delle attività economiche - Posizione del principio secondo cui l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge - Qualificazione del principio come "principio fondamentale per lo sviluppo economico" rivolto all'attuazione della "piena tutela della concorrenza" - Ricorsi delle Regioni Emilia-Romagna ed Umbria - Asserita interferenza con la competenza legislativa regionale residuale in materia di "sviluppo economico" - Insussistenza - Attività legislativa esercitata nell'ambito della competenza statale della tutela della concorrenza - Non fondatezza della questione.

- D.l. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148), art. 3, comma 2.
- Costituzione, art. 117.

Iniziativa economica - Principi in tema di regolazione delle attività economiche - Posizione del principio secondo cui l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge - Termine di adeguamento - Scadenza - Soppressione delle disposizioni statali incompatibili e diretta applicazione degli istituti della segnalazione di inizio attività (SCIA) e dell'autocertificazione con controlli successivi - Facoltà per il Governo di adottare, nelle more, regolamenti di semplificazione - Determinazione di una situazione di grave incertezza normativa, irragionevole e contraria al buon andamento della pubblica amministrazione - Illegittimità costituzionale.

- D.l. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148), art. 3, comma 3.
- Costituzione, artt. 3, 97 e 117, terzo, quarto e sesto comma.

Iniziativa economica - Principi in tema di regolazione delle attività economiche - Posizione del principio secondo cui l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge - Eliminazione di restrizioni all'esercizio di attività economiche attraverso l'adozione di un regolamento governativo - Ricorsi delle Regioni Emilia-Romagna e Umbria - Asserita lesione del principio di legalità sostanziale per l'indeterminatezza della potestà regolamentare attribuita allo Stato - Asserita interferenza negli ambiti di competenza residuali della Regione - Asserita lesione del principio di leale collaborazione - Insussistenza - Ambito di applicazione della norma censurata circoscrivibile alle sole materie di competenza esclusiva statale - Non fondatezza della questione.

- D.l. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148), art. 3, comma 10.
- Costituzione, art. 117.

Iniziativa economica - Principi in tema di regolazione delle attività economiche - Posizione del principio secondo cui l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge - Possibilità, riguardante lo Stato e non anche le Regioni, di mantenere delle limitazioni alle libertà economiche, da individuarsi con decreto presidenziale - Ricorsi delle Regioni Emilia-Romagna e Umbria - Asserita compressione della potestà legislativa regionale - Asserita lesione del principio di leale collaborazione - Insussistenza - Ambito di applicazione della norma censurata circoscrivibile alle sole materie di competenza esclusiva statale - Non fondatezza della questione.

- D.l. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148), art. 3, comma 11.
- Costituzione, art. 117.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

Giudici :Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo 3 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, promossi con ricorsi delle Regioni Puglia, Toscana, Lazio, Emilia-Romagna, Veneto, Umbria, Calabria e della Regione autonoma Sardegna, notificati il 12 ottobre, il 14-18, il 14-16, il 15, il 17 e il 15 novembre 2011, depositati in cancelleria il 21 ottobre, il 17, il 18, il 23 ed il 24 novembre 2011 e rispettivamente iscritti ai nn. 124, 133, 134, 144, 145, 147, 158 e 160 del registro ricorsi 2011.

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

udito nell'udienza pubblica del 19 giugno 2012 il Giudice relatore Marta Cartabia;

uditi gli avvocati Giandomenico Falcon e Franco Mastragostino per le Regioni Emilia-Romagna e Umbria, Massimo Luciani per la Regione autonoma Sardegna, Renato Marini per la Regione Lazio, Marcello Cecchetti per la Regione Toscana, Luigi Manzi per la Regione Veneto, Graziano Pungi per la Regione Calabria, Ugo Mattei ed Alberto Lucarelli per la Regione Puglia e l'avvocato dello Stato Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. - Le Regioni Puglia, Toscana, Lazio, Emilia-Romagna, Veneto, Umbria e Calabria, e la Regione autonoma Sardegna hanno impugnato l'articolo 3, oltre ad altre disposizioni, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), come convertito dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, con ricorsi notificati rispettivamente il 12 ottobre, il 14-18, il 14-16, il 15, il 17 e il 15 novembre 2011, depositati in cancelleria il 21 ottobre, il 17, il 18, il 23 ed il 24 novembre 2011 e iscritti ai nn. 124, 133, 134, 144, 145, 147, 158 e 160 del registro ricorsi 2011.

2. - L'articolo 3 impugnato, come risultante dalla legge di conversione, al comma 1 stabilisce il «principio secondo cui l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge», imponendo allo Stato e all'intero sistema delle autonomie di adeguarvisi entro un termine prestabilito, inizialmente fissato in un anno dall'entrata in vigore della legge di conversione. Tale termine è stato successivamente individuato nel 30 settembre 2012, in base all'art. 1, comma 4-bis, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27. Dopo aver enunciato il principio summenzionato, il medesimo art. 3, comma 1, impugnato elenca una serie di principi, beni e ambiti che possono giustificare eccezioni al principio stesso: limitazioni all'iniziativa e all'attività economica possono essere giustificate per garantire il rispetto dei «vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali» e dei «principi fondamentali della Costituzione»; per assicurare che l'attività economica non arrechi «danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana» e non si svolga in «contrasto con l'utilità sociale»; per garantire «la protezione della salute umana, la conservazione delle specie animali e vegetali, dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio culturale»; e dare applicazione alle «disposizioni relative alle attività di raccolta di giochi pubblici ovvero che comunque comportano effetti sulla finanza pubblica».

Il comma 2, del medesimo art. 3, qualifica tale intervento quale «principio fondamentale per lo sviluppo economico» e attuazione della «piena tutela della concorrenza tra le imprese».



Il comma 3 prevede che siano «in ogni caso soppresse, alla scadenza del termine di cui al comma 1, le disposizioni normative statali incompatibili con quanto disposto nel medesimo comma, con conseguente diretta applicazione degli istituti della segnalazione di inizio di attività e dell'autocertificazione con controlli successivi», e consente al Governo, nelle more della decorrenza di detto termine, di adottare strumenti di semplificazione normativa attraverso norme di natura regolamentare. A questo scopo «Entro il 31 dicembre 2012 il Governo è autorizzato ad adottare uno o più regolamenti ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, con i quali vengono individuate le disposizioni abrogate per effetto di quanto disposto nel presente comma ed è definita la disciplina regolamentare della materia ai fini dell'adeguamento al principio di cui al comma 1».

Il successivo comma 4 stabilisce che «L'adeguamento di Comuni, Province e Regioni all'obbligo di cui al comma 1 costituisce elemento di valutazione della virtuosità dei predetti enti ai sensi dell'art. 20, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito dalla legge 15 luglio 2011, n. 111». Tale comma 4 è stato successivamente abrogato dall'articolo 30, comma 6, della legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge di stabilità 2012), a decorrere dal 1° gennaio 2012.

I successivi commi dell'art. 3 implementano la liberalizzazione dell'esercizio delle professioni ed eliminano una serie di restrizioni all'accesso alle medesime.

I commi 10 e 11, infine, rispettivamente consentono la revoca di ulteriori restrizioni all'esercizio delle attività economiche e all'accesso alle medesime, attraverso norme regolamentari e permettono, invece, di mantenere le restrizioni per singole attività, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, in presenza di ragioni di interesse generale, rispetto alle quali le restrizioni costituiscono una misura indispensabile, proporzionata, idonea e non discriminatoria sotto il profilo della concorrenza. Più specificamente l'esclusione di un'attività economica dall'abrogazione delle restrizioni è giustificata qualora: «a) la limitazione sia funzionale a ragioni di interesse pubblico, tra cui in particolare quelle connesse alla tutela della salute umana; b) la restrizione rappresenti un mezzo idoneo, indispensabile e, dal punto di vista del grado di interferenza nella libertà economica, ragionevolmente proporzionato all'interesse pubblico cui è destinata; c) la restrizione non introduca una discriminazione diretta o indiretta basata sulla nazionalità o, nel caso di società, sulla sede legale dell'impresa».

3. - La Regione Puglia, con il ricorso citato in epigrafe, ha impugnato l'intero art. 3 del decreto-legge sopra citato, per violazione degli articoli 41, 42, 43, 114, secondo comma, e 117 Cost.

La ricorrente ritiene che tale articolo - stabilendo che le Regioni e gli enti locali debbano adeguare i propri ordinamenti al principio secondo cui l'iniziativa e l'attività economica private sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge, e apponendo un elenco tassativo di ipotesi in cui il legislatore, statale o regionale, può espressamente limitare l'esercizio dell'attività economica - contrasti con l'art. 41 della Costituzione. In base alla disposizione impugnata gli enti territoriali dovrebbero, dunque, adeguarsi ad una disciplina che sovvertirebbe il quadro costituzionale dell'iniziativa e dell'attività economica, introducendo «un assetto decisamente sbilanciato a favore dell'iniziativa privata».

Inoltre, l'obbligo diffuso di adeguamento all'art. 3 censurato, equiparando Regioni ed enti locali, rappresenterebbe una forzatura del disegno costituzionale, in quanto, a differenza degli enti locali, le Regioni detengono una potestà legislativa autonoma garantita ex art. 117 Cost., che dunque non potrebbe soffrire l'inserimento, per via di legge statale ordinaria, di un nuovo principio che ne limiti la "sovranità legislativa".

4. - Il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato atto di costituzione e memoria difensiva relativamente alle doglianze della Regione Puglia, il 21 novembre 2011.

Il Presidente del Consiglio dei ministri sostiene che l'art. 3 del decreto-legge impugnato sia una norma finalizzata a ridurre gli oneri amministrativi e procedurali a limitazione della libertà d'impresa e per favorire la ripresa economica. Per tale ragione, la disposizione sarebbe coerente con l'art. 41 Cost. e con il suo orientamento a favore della libera iniziativa economica, delimitata dal rispetto dei principi fondamentali. Essa sarebbe stata adottata dal legislatore con l'obiettivo di sviluppare la competitività delle imprese sul piano internazionale, in base alla competenza legislativa statale in materia di concorrenza.

5. - La Regione Puglia ha depositato, il 23 maggio 2012, memoria a sostegno delle proprie doglianze, tuttavia senza aggiungere ulteriori argomenti con riferimento all'art. 3 impugnato.

6. - La Regione Toscana, con ricorso citato in epigrafe, ha impugnato l'art. 3, comma 4, per violazione degli articoli 117, commi terzo e quarto, e 119 Cost. La ricorrente sostiene che la legislazione statale, stabilendo il principio secondo cui, in ambito economico, è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato e prevedendo che l'adeguamento a tale principio sia considerato elemento di valutazione della virtuosità delle Regioni ai fini del patto di stabilità, costituirebbe un intervento normativo «del tutto estraneo alle finalità di coordinamento della finanza pubblica», esorbitando dunque dai limiti che il legislatore statale incontra in tale materia. La virtuosità, criterio sorto nell'ambito del contenimento e



razionalizzazione della spesa pubblica, diverrebbe quindi uno strumento capace di coartare la «volontà delle Regioni» nella disciplina dell'attività economica, travalicando così le sue originarie finalità: tramite le disposizioni impugnate verrebbe, infatti, vincolata la potestà legislativa regionale per fini estranei all'obiettivo del contenimento della spesa.

7. - Il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato memoria avverso l'impugnazione della Regione Toscana il giorno 27 dicembre 2011, sostenendo che la doglianza sia stata superata a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 30, comma 6, della legge n. 183 del 2011, che ha abrogato il comma 4 dell'art. 3 del decreto-legge n. 138 del 2011, oggetto di censura. Pertanto, Il Presidente del Consiglio dei ministri ha richiesto che sia dichiarata la cessazione della materia del contendere.

8. - La Regione Toscana ha, con memoria depositata il 29 maggio 2012, evidenziato che la previsione abrogata sarebbe stata «integralmente riproposta» dall'art. 1, comma 4, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27 e ugualmente impugnato dalla Regione Toscana.

9. - La Regione Lazio, con ricorso citato in epigrafe, ha impugnato l'art. 3, comma 1, in combinato disposto con il comma 4 dello stesso articolo 3 del decreto-legge più volte richiamato.

La disposizione contenuta nel comma 1, secondo la ricorrente, interverrebbe in un ambito prevalentemente attinente alla disciplina del commercio e delle attività produttive, materie che la Corte avrebbe costantemente ritenuto riconducibili alla competenza residuale regionale, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost. La legislazione impugnata, in violazione del riparto di competenze stabilito dall'art. 117 Cost. introdurrebbe una disciplina che impone alla Regione di regolare tali settori secondo i principi dettati dal legislatore statale, per di più prevedendo un meccanismo sanzionatorio in caso di mancato adeguamento, che penalizzerebbe la Regione in relazione al patto di stabilità interno.

A detta della ricorrente Regione Lazio, non sarebbe conferente la qualificazione dell'intervento normativo quale strumento di «tutela della concorrenza», ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e). Infatti, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale, un intervento normativo regionale, che limitasse l'iniziativa economica privata per ragioni non coincidenti con quelle indicate dalla norma impugnata, efficaci erga omnes e fondate su presupposti ragionevoli, non confliggerebbe con la libera concorrenza, purché non privilegi alcun operatore economico, né alteri la competizione tra essi. La disposizione impugnata, dunque, introdurrebbe costrizioni al legislatore regionale non giustificate sulla base delle esigenze della tutela della concorrenza.

Infine, anche qualora si ritenesse di qualificare il comma 1 - e, per relationem, il comma 4 - quale misura a tutela della concorrenza, la disciplina statale, a detta della Regione Lazio, risulterebbe in ogni caso costituzionalmente illegittima e lesiva delle competenze regionali, in quanto non rispettosa del principio di leale collaborazione. Infatti, nelle disposizioni impugnate, i profili della tutela della concorrenza s'intreccerebbero inevitabilmente con altri aspetti riconducibili alle materie delle «attività produttive» e del «commercio», di competenza regionale. Pertanto, si verificherebbe un'ipotesi di intreccio di competenze statali e regionali, che esige il ricorso a forme di leale collaborazione, coinvolgendo le Regioni nella produzione della legislazione statale - forme che tuttavia la legislazione statale censurata non prevede.

10. - Il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato, il 27 dicembre 2012, atto di costituzione e memoria.

Con riferimento alla censura relativa all'art. 3, comma 1, la difesa erariale sostiene che la disposizione si ponga all'interno della competenza esclusiva statale in tema di tutela della concorrenza, poiché le limitazioni diverse da quelle consentite dal comma impugnato comprimerebbero il carattere concorrenziale dei mercati.

Viceversa, gli interventi legislativi regionali in materia di commercio e attività produttive sarebbero in ogni caso possibili a seguito dell'introduzione della legislazione impugnata, con l'ovvio limite del principio di proporzionalità ex art. 3 Cost.

11. - Le Regioni Emilia-Romagna e Umbria, con i ricorsi indicati in epigrafe, hanno impugnato per identiche ragioni, anche nelle enunciazioni, l'art. 3, commi 2, 3, 4, 10 e 11.

11.1. - Entrambe le Regioni muovono dal presupposto che il comma 1 dell'articolo 3 stabilisce un «ovvio principio di libertà», imponendo eccezioni dai caratteri ampi e determinati, evocativi di un principio di ragionevolezza, per cui si potrebbe «affermare senza paura di sbagliare che tutti i divieti oggi esistenti potrebbero giustificarsi in base ad una o più delle categorie enunciate». Tuttavia, proprio per questa ragione, quell'enunciazione di principio non sarebbe né in grado di fungere da norma parametro per l'abrogazione di regimi amministrativi eventualmente incompatibili, né di indicare quali percorsi normativi si possano attivare per il suo recepimento.

11.2. - In particolare, l'art. 3, comma 2, qualificando il comma 1 quale principio fondamentale per lo sviluppo economico e la tutela della concorrenza, violerebbe la competenza legislativa regionale, considerato che lo sviluppo economico rientrerebbe tra le materie residuali regionali. Del resto, a detta delle ricorrenti, il medesimo comma 1



sembrerebbe escludere l'invasione delle competenze regionali, poiché, dal momento che impone loro di adeguarsi al principio enunciato, ne riconosce le competenze in tale ambito.

11.3. - Il nucleo centrale dell'impugnazione, per espressa affermazione delle ricorrenti, si individuerrebbe nell'art. 3, comma 3, il quale stabilisce che, alla scadenza del termine di un anno, le disposizioni di normative statali incompatibili sono «soppresse», con conseguente diretta applicazione degli istituti di segnalazione d'inizio di attività e autocertificazione, con le eccezioni a protezione dei principi fondamentali stabiliti all'art. 3, comma 1. Tale previsione risulterebbe generica e inapplicabile e pertanto irragionevole, in base all'art. 3 Cost., oltre che contraria al buon andamento della pubblica amministrazione, ex art. 97 Cost., e infine in conflitto con il principio di certezza del diritto, a causa dell'incertezza sulla disciplina vigente che ne deriverebbe.

Il secondo e terzo periodo del medesimo art. 3, comma 3, prevedono che, nelle more della decorrenza del termine annuale, l'adeguamento al principio di liberalizzazione possa avvenire anche attraverso la semplificazione normativa e che il Governo, entro il 31 gennaio 2012, possa adottare uno o più regolamenti con i quali individuare le disposizioni abrogate e definire la disciplina regolamentare applicabile. Secondo le ricorrenti, questi strumenti rappresenterebbero la chiave di volta del sistema, dal momento che l'abrogazione implicita imposta dal primo periodo dell'art. 3, comma 3, sarebbe di impossibile applicazione per la vaghezza dei principi invocati. Tuttavia, la previsione di strumenti di delegificazione e semplificazione sarebbe costituzionalmente illegittima, secondo le due ricorrenti, innanzitutto per violazione del principio di legalità sostanziale. Infatti, i regolamenti di delegificazione interverrebbero in mancanza di una "cornice legislativa" all'interno della quale dovrebbero esplicarsi. Pertanto, la disciplina regolamentare finirebbe per essere «meramente potestativa da parte del potere esecutivo». In secondo luogo, l'assenza di qualunque delimitazione di materia estenderebbe il potere regolamentare del Governo anche alle materie di competenza legislativa regionale, sia concorrente che residuale, e pertanto sarebbe in violazione dell'art. 117, sesto comma, Cost. Infine, qualora, a detta delle ricorrenti, l'intervento statale fosse inquadrabile in termini di sussidiarietà, e dovesse ammettersi l'attribuzione della potestà regolamentare in capo allo Stato, la disciplina permarrebbe illegittima per mancata previsione di un'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni per i profili di competenza regionale.

11.4. - Le Regioni Emilia-Romagna e Umbria censurano inoltre l'art. 3, comma 4, ritenendolo illegittimo per due ordini di ragioni. In primo luogo, esso esprimerebbe un dovere di adeguamento indefinito e generico da parte delle Regioni nei confronti della disposizione di principio statale, mancando di individuare i parametri di giudizio attraverso i quali accertare l'adeguamento. Ciò configurerebbe complessivamente un tratto d'incertezza e di irrazionalità della disciplina, sottoponendo la potestà legislativa regionale a limiti diversi da quelli costituzionalmente previsti.

Inoltre, anche qualora i criteri ai quali adeguarsi fossero definiti, non sussisterebbe un nesso razionale tra il principio di liberalizzazione e gli effetti sulla finanza regionale che il comma censurato ricollega al suo inadempimento, sicché sarebbe incongruo penalizzare finanziariamente le Regioni per «presunti mancati adeguamenti ai principi statali».

11.5. - L'art. 3, comma 10, viene impugnato dalle Regioni Emilia-Romagna e Umbria poiché la previsione che un regolamento dell'esecutivo possa eliminare eventuali restrizioni all'esercizio delle attività economiche violerebbe ugualmente il principio di legalità sostanziale, per assenza di qualunque criterio idoneo a circoscrivere l'esercizio del potere regolamentare. La medesima disposizione confliggerebbe inoltre con l'art. 117, sesto comma, Cost., ove si ritenesse che il regolamento ivi previsto può estendersi ad oggetti ed ambiti di competenza regionale. Infine, essa sarebbe illegittima per violazione del principio di leale collaborazione, poiché non prevede la conclusione di un'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, laddove i regolamenti governativi dovessero interferire con materie di competenza regionale.

11.6. - L'art. 3, comma 11, dispone che singole attività economiche possano essere escluse dall'abrogazione delle restrizioni con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, attraverso una procedura che deve coinvolgere il ministro competente per materia, il Ministro dell'economia e delle finanze e l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, entro quattro mesi dall'entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge, purché *a)* si sia in presenza di ragioni di interesse pubblico, in particolare di quelle legate alla salute umana, *b)* tale limitazione alla libertà economica sia indispensabile, idonea e proporzionata, *c)* e tale restrizione non generi una discriminazione diretta o indiretta.

Tale disposizione, secondo l'impugnativa delle Regioni Emilia-Romagna e Umbria, sarebbe illegittima, in quanto consentirebbe soltanto allo Stato e non alle Regioni di far valere ragioni di interesse pubblico per consentire limitazioni alle attività economiche. Inoltre, anche qualora ragioni di uniformità e sussidiarietà consentissero l'attrazione di tali competenze in capo allo Stato, gli interessi regionali dovrebbero trovare spazio attraverso il modello dell'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, che la disposizione non prevede. Per tale ragione, verrebbe pertanto violato anche il canone della leale collaborazione.

12. - Il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato il 27 dicembre 2011 due distinti atti d'intervento e memoria d'identico contenuto, nei confronti delle doglianze delle Regioni Emilia-Romagna e Umbria, chiarendo, con



riferimento all'art. 3, comma 1, che si tratta di una «disposizione programmatica», come tale inidonea a recare lesione alle competenze legislative regionali e che il medesimo art. 3, commi 3, 10 e 11, si riferisce alle sole disposizioni statali; quindi tali commi, così interpretati, sono insuscettibili di impingere nelle competenze regionali. In ogni caso, il legislatore statale avrebbe agito in base all'art. 41 Cost., che gli attribuirebbe, in tesi, il potere di attuare gli interventi opportuni per il coordinamento dell'attività economica; il suo intervento si situerebbe, inoltre, nel quadro della sua competenza esclusiva statale a tutela della concorrenza. Conseguentemente, la normativa non sarebbe neppure viziata d'irragionevolezza.

13. - La Regione Emilia-Romagna e la Regione Umbria, con memorie distinte, ma di identico contenuto, depositate entrambe il 29 maggio 2012, hanno evidenziato, da un lato, che l'abrogazione dell'art. 3, comma 4, effettuata dall'art. 30, comma 6, della legge n. 183 del 2011, ha determinato la cessazione della materia del contendere, in quanto l'effetto abrogativo si sarebbe realizzato prima dello scadere del termine previsto per l'adeguamento regionale; dall'altro, che i commi 3, 10 e 11, invece, non recano contenuti meramente programmatici, ma potrebbero incidere su competenze legislative regionali. Inoltre, a differenza di quanto sostenuto dalla difesa erariale ad esclusione della illegittimità della normativa censurata, l'art. 41 Cost. non attribuirebbe una competenza esclusiva allo Stato nel campo della regolazione delle attività economiche, sicché gli interventi normativi di attuazione di tale principio costituzionale si distribuirebbero invece tra Stato e Regioni, sulla base dell'ordine delle competenze determinate dall'art. 117 Cost.

14. - La Regione Veneto, con il ricorso citato in epigrafe, ha impugnato l'art. 3, comma 4, del decreto-legge n. 138 del 2011, con riferimento agli articoli 5, 117 e 120 Cost., e al principio di leale collaborazione.

14.1. - La ricorrente muove anzitutto dalla ricostruzione della materia "sviluppo economico", che dovrebbe rientrare tra le competenze esclusive regionali o, comunque, strutturarsi quale "materia trasversale" e pertanto investire tutti gli ambiti, anche di competenza regionale. La Corte, con sentenza n. 165 del 2007, avrebbe già precisato i limiti delle attribuzioni statali in tema di sviluppo economico, anche con riferimento alle pressanti esigenze di natura finanziaria, riconoscendo che tali attribuzioni interferiscono con quelle regionali.

Tuttavia, la Corte medesima, con sentenza n. 64 del 2007, avrebbe già riconosciuto la competenza del legislatore regionale a fissare limiti alla libera concorrenza e all'accesso al mercato, purché non irragionevoli e giustificati al fine di ridurre gli effetti negativi che si possano produrre nel tessuto economico preesistente.

14.2. - L'obbligo di adeguamento, imposto in modo indifferenziato e corredato di sanzione ai sensi dell'art. 3, comma 4, interferirebbe, dunque, con ambiti di attribuzione regionale, vulnerando il riparto di competenze ex art. 117 Cost. Inoltre, anche a voler ammettere la necessità di rispondere a preminenti esigenze di solidarietà nazionale, tali da giustificare l'esercizio unitario di una funzione statale in materia di liberalizzazione delle attività economiche in deroga al normale riparto sancito dall'art. 117 Cost., risulterebbe comunque necessario rispettare il principio di leale collaborazione.

La sanzione prevista dall'art. 3, comma 4, infine, risulterebbe sproporzionata in relazione alla condotta eventualmente difforme dal precetto. Il sistema individuato dal legislatore nel decreto-legge n. 138 del 2011, all'art. 3, richiamerebbe per alcuni aspetti quanto previsto dalla legge 10 febbraio 1953, n. 62 (Costituzione e funzionamento degli organi regionali), all'art. 10, primo comma, il quale stabiliva che i principi della legislazione statale innovativi abrogassero le norme regionali con essi contrastanti, ma, a differenza dalle disposizioni oggi in discussione, mantenevano intatta la facoltà delle Regioni di continuare ad esercitare le proprie competenze legislative, adeguandosi alle nuove normative statali di principio. Del resto, un'ulteriore alternativa ad uno strumento tanto pervasivo quale un principio generale corredato di una sanzione di natura finanziaria si ritroverebbe nell'art. 117, quinto comma, Cost., già attuato dall'art. 84 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno), che disciplina la cedevolezza delle normative incompatibili, prevedendo che le disposizioni del medesimo decreto si applichino anche in materie legislative regionali sino all'entrata in vigore delle disposizioni regionali attuative della normativa.

Per tali ragioni, il comma 4 dell'articolo impugnato prevedrebbe, conclusivamente, uno strumento sanzionatorio eccessivo e lesivo delle prerogative di autonomia garantite all'art. 5 Cost.

15. - Il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato atto di costituzione il 27 dicembre 2012, sostenendo che la doglianza relativa all'art. 3, comma 4, risulta inammissibile per sopravvenuta carenza d'interesse, a seguito dell'abrogazione intervenuta con la legge n. 183 del 2011 (art. 30, comma 6).

16. - La Regione Calabria, con il ricorso citato in epigrafe, ha impugnato l'art. 3, commi 1, 2 e 4, del decreto-legge n. 138 del 2011, più volte menzionato, in riferimento alle competenze regionali in tema di tutela della salute.

L'attuazione di tali disposizioni del decreto-legge in discussione, secondo la ricorrente, determinerebbe una significativa innovazione nel sistema sanitario. Infatti, in base a giurisprudenza costante della Corte di giustizia dell'Unione europea, le prestazioni mediche rientrerebbero nell'ambito di applicazione delle disposizioni relative alla libera pre-



stazione dei servizi e pertanto sarebbero interessate dall'intervento normativo. La ricorrente evidenzia l'impatto della normativa sul sistema sanitario calabrese, alla luce del fatto che, con legge regionale 18 luglio del 2008, n. 24 (Norme in materia di autorizzazione, accreditamento, accordi contrattuali e controlli delle strutture sanitarie e socio-sanitarie pubbliche e private), la Regione Calabria ha disciplinato il sistema di erogazione delle prestazioni sanitarie, prevedendo l'autorizzazione sanitaria, quale provvedimento con cui si consente l'esercizio dell'attività sanitaria o socio-sanitaria, da parte di strutture pubbliche, private o di professionisti (art. 3, comma 1), mentre ha consentito alle strutture pubbliche e private ed ai professionisti già autorizzati di erogare prestazioni sanitarie o socio-sanitarie per conto del sistema sanitario nazionale tramite accreditamento (art. 11, comma 1), stabilendo altresì che quest'ultimo possa essere concesso in relazione alle necessità della Regione, evidenziate nel Piano Sanitario Regionale (art. 11, comma 4). Questa sistema di erogazione delle prestazioni sanitarie seguiva del resto gli articoli 8-ter e 8-quater del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421).

La Regione Calabria, oggetto di commissariamento per deficit sanitario (delibera del Consiglio dei ministri del 30 luglio 2010), ha adottato un apposito piano di rientro (delibera della Giunta regionale n. 845/09), approvato con accordo Stato-Regione stipulato il 17 dicembre 2009 e a sua volta oggetto di delibera regionale n. 908 del 2009. Tale piano di rientro prevede, tramite un cronoprogramma, di riorganizzare la rete di ospedali e strutture pubbliche e private, mediante analisi della domanda e dell'offerta. Il sistema sanitario regionale, così sommamente delineato, troverebbe un supporto nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, e in particolare nella sentenza 10 marzo 2009, in causa C-169/07, Hartlauer, che ha ritenuto non incompatibili con il diritto comunitario le restrizioni allo svolgimento di attività, giustificate da ragioni di sanità pubblica, purché non discriminino gli operatori in base alla nazionalità e, qualora la limitazione sia volta alla realizzazione di un livello elevato di tutela della salute, contemperando tale obiettivo con la necessità di prevenire il rischio di una grave alterazione dell'equilibrio finanziario.

Le norme impugnate, secondo la ricorrente, violerebbero pertanto gli articoli 41, terzo comma, e 97 Cost., invadendo inoltre la competenza concorrente regionale in materia di tutela della salute, prevista dall'art. 117 Cost., dal momento che la normativa sembrerebbe imporre di accogliere «senza alcun filtro tutte le istanze di autorizzazione ed accreditamento», in contrasto con il sistema introdotto dalla Regione.

Inoltre, l'art. 3, commi 1 e 2, violerebbe gli artt. 41, terzo comma, e 97 Cost., anche con riferimento ad altri tipi di attività (ad esempio, vendita al pubblico dei farmaci da banco o di automedicazione, aperture di strutture di grande e media distribuzione), pregiudicando l'ordinato funzionamento dell'ordinamento regionale. Esso, inoltre, invaderebbe la competenza concorrente ex art. 117 Cost. in materia di governo del territorio, di tutela della salute, di commercio, vietando sostanzialmente - ad esempio - «di subordinare il rilascio delle autorizzazioni alla determinazione di requisiti quali la superficie minima che deve avere l'apposito reparto destinato allo svolgimento della riferita attività», o alla «idonea pianificazione territoriale degli insediamenti delle attività commerciali», o di condizionare «l'apertura di grandi strutture di vendita in base alla dimensione demografica del territorio comunale di insediamento».

L'art. 3, commi 1, 2 e 4, porrebbe la Regione Calabria nell'alternativa di ottemperare a tali norme liberalizzanti, in violazione del piano di rientro, oppure di mantenere il proprio ordinamento, rischiando di non essere valutata come ente virtuoso, ex art. 3, comma 4. Tali commi sarebbero pertanto complessivamente viziati da illegittimità costituzionale, per violazione del principio di ragionevolezza, ex art. 3 Cost., e del principio di leale collaborazione.

È anche dedotta - pur senza specifica motivazione - la violazione degli artt. 70 e 77 Cost. in riferimento all'intero art. 3 del menzionato decreto-legge.

17. - Il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato atto di costituzione il 27 dicembre 2012, sviluppando argomentazioni identiche a quelle svolte nei confronti delle Regioni Emilia-Romagna e Umbria, di cui al punto 12, alle quali pertanto si rinvia.

18. - La Regione Calabria ha depositato ulteriore memoria il 23 maggio 2012, ribadendo le conclusioni avanzate nel ricorso.

19. - La Regione autonoma Sardegna, con il ricorso citato in epigrafe, ha impugnato l'art. 3, comma 4, del decreto-legge n. 138 del 2011, con riferimento agli articoli 3, 4 e 7 dello statuto di autonomia (Legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3) e agli articoli 3, 117 e 119 della Costituzione.

19.1. - L'art. 3, comma 4, del decreto impugnato trasformerebbe, secondo la ricorrente, in vincoli di finanza pubblica degli adempimenti di carattere sostanziale privi di rilevanza finanziaria. Ci si troverebbe dunque di fronte ad «un caso paradigmatico di eccesso di potere legislativo e, comunque, di violazione del principio di ragionevolezza», in contrasto con l'art. 3 Cost., in combinato disposto con gli articoli 117 e 119 Cost., che, del resto, non contemplerebbero una tale competenza statale.



19.2. - Più precisamente, l'art. 3, comma 4, attribuendo allo Stato il potere di valutare il livello di attuazione regionale a fini di determinazioni di carattere finanziario, gli consentirebbe di condizionare le scelte del legislatore regionale al di fuori del riparto di competenze stabilito dall'art. 117, secondo e terzo comma, Cost. In particolare, con tale disposizione lo Stato vincolerebbe nei fatti le Regioni nelle materie di competenza legislativa concorrente pur senza dettarne i principi fondamentali ex art. 117, comma terzo, Cost.

19.3. - L'articolo 3, comma 4, viene inoltre impugnato dalla Regione autonoma Sardegna per contrasto con gli artt. 3, 4 e 7 dello statuto di autonomia, in quanto la disposizione limita indebitamente l'autonomia regionale sia nelle materie di competenza esclusiva che in quelle di competenza concorrente, sia, infine, in materia di bilancio. Infatti, la regolamentazione dell'iniziativa economica privata interessa, oltre ad ambiti materiali indicati all'art. 117, terzo comma, Cost., anche quelli elencati agli articoli 3 e 4 dello statuto, ed in particolare all'art. 3, primo comma, lettere *d*) (agricoltura e foreste), *f*) (edilizia e urbanistica), *g*) (trasporti su linee automobilistiche e tramviarie), *o*) (artigianato), *p*) (turismo, industria alberghiera) e all'art. 4, primo comma, lettere *a*) (industria, commercio ed esercizio industriale delle miniere, cave e saline), *b*) (istituzione ed ordinamento degli enti di credito fondiario ed agrario, delle casse di risparmio), *e*) (produzione e distribuzione dell'energia elettrica), *f*) (linee marittime ed aeree di cabotaggio fra i porti e gli scali della Regione), *m*) (pubblici spettacoli), che allocano diverse competenze alla Regione. L'art. 7 dello statuto, infine, sarebbe violato in quanto assegna alla Regione un'ampia autonomia finanziaria.

20. - Il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato atto di costituzione il 23 dicembre 2011, sostenendo che le doglianze relative all'art. 3, comma 4, siano state superate dall'abrogazione della norma impugnata dalla Regione autonoma Sardegna, effettuata con l'art. 30, comma 6, della legge n. 183 del 2011

21. - Con ulteriore memoria depositata il 29 maggio 2012, la Regione autonoma Sardegna riconosce che l'abrogazione dell'art. 3, comma 4, determina l'inutilizzabilità del criterio dell'adeguamento regionale al principio della liberalizzazione delle attività economiche al fine di valutare la virtuosità dell'ente, rimettendosi alle conseguenze processuali che riterrà la Corte.

22. - Con memoria depositata il 29 maggio 2012, il Presidente del Consiglio dei ministri ha ulteriormente replicato in riferimento alle diverse doglianze presentate dalle Regioni ricorrenti avverso l'art. 3 del decreto-legge n. 138 del 2011.

22.1. - A detta della parte resistente, le Regioni concentrano l'impugnazione sostanzialmente sul principio di liberalizzazione, che, eccedendo dal limite della competenza statale esclusiva in tema di tutela della concorrenza, interferirebbe con le competenze regionali a disciplinare il commercio e le attività produttive.

Tuttavia, secondo il resistente, la tesi non sarebbe correttamente impostata. Si tratterebbe invece di individuare i presupposti costituzionali sostanziali della legislazione regionale in materia economica, stabiliti dall'art. 41 Cost., il quale enuncerebbe la libertà d'iniziativa economica innanzitutto come libertà "negativa", «opponibile a qualsiasi intervento autoritativo».

L'art. 3 impugnato, secondo la parte resistente, si limiterebbe a ribadire il principio di libertà d'iniziativa economica di cui all'art. 41, primo comma, Cost., precisando le situazioni nelle quali a questa libertà si possano apporre limiti. Questa interpretazione dell'articolo 3 si evincerebbe dalla lettura dei casi d'eccezione alla libertà di esercizio delle attività economiche - lettere da *a*) ad *e*) del comma 1 dell'art. 3 del decreto-legge n. 138 del 2011 - che ricalcano in gran parte le limitazioni già previste dall'art. 41, secondo e terzo comma, Cost. ampliandole e precisandole. Pertanto, il legislatore regionale non subirebbe alcuna limitazione delle sue prerogative in forza dell'art. 3 del decreto-legge impugnato.

22.2. - Così inquadrato, dell'intervento del legislatore statale andrebbe valutato lo scopo normativo di "tutela della concorrenza", esplicitamente statuito dall'art. 3, comma 2, del decreto-legge impugnato. Secondo la sentenza di questa Corte n. 430 del 2007, che ha puntualizzato i criteri per identificare un legittimo intervento normativo statale in tale ambito, l'art. 3 avrebbe i caratteri richiesti, poiché, come previsto dalla sentenza citata, perseguirebbe fini promozionali della concorrenza, attraverso l'eliminazione di vincoli all'esercizio dell'attività economica.

L'art. 3, comma 3, del decreto-legge impugnato, prevedendo l'abrogazione implicita delle disposizioni di normative statali che contengono restrizioni alla libera iniziativa economica non giustificate dai principi elencati all'art. 3, comma 1, costituirebbe pertanto una declinazione del principio pro-concorrenziale di liberalizzazione. La disposizione impugnata si risolverebbe nel pretendere che le limitazioni all'attività economica si conformino ai principi della tutela della concorrenza, secondo l'impostazione data dall'Unione europea, e rispettino i canoni di proporzionalità ed effettiva necessità. Pertanto, l'eventuale incidenza della legislazione statale sugli ambiti di competenza regionale risulterebbe, conclusivamente, legittima.



Considerato in diritto

1. - Le Regioni Puglia, Toscana, Lazio, Emilia-Romagna, Veneto, Umbria e Calabria, e la Regione autonoma Sardegna, con i ricorsi indicati in epigrafe, hanno impugnato numerose disposizioni del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), come convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148.

2. - Riservate a separate decisioni le questioni sulle altre disposizioni del decreto-legge n. 138 del 2011, la Corte delimita l'oggetto del presente giudizio alle censure relative all'articolo 3 del decreto-legge citato, come risultante dalla legge di conversione, che detta principi in tema di regolazione delle attività economiche.

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

3. - L'art. 3 impugnato, nel testo modificato dalla legge di conversione, al comma 1 stabilisce il «principio secondo cui l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge», imponendo allo Stato e all'intero sistema delle autonomie di adeguarsi entro un termine prestabilito, inizialmente fissato in un anno dall'entrata in vigore della legge di conversione. Tale termine è stato successivamente procrastinato fino al 30 settembre 2012, in base all'art. 1, comma 4-*bis*, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27. Dopo aver enunciato il principio summenzionato, il medesimo art. 3, comma 1, elenca una serie di principi, beni e ambiti che possono giustificare eccezioni al principio stesso: ai sensi di tali proposizioni, limiti all'iniziativa e all'attività economica possono essere giustificati per garantire il rispetto dei «vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali» e dei «principi fondamentali della Costituzione»; per assicurare che l'attività economica non arrechi «danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana» e non si svolga in «contrasto con l'utilità sociale»; per garantire «la protezione della salute umana, la conservazione delle specie animali e vegetali, dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio culturale»; e dare applicazione alle «disposizioni relative alle attività di raccolta di giochi pubblici ovvero che comunque comportano effetti sulla finanza pubblica».

Il successivo comma 2 del medesimo art. 3 qualifica le precedenti disposizioni come «principio fondamentale per lo sviluppo economico» e attuazione della «piena tutela della concorrenza tra le imprese».

L'art. 3, comma 3, prevede che siano «in ogni caso soppresse, alla scadenza del termine di cui al comma 1, le disposizioni normative statali incompatibili con quanto disposto nel medesimo comma, con conseguente diretta applicazione degli istituti della segnalazione di inizio di attività e dell'autocertificazione con controlli successivi», e consente al Governo, nelle more della decorrenza di detto termine, di adottare strumenti di semplificazione normativa attraverso provvedimenti di natura regolamentare. A questo scopo «Entro il 31 dicembre 2012 il Governo è autorizzato ad adottare uno o più regolamenti ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, con i quali vengono individuate le disposizioni abrogate per effetto di quanto disposto nel presente comma ed è definita la disciplina regolamentare della materia ai fini dell'adeguamento al principio di cui al comma 1».

Il comma 4 dell'articolo impugnato stabilisce che «L'adeguamento di Comuni, Province e Regioni all'obbligo di cui al comma 1 costituisce elemento di valutazione della virtuosità dei predetti enti ai sensi dell'art. 20, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito dalla legge 15 luglio 2011, n. 111». Tale comma 4 è stato poi successivamente abrogato dall'articolo 30, comma 6, della legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge di stabilità 2012), a decorrere dal 1° gennaio 2012.

I successivi commi dell'art. 3 implementano la liberalizzazione dell'esercizio delle professioni ed eliminano una serie di restrizioni all'accesso alle medesime.

I commi 10 e 11, infine, rispettivamente consentono la revoca di ulteriori restrizioni all'esercizio delle attività economiche e all'accesso alle medesime attraverso norme regolamentari e permettono, invece, di mantenere le restrizioni per singole attività, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, in presenza di ragioni di interesse generale, rispetto alle quali le restrizioni costituiscono una misura indispensabile, proporzionata, idonea e non discriminatoria sotto il profilo della concorrenza. Più specificamente, l'esclusione di un'attività economica dall'abrogazione delle restrizioni è giustificata qualora: *a)* la limitazione sia funzionale a ragioni di interesse pubblico, tra cui in particolare quelle connesse alla tutela della salute umana; *b)* la restrizione rappresenti un mezzo idoneo, indispensabile e, dal punto di vista del grado di interferenza nella libertà economica, ragionevolmente proporzionato all'interesse pubblico cui è destinata; *c)* la restrizione non introduca una discriminazione diretta o indiretta basata sulla nazionalità o, nel caso di società, sulla sede legale dell'impresa».



4. - Occorre preliminarmente esaminare le numerose questioni relative all'art. 3, comma 4, del decreto-legge n. 138 del 2011, in quanto l'Avvocatura dello Stato chiede che sia dichiarata cessata la materia del contendere, alla luce della sopravvenuta abrogazione della norma impugnata, in seguito all'entrata in vigore dell'art. 30, comma 6, della legge n. 183 del 2011.

4.1. - In effetti, tutte le Regioni ricorrenti - con l'eccezione della Regione Puglia che, come si dirà tra breve, ha rivolto le proprie doglianze all'intero art. 3, complessivamente inteso e senza ulteriori precisazioni - hanno evidenziato specifici profili di illegittimità costituzionale del comma 4, in quanto esso ricollega conseguenze di ordine finanziario al tempestivo adeguamento, da parte delle Regioni e degli enti locali, al principio della liberalizzazione delle attività economiche, opportunamente bilanciato con le altre esigenze enunciate al precedente comma 1: l'ottemperanza di tali principi, ai sensi della disposizione qui in esame, «costituisce elemento di valutazione della virtuosità dei predetti enti», ai fini del riparto delle risorse finanziarie determinate annualmente con il Patto di stabilità interno, ai sensi dell'art. 20, comma 3, del decreto- legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111). In altri termini, la disposizione impugnata, piuttosto che sanzionare le Regioni e gli enti locali inadempienti, prevede forme di incentivazione finanziaria per gli enti virtuosi, che modifichino la propria legislazione, in osservanza ai principi stabiliti dal legislatore statale e nei termini previsti.

La disposizione contenuta nell'art. 3, comma 4, è stata censurata in relazione agli artt. 3, 5, 117, 119 e 120 Cost., al principio di leale collaborazione e, da parte della Regione autonoma Sardegna, agli artt. 3, primo comma, lettere *d*), *f*), *g*), *o*) e *p*), 4, primo comma, lettere *a*), *b*), *e*), *f*) ed *m*), e 7 dello statuto di autonomia (Legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3).

4.2. - In ordine all'art. 3, comma 4, del decreto-legge impugnato deve essere dichiarata la cessazione della materia del contendere.

In effetti, come è stato sottolineato dall'Avvocatura dello Stato e da alcune Regioni ricorrenti, la norma in esame è stata abrogata dall'articolo 30, comma 6, della legge n. 183 del 2011, a decorrere dal 1° gennaio 2012. L'abrogazione è, dunque, intervenuta prima che scadesse il termine di adeguamento al principio imposto alle Regioni, individuato nel 30 settembre 2012, e prima che la disposizione medesima potesse esplicare effetti, previsti a partire dall'anno 2012. Ne consegue che la norma non ha potuto ricevere alcuna applicazione durante il periodo in cui è rimasta in vigore.

5. - Venendo alle singole questioni residue portate all'esame della Corte, va considerata una prima ragione di doglianza, mossa dalla Regione Calabria, che riguarda l'intero articolo 3.

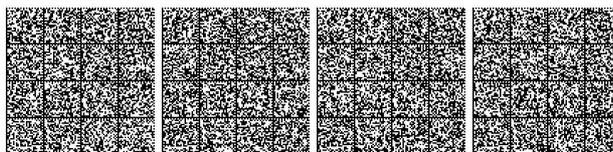
5.1. - Sono evocati a parametro gli articoli 70 e 77 Cost., in quanto il contenuto normativo della disposizione impugnata non presenterebbe i caratteri di straordinaria necessità e urgenza prescritti dalla Costituzione affinché il Governo possa legittimamente adottare decreti-legge. Pertanto, secondo la ricorrente, la legge di conversione sarebbe viziata, sia per violazione dei requisiti costituzionalmente previsti per la decretazione d'urgenza, sia perché il Governo avrebbe indebitamente usurpato il potere legislativo al Parlamento, attraverso il ricorso allo strumento del decreto-legge.

5.2. - Tale censura è inammissibile, per difetto di motivazione.

Infatti, a parte una mera evocazione degli articoli 70 e 77 Cost., né l'atto introduttivo del giudizio, né la successiva memoria offrono alcun argomento a suffragio della censura, che documenti l'asserita mancanza di presupposti per la decretazione d'urgenza. Inoltre, deve richiamarsi il consolidato orientamento di questa Corte, in base al quale le Regioni possono invocare, nel giudizio di costituzionalità in via principale, parametri diversi da quelli contenuti nel Titolo V della Parte II della Costituzione a condizione che la lamentata violazione ridondi sul riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni (sentenze n. 33 del 2011, n. 156, n. 52 e n. 40 del 2010, n. 341 del 2009). Nel caso di specie la ricorrente non spiega in che modo l'asserita violazione degli artt. 70 e 77 Cost. determini una compressione delle competenze costituzionali delle Regioni.

6. - Una seconda ragione di doglianza, avanzata dalla Regione Puglia ed avente parimenti ad oggetto l'art. 3 nella sua interezza, evoca, quali parametri del giudizio, gli articoli 41, 42, 43, 114, secondo comma, e 117 Cost.

6.1. - Ad avviso della ricorrente, la disposizione impugnata, stabilendo che le Regioni e gli enti locali debbano adeguare i propri ordinamenti al principio secondo cui l'iniziativa e l'attività economica private sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge, e ponendo un elenco tassativo di ipotesi in cui il legislatore, statale o regionale, può espressamente limitare l'esercizio dell'attività economica, contrasta con l'art. 41 della Costituzione e con gli altri principi costituzionali in materia economica. In base alla disposizione impugnata, gli enti territoriali dovrebbero, dunque, adeguarsi ad una disciplina che sovvertirebbe il quadro costituzionale dell'iniziativa e dell'attività economica, introducendo «un assetto decisamente sbilanciato a favore dell'iniziativa privata». Inoltre, l'obbligo diffuso di adeguamento all'art. 3 censurato, equiparando Regioni ed enti locali, rappresenterebbe una forzatura del quadro costituzionale, in quanto, a differenza degli enti locali, le Regioni detengono una potestà legislativa



autonoma garantita ex art. 117 Cost., che dunque non potrebbe soffrire l'inserimento, per via di legge statale ordinaria, di un nuovo principio che ne limiti la «sovranità legislativa».

6.2. - Anche tali censure risultano inammissibili, in quanto generiche e indeterminate.

Infatti, in primo luogo, la censura si appunta sull'intero art. 3, senza puntualizzare ulteriormente quali disposizioni di esso intenda investire, sebbene l'art. 3 abbia un contenuto complesso. Inoltre, il richiamo ai parametri di cui agli artt. 41, 42 e 43 Cost. risulta generico e indeterminato. Si asserisce, senza argomentare, la sussistenza di un conflitto tra tali previsioni costituzionali e il principio di liberalizzazione delle attività economiche statuito nella disposizione impugnata, principio che tra l'altro non è affermato in termini assoluti, ma deve essere modulato al fine di soddisfare una serie di esigenze, alcune delle quali riproducono anche testualmente i contenuti dell'art. 41 Cost., e ne annoverano di ulteriori; né viene spiegato per quali ragioni le previsioni costituzionali e quella legislativa, mirata alla liberalizzazione, non sarebbero armonizzabili.

Per la medesima ragione attinente alla genericità e alla insufficiente motivazione del ricorso, risultano inammissibili anche le censure basate sugli artt. 114, terzo comma, e 117 Cost., parametri che sono evocati genericamente, senza neppure specificare quali aspetti delle disposizioni costituzionali richiamate, che hanno un contenuto particolarmente complesso e articolato, dovrebbero rilevare nel presente giudizio.

7. - Proseguendo l'esame delle questioni portate all'esame della Corte in relazione ai singoli commi dell'art. 3 del decreto-legge n. 138 del 2011, vengono anzitutto in rilievo le censure rivolte all'art. 3, comma 1, e al principio ivi statuito per cui nell'ambito delle attività economiche «è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge», principio che, come si è già ricordato più volte, subisce limitazioni a tutela di altre esigenze indicate dalla medesima disposizione oggetto di esame.

7.1. - La Regione Lazio e la Regione Calabria contestano la legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, del decreto-legge impugnato, per violazione del riparto di competenze stabilito all'art. 117 Cost., perché esso interferirebbe con ambiti di pertinenza della legislazione regionale.

In particolare, la Regione Lazio sottolinea l'incidenza della normativa impugnata nelle materie del commercio e attività produttive, che sarebbero riservate alle Regioni a titolo di competenza legislativa residuale. Inoltre, secondo la Regione, anche a voler concedere che l'intervento del legislatore statale possa essere giustificato in ragione delle competenze ad esso riconosciute nell'ambito della tutela della concorrenza, non si potrebbe comunque superare il vizio della legge sotto il profilo del mancato rispetto del principio di leale collaborazione, considerato il fitto intersecarsi di competenze statali e regionali sul terreno delle attività economiche.

Per quanto riguarda la Regione Calabria, le censure si appuntano piuttosto sulla violazione delle competenze regionali in materia di tutela della salute, commercio, governo del territorio, oltre che sul mancato rispetto del principio di leale collaborazione, richiamando, quali parametri del giudizio, gli artt. 41, 97 e 117 Cost. La ricorrente teme che, per conformarsi al principio di liberalizzazione introdotto dal legislatore statale, l'organizzazione del sistema sanitario regionale debba essere radicalmente modificata, dal momento che, nell'interpretazione della ricorrente, il suddetto principio imporrebbe di accogliere «senza alcun filtro tutte le istanze di autorizzazione e accreditamento» presentate dagli operatori sanitari. Inoltre, sotto l'impatto della liberalizzazione voluta dal legislatore statale, la Regione non potrebbe continuare a regolare la vendita al pubblico di farmaci da banco o automedicazione, o l'apertura di strutture di media o grande distribuzione, valutando l'insediamento di tali attività in base alla distribuzione demografica o imponendo dei requisiti per il loro svolgimento.

7.2. - L'asserita invasione delle competenze regionali da parte del legislatore statale si evidenzerebbe più chiaramente alla luce del comma 2 del medesimo art. 3, che qualifica il precedente comma 1 come «principio fondamentale per lo sviluppo economico», rivolto all'attuazione della «piena tutela della concorrenza».

Le Regioni Calabria, Emilia-Romagna e Umbria, infatti, rilevano che il legislatore statale, evocando le esigenze della «piena tutela della concorrenza», intenderebbe giustificare l'imposizione da parte dello Stato del principio della liberalizzazione anche in ambiti di competenza regionale; d'altra parte, la qualifica del medesimo principio come attinente allo «sviluppo economico» appaleserebbe l'invasione delle competenze regionali, in quanto la materia «sviluppo economico» appartarrebbe ai titoli di competenza residuale regionale.

7.3. - Le questioni relative all'art. 3, commi 1 e 2, non sono fondate.

Con la normativa censurata, il legislatore ha inteso stabilire alcuni principi in materia economica orientati allo sviluppo della concorrenza, mantenendosi all'interno della cornice delineata dai principi costituzionali. Così, dopo l'affermazione di principio secondo cui in ambito economico «è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge», segue l'indicazione che il legislatore statale o regionale può e deve mantenere forme di regolazione dell'attività economica volte a garantire, tra l'altro - oltre che il rispetto degli obblighi internazionali e comunitari e la piena osser-



vanza dei principi costituzionali legati alla tutela della salute, dell'ambiente, del patrimonio culturale e della finanza pubblica - in particolare la tutela della sicurezza, della libertà, della dignità umana, a presidio dell'utilità sociale di ogni attività economica, come l'art. 41 Cost. richiede. La disposizione impugnata afferma il principio generale della liberalizzazione delle attività economiche, richiedendo che eventuali restrizioni e limitazioni alla libera iniziativa economica debbano trovare puntuale giustificazione in interessi di rango costituzionale o negli ulteriori interessi che il legislatore statale ha elencato all'art. 3, comma 1. Complessivamente considerata, essa non rivela elementi di incoerenza con il quadro costituzionale, in quanto il principio della liberalizzazione prelude a una razionalizzazione della regolazione, che elimini, da un lato, gli ostacoli al libero esercizio dell'attività economica che si rivelino inutili o sproporzionati e, dall'altro, mantenga le normative necessarie a garantire che le dinamiche economiche non si svolgano in contrasto con l'utilità sociale (sentenze n. 247 e n. 152 del 2010, n. 167 del 2009 e n. 388 del 1992).

7.4. - Rispetto alla pretesa invasione delle competenze regionali in materia di commercio, attività produttive e tutela della salute, ex art. 117 Cost., occorre anzitutto osservare che il legislatore statale ha agito nell'ambito, ad esso spettante, della tutela della concorrenza, come correttamente specificato dall'art. 3, comma 2, del decreto-legge n. 138 del 2011.

Infatti, per quanto l'autoqualificazione offerta dal legislatore non sia mai di per sé risolutiva (*ex multis*, sentenze n. 164 del 2012, n. 182 del 2011 e n. 247 del 2010), in questo caso appare corretto inquadrare il principio della liberalizzazione delle attività economiche nell'ambito della competenza statale in tema di «tutela della concorrenza». Quest'ultimo concetto, la concorrenza, ha un contenuto complesso in quanto ricomprende non solo l'insieme delle misure antitrust, ma anche azioni di liberalizzazione, che mirano ad assicurare e a promuovere la concorrenza “nel mercato” e “per il mercato”, secondo gli sviluppi ormai consolidati nell'ordinamento europeo e internazionale e più volte ribaditi dalla giurisprudenza di questa Corte (*ex multis*, sentenze n. 45 e n. 270 del 2010, n. 160 del 2009, n. 430 e n. 401 del 2007). Pertanto, la liberalizzazione, intesa come razionalizzazione della regolazione, costituisce uno degli strumenti di promozione della concorrenza capace di produrre effetti virtuosi per il circuito economico. Una politica di “ri-regolazione” tende ad aumentare il livello di concorrenzialità dei mercati e permette ad un maggior numero di operatori economici di competere, valorizzando le proprie risorse e competenze. D'altra parte, l'efficienza e la competitività del sistema economico risentono della qualità della regolazione, la quale condiziona l'agire degli operatori sul mercato: una regolazione delle attività economiche ingiustificatamente intrusiva - cioè non necessaria e sproporzionata rispetto alla tutela di beni costituzionalmente protetti (sentenze n. 247 e n. 152 del 2010, n. 167 del 2009) - genera inutili ostacoli alle dinamiche economiche, a detrimento degli interessi degli operatori economici, dei consumatori e degli stessi lavoratori e, dunque, in definitiva reca danno alla stessa utilità sociale. L'eliminazione degli inutili oneri regolamentari, mantenendo però quelli necessari alla tutela di superiori beni costituzionali, è funzionale alla tutela della concorrenza e rientra a questo titolo nelle competenze del legislatore statale.

7.5. - Inquadrato, dunque, l'intervento statale censurato nel campo delle competenze statali di portata trasversale relativa alla tutela della concorrenza, occorre ancora osservare il particolare tenore normativo della disposizione impugnata: in questo caso il legislatore statale non si è sovrapposto ai legislatori regionali dettando una propria compiuta disciplina delle attività economiche, destinata a sostituirsi alle leggi regionali in vigore. L'atto impugnato, infatti, non stabilisce regole, ma piuttosto introduce disposizioni di principio, le quali, per ottenere piena applicazione, richiedono ulteriori sviluppi normativi, da parte sia del legislatore statale, sia di quello regionale, ciascuno nel proprio ambito di competenza. In virtù della tecnica normativa utilizzata, basata su principi e non su regole, il legislatore nazionale non ha occupato gli spazi riservati a quello regionale, ma ha agito presupponendo invece che le singole Regioni continuino ad esercitare le loro competenze, conformandosi tuttavia ai principi stabiliti a livello statale. L'intervento del legislatore, statale e regionale, di attuazione del principio della liberalizzazione è tanto più necessario alla luce della considerazione che tale principio non è stato affermato in termini assoluti, né avrebbe potuto esserlo in virtù dei vincoli costituzionali, ma richiede di essere modulato per perseguire gli altri principi indicati dallo stesso legislatore, in attuazione delle previsioni costituzionali. Di conseguenza, per rispondere ad alcune precise osservazioni delle ricorrenti, le discipline della vendita al pubblico di farmaci da banco o automedicazione, dell'apertura di strutture di media e grande distribuzione, o dell'organizzazione sanitaria, non vengono assorbite nella competenza legislativa dello Stato relativa alla concorrenza, ma richiedono di essere regolate dal legislatore regionale, tenendo conto dei principi indicati nel censurato art. 3, comma 1, del decreto-legge n. 138 del 2011.

8. - Sono invece fondate le questioni aventi ad oggetto l'art. 3, comma 3, del decreto-legge n. 138 del 2011.



8.1. - Le Regioni Emilia-Romagna e Umbria hanno censurato l'art. 3, comma 3, il quale, al primo periodo, dispone che siano «soppresse», alla scadenza del termine di un anno dall'entrata in vigore della legge di conversione - termine poi prorogato al 30 settembre 2012 -, le «normative statali incompatibili» con i principi disposti al comma 1 del medesimo art. 3, con conseguente applicazione diretta degli istituti di segnalazione di inizio attività e dell'autocertificazione. Al secondo periodo, il comma 3 dispone che, fino alla scadenza del termine, l'adeguamento al principio di cui al comma 1 possa avvenire anche attraverso strumenti di semplificazione normativa; infine, al terzo periodo, il comma 3 autorizza, a tal fine, il Governo ad adottare uno o più regolamenti ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge n. 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri), individuando le disposizioni abrogate e definendo la disciplina regolamentare ai fini dell'adeguamento al principio di cui al comma 1.

Le ragioni di doglianza, con riferimento all'art. 3, comma 3, primo periodo, evocano a parametro gli artt. 3 e 97 Cost., in quanto l'automatica soppressione delle normative statali incompatibili con la disposizione di principio di cui al comma 1 genererebbe una situazione di grave incertezza normativa e sarebbe, perciò, irragionevole e contraria al buon andamento della pubblica amministrazione. Con riferimento al terzo periodo, si lamenta anzitutto la violazione del principio di legalità sostanziale, dal momento che i regolamenti di delegificazione verrebbero introdotti in assenza di una necessaria cornice legislativa; inoltre, la medesima disposizione sarebbe in contrasto anche con l'art. 117, sesto comma, Cost., in quanto l'esercizio del potere regolamentare sarebbe autorizzato senza delimitazioni di materia, potendo esplicarsi anche nell'ambito di competenze concorrenti e residuali regionali, rispetto alle quali la potestà regolamentare è attribuita alla Regione; infine, anche qualora si ritenesse che si sia in presenza di una ipotesi di attrazione in sussidiarietà della potestà regolamentare regionale, con riferimento alle materie di cui all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., la legislazione statale sarebbe egualmente costituzionalmente illegittima, in quanto non avrebbe previsto alcuna forma d'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, che attui il principio di leale collaborazione con riferimento alle materie concorrenti e residuali regionali.

8.2. - L'art. 3, comma 3, è costituzionalmente illegittimo, in quanto dispone, allo scadere di un termine prestabilito, l'automatica «soppressione», secondo la terminologia usata dal legislatore, di tutte le normative statali incompatibili con il principio della liberalizzazione delle attività economiche, stabilito al comma 1.

Alla luce delle precedenti considerazioni relative al tenore normativo dell'art. 3, comma 1, che contiene disposizioni di principio, e non prescrizioni di carattere specifico e puntuale, la soppressione generalizzata delle normative statali con esso incompatibili appare indeterminata e potenzialmente invasiva delle competenze legislative regionali. Infatti, sebbene la disposizione abbia ad oggetto le sole normative statali, la «soppressione» di queste per incompatibilità con principi così ampi e generali come quelli enunciati all'art. 3, comma 1, e che richiedono una delicata opera di bilanciamento e ponderazione reciproca, a parte ogni considerazione sulla sua praticabilità in concreto, non appare suscettibile di esplicare effetti confinati ai soli ambiti di competenza statale. Altro è prevedere l'abrogazione di normative statali, altro è asserire che gli effetti dell'abrogazione di tali normative restino circoscritti ad ambiti di competenza statale. Vi sono normative statali che interessano direttamente o indirettamente materie di competenza regionale, come accade nel caso delle leggi dello Stato relative a materie di competenza concorrente, o di competenza statale di carattere trasversale, che di necessità s'intrecciano con le competenze legislative regionali. L'effetto della soppressione automatica e generalizzata delle normative statali contrarie ai principi di cui all'art. 3, comma 1, oltre ad avere una portata incerta e indefinibile, potrebbe riguardare un novero imprecisato di atti normativi statali, con possibili ricadute sul legislatore regionale, nel caso che tali atti riguardino ambiti di competenza concorrente o trasversali, naturalmente correlati a competenze regionali.

Inoltre, l'automaticità dell'abrogazione, unita all'indeterminatezza della sua portata, rende impraticabile l'interpretazione conforme a Costituzione, di talché risulta impossibile circoscrivere sul piano interpretativo gli effetti della disposizione impugnata ai soli ambiti di competenza statale.

Infine, poiché la previsione censurata dispone la soppressione per incompatibilità, senza individuare puntualmente quali normative risultino abrogate, essa pone le Regioni in una condizione di obiettiva incertezza, nella misura in cui queste debbano adeguare le loro normative ai mutamenti dell'ordinamento statale. Infatti, le singole Regioni, stando alla norma censurata, dovrebbero ricostruire se le singole disposizioni statali, che presentano profili per esse rilevanti, risultino ancora in vigore a seguito degli effetti dell'art. 3, comma 3, primo periodo. La valutazione sulla perdurante vigenza di normative statali incidenti su ambiti di competenza regionale spetterebbe a ciascun legislatore regionale, e potrebbe dare esiti disomogenei, se non addirittura divergenti. Una tale prospettiva determinerebbe ambiguità, incoerenza e opacità su quale sia la regolazione vigente per le varie attività economiche, che potrebbe inoltre variare da Regione a Regione, con ricadute dannose anche per gli operatori economici.



Di conseguenza, l'art. 3, comma 3, appare viziato sotto il profilo della ragionevolezza, determinando una violazione che si ripercuote sull'autonomia legislativa regionale garantita dall'art. 117 Cost., perché, anziché favorire la tutela della concorrenza, finisce per ostacolarla, ingenerando grave incertezza fra i legislatori regionali e fra gli operatori economici.

8.3. - Per le medesime ragioni, la dichiarazione d'illegittimità costituzionale del primo periodo dell'art. 3, comma 3, coinvolge anche i periodi successivi della disposizione in esame, dato che l'ambito di intervento degli strumenti di semplificazione, previsti dal secondo periodo, nonché quello dei regolamenti di delegificazione di cui al terzo periodo, è determinato per relationem al primo periodo. La stessa indeterminatezza che vizia la prima proposizione si riverbera anche sui successivi contenuti dell'art. 3, comma 3, che deve, dunque, essere dichiarato costituzionalmente illegittimo.

9. - Le Regioni Emilia-Romagna e Umbria hanno poi impugnato l'art. 3, comma 10. Questo si colloca a seguito di una serie di disposizioni abrogative di restrizioni all'esercizio di attività economiche. Il comma 10 consente l'eliminazione di ulteriori restrizioni, attraverso «regolamento da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, emanato su proposta del Ministro competente entro quattro mesi dall'entrata in vigore» del decreto oggetto di censura.

9.1. - A detta delle ricorrenti, tale comma sarebbe viziato sotto vari profili: anzitutto non risponderebbe al principio di legalità sostanziale, in quanto l'esercizio della potestà regolamentare da parte del Governo, sarebbe autorizzato senza specificazioni e in assenza di criteri capaci di circoscriverlo; inoltre, contrasterebbe con l'art. 117 sesto comma, Cost., nella misura in cui la potestà regolamentare cui il comma fa riferimento venga esercitata in ambiti di competenza regionale; infine, ed in subordine, nelle ipotesi in cui vengano in rilievo materie di competenza regionale e si ritenga che queste siano state attratte in sussidiarietà alla competenza statale, sarebbe del tutto assente la previsione di strumenti applicativi del principio di leale collaborazione.

9.2. - Le questioni aventi ad oggetto l'art. 3, comma 10, non sono fondate.

A prescindere da ogni considerazione circa la conformità della disposizione impugnata al modello di delegificazione delineato all'art. 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, per quanto riguarda la violazione delle competenze regionali occorre osservare che, a differenza dell'art. 3, comma 3, precedentemente esaminato, il comma 10 ha un ambito di applicazione circoscrivibile alle sole materie di competenza statale e pertanto legittimamente consente al Governo di esercitare la potestà regolamentare per eliminare ulteriori - rispetto a quelle stabilite dai commi precedenti - restrizioni al libero esercizio delle attività economiche. Questa lettura della disposizione censurata è l'unica compatibile sia con il testo costituzionale, che vieta l'esercizio della potestà regolamentare da parte del Governo al di fuori delle competenze esclusive statali, sia con il contesto normativo in cui la disposizione in esame si colloca.

10. - Anche l'art. 3, comma 11, è impugnato dalle Regioni Emilia-Romagna e Umbria. Tale comma prevede che eccezioni all'abrogazione delle restrizioni all'esercizio delle attività economiche possano essere concesse «con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, entro quattro mesi dalla data di entrata in vigore» della legge di conversione del decreto-legge impugnato, e in ipotesi indicate espressamente.

10.1. - Le ricorrenti lamentano che tale disposizione, da un lato, violerebbe l'art. 117 Cost., in quanto consentirebbe soltanto allo Stato, e non anche alle Regioni, di mantenere delle limitazioni alle libertà economiche, per ragioni di pubblico interesse. In subordine, anche qualora si ritenesse necessario, per ragioni di uniformità e sussidiarietà, consentire l'attrazione di tale potere regolatorio in capo allo Stato, mancherebbe la previsione di un'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, con conseguente violazione del principio di leale collaborazione.

10.2. - Anche le censure relative all'art. 3, comma 11, non sono fondate.

La disposizione qui censurata, al pari del precedente art. 3, comma 10, deve essere intesa come dotata di un ambito di applicazione delimitato alle sole materie di competenza statale. Consentendo di mantenere alcune eccezioni alla liberalizzazione e pertanto giustificando alcune restrizioni all'iniziativa economica, da individuarsi con decreto del Presidente della Repubblica, l'art. 3, comma 11, si rivolge alle sole normative statali e, tra queste, soltanto a quelle che non interferiscono con le competenze regionali. La disposizione censurata, non riguardando materie di competenza legislativa regionale, è pertanto inidonea a vulnerare gli interessi regionali.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione sulle altre disposizioni impugnate su ricorso delle Regioni Puglia, Toscana, Lazio, Emilia-Romagna, Veneto, Umbria e Calabria e della Regione autonoma della Sardegna, con ricorsi indicati in epigrafe,

riuniti i giudizi,

1) dichiara la cessazione della materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 4, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, proposte, complessivamente, dalle Regioni Calabria, Emilia-Romagna, Lazio, Sardegna, Toscana, Umbria e Veneto, in riferimento agli articoli 3, 5, 117, 119 e 120 della Costituzione, nonché in riferimento al principio di leale collaborazione e - dalla Regione autonoma Sardegna - in riferimento agli articoli 3, primo comma, lettere d), f), g), o) e p), 4, primo comma, lettere a), b), e), f) ed m), e 7 dello statuto di autonomia (Legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 3, del decreto-legge n. 138 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011;

3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 3 del medesimo decreto-legge n. 138 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, proposta dalla Regione Calabria in riferimento agli articoli 70 e 77 Cost.;

4) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 3 del decreto-legge n. 138 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, proposta dalla Regione Puglia in riferimento agli articoli 41, 42, 43, 114, secondo comma, 117 Cost.;

5) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 1, del decreto-legge n. 138 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, proposta dalla Regione Lazio in riferimento all'articolo 117 della Costituzione e al principio di leale collaborazione;

6) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 3, commi 1 e 2, del decreto-legge n. 138 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, proposta dalla Regione Calabria in riferimento agli articoli 41, 97 e 117 Cost. e al principio di leale collaborazione;

7) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 2, del decreto-legge n. 138 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, proposta dalle Regioni Emilia-Romagna ed Umbria in riferimento all'articolo 117 Cost.;

8) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 10, del decreto-legge n. 138 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, proposta dalle Regioni Emilia-Romagna e Umbria in riferimento al principio di legalità sostanziale, all'art. 117 Cost. e al principio di leale collaborazione;

9) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 11, del decreto-legge n. 138 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, proposta dalle Regioni Emilia-Romagna e Umbria in riferimento all'art. 117 Cost. e al principio di leale collaborazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 luglio 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, *Presidente*

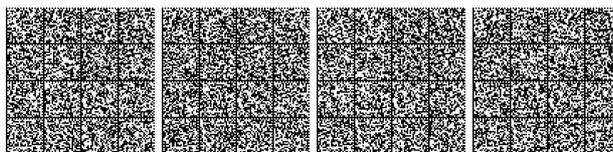
Marta CARTABIA, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 20 luglio 2012.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 201

Sentenza 17 - 20 luglio 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Calamità pubbliche e protezione civile - Norme della Regione Molise - Interventi edilizi in zone sismiche - Modifica architettonica che comporti un aumento dei carichi superiore al 20 per cento - Obbligo di redazione di una variante progettuale, da depositare preventivamente con riferimento al progetto originario - Contrasto con il principio fondamentale secondo cui solo il Ministro per le infrastrutture e i trasporti ha la possibilità di concedere deroghe all'osservanza delle norme tecniche di costruzione nelle zone considerate sismiche - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente della protezione civile - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Molise 9 settembre 2011, n. 25, art. 4, comma 3, terzo e quarto periodo.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, art. 88.

Calamità pubbliche e protezione civile - Norme della Regione Molise - Interventi edilizi in zone sismiche - Modifica architettonica che comporti un aumento dei carichi superiore al 20 per cento - Obbligo di redazione di una variante progettuale, da depositare preventivamente con riferimento al progetto originario - Dichiarata incostituzionalità di parte della disposizione censurata - Incompletezza e impossibilità di applicazione della parte residua della stessa disposizione - Illegittimità costituzionale in via consequenziale.

- Legge della Regione Molise 9 settembre 2011, n. 25, art. 4, comma 3, primo e secondo periodo.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, art. 88; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 27.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

Giudici: Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI,
ha pronunciato la seguente

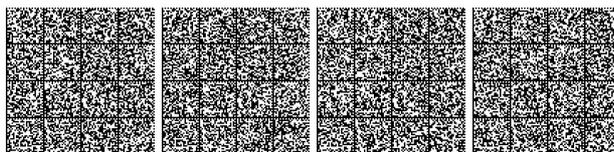
SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 4, comma 3, della legge della Regione Molise 9 settembre 2011, n. 25 (Procedure per l'autorizzazione sismica degli interventi edilizi e la relativa vigilanza, nonché per la prevenzione del rischio sismico mediante la pianificazione urbanistica), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato l'11-15 novembre 2011, depositato in cancelleria il successivo 21 novembre ed iscritto al n. 137 del registro ricorsi 2011.

Udito nell'udienza pubblica del 3 luglio 2012 il Giudice relatore Sergio Mattarella;
udito l'avvocato dello Stato Alessandro Maddalo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha proposto questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, dell'art. 4, comma 3, della legge della Regione Molise 9 settembre 2011, n. 25 (Procedure per l'autorizzazione sismica degli



interventi edilizi e la relativa vigilanza, nonché per la prevenzione del rischio sismico mediante la pianificazione urbanistica), pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione n. 25 del 16 settembre del 2011.

La disposizione censurata ha il seguente contenuto: «Qualsiasi modifica strutturale che comporti, rispetto al progetto depositato, modifiche delle dimensioni lineari dei singoli elementi strutturali superiori al 20 per cento e trasversali superiori al 15 per cento deve essere oggetto di variante progettuale da denunciare preventivamente nel rispetto della presente legge, con espresso riferimento al progetto principale. Qualsiasi modifica planimetrica che comporti la variazione delle caratteristiche meccaniche del terreno proprie del sito originario o una variazione significativa della pericolosità sismica del sito deve essere oggetto di variante progettuale da denunciare preventivamente nel rispetto della presente legge, con espresso riferimento al progetto principale. Qualsiasi modifica architettonica che comporti un diverso approccio, una diversa applicazione della normativa vigente o un aumento dei carichi superiore al 20 per cento rispetto al progetto depositato deve essere oggetto di variante progettuale da denunciare preventivamente nel rispetto della presente legge, con espresso riferimento al progetto principale. Le modifiche strutturali, planimetriche ed architettoniche che restano al di sotto o nell'ambito dei limiti previsti nel presente comma comportano, nell'ambito delle responsabilità proprie della direzione dei lavori, l'obbligo del deposito della verifica strutturale».

L'Avvocatura dello Stato censura tale intera disposizione in relazione all'art. 117, terzo comma, Cost., che attribuisce allo Stato una potestà normativa concorrente in materia di protezione civile, facendo particolare riferimento a quanto previsto dai periodi terzo e quarto del comma in questione. Secondo il ricorrente, infatti, l'art. 88 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia - Testo A), prevede quale principio fondamentale che il potere di derogare all'osservanza delle norme tecniche relative alla costruzione nelle zone sismiche spetti soltanto al Ministro per le infrastrutture e i trasporti. Il punto 8.4.1, lettera c), del d.m. 14 gennaio 2008 (Approvazione delle nuove norme tecniche per le costruzioni), dispone che qualsiasi modifica con incrementi dei carichi globali superiori al 10 per cento del progetto originario richiede la valutazione di sicurezza.

La norma regionale censurata, invece - imponendo l'obbligo di redazione della variante al progetto originario nella sola ipotesi di modifica architettonica che comporti un aumento dei carichi superiori al 20 per cento - avrebbe introdotto una deroga alla disciplina statale riguardante le zone sismiche, violando il principio fondamentale di cui al menzionato art. 88 del d.P.R. n. 380 del 2001.

A sostegno di tale ricostruzione, l'Avvocatura dello Stato richiama le sentenze di questa Corte n. 254 del 2010 e n. 182 del 2006, le quali hanno riconosciuto che l'art. 88 citato costituisce espressione di un principio fondamentale ed hanno stabilito che il complesso delle norme tecniche relative alle costruzioni in zone sismiche costituisce una normativa unitaria per tutto il territorio nazionale.

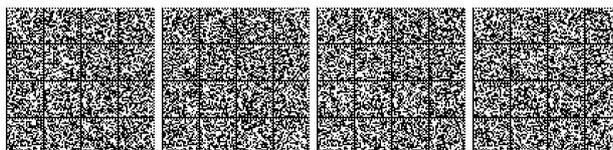
2.- La Regione Molise non si è costituita nel giudizio davanti a questa Corte.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita della legittimità costituzionale, in riferimento all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, dell'articolo 4, comma 3, della legge della Regione Molise 9 settembre 2011, n. 25 (Procedure per l'autorizzazione sismica degli interventi edilizi e la relativa vigilanza, nonché per la prevenzione del rischio sismico mediante la pianificazione urbanistica).

In particolare, la seconda parte dell'impugnata disposizione - la quale, nei periodi terzo e quarto, prevede, in caso di modifica architettonica che comporti un aumento dei carichi superiore al 20 per cento, l'obbligo di redazione di una variante progettuale, da depositare preventivamente con riferimento al progetto originario, restando le modifiche inferiori a detto limite soggette al deposito della sola verifica strutturale nell'ambito delle responsabilità proprie della direzione dei lavori - violerebbe il parametro costituzionale richiamato, ponendosi in contrasto con il principio fondamentale di cui all'art. 88 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia - Testo A). Tale disposizione, infatti, consente soltanto al Ministro per le infrastrutture e i trasporti, all'esito di apposita istruttoria, la possibilità di concedere deroghe all'osservanza delle norme tecniche di costruzione nelle zone considerate sismiche; norme tecniche le quali, dettate con d.m. 14 gennaio 2008 (Approvazione delle nuove norme tecniche per le costruzioni), impongono di procedere alla preventiva valutazione della sicurezza in presenza di variazioni che comportino incrementi dei carichi globali superiori al 10 per cento (punto 8.4.1, lettera c).

2.- La questione è fondata.



La normativa regionale impugnata, occupandosi degli interventi edilizi in zone sismiche e della relativa vigilanza, rientra nella materia della protezione civile, oggetto di competenza legislativa concorrente ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.

La disposizione dell'art. 88 del d.P.R. n. 380 del 2001, richiamata dall'Avvocatura dello Stato nell'odierno ricorso, riconosce soltanto al Ministro per le infrastrutture e i trasporti, come si è detto, la possibilità di concedere deroghe all'osservanza delle norme tecniche di costruzione nelle zone considerate sismiche; e questa Corte, nella sentenza n. 254 del 2010, ha già precisato che simile previsione - dettata allo scopo di garantire «una disciplina unitaria a tutela dell'incolumità pubblica, mirando a garantire, per ragioni di sussidiarietà e di adeguatezza, una normativa unica, valida per tutto il territorio nazionale» - costituisce la chiara espressione di un principio fondamentale, come tale vincolante anche per le Regioni.

Ne consegue che le previsioni dettate dalle norme tecniche contenute nel d.m. 14 gennaio 2008 non sono derogabili da parte delle Regioni. Il punto 8.4.1, lettera *c*), di tali norme tecniche, relativo alle costruzioni esistenti nelle aree sismiche, fissa il limite del 10 per cento per le variazioni che comportino incrementi di carico globali, al di sopra del quale occorre procedere alla valutazione della sicurezza. La disposizione regionale impugnata, invece, impone, nel suo terzo periodo, l'obbligo della variante progettuale, da denunciare preventivamente con espresso riferimento al progetto principale, soltanto per le modifiche architettoniche che comportino un incremento dei carichi superiore al 20 per cento e, nel quarto periodo, prevede che, al di sotto o nell'ambito dei limiti indicati, sia sufficiente, «nell'ambito delle responsabilità proprie della direzione dei lavori», il deposito della verifica strutturale. La norma, in tal modo, si pone in contrasto con un principio fondamentale dettato dalla normativa statale.

La disposizione censurata, contenuta nel terzo e nel quarto periodo, dell'impugnato comma 3 dell'art. 4, è, quindi, costituzionalmente illegittima. Va affermata, di conseguenza, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale anche del primo e del secondo periodo del medesimo comma 3; essi, infatti, privati del riferimento al quarto periodo, rimarrebbero incompleti e privi di possibilità di applicazione e, comunque, dispongono, anche detti periodi, nell'ambito di previsioni derogatorie riservate alla competenza statale.

3.- Va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3, della legge reg. Molise n. 25 del 2011, per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 4, comma 3, della legge della Regione Molise 9 settembre 2011, n. 25 (Procedure per l'autorizzazione sismica degli interventi edilizi e la relativa vigilanza, nonché per la prevenzione del rischio sismico mediante la pianificazione urbanistica).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 luglio 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, *Presidente*

Sergio MATTARELLA, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 20 luglio 2012.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 202

Sentenza 17 - 20 luglio 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Procedimento amministrativo - Conferenza di servizi - Dissenso espresso da amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità - Disciplina per il superamento del dissenso - Previsione di potere sostitutivo del Governo, in materie di competenza regionale, come mera conseguenza automatica del mancato raggiungimento dell'intesa - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Costituzione in giudizio della parte ricorrente - Deposito in cancelleria del ricorso preventivamente autorizzato, in via eccezionale e temporanea, dalla Giunta provinciale - Successivo deposito della ratifica consiliare, effettuato oltre il termine perentorio per la costituzione in giudizio - Esistenza di una prassi che ha ingenerato nelle Province autonome l'affidamento circa la non perentorietà del termine di deposito per la ratifica - Errore scusabile - Ammissibilità del ricorso.

- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 49, comma 3, lett. *b*).
- Costituzione, artt. 117, 118 e 120; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, 9 e 16; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, art. 4; legge 11 marzo 1953, n. 87, artt. 31, comma 4, e 32.

Procedimento amministrativo - Conferenza di servizi - Dissenso espresso da amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità - Disciplina per il superamento del dissenso - Previsione di potere sostitutivo del Governo, in materie di competenza regionale, come mera conseguenza automatica del mancato raggiungimento dell'intesa - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Sopravvenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione censurata - Questione divenuta priva di oggetto - Manifesta inammissibilità.

- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 49, comma 3, lett. *b*).
- Costituzione, artt. 117, 118 e 120; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, 9 e 16; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, art. 4.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

Giudici : Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI,
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 49, commi 3, lettera *b*), e 4 del decreto-legge 31 maggio 2010 n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122), promosso dalla Provincia autonoma di Trento con ricorso notificato il 28 settembre 2010, depositato in cancelleria il 6 ottobre 2010, ed iscritto al n. 105 del registro ricorsi 2010.

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

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

udito l'avvocato Giandomenico Falcon per la Provincia autonoma di Trento e l'avvocato dello Stato Antonio Talarida per il Presidente del Consiglio dei ministri.



Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso, depositato il 6 ottobre 2010, la Giunta della Provincia autonoma di Trento (previa deliberazione n. 2169 del 17 settembre 2010, adottata d'urgenza ai sensi dell'art. 54, numero 7), 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», e ratificata dal Consiglio provinciale di Trento con delibera n. 11 del 1° dicembre 2010) ha promosso questione di legittimità costituzionale in via principale di varie disposizioni del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, ed in particolare dell'articolo 49, comma 3, lettera b), in riferimento agli articoli 8, 9 e 16 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, all'articolo 4 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), al principio di leale collaborazione, nonché agli articoli 117, 118 e 120 della Costituzione, in combinato disposto con l'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

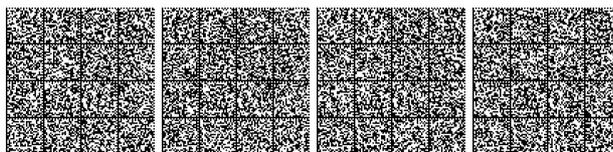
1.1.- La Provincia impugna l'articolo 49, comma 3, lettera b), nella parte in cui modifica l'art. 14-*quater* della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), in specie il comma 3, in tema di «effetti del dissenso espresso nella conferenza di servizi». Detta norma, in specie, stabilisce che, in caso di dissenso espresso da amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità in sede di conferenza di servizi, «la questione, in attuazione e nel rispetto del principio di leale collaborazione e dell'articolo 120 della Costituzione, è rimessa dall'amministrazione procedente alla deliberazione del Consiglio dei Ministri, che si pronuncia entro sessanta giorni, previa intesa con la Regione o le Regioni e le Province autonome interessate, in caso di dissenso tra un'amministrazione statale e una regionale o tra più amministrazioni regionali, ovvero previa intesa con la Regione e gli enti locali interessati, in caso di dissenso tra un'amministrazione statale o regionale e un ente locale o tra più enti locali. Se l'intesa non è raggiunta nei successivi trenta giorni, la deliberazione del Consiglio dei ministri può essere comunque adottata. Se il motivato dissenso è espresso da una Regione o da una Provincia autonoma in una delle materie di propria competenza, il Consiglio dei Ministri delibera in esercizio del proprio potere sostitutivo con la partecipazione dei Presidenti delle Regioni o delle Province autonome interessate».

Tale norma è censurata dalla Provincia autonoma di Trento, in relazione al caso in cui vi sia un dissenso in conferenza di servizi in relazione a materie di competenza provinciale, sia nella parte in cui prevede un potere sostitutivo del Consiglio dei ministri ex art. 120 Cost., sia nella parte in cui configura l'intesa con la Regione o la Provincia interessata come un'intesa "debole". Così disponendo essa determinerebbe una palese violazione dell'autonomia amministrativa provinciale di cui all'art. 16 dello statuto, che assegna alla Provincia la titolarità della competenza amministrativa nelle stesse materie nelle quali è prevista la competenza legislativa ("tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare", "urbanistica", "tutela del paesaggio", "opere di prevenzione e di pronto soccorso per calamità pubbliche", "igiene e sanità": art. 8, numeri 3, 5, 6 e 13 ed art. 9, numero 10) ed all'art. 4 del d.lgs. n. 266 del 1992, che vieta di attribuire ad organi statali funzioni amministrative nelle materie di competenza provinciale.

Né il richiamo all'art. 120 Cost. sarebbe idoneo a giustificare la competenza del Consiglio dei ministri, data la palese mancanza dei presupposti ivi prescritti per l'esercizio del potere sostitutivo. Quanto a quest'ultimo parametro, poi, la Provincia autonoma ricorda che questa Corte ha chiarito che esso si applica alle Province autonome solo in relazione alle competenze di cui esse godono ai sensi dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 (sentenza n. 236 del 2004): pertanto, l'art. 49, comma 3, sarebbe costituzionalmente illegittimo anche nella parte in cui applica alle Province autonome l'art. 120 Cost. in relazione alle materie di competenza provinciale ai sensi dello statuto.

Ove, poi, si ritenesse legittima la devoluzione della decisione al Consiglio dei ministri, sarebbe comunque illegittima la possibilità di fare a meno dell'intesa. La norma in esame, infatti, prevedendo meccanismi unilaterali di superamento della mancata intesa, pur in relazione a materie di competenza provinciale, sarebbe costituzionalmente illegittima per violazione del principio di leale collaborazione, oltre che degli artt. 8, 9 e 16 dello statuto e degli artt. 117 e 118 Cost. in connessione con l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001. Né la mancata previsione di un'intesa "forte" può essere surrogata dalla partecipazione dei Presidenti delle Regioni o delle Province autonome interessate alla seduta del Consiglio dei ministri che esercita il potere sostitutivo, considerato che tale partecipazione si limita a portare nel Consiglio dei ministri, la "voce" della Provincia senza tradursi nel potere di codelibrazione.

Quanto, poi, alla qualificazione della disciplina inerente alla conferenza di servizi - e quindi anche di quella specificamente relativa al superamento del dissenso in sede di conferenza - quale disciplina attinente alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, operata dal comma 4 del medesimo art. 49 del d.l.



n. 78 del 2010, la Provincia autonoma ne contesta la fondatezza, posto che una simile normativa non determinerebbe alcuno standard strutturale o qualitativo di prestazioni determinate, attinenti a questo o a quel diritto civile o sociale, ma interverrebbe a regolare lo svolgimento dell'attività amministrativa in settori vastissimi e indeterminati, alcuni di indiscutibile competenza provinciale.

2.- Si è costituito nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o comunque rigettato nel merito.

Nel merito, l'Avvocatura generale dello Stato ritiene che l'art. 49, comma 3, nella parte in cui modifica la disciplina del procedimento amministrativo della conferenza di servizi, essendo norma volta ad attuare una semplificazione procedurale, sfugga ad ogni censura di illegittimità costituzionale, anche nella parte in cui regola l'intervento sostitutivo del Consiglio dei ministri, a seguito dell'infruttuoso esperimento della conferenza. Nella specie si sarebbe, infatti, in presenza di una situazione inerente ai livelli essenziali delle prestazioni civili, avendo il cittadino diritto ad ottenere una determinazione finale altrimenti paralizzata dal dissenso opposto da una amministrazione preposta alla tutela ambientale, culturale o sanitaria.

3.- All'udienza pubblica le parti hanno insistito per l'accoglimento delle conclusioni svolte nelle difese scritte.

Considerato in diritto

1.- La Giunta della Provincia autonoma di Trento - con deliberazione del 17 settembre 2010, n. 2169, adottata d'urgenza ai sensi dell'art. 54, numero 7), 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 ratificata dal Consiglio della medesima Provincia con delibera n. 11 del 1° dicembre 2010 - ha proposto, in via principale, questione di legittimità costituzionale di varie disposizioni del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, ed in particolare dell'articolo 49, comma 3, lettera *b*), in riferimento agli articoli 8, 9 e 16 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, all'articolo 4 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), al principio di leale collaborazione, nonché agli articoli 117, 118 e 120 della Costituzione, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

Riservata a separate pronunce la decisione sulle questioni inerenti ad altre disposizioni contenute nel d.l. n. 78 del 2010, promosse dalla Provincia autonoma di Trento, con il medesimo ricorso, viene qui esaminata la questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto il citato art. 49, comma 3, lettera *b*).

Tale norma è censurata nella parte in cui, disciplinando gli effetti del dissenso espresso da amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità, in sede di conferenza di servizi, in relazione a materie di competenza provinciale, stabilisce che, ove non sia raggiunta la previa intesa con la Provincia autonoma interessata nel termine di trenta giorni, «il Consiglio dei Ministri delibera in esercizio del proprio potere sostitutivo con la partecipazione dei Presidenti delle Regioni o delle Province autonome interessate». In tal modo, ad avviso della Provincia autonoma, la norma impugnata, invadendo ambiti di competenza provinciale, determinerebbe una palese violazione dell'autonomia amministrativa provinciale ed inoltre, prevedendo, in riferimento ai predetti ambiti, meccanismi unilaterali di superamento della mancata intesa, al di fuori dell'ambito di applicazione dell'art. 120 Cost., sarebbe costituzionalmente illegittima anche per violazione del principio di leale collaborazione.

2.- In linea preliminare, va rilevato che la Giunta provinciale ha deliberato in data 17 settembre 2010 la proposizione del ricorso avverso la sopra indicata normativa. Il ricorso è stato notificato il successivo 28 settembre, giorno in cui scadeva il termine di sessanta giorni dalla pubblicazione della legge statale nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica in data 30 luglio 2010; termine previsto dall'art. 127 Cost. per promuovere questione di legittimità costituzionale in via principale ed applicabile anche per l'impugnazione delle leggi statali o regionali da parte delle Province autonome, a norma del secondo comma dell'art. 32 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), richiamato dall'art. 36 della medesima legge, in riferimento agli artt. 97 e 98 dello statuto d'autonomia. Dalla data del 28 settembre 2010, in cui era stata effettuata la notificazione al Presidente del Consiglio dei ministri, cominciava a decorrere, ai sensi dell'art. 31, quarto comma, richiamato dall'art. 32, terzo comma, della citata legge n. 87 del 1953, il termine di dieci giorni per il deposito del ricorso (termine avente scadenza, perciò, l'8 ottobre 2010). Il ricorso è stato depositato, senza che ad esso fosse allegato l'atto di ratifica, il 6 ottobre 2010. La ratifica



dell'impugnazione è stata successivamente deliberata dal Consiglio provinciale il 1° dicembre 2010 ed è pervenuta nella cancelleria di questa Corte solo il 1° febbraio 2011 e, quindi, ben oltre il già menzionato termine dell'8 ottobre 2010 fissato per il deposito del ricorso.

2.1.- Questa Corte - in tema di giudizi di legittimità costituzionale in via principale e per conflitto di attribuzione tra enti, promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri o dal Presidente della Giunta regionale - ha costantemente affermato (da ultimo nella sentenza n. 142 del 2012) che la «previa deliberazione della proposizione del ricorso introduttivo da parte dell'organo collegiale competente è esigenza non soltanto formale, ma sostanziale per l'importanza dell'atto e per gli effetti costituzionali ed amministrativi che l'atto stesso può produrre» (sentenza n. 33 del 1962; analogamente le sentenze n. 8 del 1967; n. 119 del 1966; n. 36 del 1962). Nonostante ciò, con riferimento all'ipotesi di impugnazioni di leggi regionali o provinciali da parte dello Stato, ha riconosciuto in via di principio, che, in «circostanze straordinarie (da valutare caso per caso), il Presidente del Consiglio dei ministri - accertata l'oggettiva impossibilità di procedere alla convocazione del Consiglio dei ministri e l'esigenza di garantire la continuità e l'indefettibilità della funzione di governo - possa provvedere, sotto la propria responsabilità, alla proposizione dell'impugnativa avverso la legge regionale, salva, in ogni caso, la successiva ratifica consiliare» (sentenza n. 54 del 1990) attraverso la quale, però, l'organo consiliare competente (il Consiglio dei ministri) deve esprimere «con una formale deliberazione la detta volontà, in modo diretto o in modo indiretto (...) almeno prima del deposito del ricorso davanti alla Corte» (sentenza n. 147 del 1972).

Per l'ipotesi di impugnazione di leggi statali da parte delle Province autonome, si è rilevato (sentenza n. 142 del 2012) che la legittimazione processuale straordinaria della Giunta provinciale è espressamente disciplinata dal combinato disposto degli artt. 54, numero 7) - già art. 48, numero 7) - e 98, primo comma, dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, i quali espressamente subordinano l'efficacia dell'impugnazione di un atto legislativo statale, proposta in via d'urgenza dalla Giunta, alla ratifica da parte del Consiglio nella sua prima seduta successiva. Tale disposizione, «data la sua generale formulazione, si riferisce a tutti i provvedimenti di competenza del Consiglio provinciale e, quindi, anche alle delibere di proposizione del ricorso avverso una legge o un atto avente valore di legge della Repubblica (sentenza n. 57 del 1957); delibere riservate espressamente dall'indicato art. 98 dello statuto alla competenza del Consiglio provinciale» (sentenza n. 142 del 2012). Si è precisato, tuttavia, che «il fatto (...) che in base al suddetto statuto d'autonomia sia consentito alla Giunta provinciale di proporre ricorso salvo ratifica non significa che questa sia irrilevante ai fini del giudizio davanti a questa Corte e neppure che possa intervenire in qualunque momento di esso, purché entro l'udienza di discussione».

L'eccezionale e temporanea legittimazione processuale della Giunta (sostitutiva di quella ordinaria attribuita al Consiglio provinciale dagli artt. 54, numero 7, e 98, primo comma, dello statuto) deve, infatti, necessariamente essere resa definitiva, mediante ratifica entro un termine predeterminato, che, in mancanza di una normativa specifica per il processo costituzionale, va individuato in base alla disciplina ed ai relativi principi che attualmente regolano i giudizi davanti a questa Corte. In particolare, al fine di garantire l'economia, la celerità e la certezza del giudizio costituzionale, è necessario che la volontà del Consiglio provinciale di promuovere ricorso avverso una legge dello Stato sia accertata, mediante acquisizione della deliberazione agli atti del processo, al più tardi, al momento in cui il ricorso va depositato nella cancelleria della Corte; e cioè entro il termine perentorio di dieci giorni dall'ultima notificazione, stabilito dal combinato disposto del terzo comma dell'art. 32 e del quarto comma dell'art. 31 della legge n. 87 del 1953 (citate sentenze n. 54 del 1990 e n. 147 del 1972).

Il deposito del ricorso notificato, da effettuarsi entro il termine perentorio suddetto, costituisce, infatti, un momento essenziale del processo costituzionale, perché comporta la costituzione in giudizio della parte ricorrente, fissa definitivamente il *thema decidendum* (impedendone ogni successivo ampliamento), instaura il rapporto processuale con questa Corte e segna l'inizio del termine ordinatorio di novanta giorni per la fissazione dell'udienza di discussione del ricorso (art. 35 della legge n. 87 del 1953). Inoltre, dalla scadenza del termine stabilito per il deposito del ricorso decorre il termine perentorio entro il quale le altre parti possono costituirsi in giudizio (nella specie, per la parte convenuta nei ricorsi di impugnazione di leggi, trenta giorni, ai sensi del comma 3 dell'art. 19 delle citate norme integrative). Una simile «non casuale scansione di termini processuali» (sentenza n. 142 del 2012) è coerente con i caratteri del processo costituzionale, il quale è diretto a garantire alla parte resistente la possibilità di manifestare la propria volontà di opporsi al ricorso (costituendosi in giudizio) solo dopo che l'atto di impugnazione deliberato dall'organo provvisoriamente competente si sia definitivamente consolidato con la ratifica e dopo che questa sia stata prodotta in giudizio entro il termine perentorio fissato al ricorrente per il deposito in cancelleria del ricorso. Diversamente, si imporrebbe in modo irragionevole alla parte resistente di costituirsi in giudizio quando ancora non è stata perfezionata la volontà del ricorrente di proporre il ricorso.

Pertanto, l'atto di ratifica dell'impugnazione della legge statale deve essere depositato nel termine del deposito del ricorso stesso.



2.1.1.- Tuttavia l'inammissibilità del ricorso per tardività del deposito della ratifica consiliare rispetto al termine per la costituzione in giudizio non può essere dichiarata.

Si deve, infatti, tener conto, nel caso di specie, della lunga prassi di questa Corte, la quale in numerose pronunce (*ex multis*, sentenze n. 104 del 2008; n. 768 del 1988; n. n. 56 del 1964 e n. 57 del 1957) non ha rilevato l'inammissibilità del ricorso sotto questo profilo. Siffatta prassi ha determinato, anche per l'obiettivo incertezza interpretativa delle norme processuali in materia, un errore scusabile tale da ingenerare nelle Province autonome l'affidamento circa la non perentorietà del suddetto termine di deposito (sentenza n. 142 del 2012).

3.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 49, comma 3, lettera *b*), del d.l. n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010 è, per altro verso, manifestamente inammissibile.

3.1.- La disposizione *de qua* è già stata dichiarata costituzionalmente illegittima (sentenza n. 179 del 2012), nella parte in cui, prevedendo che, in caso di dissenso espresso in sede di conferenza di servizi da una Regione o da una Provincia autonoma, in una delle materie di propria competenza, ove non fosse stata raggiunta, entro il termine di trenta giorni, l'intesa con la Regione o la Provincia interessata, il Consiglio dei ministri deliberasse «in esercizio del proprio potere sostitutivo con la partecipazione dei Presidenti delle Regioni o delle Province autonome interessate», violava il principio di leale collaborazione. Essa, in tal modo, determinava il sacrificio delle sfere di competenza regionale e provinciale, in quanto configurava l'intervento unilaterale dello Stato come mera conseguenza automatica del mancato raggiungimento dell'intesa entro l'esiguo termine predetto, senza che fossero previste ulteriori procedure per consentire reiterate trattative volte a superare le divergenze.

Con la predetta sentenza, successiva alla proposizione del ricorso proposto dalla Provincia autonoma di Trento, la norma oggi all'esame è stata dichiarata costituzionalmente illegittima, con la conseguenza che la questione di legittimità costituzionale relativa ad essa, anche ove letta in combinato disposto con il comma 4, è divenuta priva di oggetto.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione sulle questioni inerenti ad altre disposizioni contenute nel decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, promosse dalla Provincia autonoma di Trento, con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 49, comma 3, lettera b), del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, promossa, in riferimento agli articoli 8, 9 e 16 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», all'articolo 4 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), al principio di leale collaborazione, nonché agli articoli 117, 118 e 120 Cost., in combinato disposto con l'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), dalla Provincia autonoma di Trento, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 luglio 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, *Presidente*

Giuseppe TESAURO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 20 luglio 2012.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 203

Sentenza 17 - 20 luglio 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Procedimento amministrativo - Iniziativa economica - Disciplina sulla “segnalazione certificata di inizio attività” (SCIA) - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Norme contenute in un decreto legge convertito - Impugnazione rivolta contro le disposizioni della legge di conversione - Eccezioni tardività dei ricorsi - Reiezione.

- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 49, comma 4-ter.
- Costituzione, artt. 117 e 118; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, nn. 1), 9), 14) e 20), e 9, nn. 3), 7) e 10); d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, art. 2.

Procedimento amministrativo - Iniziativa economica - Disciplina sulla “segnalazione certificata di inizio attività” (SCIA) - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Costituzione in giudizio della parte ricorrente - Deposito in cancelleria del ricorso preventivamente autorizzato, in via eccezionale e temporanea, dalla Giunta provinciale - Successivo deposito della ratifica consiliare, effettuato oltre il termine perentorio per la costituzione in giudizio - Esistenza di una prassi che ha ingenerato nelle Province autonome l’affidamento circa la non perentorietà del termine di deposito per la ratifica - Errore scusabile - Ammissibilità del ricorso.

- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 49, comma 4-ter.
- Costituzione, artt. 117 e 118; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, nn. 1), 9), 14) e 20), e 9, nn. 3), 7) e 10); d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, art. 2.

Procedimento amministrativo - Iniziativa economica - Disciplina sulla “segnalazione certificata di inizio attività” (SCIA) - Autoqualificazione quale norma attinente alla tutela della concorrenza e costituente livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Asserita violazione delle competenze provinciali statutarie in materia di tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare, di urbanistica, di tutela del paesaggio, di igiene e sanità, di ordinamento degli uffici provinciali, di artigianato, di miniere, di turismo, di commercio, di esercizi pubblici di industria - Asserita violazione del principio di leale collaborazione - Insussistenza - Riconducibilità della disciplina alla competenza esclusiva statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali - Non fondatezza della questione.

- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 49, comma 4-ter.
- Costituzione, artt. 117 e 118; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, nn. 1), 9), 14) e 20), e 9, nn. 3), 7) e 10).

Questione subordinata - Procedimento amministrativo - Iniziativa economica - Intrapresa di nuova attività imprenditoriale, commerciale, artigianale o edilizia - Introduzione della disciplina sulla “segnalazione certificata di inizio attività” (SCIA), direttamente sostitutiva di quella sulla “denuncia di inizio attività” (DIA), sia statale che regionale - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Asserito contrasto con le disposizioni attuative dello statuto speciale in materia di adeguamento della legislazione provinciale ai principi e alle norme costituenti limiti costituzionali - Insussistenza - Riconducibilità della disciplina alla competenza esclusiva statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali - Non fondatezza della questione.

- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 49, comma 4-ter.
- D.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, art. 2.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

Giudici :Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI,
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 49, comma 4-*ter*, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, promosso dalla Provincia autonoma di Trento con ricorso notificato il 28 settembre 2010, depositato in cancelleria il 6 ottobre 2010 ed iscritto al n. 105 del registro ricorsi 2010.

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

udito nell'udienza pubblica dell'8 maggio 2012 il Giudice relatore Alessandro Criscuolo;

udito l'avvocato Giandomenico Falcon per la Provincia autonoma di Trento e l'avvocato dello Stato Antonio Talarida per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- La Provincia autonoma di Trento, con ricorso notificato al Presidente del Consiglio dei ministri il 28 settembre 2010, depositato nella cancelleria della Corte costituzionale il 6 ottobre 2010 (r. ric. n. 105 del 2010), ha promosso questioni di legittimità costituzionale, tra gli altri, dell'articolo 49, comma 4-*ter* (se e in quanto riferito alle Province autonome), 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, per violazione: dell'articolo 8, numeri 1), 9), 14), e 20), e dell'articolo 9, numeri 3), 7), e 10), del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino Alto Adige), o comunque per violazione del Titolo V della Parte II della Costituzione in connessione con l'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), in particolare degli articoli 117, 118, 119 e 120 della Costituzione, 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) e, infine, del principio di leale collaborazione.

La ricorrente premette di essere dotata di autonomia finanziaria, ai sensi del Titolo VI dello statuto speciale, di recente modificato per meglio armonizzare la speciale autonomia della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol e delle Province autonome di Trento e di Bolzano con le esigenze della situazione finanziaria dello Stato, anche nel quadro degli impegni assunti nell'ambito dell'Unione europea e per tenere conto delle esigenze di solidarietà derivanti anche dalla attuazione del "federalismo fiscale", quale prefigurato dalla legge di delega 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione).

2.- Ciò posto, la Provincia autonoma di Trento, richiamato il contenuto dell'art. 49, commi 4-*bis* e 4-*ter*, dubita che tali norme si applichino alle Province autonome. Tuttavia, la mancanza di una specifica clausola di salvaguardia, nel contesto di una legge che pure ne contiene, non esclude con ragionevole sicurezza una diversa interpretazione. La Provincia autonoma di Trento, dunque, censura l'art. 49, comma 4-*ter*, se ed in quanto ad essa applicabile.

Ad avviso della ricorrente, anche se le disposizioni citate fossero attinenti ai «livelli essenziali delle prestazioni», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione, o alla «tutela della concorrenza» di cui alla lettera *e*) del medesimo comma, ciò non consentirebbe affatto di farle entrare a questo titolo nelle materie di competenza statutaria provinciale. La nuova definizione di materie riservate allo Stato operata dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 verrebbe a limitare l'ampiezza della potestà legislativa provinciale delineata dallo statuto. Ma ciò sarebbe da escludere,



impedendolo la clausola di cui all'art. 10 della stessa legge costituzionale, la quale prevede l'estensione delle nuove norme del Titolo V della Parte II della Costituzione alle autonomie speciali, ma solo in quanto ciò si traduca per esse in maggiore autonomia rispetto alla situazione statutaria. Per le autonomie speciali, dunque, anche le norme emanate in base ai titoli di cui all'art. 117, secondo comma, Cost. potrebbero operare soltanto nel quadro dei limiti statuari alle competenze provinciali, quali delineati dagli artt. 8 e 9 dello statuto speciale, in relazione alle potestà legislative primarie e concorrenti della Provincia.

3.- Ciò posto, e premesso che l'autoqualificazione operata dal legislatore non ha carattere vincolante, la ricorrente contesta innanzi tutto che la disciplina sulla «Segnalazione certificata di inizio attività» (d'ora in avanti SCIA) attenga ai «livelli essenziali delle prestazioni», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost.

La giurisprudenza costituzionale, in effetti, avrebbe precisato, in positivo, che la citata lettera *m*) consente allo Stato soltanto di fissare «standard strutturali e qualitativi delle prestazioni da garantire agli aventi diritto» (sono richiamate le sentenze n. 10 del 2010 e n. 207 del 2010). Con le disposizioni sulla SCIA, invece, non sarebbe stabilito alcuno standard di prestazioni determinate, attinenti a questo o a quel «diritto» civile o sociale, garantito dalla stessa Costituzione.

Al contrario, sarebbe regolato in un certo modo lo svolgimento dell'attività amministrativa, in settori molto vasti e indeterminati, alcuni di indiscutibile competenza provinciale: oltre alla tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare, all'urbanistica, alla tutela del paesaggio, all'igiene e sanità, sarebbero incise le materie dell'ordinamento degli uffici provinciali, dell'artigianato, delle miniere, del turismo, del commercio, degli esercizi pubblici, dell'industria, cioè materie spettanti alla Provincia, in forza dello statuto speciale (art. 8, numeri 1, 9, 14 e 20; art. 9, numeri 3, 7 e 10) o del nuovo Titolo V della Costituzione, in connessione con l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

In tal modo, però, sarebbero violate le citate norme costituzionali e statutarie, per le quali la disciplina delle funzioni amministrative di regola non può che spettare allo Stato o alla Provincia, secondo il riparto delle competenze per materia. Sarebbe evidente che lo Stato non può, semplicemente appellandosi alla fissazione dei livelli essenziali, riservarsi la regolamentazione di interi settori materiali. Inoltre, non potrebbe essere confusa la determinazione dei livelli delle prestazioni e la disciplina delle posizioni soggettive degli amministrati, mentre la distinzione sarebbe in effetti necessaria. Infatti, se non fosse eseguita, poiché ogni diritto o interesse implica un qualche comportamento altrui (anche solo omissivo), la competenza sulla materia di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost. consentirebbe allo Stato qualunque intervento conformativo di qualsiasi posizione soggettiva in ogni materia regionale o provinciale. Il che non potrebbe essere.

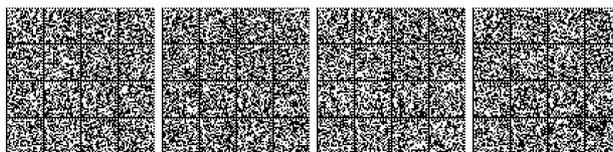
Tale confusione sarebbe evidente nella disciplina relativa alla SCIA che, nella sua rigidità, potrebbe determinare in alcuni casi una diminuzione dei livelli essenziali delle prestazioni cui hanno diritto persone destinatarie dell'attività assentita mediante segnalazione certificata: quando, ad esempio, in conseguenza delle limitazioni temporali e sostanziali alla attività di accertamento e di controllo della pubblica amministrazione, sia praticamente impedita la verifica del rispetto di standard qualitativi di determinate prestazioni attinenti ai diritti sociali.

La ricorrente non contesta che alcuni istituti della cosiddetta «semplificazione amministrativa» (cui la SCIA è riconducibile) possano concretizzare o esprimere limiti vincolanti per le potestà legislative provinciali, ma ciò postula sempre una valutazione complessiva - alla luce del tipo di potestà legislativa coinvolta - di tutti gli interessi che vengono in rilievo nella singola materia interessata, valutazione «concreta» soggetta al controllo della Corte; e il controllo, a sua volta, per essere effettivo, non può che riguardare norme riferite a ben determinati settori.

Il punto di equilibrio tra interesse del singolo ad iniziare quanto prima una certa attività e l'esercizio del potere-dovere dell'amministrazione di tutelare secondo legge gli altri interessi toccati da quell'attività potrebbe essere diverso, a seconda che questi ultimi attengano al governo del territorio, oppure alla tutela della salute o alla tutela del lavoro (il riferimento al governo del territorio e alla tutela della salute o del lavoro non sarebbe casuale, evocando interessi che il comma 4-*bis* non prende in considerazione, ai fini dell'esclusione dell'ambito di operatività della SCIA).

La ricorrente aggiunge che esigenze di semplificazione possono derivare anche dalla normativa comunitaria, vincolante per la Provincia, ed in particolare dalla direttiva 12 dicembre 2006/123/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno). Ma anche la normativa comunitaria è attenta: *a*) a far salva la peculiarità dei singoli settori, ammettendo che in taluni casi l'autorizzazione allo svolgimento di certe attività sia subordinata allo svolgimento di un «adeguato esame» sulla presenza delle «condizioni stabilite» per ottenerla; *b*) a far salvo il riparto delle competenze tra Stato, Regioni e minori Enti locali.

Del resto, il decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno), non abrogato dal decreto-legge n. 78 del 2010, dispone che «relativamente alle regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e Bolzano, i principi desumibili dalle disposizioni di cui alla parte prima del



presente decreto costituiscono norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica e principi dell'ordinamento giuridico dello Stato», aggiungendo che in relazione «alle materie oggetto di competenza concorrente, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano esercitano la potestà normativa nel rispetto dei principi fondamentali contenuti nelle norme del presente decreto» (art. 1, comma 4).

Lo stesso decreto, poi, all'art. 84, e in dichiarata attuazione dell'art. 117, quinto comma, Cost., aggiunge che «nella misura in cui incidono su materie di competenza esclusiva regionale e su materie di competenza concorrente, le disposizioni del presente decreto si applicano fino alla data di entrata in vigore della normativa di attuazione della direttiva 2006/123/CE, adottata da ciascuna Regione e Provincia autonoma nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dei principi fondamentali desumibili dal presente decreto».

4.- La Provincia autonoma di Trento aggiunge che l'art. 49, comma 4-ter, dichiara come proprio fondamento costituzionale anche la «tutela della concorrenza», oltre ai livelli essenziali delle prestazioni. Ma esso, in realtà, non può essere ricondotto nemmeno all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

A parte la palese estraneità a tale materia delle norme penali e di quelle relative ai rimedi giurisdizionali, la cui adozione la Provincia certo non rivendica, sarebbe evidente l'estraneità alla «tutela della concorrenza» del comma in esame anche nelle parti in cui non riguarda attività imprenditoriali e professionali e nelle parti in cui concerne (limitandoli) i poteri di controllo e repressivi delle amministrazioni preposte alla tutela dei molteplici interessi pubblici e privati, che sono stati presi in considerazione dalle singole leggi di settore quando hanno previsto le autorizzazioni, licenze, nulla osta e simili. Con riferimento a queste ultime norme limitatrici, anzi, la disposizione potrebbe avere l'effetto di far rimanere «sul mercato» imprese o professionisti con requisiti (in senso lato) non del tutto conformi agli schemi legali, con conseguente alterazione della concorrenza «leale» tra i diversi operatori.

Tuttavia, anche con riferimento alle attività imprenditoriali e professionali, il comma 4-ter non sarebbe espressione della «tutela della concorrenza» nel senso della Costituzione, come interpretata dalla giurisprudenza di questa Corte. Esso non riguarderebbe i requisiti per l'accesso al mercato, o le condizioni di offerta dei beni e dei servizi, o la parità di trattamento degli operatori, o misure di liberalizzazione dei mercati, ma verrebbe ad incidere in via principale e diretta sullo svolgimento dell'attività amministrativa e sui relativi procedimenti.

Al più, si potrebbe affermare che la concorrenza sarebbe agevolata dal fatto che, riducendo i tempi per l'avvio di un'attività, un soggetto potrebbe essere indotto ad intraprenderla. Sarebbe evidente, però, che la decisione di intraprendere un'attività dipenderebbe anche dall'insieme della normativa (statale, provinciale, europea, internazionale) che la riguarda, in modo che l'effetto della semplificazione della disciplina sulla concorrenza sarebbe soltanto accessorio ed indiretto; e, secondo i principi affermati da questa Corte, nei casi d'interferenza, ai fini della riconduzione di una legge all'una o all'altra materia, andrebbe operato un giudizio di prevalenza (è richiamata la sentenza n. 370 del 2003).

Ad avviso della ricorrente, gli argomenti che precedono escluderebbero che il vincolo al rispetto integrale del comma 4-bis, fondato dal comma 4-ter sulle lettere e) ed m) del secondo comma dell'art. 117 Cost., possa «convertirsi» in uno dei limiti che gli artt. 8 e 9 dello statuto speciale pongono alle potestà legislative primarie e concorrenti della Provincia. Da strumenti di semplificazione dei procedimenti potrebbero anche ricavarsi norme fondamentali di riforme economico-sociali o principi dell'ordinamento giuridico: ma ciò andrebbe accertato caso per caso, in relazione alle singole previsioni, mentre non potrebbe dirsi per interi complessi di discipline eterogenee.

In ogni caso, il comma 4-ter, là dove dispone che la disciplina della SCIA posta dal comma 4-bis sostituisce direttamente quella della dichiarazione d'inizio dell'attività recata da ogni normativa statale e regionale, sarebbe costituzionalmente illegittimo, nella parte in cui si riferisce a leggi provinciali, per violazione dell'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992. Si tratterebbe di norma immediatamente applicativa, in contrasto con la regola per cui il dovere di adeguamento della legislazione provinciale ai principi ed alle norme costituenti limiti costituzionali e recati da atto legislativo dello Stato deve avvenire entro i sei mesi successivi alla pubblicazione dell'atto medesimo nella *Gazzetta Ufficiale*, rimanendo nel frattempo applicabili le disposizioni legislative provinciali preesistenti.

5.- Il Presidente del Consiglio dei ministri si è costituito in giudizio, con atto depositato il 4 novembre 2010, adducendo l'infondatezza del ricorso e ponendo in evidenza che l'istituto della SCIA non è nuovo ma integra la modifica e semplificazione di altro analogo, la dichiarazione di inizio attività (DIA), già previsto dall'ordinamento e già positivamente scrutinato da questa Corte, nel senso che esso esprime un nuovo principio fondamentale del governo del territorio (alternativo alla licenza o concessione edilizia), applicabile anche alle Province autonome. Anche la norma qui impugnata da una parte continua ad integrare un principio fondamentale e dall'altra, nelle sue modifiche e semplificazioni, s'ispira alla tutela della concorrenza (incrementando e agevolando le attività edilizie) per quanto riguarda gli operatori del settore, e ai livelli essenziali delle prestazioni per i cittadini interessati ad una sollecita risposta e allo svolgimento di tali attività: materie, queste, di esclusiva competenza statale.



6.- In vista dell'udienza di discussione le parti hanno depositato memorie dirette a sviluppare i rispettivi argomenti difensivi.

Considerato in diritto

1.- La Provincia autonoma di Trento, con il ricorso indicato in epigrafe e richiamato in narrativa, ha impugnato, tra gli altri, l'articolo 49, comma 4-ter, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), nel testo risultante dalle modifiche introdotte dalla legge di conversione 30 luglio 2010, n. 122.

La ricorrente censura il citato art. 49, comma 4-ter, se ritenuto applicabile alla Provincia di Trento, nella parte in cui qualifica la disciplina della «Segnalazione certificata di inizio attività» (SCIA), contenuta nel comma 4-bis, che modifica l'art. 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), come attinente alla tutela della concorrenza, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., e costituente livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. Sarebbero così violate le competenze provinciali statutarie previste, nelle materie della tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare, dell'urbanistica, della tutela del paesaggio, dell'igiene e sanità, dell'ordinamento degli uffici provinciali, dell'artigianato, delle miniere, del turismo, del commercio, degli esercizi pubblici, dell'industria, dall'art. 8, numeri 1), 9), 14) e 20), e dall'art. 9, numeri 3), 7) e 10) del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), o comunque dal nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione, in connessione con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

In subordine la Provincia autonoma di Trento impugna il menzionato art. 49, comma 4-ter, nella parte in cui dispone che la disciplina della SCIA, dettata dal comma 4-bis, sostituisce direttamente quella della dichiarazione d'inizio attività recata da ogni normativa statale e regionale. Infatti, la norma censurata violerebbe l'art. 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), perché il dovere di adeguamento della legislazione provinciale ai principi e alle norme costituenti limiti costituzionali e recati da atto legislativo dello Stato deve avvenire entro i sei mesi successivi alla pubblicazione dell'atto medesimo nella *Gazzetta Ufficiale*, rimanendo nel frattempo applicabili le disposizioni legislative provinciali preesistenti.

2.- Riservata a separate pronunce la decisione sulle impugnazioni delle altre norme contenute nel suddetto d.l. n. 78 del 2010, proposte dalla ricorrente, vengono qui in esame le questioni di legittimità costituzionale relative al citato art. 49, comma 4-ter, del d.l. n. 78 del 2010, nel testo risultante dalle modifiche introdotte dalla legge di conversione n. 122 del 2010. Invero, come si evince dall'epigrafe del ricorso e come si desume dal contesto dell'apparato argomentativo che lo sorregge, a tale disposizione, *in parte qua*, fanno riferimento le censure mosse dalla Provincia autonoma di Trento. Del resto, anche la delibera della Giunta provinciale in data 17 settembre 2010 (reg. delib. n. 2169), sulla cui base il ricorso fu proposto, nella parte dispositiva concernente l'art. 49 richiama i commi 4 e 4-ter del d. l. n. 78 del 2010, come convertito, ma non menziona l'art. 4-bis che, anche nella motivazione della delibera stessa (pag. 8), risulta citato soltanto perché oggetto della disciplina dettata dal comma 4-ter, cui è attribuito il carattere lesivo della potestà legislativa provinciale.

3.- In via preliminare, la difesa dello Stato ha eccepito il carattere tardivo del ricorso, proposto «avverso norme del decreto-legge, non modificate in sede di conversione e quindi, in ipotesi, immediatamente lesive».

L'eccezione non è fondata.

L'efficacia immediata, propria del decreto-legge, e il conseguente carattere lesivo che esso può assumere, lo rendono impugnabile in via immediata da parte delle Regioni. È pur vero, però, che soltanto con la legge di conversione il detto provvedimento legislativo acquisisce stabilità (art. 77, terzo comma, Cost.). In tale contesto, come questa Corte ha più volte affermato, la Regione può, a sua scelta, impugnare tanto il solo decreto-legge, quanto la sola legge di conversione, quanto entrambi (*ex plurimis*: sentenze n. 298 del 2009, n. 443 del 2007, n. 407 del 2005, n. 25 del 1996).

4.- Ancora in via preliminare, deve essere esaminata, d'ufficio, l'ammissibilità del ricorso proposto dalla Provincia autonoma di Trento, sotto il profilo della tardività del deposito in giudizio della ratifica del Consiglio provinciale relativa alla delibera di proporre il ricorso stesso, adottata in via d'urgenza dalla Giunta provinciale ai sensi dell'art. 54, numero 7), del d.P.R. n. 670 del 1972.



Tale inammissibilità non può essere qui dichiarata.

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

Nella specie, il ricorso è stato proposto - come sopra si è visto - in base a delibera adottata in via di urgenza dalla Giunta provinciale di Trento, ai sensi dell'art. 54, numero 7), dello statuto, secondo cui alla Giunta medesima spetta «l'adozione, in caso di urgenza, di provvedimenti di competenza del Consiglio da sottoporsi per la ratifica al Consiglio stesso nella sua prima seduta successiva». La ratifica di tale delibera da parte del Consiglio provinciale - competente in via ordinaria a proporre ricorso ai sensi dell'art. 98 del medesimo statuto - non è stata depositata in giudizio entro il termine perentorio previsto per la costituzione della parte ricorrente, cioè entro dieci giorni decorrenti dalla notificazione del ricorso alla parte resistente (combinato disposto del terzo comma dell'art. 32 e del comma quarto dell'art. 31 della legge 11 marzo 1953, n. 87). La notificazione del ricorso al Presidente del Consiglio dei ministri è avvenuta il 28 settembre 2010 e, pertanto, il termine per costituzione in giudizio della ricorrente scadeva il decimo giorno successivo, ossia l'8 ottobre 2010 (in effetti, il deposito del ricorso, con allegate la sola deliberazione della Giunta provinciale in data 17 settembre 2010 e la procura speciale ai difensori, ha avuto luogo il 6 ottobre 2010). La ratifica consiliare, che risulta intervenuta soltanto con deliberazione n. 11 del 1° dicembre 2010, non è stata ovviamente depositata in giudizio entro il suddetto termine perentorio dell'8 ottobre 2010.

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

5.- Nel merito, le questioni non sono fondate.

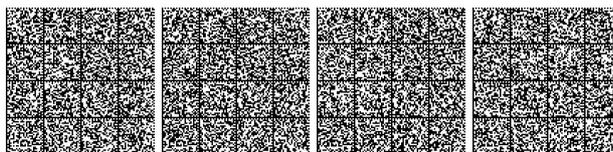
L'art. 49, comma 4-*bis*, del d.l. n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010, sostituisce il testo dell'art. 19 della legge n. 241 del 1990, ora recante la rubrica «Segnalazione certificata di inizio di attività - SCIA».

Il comma 1 del testo novellato (testo risultante anche da alcune modifiche introdotte con provvedimenti successivi, tra i quali il decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, recante «Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia» convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106) stabilisce che «Ogni atto di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta comunque denominato, comprese le domande per le iscrizioni in albi o ruoli richieste per l'esercizio di attività imprenditoriale, commerciale o artigianale, il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento di requisiti e presupposti richiesti dalla legge o da atti amministrativi a contenuto generale, e non sia previsto alcun limite o contingente complessivo o specifici strumenti di programmazione settoriale per il rilascio degli atti stessi, è sostituito da una segnalazione dell'interessato, con la sola esclusione dei casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali e degli atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza, all'immigrazione, all'asilo, alla cittadinanza, all'amministrazione della giustizia, all'amministrazione delle finanze, ivi compresi gli atti concernenti le reti di acquisizione del gettito, anche derivante dal gioco, nonché di quelli previsti dalla normativa per le costruzioni in zone sismiche e di quelli imposti dalla normativa comunitaria».

La disposizione prosegue specificando gli atti che devono essere prodotti a corredo della segnalazione e dispone che quest'ultima, con i relativi allegati, può essere presentata mediante posta raccomandata con avviso di ricevimento, ad eccezione dei procedimenti per cui è previsto l'utilizzo esclusivo della modalità telematica; in tal caso la segnalazione si considera presentata al momento della ricezione da parte dell'amministrazione.

Il comma 2 stabilisce che «L'attività oggetto della segnalazione può essere iniziata dalla data della presentazione della segnalazione all'amministrazione competente».

Il comma 3 aggiunge che «L'amministrazione competente, in caso di accertata carenza dei requisiti e dei presupposti di cui al comma 1, nel termine di sessanta giorni dal ricevimento della segnalazione di cui al medesimo comma, adotta motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi di essa, salvo che, ove ciò sia possibile, l'interessato provveda a conformare alla normativa vigente detta attività ed i suoi effetti entro un termine fissato dall'amministrazione, in ogni caso non inferiore a trenta giorni. È fatto comunque salvo il potere dell'amministrazione competente di assumere determinazioni in via di autotutela, ai sensi degli articoli 21-*quinquies* e 21-*nonies*. In caso di dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell'atto di notorietà false o mendaci,



l'amministrazione, ferma restando l'applicazione delle sanzioni penali di cui al comma 6, nonché di quelle di cui al capo VI del Testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa - Testo *A*), può sempre e in ogni tempo adottare i provvedimenti di cui al primo periodo».

Seguono, poi, altri commi, fino al 6-*ter*, tra i quali vanno richiamati i commi 4 e 6-*bis*, quest'ultimo aggiunto dall'art. 5, comma 2, lettera *b*), numero 2), del d.l. n. 70 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106, poi ancora modificato dalla lettera *b*) del comma 1 dell'art. 6 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148.

Il citato comma 4 stabilisce che «Decorso il termine per l'adozione dei provvedimenti di cui al primo periodo del comma 3 ovvero di cui al comma 6-*bis*, all'amministrazione è consentito intervenire solo in presenza del pericolo di un danno per il patrimonio artistico e culturale, per l'ambiente, per la salute, per la sicurezza pubblica o la difesa nazionale e previo motivato accertamento dell'impossibilità di tutelare comunque tali interessi mediante conformazione dell'attività dei privati alla normativa vigente». Il comma 6-*bis* dispone che «Nei casi di Scia in materia edilizia, il termine di sessanta giorni di cui al primo periodo del comma 3 è ridotto a trenta giorni. Fatta salva l'applicazione delle disposizioni di cui al comma 4 e al comma 6, restano altresì ferme le disposizioni relative alla vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia, alle responsabilità e alle sanzioni previste dal decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, e dalle leggi regionali».

Il comma 4-*ter* del citato art. 49 del d.l. n. 78 del 2010, come convertito, a sua volta statuisce che «Il comma 4-*bis* attiene alla tutela della concorrenza ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera *e*), della Costituzione, e costituisce livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali ai sensi della lettera *m*) del medesimo comma. Le espressioni "segnalazione certificata di inizio attività" e "Scia" sostituiscono, rispettivamente, quelle di "dichiarazione di inizio di attività" e "Dia", ovunque ricorrano, anche come parte di una espressione più ampia, e la disciplina di cui al comma 4-*bis* sostituisce direttamente, dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, quella della dichiarazione di inizio attività recata da ogni normativa statale e regionale».

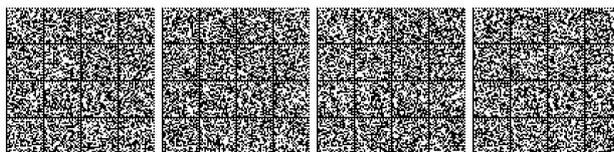
6.- La «segnalazione certificata d'inizio attività» (d'ora in avanti, SCIA) si pone in rapporto di continuità con l'istituto della DIA, che dalla prima è stato sostituito. La DIA («denuncia di inizio attività») fu introdotta nell'ordinamento italiano con l'art. 19 della legge n. 241 del 1990, inserito nel Capo IV di detta legge, dedicato alla «Semplificazione dell'azione amministrativa». Successivamente, con l'entrata in vigore del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35 (Disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale. Deleghe al Governo per la modifica del codice di procedura civile in materia di processo di cassazione e di arbitrato, nonché per la riforma organica della disciplina delle procedure concorsuali), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80, essa assunse la denominazione di «dichiarazione di inizio attività».

Scopo dell'istituto era quello di rendere più semplici le procedure amministrative indicate nella norma, alleggerendo il carico degli adempimenti gravanti sul cittadino. In questo quadro s'iscrive anche la SCIA, del pari finalizzata alla semplificazione dei procedimenti di abilitazione all'esercizio di attività per le quali sia necessario un controllo della pubblica amministrazione.

Il principio di semplificazione, ormai da gran tempo radicato nell'ordinamento italiano, è altresì di diretta derivazione comunitaria (Direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno, attuata nell'ordinamento italiano con decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59). Esso, dunque, va senza dubbio catalogato nel novero dei principi fondamentali dell'azione amministrativa (sentenze n. 282 del 2009 e n. 336 del 2005).

7.- Il ricorso in esame censura la normativa impugnata nella parte in cui, qualificando la disciplina della SCIA, contenuta nell'art. 49, comma 4-*bis*, come attinente alla tutela della concorrenza ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., e costituente livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali a norma dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., ha stabilito che la nuova disciplina si sostituisca a quella già esistente in tema di DIA (art. 49, comma 4-*ter*), modificando non soltanto la previgente disciplina statale ma anche quella regionale. In tal modo la detta normativa avrebbe interessato ambiti di legislazione regionale, ai sensi dell'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., quali la tutela della salute, l'ordinamento degli uffici regionali, l'artigianato, il commercio, oltre alle materie riservate dallo statuto di autonomia alla potestà legislativa primaria della Provincia autonoma.

8.- Nella giurisprudenza di questa Corte si è più volte affermato che, ai fini del giudizio di legittimità costituzionale, la qualificazione legislativa non vale ad attribuire alle norme una natura diversa da quelle ad esse propria, quale risulta dalla loro oggettiva sostanza. Per individuare la materia alla quale devono essere ascritte le disposizioni oggetto di censura, non assume rilievo la qualificazione che di esse dà il legislatore, ma occorre fare riferimento all'oggetto e alla disciplina delle medesime, tenendo conto della loro *ratio* e tralasciando gli effetti marginali e riflessi, in guisa da



identificare correttamente anche l'interesse tutelato (*ex plurimis*: sentenze n. 207 del 2010; n. 1 del 2008; n. 169 del 2007; n. 447 del 2006; n. 406 e n. 29 del 1995).

In questo quadro, il richiamo alla tutela della concorrenza, effettuato dal citato art. 49, comma 4-*ter*, oltre ad essere privo di efficacia vincolante, è anche inappropriato. Infatti, la disciplina della SCIA, con il principio di semplificazione ad essa sotteso, si riferisce ad «ogni atto di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta comunque denominato, comprese le domande per le iscrizioni in albi o ruoli richieste per l'esercizio di attività imprenditoriale, commerciale o artigianale, il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento di requisiti e presupposti richiesti dalla legge o da atti amministrativi a contenuto generale», e per il quale «non sia previsto alcun limite o contingente complessivo o specifici strumenti di programmazione settoriale».

Detta disciplina, dunque, ha un ambito applicativo diretto alla generalità dei cittadini e perciò va oltre la materia della concorrenza, anche se è ben possibile che vi siano casi nei quali quella materia venga in rilievo. Ma si tratta, per l'appunto, di fattispecie da verificare in concreto (per esempio, in relazione all'esigenza di eliminare barriere all'entrata nel mercato).

Invece, a diverse conclusioni deve pervenirsi con riferimento all'altro parametro evocato dall'art. 49, comma 4-*ter*, del d.l. n. 78 del 2010, poi convertito in legge.

Detta norma stabilisce che la disciplina della SCIA, di cui al precedente comma 4-*bis*, costituisce livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost. Analogo principio, con riferimento alla DIA, era stato affermato dall'art. 29, comma 2-*ter*, della legge n. 241 del 1990, come modificato dall'art. 10, comma 1, lettera *b*), della legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile), poi ancora modificato dall'art. 49, comma 4, del d.l. n. 78 del 2010, come convertito in legge.

Tale autoqualificazione, benché priva di efficacia vincolante per quanto prima rilevato, si rivela corretta.

Al riguardo, va rimarcato che l'affidamento in via esclusiva alla competenza legislativa statale della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni è prevista in relazione ai «diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale». Esso, dunque, si collega al fondamentale principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost. La suddetta determinazione è strumento indispensabile per realizzare quella garanzia.

In questo quadro, si deve ricordare che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, «l'attribuzione allo Stato della competenza esclusiva e trasversale di cui alla citata disposizione costituzionale si riferisce alla determinazione degli standard strutturali e qualitativi di prestazioni che, concernendo il soddisfacimento di diritti civili e sociali, devono essere garantiti, con carattere di generalità, a tutti gli aventi diritto» (sentenze n. 322 del 2009; n. 168 e n. 50 del 2008; n. 387 del 2007).

Questo titolo di legittimazione dell'intervento statale è invocabile «in relazione a specifiche prestazioni delle quali la normativa statale definisca il livello essenziale di erogazione» (sentenza n. 322 del 2009, citata; e sentenze n. 328 del 2006; n. 285 e n. 120 del 2005), e con esso è stato attribuito «al legislatore statale un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di una adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto» (sentenze n. 10 del 2010 e n. 134 del 2006).

Si tratta, quindi, come questa Corte ha precisato, non tanto di una «materia» in senso stretto, quanto di una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, in relazione alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare in modo generalizzato sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle (sentenze n. 322 del 2009 e n. 282 del 2002).

Alla stregua di tali principi, la disciplina della SCIA ben si presta ad essere ricondotta al parametro di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost. Tale parametro permette una restrizione dell'autonomia legislativa delle Regioni, giustificata dallo scopo di assicurare un livello uniforme di godimento dei diritti civili e sociali tutelati dalla stessa Costituzione. In particolare, «la *ratio* di tale titolo di competenza e l'esigenza di tutela dei diritti primari che è destinato a soddisfare consentono di ritenere che esso può rappresentare la base giuridica anche della previsione e della diretta erogazione di una determinata provvidenza, oltre che della fissazione del livello strutturale e qualitativo di una data prestazione, al fine di assicurare più compiutamente il soddisfacimento dell'interesse ritenuto meritevole di tutela (sentenze n. 248 del 2006, n. 383 e n. 285 del 2005), quando ciò sia reso imprescindibile, come nella specie, da peculiari circostanze e situazioni, quale una fase di congiuntura economica eccezionalmente negativa» (sentenza n. 10 del 2010, punto 6.3. del Considerato in diritto).



Orbene - premesso che l'attività amministrativa può assurgere alla qualifica di "prestazione", della quale lo Stato è competente a fissare un livello essenziale a fronte di uno specifico diritto di individui, imprese, operatori economici e, in genere, soggetti privati - la normativa qui censurata prevede che gli interessati, in condizioni di parità su tutto il territorio nazionale, possano iniziare una determinata attività (rientrante nell'ambito del citato comma 4-bis), previa segnalazione all'amministrazione competente. Con la presentazione di tale segnalazione, il soggetto può dare inizio all'attività, mentre l'amministrazione, in caso di accertata carenza dei requisiti e dei presupposti legittimanti, nel termine di sessanta giorni dal ricevimento della segnalazione (trenta giorni nel caso di SCIA in materia edilizia), adotta motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi di essa, salva la possibilità che l'interessato provveda a conformare alla normativa vigente detta attività ed i suoi effetti entro un termine fissato dall'amministrazione.

Al soggetto interessato, dunque, si riconosce la possibilità di dare immediato inizio all'attività (è questo il principale novum della disciplina in questione), fermo restando l'esercizio dei poteri inibitori da parte della pubblica amministrazione, ricorrendone gli estremi. Inoltre, è fatto salvo il potere della stessa pubblica amministrazione di assumere determinazioni in via di autotutela, ai sensi degli artt. 21-*quinquies* e 21-*nonies* della legge n. 241 del 1990.

Si tratta di una prestazione specifica, circoscritta all'inizio della fase procedimentale strutturata secondo un modello ad efficacia legittimante immediata, che attiene al principio di semplificazione dell'azione amministrativa ed è finalizzata ad agevolare l'iniziativa economica (art. 41, primo comma, Cost.), tutelando il diritto dell'interessato ad un sollecito esame, da parte della pubblica amministrazione competente, dei presupposti di diritto e di fatto che autorizzano l'iniziativa medesima.

9.- Le considerazioni fin qui svolte vanno applicate anche alla SCIA in materia edilizia, come ormai in modo espresso dispone l'art. 5, comma 1, lettera *b*), e comma 2, lettere *b*) e *c*), del d.l. n. 70 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 106 del 2011, entro i limiti e con le esclusioni previsti.

Infatti, ribadito che la normativa censurata riguarda soltanto il momento iniziale di un intervento di semplificazione procedimentale, e precisato che la SCIA non si sostituisce al permesso di costruire (i cui ambiti applicativi restano disciplinati in via generale dal d.P.R. n. 380 del 2001), non può porsi in dubbio che le esigenze di semplificazione e di uniforme trattamento sull'intero territorio nazionale valgano anche per l'edilizia. È ben vero che questa, come l'urbanistica, rientra nel «governo del territorio», materia appartenente alla competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni (art. 117, terzo comma, Cost.).

Tuttavia, a prescindere dal rilievo che in tale materia spetta comunque allo Stato dettare i principi fondamentali (nel cui novero va ricondotta la semplificazione amministrativa), è vero del pari che nel caso di specie, sulla base degli argomenti in precedenza esposti, il titolo di legittimazione dell'intervento statale nella specifica disciplina della SCIA si ravvisa nell'esigenza di determinare livelli essenziali di prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, compreso quello delle Regioni a statuto speciale. In altri termini, si è in presenza di un concorso di competenze che, nella fattispecie, vede prevalere la competenza esclusiva dello Stato, essendo essa l'unica in grado di consentire la realizzazione dell'esigenza suddetta.

Il richiamo all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, non è pertinente. Infatti, è vero che, in base al dettato di tale norma, «Sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite». Tuttavia, nel caso in esame viene in rilievo un parametro costituzionale, cioè l'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., che, come ora si è visto, postula tutele necessariamente uniformi su tutto il territorio nazionale e tale risultato non può essere assicurato dalla Regione, ancorché ad autonomia differenziata, la cui potestà legislativa è pur sempre circoscritta all'ambito territoriale dell'ente (nelle cui competenze legislative, peraltro, non risulta presente una materia riconducibile a quella prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera *m*, Cost.).

10.- Infine, è stata dedotta dalle ricorrenti la violazione del principio di leale collaborazione. La deduzione, tuttavia, non è fondata, perché, pur volendo prescindere dal carattere assorbente delle considerazioni che precedono, costituisce «giurisprudenza pacifica di questa Corte che l'esercizio dell'attività legislativa sfugge alle procedure di leale collaborazione» (così, da ultimo, sentenze n. 371 e n. 222 del 2008, e n. 401 del 2007).

11.- Conclusivamente, la riconduzione della disciplina in esame all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost. comporta la non fondatezza delle questioni, sotto tutti i profili, in quanto la normativa censurata rientra nella competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi del parametro costituzionale ora citato.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Provincia autonoma di Trento, con il ricorso indicato in epigrafe, nei confronti del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 49, comma 4-ter, del citato decreto-legge n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, promosse dalla ricorrente in riferimento all'articolo 8, numeri 1), 9), 14) e 20) e all'articolo 9, numeri 3), 7) e 10) del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), o comunque in riferimento al Titolo V Parte II della Costituzione in connessione con l'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), in riferimento al decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), nonché in riferimento agli articoli 117 e 118 della Costituzione e al principio di leale collaborazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 luglio 2012.

F.to:

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

Depositata in Cancelleria il 20 luglio 2012.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_120203

N. 204

Sentenza 17 - 20 luglio 2012

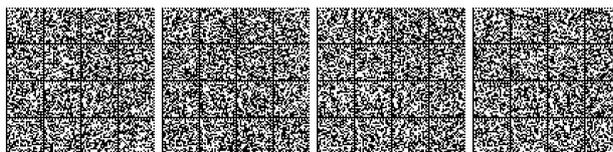
Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto il principio di diritto enunciato dalla Corte di cassazione quale giudice del rinvio - Eccepite inammissibilità per difetto di rilevanza, sussistendo, in sede di rinvio, la possibilità per il giudice rimettente di “confermare con altra motivazione la precedente valutazione circa la non complessità del dibattimento” - Reiezione.

- Codice di procedura penale, art. 304, comma 2.
- Costituzione, artt. 3 e 13, quinto comma.

Processo penale - Questione avente ad oggetto il principio di diritto enunciato dalla Corte di cassazione quale giudice del rinvio - Possibilità di definire “particolarmente complesso” il dibattimento in cui sia stata disposta una perizia di lunga durata che avrebbe potuto o dovuto essere espletata nelle fasi anteriori al dibattimento - Conseguente sospensione dei termini della custodia cautelare, suppostamente rimessa ad una libera scelta del Pubblico Ministero - Asserita violazione del principio della riserva di legge nella pre-terminazione dei termini di durata massima della custodia cautelare - Asserita violazione del principio di eguaglianza - Insussistenza - Non fondatezza della questione.

- Codice di procedura penale, art. 304, comma 2.
- Costituzione, artt. 3 e 13, quinto comma.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

Giudici : Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI,
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 304, comma 2, del codice di procedura penale promosso dal Tribunale di Brescia, sezione riesame, nel procedimento penale a carico di A.A. ed altri con ordinanza depositata il 24 novembre 2011, iscritta al n. 4 del registro ordinanze 2012 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 5, prima serie speciale, dell'anno 2012.

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

udito nella camera di consiglio del 23 maggio 2012 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza depositata il 24 novembre 2011 (r.o. n. 4 del 2012), il Tribunale di Brescia, sezione riesame, ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli articoli 3 e 13, quinto comma, della Costituzione, dell'articolo 304, comma 2, del codice di procedura penale «nella parte in cui consente di definire “particolarmente complesso” il dibattimento in cui sia stata disposta una perizia (nella specie la perizia di trascrizione delle intercettazioni telefoniche) che avrebbe potuto o dovuto essere espletata nelle fasi anteriori al dibattimento stesso».

Il rimettente premette di procedere in sede di rinvio in seguito all'annullamento deciso dalla Corte di cassazione, con sentenza del 7 aprile 2011 (depositata il 7 luglio 2011), dell'ordinanza in data 9-11 novembre 2010 dello stesso tribunale in sede di appello. In tale sentenza la Corte di cassazione ha ribadito il principio secondo cui la scelta del momento in cui disporre la perizia può dipendere dai più vari accadimenti processuali, senza che il codice di rito autorizzi la deduzione di conseguenze particolari dalla circostanza che la trascrizione delle intercettazioni sia stata eventualmente disposta nel dibattimento, invece che nelle indagini o nell'udienza preliminare, e, dopo aver rilevato che l'ordinanza impugnata era incorsa in violazione di legge, avendo ritenuto irregolare la scelta del pubblico ministero di procedere alla trascrizione in sede dibattimentale, ne ha statuito l'annullamento con rinvio al tribunale per un nuovo esame.

Riferisce ancora il rimettente che l'ordinanza del 9 novembre 2010 aveva confermato l'ordinanza del 14 ottobre 2010 con la quale, nei confronti di vari imputati in stato di custodia cautelare in carcere per fatti di detenzione e di spaccio di sostanze stupefacenti, il Tribunale, di fronte al quale era in corso il dibattimento, aveva rigettato la richiesta del pubblico ministero di sospensione dei termini di custodia cautelare ai sensi dell'art. 304, comma 2, cod. proc. pen.: secondo il Tribunale la sospensione per gli imputati ai quali era contestata la circostanza aggravante prevista dall'art. 80, comma 2, del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza) non era necessaria, perché i termini sarebbero scaduti nel maggio del 2011, mentre per gli altri non era applicabile, dato che i reati di cui dovevano rispondere non rientravano tra quelli indicati dall'art. 407, comma 2, lettera a), cod. proc. pen.

Investita dell'appello del pubblico ministero, la sezione riesame del Tribunale, con la già richiamata ordinanza del 9 novembre 2010, aveva confermato il provvedimento di primo grado, respingendo la domanda di sospensione dei termini di custodia cautelare: infatti, pur condividendo le osservazioni del pubblico ministero circa l'applicabilità



dell'art. 304, comma 2, cod. proc. pen. a tutti i coimputati, sebbene solo ad alcuni di essi fosse stato contestato uno dei reati indicati dall'art. 407, comma 2, lettera a), cod. proc. pen., il giudice dell'appello cautelare aveva ritenuto insussistente il requisito della «particolare complessità» del dibattimento. Ricostruiti i diversi orientamenti della giurisprudenza della Corte di cassazione, il Tribunale aveva aderito a quello secondo cui la perizia di trascrizione delle intercettazioni non assume il carattere della «necessità ed inevitabilità», presupposto necessario per l'applicazione dell'art. 304, comma 2, cod. proc. pen., quando la sua esecuzione in sede dibattimentale sia stata il frutto di una scelta discrezionale del pubblico ministero, che non ha proceduto alla richiesta di trascrizione in conformità al disposto dell'art. 268 cod. proc. pen.

Pur in adesione «a quell'orientamento pacifico della Suprema Corte che legittima la trascrizione delle intercettazioni in sede dibattimentale essendo la relativa prova costituita dai supporti fonici», il giudice dell'appello cautelare aveva affermato che «il profilo della legittimità e della utilizzabilità della perizia di trascrizione in dibattimento non poteva essere confuso con il profilo delle ricadute della scelta del Pubblico Ministero sul regime cautelare dell'imputato (e, pertanto, sulla nozione di particolare complessità che condiziona la durata della custodia cautelare), a fronte di norme che, pur in assenza di sanzioni procedurali, comunque imponevano la trascrizione nella fase antecedente il dibattimento». Questa tesi non era stata accolta dalla Corte di cassazione che aveva disposto l'annullamento con rinvio dell'ordinanza impugnata affermando il principio di diritto precedentemente indicato.

Nel giudizio di rinvio il Tribunale ha espresso l'avviso che l'interpretazione dell'art. 304, comma 2, cod. proc. pen. accolta dalla Corte di cassazione - alla quale il rimettente era tenuto a uniformarsi ai sensi dell'art. 627, comma 3, cod. proc. pen. - sollevi forti dubbi di legittimità costituzionale in relazione agli artt. 3 e 13 Cost. Indubbia sarebbe poi la rilevanza della questione in quanto «la decisione dell'impugnazione transita necessariamente dall'esegesi dell'art. 304, comma 2, cod. proc. pen. indicata dalla Suprema Corte».

Nella prospettazione del rimettente l'art. 304 cod. proc. pen., che - fermi i limiti invalicabili di durata stabiliti dal sesto comma - consente, in presenza di una delle situazioni individuate, «uno slittamento dei termini massimi di custodia» di cui all'art. 303 cod. proc. pen., costituirebbe un'eccezione. Secondo la giurisprudenza costituzionale, osserva ancora il rimettente, nella materia dei termini di durata della custodia cautelare, gli organi titolari del potere cautelare non avrebbero una possibilità di scelta del giorno di decorrenza della custodia (sentenze n. 233 del 2011 e n. 408 del 2005, relative alla disciplina di cui all'art. 297, comma 3, cod. proc. pen.) e, nel bilanciamento tra interessi meritevoli di tutela (libertà personale, da un lato, e finalità del processo e tutela della collettività, dall'altro) risiederebbe la giustificazione del temporaneo sacrificio della libertà personale ex art. 13 Cost., che impone soluzioni comportanti il minor sacrificio di tale libertà (sentenza n. 299 del 2005). Sempre nella giurisprudenza costituzionale si rintraccerebbe l'affermazione che i diritti inviolabili dell'uomo - tra i quali quello alla libertà personale - rispondono a un principio di valore fondamentale e di carattere generale, sicché «ogni limitazione o soppressione di quei diritti ha natura derogatoria e eccezionale e le relative norme vanno interpretate in modo rigorosamente restrittivo» (sentenze n. 298 del 1994 e n. 349 del 1993).

Dall'esame della giurisprudenza costituzionale il rimettente ritiene di poter enucleare alcuni punti fermi: «l'inviolabilità della libertà personale, garantita dalla riserva di legge sia per i casi in cui è ammessa la restrizione che per i relativi tempi di durata, impone un'interpretazione restrittiva delle norme limitative stante la loro natura derogatoria del diritto»; il sacrificio della libertà personale deve essere ridotto al minimo; le limitazioni della libertà personale connesse alle vicende processuali devono rispettare il principio di proporzionalità, sicché i relativi limiti vanno ragguagliati, oltre che alla pena, alla concreta dinamica processuale e alle fasi in cui questa si sviluppa; «la durata della custodia cautelare deve dipendere da fatti obiettivi, così da rispettare i canoni dell'uguaglianza e della ragionevolezza». Il rimettente aggiunge che secondo la Corte costituzionale la durata della custodia cautelare non può essere determinata da imponderabili valutazioni soggettive degli organi titolari del potere cautelare (sentenza n. 408 del 2005) e il diritto alla libertà personale (in termini di durata della custodia cautelare) non può subire deroghe o eccezioni riferite a particolari e contingenti vicende processuali (sentenza n. 299 del 2005).

In questo quadro, l'art. 304, comma 2, cod. proc. pen., ampliando i termini della custodia cautelare, introdurrebbe un'ulteriore deroga al regime di libertà personale, consentendo il prolungamento dei limiti massimi di durata della restrizione stabiliti dall'art. 303 cod. proc. pen., prolungamento subordinato alla circostanza che si proceda per i delitti normativamente indicati e al requisito della «particolare complessità» del dibattimento.

Con la sentenza di annullamento, sottolinea il rimettente, la Corte di cassazione ha ribadito il principio secondo cui l'espletamento di una perizia può integrare il requisito della particolare complessità; ha confermato che tale perizia deve avere il carattere della necessità e della inevitabilità; ha ritenuto indifferente, nella valutazione di tale requisito,



«l'osservanza o meno dell'art. 268 cod. proc. pen. nella trascrizione delle intercettazioni telefoniche, così reputando irrilevante - ai fini della legittimità della sospensione dei termini di custodia - la scelta del Pubblico Ministero di richiedere la perizia di trascrizione in dibattimento ovvero nelle fasi anteriori».

L'art. 304, comma 2, cod. proc. pen., così interpretato, sarebbe in contrasto con il principio costituzionale della riserva di legge nella predeterminazione dei termini massimi di custodia cautelare (art. 13, quinto comma, Cost.), dato che la perizia di trascrizione deve essere espletata, ai sensi dell'art. 268, comma 7, cod. proc. pen., all'esito delle operazioni di intercettazione e nella fase antecedente al dibattimento (indagini preliminari o udienza preliminare) e che è consentito, a norma dell'art. 392, comma 2, cod. proc. pen., il ricorso all'incidente probatorio per le perizie di durata prevedibilmente superiore a sessanta giorni. Il sistema prevede, dunque, «l'espletamento della perizia di trascrizione o più in generale di una perizia laboriosa e di lunga durata, nella fase delle indagini preliminari (o anche in sede di udienza preliminare), anticipandone l'esecuzione in ragione della tipologia (la perizia di trascrizione inscindibilmente connessa all'attività di intercettazione propria della fase delle indagini) ovvero in ragione di una complessità inconciliabile con le esigenze di celerità del dibattimento». L'interpretazione in base alla quale le nozioni di «particolare complessità» del dibattimento e di «perizia necessaria ed inevitabile» sono ancorate a «scelte procedurali del Pubblico Ministero imprevedibili e soggettive e comunque difformi dall'impianto legislativo sopra ricostruito (come nell'ipotesi in cui la perizia di trascrizione sia richiesta in sede dibattimentale)» determinerebbe una sostanziale violazione dell'art. 13, quinto comma, Cost.; infatti «quelle scelte comportano che la prolungata durata massima della custodia cautelare (in deroga a quella di fase dell'art. 303 c.p.p.) è determinata non già alla stregua di fatti e situazioni obiettivamente rilevabili e prestabiliti per legge» - come avviene per la disciplina contenuta nel primo comma dello stesso art. 304 cod. proc. pen. - «bensì alla stregua di determinazioni imponderabili del Pubblico Ministero a seconda che decida di richiedere la perizia di trascrizione durante la fase delle indagini preliminari o nell'udienza preliminare, oppure nella successiva fase dibattimentale. E la scelta del Pubblico Ministero di richiedere la perizia in sede dibattimentale si risolve in una iniziativa a maggior ragione imprevedibile, posto che sarebbe comunque una soluzione assunta in difformità dalle norme del codice, e perciò legislativamente non disciplinata».

La circostanza che tale scelta procedimentale sia immune da sanzioni processuali di nullità o di inutilizzabilità, osserva il rimettente richiamando un costante orientamento della giurisprudenza di legittimità, «non elide il profilo di irregolarità della determinazione dell'organo dell'accusa allorché è attivata la perizia di trascrizione in una sede non propria e questa irregolarità ha una sua specifica pregnanza perché incide sul regime della libertà personale ampliandone il sacrificio in termini di durata». L'affermazione secondo cui è necessaria e inevitabile anche una perizia che avrebbe potuto o dovuto essere espletata nelle fasi antecedenti al dibattimento ed è stata, invece, differita per una libera scelta del pubblico ministero determinerebbe un'assoluta imprevedibilità dei termini massimi di fase della custodia cautelare «laddove assume quale presupposto di applicazione della norma un *iter* procedimentale dissonante e impreveduto rispetto al dettato legislativo»: tale difformità rimetterebbe esclusivamente all'organo titolare del potere cautelare la scelta di seguire o meno la procedura del codice di rito e di determinare eventualmente un prolungamento dei termini di durata della custodia cautelare. Questo effetto, ad avviso del rimettente, vanificherebbe il precetto costituzionale della riserva di legge, dal momento che la nozione legislativa di dibattimento particolarmente complesso di cui all'art. 304, comma 2, cod. proc. pen. sarebbe interpretata in termini tali da attribuire al pubblico ministero la libertà di prolungare o meno la durata della custodia cautelare in assenza di situazioni oggettive legislativamente indicate ed anzi adottando «procedure normativamente dissonanti». Diversamente, «una delimitazione della nozione di particolare complessità alle sole perizie che non avrebbero potuto o dovuto essere eseguite nelle fasi anteriori al dibattimento, perché la relativa esigenza è consequenziale all'istruttoria dibattimentale e non vi era alcun obbligo normativo in senso opposto (perizie necessarie e inevitabili)», determinerebbe un sostanziale rispetto della norma costituzionale, restringendo l'ambito applicativo dell'art. 304, comma 2, cod. proc. pen. alle sole situazioni in linea con il sistema delle norme di rito e a quelle ipotesi in cui l'urgenza della perizia è conseguente allo sviluppo dell'istruttoria dibattimentale; in tali casi il prolungamento dei termini di custodia cautelare si giustificerebbe esclusivamente in relazione ad accadimenti e sviluppi dibattimentali impreveduti, restringendo l'ambito applicativo della disposizione in questione, così da rispettare l'esigenza del minimo sacrificio della libertà personale.

Osserva ancora il rimettente che l'interpretazione dell'art. 304, comma 2, cod. proc. pen. accolta dalla Corte di cassazione sarebbe in contrasto con il principio di uguaglianza in quanto la durata della custodia cautelare nella fase dibattimentale sarebbe condizionata dalla «solerzia o meno del Pubblico Ministero nella richiesta di perizia di trascrizione»: la soluzione accolta dalla Corte di cassazione «tratteggia una disciplina normativa irragionevole allorché contempla termini di fase differenti in assenza di situazioni obiettive che giustificino tale differenziazione», poiché la maggior ampiezza dei termini di custodia cautelare rispetto a quelli previsti dall'art. 303 cod. proc. pen. «è conse-



guenza esclusiva di un imponderabile atteggiamento del Pubblico Ministero, derivandone una disciplina diseguale per identiche situazioni».

2.- È intervenuto nel giudizio di legittimità costituzionale il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, e ha chiesto che la questione sia dichiarata inammissibile o comunque non fondata.

Nel costituirsi l'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito l'inammissibilità della questione per difetto di rilevanza, perché il giudice avrebbe potuto dichiarare la «non particolare complessità del giudizio» con altra motivazione e ponendo alla base di essa elementi diversi: il vincolo imposto dall'art. 627 cod. proc. pen. infatti non precluderebbe al giudice di rinvio la possibilità di confermare con altra motivazione la precedente valutazione circa la non complessità del dibattimento.

Nel merito, osserva l'Avvocatura dello Stato, la particolare complessità del giudizio deriverebbe da ragioni oggettive collegate al contenuto della perizia e delle intercettazioni, dalla varietà delle lingue utilizzate e non da fattori soggettivi quali la valutazione discrezionale del pubblico ministero sul momento processuale in cui chiedere la trascrizione: «in caso di perizia oggettivamente complessa, anche se il P.M. la anticipasse all'udienza preliminare nulla cambierebbe circa la complessità delle operazioni peritali ed il tempo necessario ad espletarla, incidendo comunque sul decorrere del termine di fase della custodia cautelare in corso».

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale di Brescia, sezione riesame, dubita della legittimità costituzionale dell'articolo 304, comma 2, del codice di procedura penale, nella parte in cui - secondo l'interpretazione della Corte di cassazione, vincolante per il giudice rimettente ex art. 627, comma 3, cod. proc. pen. - «consente di definire “particolarmente complesso” il dibattimento in cui sia stata disposta una perizia (nella specie la perizia di trascrizione delle intercettazioni telefoniche) che avrebbe potuto o dovuto essere espletata nelle fasi anteriori al dibattimento stesso». Ad avviso del giudice rimettente, la norma censurata sarebbe in contrasto con il principio della riserva di legge nella predeterminazione dei termini di durata massima della custodia cautelare, perché la sospensione di tali termini sarebbe disposta «non già alla stregua di fatti e situazioni obiettivamente rilevabili e prestabiliti per legge», ma sulla base di scelte del pubblico ministero relative al momento in cui richiedere la perizia (in particolare, quella per la trascrizione delle registrazioni) imponderabili e imprevedibili, in quanto difformi dal sistema legislativo che prevede «l'espletamento della perizia di trascrizione, o più in generale di una perizia laboriosa e di lunga durata, nella fase delle indagini preliminari (o anche in sede di udienza preliminare)».

La norma censurata, inoltre, violerebbe il principio di uguaglianza, perché la durata della custodia cautelare nella fase dibattimentale sarebbe condizionata dalla «solerzia o meno del Pubblico Ministero nella richiesta di perizia di trascrizione» e verrebbe ad essere differenziata «in assenza di situazioni obiettive che giustificano tale differenziazione», così derivandone «una disciplina diseguale per identiche situazioni».

2.- L'eccezione di inammissibilità proposta dall'Avvocatura generale dello Stato non è fondata.

Secondo l'Avvocatura il giudice rimettente aveva la possibilità, in sede di rinvio, di «confermare con altra motivazione la precedente valutazione circa la non complessità del dibattimento», e per questa ragione la questione sarebbe priva di rilevanza. È vero però che se la decisione della Corte di cassazione non impediva di ritenere che la trascrizione delle intercettazioni avrebbe potuto essere effettuata in un tempo minore, e dunque in ogni caso non era tale da determinare una particolare complessità del dibattimento, è anche vero che il giudice di rinvio non è stato di questo parere e ha ribadito che «la laboriosità della perizia per mole di conversazioni e connotati dei fonemi» comportava necessariamente un rilevante prolungamento del dibattimento e ha dato così adeguatamente ragione della rilevanza della questione sollevata.

Perciò la prospettazione da parte dell'Avvocatura dello Stato, in via del tutto ipotetica, di altri possibili motivi che il rimettente avrebbe potuto porre a base della decisione sulla “non particolare complessità del dibattimento” non inficia il rilievo del giudice *a quo* secondo cui «la decisione dell'impugnazione transita necessariamente dall'esegesi dell'art. 304 c. 2 c.p.p., indicata dalla Suprema Corte». Il rimettente deve pronunciarsi in sede di appello cautelare in seguito all'annullamento disposto dalla Corte di cassazione, che ha statuito un principio di diritto per lui vincolante, a norma dell'art. 627, comma 3, cod. proc. pen.: egli pertanto deve applicare l'art. 304, comma 2, cod. proc. pen.,



nell'interpretazione accolta dalla sentenza della Corte di cassazione e sulla quale si incentra il dubbio di legittimità costituzionale.

Deve aggiungersi che, «per costante giurisprudenza di questa Corte, il giudice del rinvio è legittimato a sollevare dubbi di costituzionalità concernenti l'interpretazione della norma, quale risultante dal principio di diritto enunciato dalla Corte di cassazione: e ciò in quanto - essendo vincolato al rispetto di tale principio - egli non ha altro mezzo per contestare la *regula iuris* di cui è chiamato a fare applicazione che quello di sollevare l'incidente di costituzionalità» (ordinanza n. 133 del 2009).

3.- Nel merito, la questione non è fondata.

4.- L'ordinanza di rimessione si muove su due piani: quello della trascrizione delle intercettazioni, prevista dall'art. 268, comma 7, cod. proc. pen., e quello della perizia di lunga durata, che a norma dell'art. 392, comma 2, cod. proc. pen. può essere espletata nel corso delle indagini preliminari, con l'incidente probatorio. L'apparente ambiguità è sciolta con l'assorbimento della questione relativa alla trascrizione in quella più generale relativa alla perizia, come, oltre che dalla motivazione, emerge in modo chiaro dal dispositivo, dato che è stata sollevata «la questione di legittimità costituzionale dell'art. 304 c. 2 c.p.p. nella parte in cui consente di definire particolarmente complesso il dibattimento in cui sia stata disposta una perizia (nella specie la perizia di trascrizione delle intercettazioni telefoniche) che avrebbe potuto o dovuto essere espletata nelle fasi anteriori al dibattimento». «In altre parole» - precisa la motivazione - «l'affermazione secondo cui è necessaria e inevitabile anche una perizia che avrebbe potuto o dovuto essere espletata nelle fasi antecedenti al dibattimento ed è stata, invece, differita a quest'ultima fase per una scelta libera del Pubblico Ministero, determina un'assoluta imprevedibilità dei termini massimi di fase della custodia cautelare laddove assume quale presupposto di applicazione della norma un *iter* procedimentale dissonante e impreveduto rispetto al dettato legislativo; e questa peculiare difformità rimette esclusivamente alla scelta dell'organo titolare del potere cautelare di seguire o meno la procedura del codice di rito e - giocoforza - di determinare un prolungamento dei termini ex art. 303 c.p.p.».

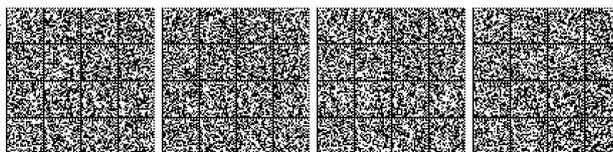
5.- Nell'ambito della disciplina dei termini della custodia cautelare l'art. 304 cod. proc. pen. prevede due ipotesi di sospensione: quella del primo comma «consegue pressoché di diritto al verificarsi degli eventi da esso indicati e senza che venga richiesta alcuna iniziativa del pubblico ministero», sicché il relativo provvedimento assume «i connotati dell'atto vincolato in presenza delle condizioni richieste dalla legge»; quella del secondo comma, invece, «deriva da situazioni oggettive che devono essere verificate da parte del giudice (particolare complessità del dibattimento)», e il relativo provvedimento deve essere ascritto alla «categoria di quelli a discrezionalità vincolata» (sentenza n. 238 del 1997).

La questione di legittimità costituzionale si riferisce al secondo comma, nel presupposto che l'esecuzione nel dibattimento di una perizia che si sarebbe potuta svolgere nel corso delle indagini preliminari dipenda da scelte del pubblico ministero che non potrebbero giustificare la sospensione dei termini di custodia cautelare prevista dall'art. 304, comma 2, cod. proc. pen. Infatti, secondo il giudice rimettente, «la prolungata durata massima della custodia cautelare (in deroga a quella di fase dell'art. 303 c.p.p.) è determinata non già alla stregua di fatti e situazioni obiettivamente rilevabili e prestabiliti dalla legge» - come avviene nei casi previsti dal comma 1 dell'art. 304 cod. proc. pen. - «bensì alla stregua di determinazioni imponderabili del Pubblico Ministero a seconda che decida di richiedere la perizia di trascrizione durante la fase delle indagini preliminari o nell'udienza preliminare, oppure nella successiva fase dibattimentale».

Questa impostazione però non considera che, secondo il codice di rito, la perizia è un mezzo di prova che, in presenza dei presupposti di legge, è disposto dal giudice su richiesta delle parti o anche d'ufficio e che nel corso delle indagini preliminari entrambe le parti hanno la facoltà di chiedere una perizia che, se fosse eseguita nel dibattimento, ne potrebbe determinare una sospensione superiore a sessanta giorni (art. 392, comma 2, cod. proc. pen.). Perciò non si può configurare a carico del solo pubblico ministero l'onere di richiedere nella fase delle indagini preliminari una perizia per evitare un eventuale prolungamento del dibattimento.

Le ragioni per riservare al dibattimento la valutazione sull'opportunità di una perizia possono essere diverse e non può non rilevarsi che, come ha sottolineato questa Corte, «il giudice, senza necessità di disporre perizia, può legittimamente desumere elementi di prova dall'esame dei consulenti tecnici dei quali le parti si siano avvalse» (sentenza n. 33 del 1999), e che quando è stata fatta una consulenza tecnica è possibile che solo nel dibattimento questa si riveli insufficiente.

È chiaro dunque che non può formare oggetto di addebito al pubblico ministero il mancato svolgimento nel corso delle indagini di una perizia che poi si è svolta nel dibattimento, e tanto meno può ritenersi che un fatto del genere sia in ogni caso ingiustificato.



In realtà la «concreta dinamica del processo» (sentenza n. 299 del 2005), in rapporto con le iniziative probatorie delle parti, può essere fonte di effetti diversi, e rispetto a questi non può non essere affidato alla «discrezionalità vincolata» del giudice (sentenza n. 238 del 1997) l'apprezzamento della «particolare complessità del dibattimento», alla quale l'art. 304, comma 2, cod. proc. pen. collega la sospensione della custodia cautelare. Insomma, l'eventuale iniziativa del pubblico ministero relativa a una perizia rientra nella fisiologia delle dinamiche probatorie, così come rientra nella fisiologia processuale la possibilità di definire, ai sensi della norma censurata, «particolarmente complesso» il dibattimento, quando si debba eseguire una perizia che presenti particolari caratteristiche di difficoltà e durata. Da questo punto di vista la censura in termini di «imprevedibilità» e di «imponderabilità» delle scelte del pubblico ministero relative all'espletamento della perizia, che nella prospettiva del rimettente sta alla base dell'asserita violazione dell'art. 13, quinto comma, Cost. e del principio di uguaglianza, è priva di fondamento perché non tiene conto del carattere «fisiologico» delle diverse determinazioni che il pubblico ministero può essere di volta in volta chiamato ad adottare nell'ambito delle dinamiche probatorie del processo.

Considerazioni non dissimili possono farsi anche per quanto più specificamente concerne la trascrizione delle intercettazioni.

Innanzitutto si deve osservare che né nella fase delle indagini, né in quella del dibattimento occorre una richiesta di trascrizione da parte del pubblico ministero: l'art. 268, comma 7, cod. proc. pen. prevede infatti che sia il giudice a disporre direttamente «la trascrizione integrale delle registrazioni», e la stessa regola dovrebbe valere anche nel dibattimento, quando nella fase delle indagini non si è svolta la selezione delle intercettazioni prevista dall'art. 268, comma 3, cod. proc. pen. Sono perciò prive di base giuridica le considerazioni del giudice rimettente sulla «solerzia (...) del Pubblico Ministero nella richiesta di perizia di trascrizione», dato che la richiesta non è prevista. Nella prospettiva del giudice rimettente potrebbe piuttosto farsi riferimento a un'eventuale mancanza di impulso, da parte del pubblico ministero, al procedimento di selezione delle intercettazioni, previsto dall'art. 268, comma 3, cod. proc. pen., al quale, su disposizione del giudice, consegua la trascrizione, ma la questione allora sarebbe diversa.

È da aggiungere che secondo un orientamento della giurisprudenza di legittimità, come ha ricordato questa Corte, «la trascrizione (anche quella peritale) non costituisce la prova diretta di una conversazione, ma va considerata solo come un'operazione rappresentativa in forma grafica del contenuto di prove acquisite mediante la registrazione fonica» (sentenza n. 336 del 2008). Inoltre, va osservato, da un lato, che l'espletamento nel dibattimento di una perizia di lunga durata o della trascrizione di intercettazioni non comporta necessariamente un prolungamento della fase dibattimentale, perché è ben possibile che l'attività del perito si svolga contemporaneamente all'assunzione delle prove, e, dall'altro, che la trascrizione delle intercettazioni nel corso delle indagini potrebbe prolungare la custodia cautelare in tale fase, quando il deposito degli atti delle intercettazioni è ritardato fino al momento della chiusura delle indagini (art. 268, comma 5, cod. proc. pen.). Infatti, se dopo si desse corso al procedimento per la selezione delle intercettazioni e per la loro trascrizione si potrebbe determinare un'inutile prosecuzione della fase, con il correlativo mantenimento della custodia cautelare.

Inoltre, un rinvio della trascrizione delle intercettazioni a dopo la chiusura delle indagini preliminari potrebbe essere dettato anche da ragioni di economia processuale nella fondata previsione che il procedimento potrà essere definito nell'udienza preliminare con un patteggiamento o con un giudizio abbreviato.

6.- A sostegno delle censure formulate nei confronti dell'art. 304, comma 2, cod. proc. pen., il rimettente ha richiamato anche la sentenza n. 408 del 2005 di questa Corte, in tema di «contestazioni a catena», effettuando, nell'ambito della sospensione dei termini della custodia cautelare, una trasposizione dell'affermazione, contenuta in tale sentenza, volta ad evitare ricadute negative sulla durata della custodia cautelare della «imponderabile valutazione soggettiva degli organi titolari del «potere cautelare»».

La trasposizione non ha fondamento.

Gli istituti della retrodatazione, in presenza di «contestazioni a catena», e della sospensione della custodia cautelare sono radicalmente diversi: il primo tende ad evitare che, rispetto a una custodia cautelare in corso, intervenga un nuovo titolo che, senza adeguata giustificazione, determini di fatto uno spostamento in avanti del termine iniziale della misura, mentre il secondo, nell'ambito del titolo originario e dei relativi termini, prevede casi di sospensione, pur essi limitati nel tempo, e giustificati da particolari situazioni processuali.

L'introduzione di «parametri certi e predeterminati» nella disciplina delle «contestazioni a catena» risponde all'esigenza di «configurare limiti obiettivi e ineludibili alla durata dei provvedimenti che incidono sulla libertà personale» (sentenza n. 89 del 1996), in assenza dei quali si potrebbe «espandere la restrizione complessiva della libertà personale dell'imputato, tramite il «cumulo materiale» - totale o parziale - dei periodi custodiali afferenti a ciascun reato» (sen-



tenza n. 233 del 2011). La disciplina delle “contestazioni a catena”, dunque, si caratterizza per una rigidità indispensabile a scongiurare il rischio di un’espansione, potenzialmente indefinita, della restrizione complessiva della libertà personale, ed è in nome di questa rigidità che la disciplina delle “contestazioni a catena” non tollera alcuna «imponderabile valutazione soggettiva degli organi titolari del “potere cautelare”».

La stessa rigidità non caratterizza anche la disciplina della sospensione dei termini di durata massima, incentrata, per quel che qui rileva, su un provvedimento che attribuisce al giudice l’apprezzamento - “a discrezionalità vincolata” - della “particolare complessità del dibattimento”.

La circostanza che la “particolare complessità del dibattimento” possa essere condizionata dalla «concreta dinamica del processo» e che questa, a sua volta, si ricolleggi alle iniziative probatorie delle parti - e segnatamente, per quanto qui rileva, a quelle del pubblico ministero concernenti una perizia - non determina alcun vulnus costituzionale in un sistema che è caratterizzato, tra l’altro, dalla previsione dei «termini finali complessivi, in funzione di limite massimo insuperabile (c.d. massimo dei massimi) anche ove si verificano ipotesi di sospensione, proroga o neutralizzazione del decorso dei termini di custodia cautelare» (sentenza n. 299 del 2005).

Le determinazioni del pubblico ministero sono sottoposte a un duplice vaglio del giudice (il primo, sulla ammissione della perizia; il secondo, sulla “particolare complessità del dibattimento”) e rispetto ad esse la disciplina della durata massima della custodia cautelare reagisce non già “sterilizzandone” l’incidenza sulla durata della custodia, ma assicurando una regolamentazione, per riprendere ancora le espressioni della sentenza n. 299 del 2005, che copre «l’intera durata del procedimento» e garantisce «un ragionevole limite di durata della custodia»: è, dunque, questa articolata regolamentazione dei termini che, per un verso, assicura al sistema processuale la compatibilità del ruolo del pubblico ministero nella «concreta dinamica del processo» - e, segnatamente, in quella probatoria - con l’osservanza della riserva di legge nella predeterminazione dei termini di durata massima e, per altro verso, esclude che il concreto dispiegarsi della dinamica processuale possa determinare disparità di trattamento lesive del principio di uguaglianza.

Un’articolata disciplina dei termini di durata, che preveda «termini finali complessivi, in funzione di limite massimo insuperabile (c.d. massimo dei massimi)», e copra «l’intera durata del procedimento», garantendo «un ragionevole limite di durata della custodia», da un lato, e l’attribuzione al giudice di una «discrezionalità vincolata» nella valutazione della sussistenza dei presupposti per la sospensione ex art. 304, comma 2, cod. proc. pen., dall’altro, fanno escludere che le iniziative del pubblico ministero circa l’espletamento della perizia, in grado di influire sulla «concreta dinamica del processo», possano entrare in contrasto con i parametri costituzionali evocati dal rimettente.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’articolo 304, comma 2, del codice di procedura penale, sollevata, in riferimento agli articoli 3 e 13, quinto comma, della Costituzione, dal Tribunale di Brescia, sezione riesame, con l’ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 luglio 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, *Presidente*

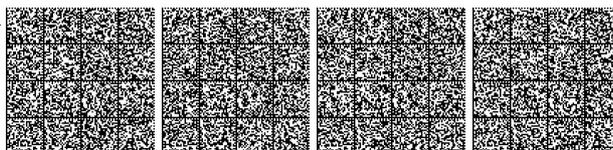
Giorgio LATTANZI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 20 luglio 2012.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 205

Sentenza 17 - 20 luglio 2012

Giudizio su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale per il reato di diffamazione a mezzo stampa a carico di un senatore per le opinioni da questi espresse nei confronti di un magistrato - Deliberazione di insindacabilità del Senato della Repubblica - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dal Tribunale di Monza, sezione distaccata di Desio - Eccezioni di improcedibilità del conflitto per deposito del ricorso oltre il termine perentorio di trenta giorni - Reiezione.

- Deliberazione di insindacabilità adottata dal Senato della Repubblica nella seduta del 19 febbraio 2009 (Doc. IV-ter, n. 7).
- Costituzione, art. 68, primo comma; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 24, comma 3.

Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale per il reato di diffamazione a mezzo stampa a carico di un senatore per le opinioni da questi espresse nei confronti di un magistrato - Deliberazione di insindacabilità del Senato della Repubblica - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dal Tribunale di Monza, sezione distaccata di Desio - Eccezioni di inammissibilità del ricorso per omessa riproduzione del contenuto testuale della dichiarazione del senatore imputato ritenuta offensiva - Reiezione.

- Deliberazione di insindacabilità adottata dal Senato della Repubblica nella seduta del 19 febbraio 2009 (Doc. IV-ter, n. 7).
- Costituzione, art. 68, primo comma.

Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale per il reato di diffamazione a mezzo stampa a carico di un senatore per le opinioni da questi espresse nei confronti di un magistrato - Deliberazione di insindacabilità del Senato della Repubblica - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dal Tribunale di Monza, sezione distaccata di Desio - Dichiarazioni non riconducibili alle proprie, dirette funzioni del senatore, bensì all'attività di giornalista dello stesso - Insussistenza del nesso funzionale - Dichiarazione di non spettanza al Senato della Repubblica del potere esercitato - Conseguente annullamento della delibera di insindacabilità.

- Deliberazione di insindacabilità adottata dal Senato della Repubblica nella seduta del 19 febbraio 2009 (Doc. IV-ter, n. 7).
- Costituzione, art. 68, primo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

Giudici: Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito della deliberazione del Senato della Repubblica del 19 febbraio 2009 (Doc. IV-ter, n. 7), relativa all'insindacabilità, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, delle opinioni espresse dal senatore Raffaele Lino Iannuzzi nei confronti del dott. Antonio Ingroia,



promosso dal Tribunale ordinario di Monza, sezione distaccata di Desio, con ricorso notificato il 30 giugno 2010, depositato in cancelleria il 2 agosto 2010 ed iscritto al registro conflitti tra poteri dello Stato n. 13 del 2009, fase di merito.

Visto l'atto di costituzione del Senato della Repubblica;

udito nell'udienza pubblica del 5 giugno 2012 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi;

udito l'avvocato Francesco Saverio Bertolini per il Senato della Repubblica.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso depositato in cancelleria il 16 dicembre 2009 (confl. pot. amm. n. 13 del 2009) il Tribunale di Monza, sezione distaccata di Desio, in composizione monocratica, ha proposto conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato e ha chiesto alla Corte costituzionale di dichiarare che non spettava al Senato della Repubblica affermare che i fatti per i quali è in corso un procedimento penale a carico di Raffaele Lino Iannuzzi, per il delitto di cui agli articoli 595 del codice penale e 13 della legge 8 febbraio 1948, n. 47 (Disposizioni sulla stampa) nei confronti di Antonio Ingroia, concernono opinioni espresse da un parlamentare nell'esercizio delle sue funzioni in quanto tali insindacabili ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, e di annullare conseguentemente la deliberazione che il Senato aveva adottato il 19 febbraio 2009, recependo la proposta della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari.

Il ricorrente rileva che la condotta ascritta al senatore Iannuzzi consiste nell'aver pubblicato il giorno 8 ottobre 2006, sul quotidiano "Il Giornale", un articolo dal titolo «Covo Riina, il processo a Mori risorge da Santoro», in cui aveva offeso l'onore e la reputazione del dott. Ingroia, rappresentante del pubblico ministero nel processo a carico dei R.O.S. dei Carabinieri. Secondo il capo di imputazione il parlamentare nell'articolo aveva scritto «che il procedimento penale nei confronti degli imputati Mori e De Caprio è stato condotto dal Pubblico Ministero con l'intento di "chiacchierare", "insozzare", "sputtanare", "perseguitare" gli imputati mediante "indagini a vuoto, basate sul nulla e finte richieste di archiviazione fatte apposta per riaprire le indagini il giorno dopo. All'infinito"; che con il medesimo intento, l'iscrizione dei nominativi degli imputati nel registro delle notizie di reato fu eseguita "solo per farne parlare i giornali, per insozzare e per sputtanare, per "mascariare", tingere di carbone Mori e De Caprio"; che dopo l'assoluzione degli indagati il PM Ingroia è andato di persona ad accusarli di nuovo e ad infamarli dinnanzi alla "Cassazione di Michele Santoro", dove, partecipando in prima persona alla trasmissione di quest'ultimo, "ha discettato sul suo stesso processo", spiegando che "in sostanza Mori e De Caprio, benché assolti, sono sempre colpevoli"».

Secondo il tribunale le dichiarazioni oggetto del procedimento penale non sarebbero riferibili alla funzione parlamentare del senatore Iannuzzi, perché dalla relazione della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari e dalla deliberazione del Senato della Repubblica non emergerebbe alcun atto tipico della funzione parlamentare cui ricondurre l'articolo che si assume diffamatorio.

Il ricorrente osserva che per giustificare la guarentigia non sarebbero sufficienti le argomentazioni svolte dal senatore Iannuzzi nell'intervento effettuato dinanzi all'Assemblea il 16 dicembre 2008, secondo le quali il contenuto dell'articolo in questione sarebbe da considerare necessariamente connesso all'attività parlamentare, «atteso che la ragione stessa della sua elezione a senatore riposava esclusivamente nella sua attività giornalistica». Parimenti non condivisibile sarebbe l'affermazione della relazione di maggioranza, secondo cui non sarebbe possibile scindere l'attività di giornalista da quella di senatore, «stante l'intervenuto mutamento della figura del giornalista politico», che renderebbe impossibile la distinzione fra l'attività svolta in questa qualità e quella strettamente politica, coperta dall'immunità prevista dall'art. 68 Cost.

2.- Il conflitto è stato dichiarato ammissibile con l'ordinanza n. 191 del 2010. In seguito ad essa il Tribunale di Monza, sezione distaccata di Desio, ha notificato il ricorso e l'ordinanza al Senato della Repubblica il 30 giugno 2010, poi, con plico trasmesso avvalendosi del servizio postale il 30 luglio 2010 e pervenuto alla Corte il 2 agosto 2010, ha depositato tali atti, con la prova dell'avvenuta notificazione.

3.- Il Senato della Repubblica si è costituito in giudizio con memoria depositata il 4 agosto 2010 e ha chiesto che sia dichiarata l'infondatezza del conflitto.

Il Senato, richiamata la giurisprudenza della Corte costituzionale in ordine alle prerogative di insindacabilità parlamentare, ha sostenuto che non sarebbe più attuale la «definizione del nesso funzionale agli atti tipici della funzione di parlamentare, auspicando l'adozione di nuovi e concreti parametri quali chiavi ermeneutiche utili alla ricostruzione della suddetta funzione».



Il Senato ha concluso chiedendo che il ricorso sia dichiarato infondato, in quanto sarebbe sussistente il suo potere di dichiarare insindacabili le opinioni espresse dal senatore Iannuzzi ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost.

4.- Con memoria depositata il 15 maggio 2012, la difesa del Senato della Repubblica ha segnalato che la notificazione del ricorso al Senato è stata eseguita il 30 giugno 2010, mentre il relativo deposito nella cancelleria della Corte risulta avvenuto il 2 agosto 2010, sicché il conflitto sarebbe improcedibile per l'inosservanza del termine previsto dall'art. 24, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

Il ricorso, inoltre, sarebbe inammissibile, in quanto, non riportando il contenuto testuale della dichiarazione del senatore Iannuzzi, si limiterebbe a «riprodurre il capo di imputazione, nel quale peraltro sono riportate, virgolettate, soltanto pochissime parole che la pubblica accusa individua come diffamatorie».

Ad avviso della difesa del Senato, un ricorso per menomazione non potrebbe essere accolto qualora il ricorrente non fornisca tutti gli elementi (in primo luogo, il testo integrale oggetto della controversia) necessari per dimostrare la fondatezza dell'asserita menomazione; nel caso di specie, il ricorrente avrebbe riassunto «in poco più di dieci righe il testo di un articolo su un quotidiano ed il contenuto di un'intervista televisiva».

La memoria segnala che gran parte dell'attività del senatore Iannuzzi ha riguardato questioni inerenti a condotte giudiziarie di alcuni magistrati: al riguardo vengono richiamate tre interrogazioni parlamentari relative, rispettivamente, a un magistrato della Procura della Repubblica di Agrigento, all'azione della magistratura di Reggio Calabria e a un processo nei confronti di un imputato per reato ministeriale. Gli atti funzionali evocati, anteriori alle dichiarazioni «incriminate» nel presente giudizio, presenterebbero un collegamento tematico con il contenuto di queste, anche se forse manca «una sostanziale corrispondenza di significato, ancorché non testuale», ma sarebbe «tuttavia da chiedersi se sia proprio ragionevole che sia la carenza di questo dato cognitivo a privare del carattere divulgativo le dichiarazioni medesime».

Conclude, quindi, la difesa del Senato osservando che sarebbe del tutto logico estendere l'area dell'insindacabilità anche a forme di divulgazione di una pluralità di atti parlamentari, che presentino coincidenza tematica o argomentativa con le opinioni rese extra moenia.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale di Monza, sezione distaccata di Desio, in composizione monocratica, ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato e ha chiesto a questa Corte di dichiarare che non spettava al Senato della Repubblica di affermare che i fatti per i quali è in corso un procedimento penale a carico di Raffaele Lino Iannuzzi, per il delitto di cui agli artt. 595 del codice penale e 13 della legge 8 febbraio 1948, n. 47 (Disposizioni sulla stampa) nei confronti di Antonio Ingroia, concernono opinioni espresse da un parlamentare nell'esercizio delle sue funzioni in quanto tali insindacabili ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, e di annullare conseguentemente la deliberazione che il Senato aveva adottato il 19 febbraio 2009, recependo la proposta della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari.

2.- Preliminarmente, deve rilevarsi l'infondatezza delle eccezioni proposte dalla difesa del Senato della Repubblica e deve essere confermata l'ammissibilità del conflitto, sussistendone i presupposti soggettivi ed oggettivi, come già ritenuto da questa Corte con l'ordinanza n. 191 del 2010.

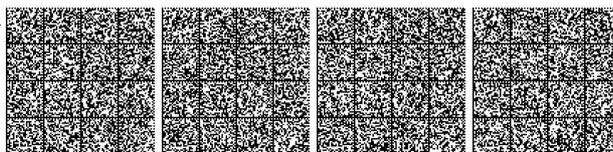
2.1.- Con la prima eccezione il Senato ha eccepito l'improcedibilità del conflitto perché il deposito del ricorso dichiarato ammissibile, con la prova delle notificazioni eseguite a norma dell'art. 37, comma quarto, della legge 11 marzo 1953, n. 87, sarebbe avvenuto oltre «il termine perentorio di trenta giorni dall'ultima notificazione», fissato dall'art. 24, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

L'eccezione è priva di fondamento.

È vero che la notificazione del ricorso è avvenuta il 30 giugno 2010 e che il plico con il ricorso e la prova della notificazione è pervenuto alla cancelleria della Corte, a mezzo posta, il successivo 2 agosto, ma è anche vero che la spedizione è avvenuta il 30 luglio, nell'osservanza del termine perentorio di trenta giorni, e che ciò basta per far escludere l'improcedibilità. Infatti, ai sensi dell'art. 28, comma 2, delle norme integrative, nel caso di deposito effettuato avvalendosi del servizio postale, ai fini dell'osservanza dei termini per il deposito vale la data di spedizione postale.

2.2.- Anche l'eccezione di inammissibilità proposta dalla difesa del Senato non è fondata.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, affinché si possa verificare «la sostanziale identità» tra le dichiarazioni rese extra moenia da un parlamentare e gli atti di funzione dallo stesso posti in essere, «il ricorrente ha l'onere



di riportare nell'atto introduttivo del giudizio le espressioni ritenute offensive» (sentenza n. 52 del 2007; nello stesso senso, *ex plurimis*, sentenza n. 291 del 2007). Con specifico riguardo alla descrizione delle condotte extra moenia del parlamentare operata dal ricorrente attraverso il riferimento ai capi di imputazione formulati in sede penale, questa Corte ha ritenuto l'inammissibilità del ricorso in un caso in cui - a fronte di un'imputazione nei confronti di vari soggetti a titolo di concorso nel reato - non risultava possibile stabilire se quella ascrivibile ai parlamentari incriminati fosse la realizzazione di un comportamento di carattere materiale o la manifestazione di una opinione (sentenza n. 267 del 2005); analoga decisione è stata adottata per un ricorso che rinviava, ai fini della descrizione dei fatti, a dichiarazioni da intendersi «integralmente riportate», ma non risultanti dagli atti (sentenza n. 307 del 2008). In altra occasione, invece, la riproduzione nel ricorso dell'imputazione formulata dal pubblico ministero, nella quale erano state riportate le affermazioni offensive della reputazione delle persone coinvolte nella vicenda, è stata ritenuta idonea a far conoscere le dichiarazioni rese extra moenia dal parlamentare, come esige il principio di autosufficienza dell'atto introduttivo del giudizio (sentenza n. 330 del 2008).

Ciò che viene in rilievo ai fini dell'ammissibilità del ricorso è l'attitudine del riferimento al capo di imputazione formulato in sede penale a «consentire alla Corte di raffrontare le dichiarazioni extra moenia con il contenuto di atti tipici della funzione parlamentare» (sentenza n. 271 del 2007), e tale attitudine nel caso in esame non è contestabile, tenuto conto dell'analiticità dell'imputazione ascritta al parlamentare e riportata nel ricorso.

3.- Nel merito, il ricorso è fondato.

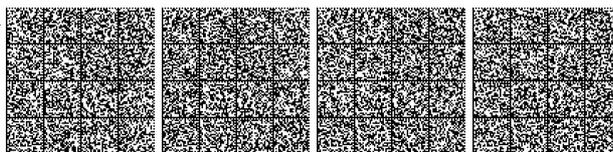
Secondo la giurisprudenza di questa Corte, per ravvisare un nesso funzionale tra le dichiarazioni rese extra moenia da un parlamentare e l'espletamento delle sue funzioni - al quale è subordinata la prerogativa dell'insindacabilità di cui all'art. 68, primo comma, Cost. - è necessario che le stesse possano essere riconosciute come espressione dell'esercizio di attività parlamentare (*ex multis*, sentenze n. 98 e n. 96 del 2011, n. 330 e n. 135 del 2008).

Nel conflitto in esame, né la relazione della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari, né la deliberazione del Senato della Repubblica indicano atti parlamentari tipici del senatore Iannuzzi, anteriori o contestuali alle dichiarazioni oggetto dell'imputazione, ai quali, per il loro contenuto, le stesse possano essere riferite, ed è per questa ragione che la Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari si è limitata ad auspicare un «salto interpretativo della giurisprudenza costituzionale, volto a ritenere sussistente il nesso funzionale in tutte le occasioni in cui il parlamentare raggiunga il cittadino, illustrando la propria posizione». Ciò soprattutto nelle ipotesi, quale quella in esame, in cui il parlamentare svolge o abbia svolto attività di giornalista, la quale andrebbe considerata «come parte della più ampia attività di politico ed espressamente, per quanto atipica, del relativo ruolo istituzionale».

La circostanza, invocata dalla relazione della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari, che il senatore, prima della sua elezione, svolgesse attività di giornalista e che, per tale ragione, sia stato scelto dagli elettori non vale a estendere, a suo favore, l'ambito di operatività della garanzia di insindacabilità sancita dall'art. 68 Cost. Anche con riferimento al parlamentare che svolge o abbia svolto attività giornalistica, infatti, la divulgazione di idee, prive del requisito della sostanziale corrispondenza di significato con le opinioni espresse nell'esercizio di funzioni parlamentari, può inquadarsi «nella normale attività di critica politica che il parlamentare è libero di svolgere al pari di qualunque cittadino, senza fruire, peraltro, di specifiche clausole di immunità che finirebbero per coinvolgere e compromettere - senza una specifica relazione con la logica di garanzia sottesa all'art. 68, primo comma, Cost. - i diritti dei terzi a veder tutelata in sede giurisdizionale la propria immagine e la propria onorabilità» (sentenza n. 82 del 2011).

Nel caso di specie, difetta dunque il nesso funzionale tra le affermazioni oggetto del procedimento penale ed eventuali atti compiuti in sede parlamentare.

In senso contrario non può farsi utilmente riferimento alle interrogazioni parlamentari richiamate dalla difesa del Senato nella memoria depositata in prossimità dell'udienza. Si tratta infatti di interrogazioni che riguardano vicende o magistrati diversi da quello cui si riferiscono le espressioni per le quali procede il Tribunale di Monza e non è individuabile, rispetto ad esse, alcun nesso funzionale con le dichiarazioni relative al dott. Ingroia, rese extra moenia. Inoltre, come questa Corte ha affermato in altra occasione, «il mero "contesto politico" o comunque l'inerenza a temi di rilievo generale dibattuti in Parlamento, entro cui le dichiarazioni oggetto del presente conflitto si possano collocare, non connota di per sé tali dichiarazioni quali espressive della funzione parlamentare. Infatti, ove esse non costituiscano la sostanziale riproduzione delle specifiche opinioni manifestate dal parlamentare nell'esercizio delle proprie attribuzioni e quindi non siano il riflesso del peculiare contributo che ciascun deputato o ciascun senatore apporta alla vita parlamentare mediante le proprie opinioni e i propri voti (come tale coperto, a garanzia delle prerogative delle Camere, dall'insindacabilità), esse devono essere considerate come un diverso contributo al dibattito politico, riferito alla pubblica opinione usufruendo della libera manifestazione del pensiero assicurata a tutti dall'art. 21 della Costituzione (sentenze n. 302 del 2007 e n. 260 del 2006)» (sentenza n. 134 del 2008).



Pertanto, si deve concludere che la deliberazione del Senato della Repubblica impugnata ha leso le attribuzioni dell'autorità giudiziaria ricorrente e deve essere annullata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara che non spettava al Senato della Repubblica affermare che le dichiarazioni rese dal senatore Raffaele Lino Iannuzzi, per le quali pende il procedimento penale davanti al Tribunale di Monza, sezione distaccata di Desio, in composizione monocratica, di cui al ricorso in epigrafe, costituiscono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione;

2) annulla, per l'effetto, la deliberazione di insindacabilità adottata dal Senato della Repubblica nella seduta del 19 febbraio 2009 (Doc. IV-ter, n. 7).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 luglio 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, *Presidente*

Giorgio LATTANZI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 20 luglio 2012.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_120205

N. 206

Ordinanza 17 - 20 luglio 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Procedimento amministrativo - Conferenza di servizi - Dissenso espresso da amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità - Disciplina per il superamento del dissenso - Previsione di potere sostitutivo del Governo, in materie di competenza regionale, come mera conseguenza automatica del mancato raggiungimento dell'intesa - Ricorso della Regione Toscana - Sopravvenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma censurata - Questione divenuta priva di oggetto - Manifesta inammissibilità.

- D.l. 13 maggio 2011, n. 70 (convertito nella legge 12 luglio 2011, n. 106), art. 5, comma 2, lett. b), n. 1), che ha modificato il comma 3 dell'art. 14-*quater* della legge 7 agosto 1990, n. 241, introdotto dall'art. 49 comma 3, lett. b), del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122.
- Costituzione, artt. 117, terzo e quarto comma, 118 e 120.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

Giudici : Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 5, comma 2, lettera *b*), numero 1), 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, promosso dalla Regione Toscana con ricorso notificato l'8-12 settembre 2011, depositato in cancelleria il 14 settembre 2011, ed iscritto al n. 89 del registro ricorsi 2011.

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

udito nell'udienza pubblica del 5 giugno 2012 il Giudice relatore Giuseppe Tesaurò;

uditi l'avvocato Marcello Cecchetti per la Regione Toscana e l'avvocato dello Stato Alessandro De Stefano per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto che, con ricorso, spedito per la notifica l'8 settembre 2011, ricevuto il successivo 12 settembre e depositato presso la cancelleria di questa Corte il successivo 14 settembre, la Regione Toscana ha promosso questione di legittimità costituzionale, in via principale, dell'articolo 5, comma 2, lettera *b*), numero 1), 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, per violazione degli articoli 117, terzo e quarto comma, e 118, anche sotto il profilo della violazione del principio di leale collaborazione, nonché dell'articolo 120 della Costituzione;

che la ricorrente premette che la citata norma ha modificato solo formalmente il comma 3 dell'art. 14-*quater* della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), introdotto dall'art. 49, comma 3, in specie lettera *b*), del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, confermando il meccanismo semplificato per superare il dissenso tra amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità, espresso in sede di conferenza di servizi, già introdotto dal predetto decreto-legge n. 78 del 2010, in base al quale, quando il dissenso è espresso da una amministrazione regionale in relazione ad una propria competenza, la questione è sempre risolta con deliberazione del Consiglio dei ministri che si pronuncia in sessanta giorni, previa intesa con la Regione (se il dissenso è tra un'amministrazione statale e regionale) o previa intesa con la Regione e gli enti locali interessati (se il dissenso è tra un'amministrazione statale o regionale e un ente locale o tra più enti locali), mentre, se l'intesa non è raggiunta entro trenta giorni, il Consiglio dei ministri può decidere comunque, essendo il Presidente della Regione, in tale ipotesi, chiamato solo a partecipare al Consiglio dei ministri;

che, infatti, il citato art. 5, comma 2, lettera *b*), del d.l. n. 70 del 2011 è intervenuto a modificare solo l'ultimo periodo dell'art. 49, comma 3, lettera *b*), del d.l. n. 78 del 2010, come convertito dalla legge n. 122 del 2010, il quale, nella versione originaria, prevedeva testualmente «Se l'intesa non è raggiunta nei successivi trenta giorni, la deliberazione del Consiglio dei Ministri può essere comunque adottata», sostituendo le parole «nei successivi trenta giorni», con le parole «entro trenta giorni», ed ha quindi lasciato inalterata la disciplina da un punto di vista sostanziale;



che, pertanto, la ricorrente ritiene di dover ribadire di fronte a questa Corte le censure di illegittimità costituzionale già formulate con altro precedente ricorso proposto avverso l'art. 49, comma 3, lettera *b*), del d.l. n. 78 del 2010;

che, infatti, la norma impugnata contrasterebbe con gli artt. 117 e 118 Cost., anche sotto il profilo della violazione del principio di leale collaborazione, in quanto, pur incidendo su molteplici competenze regionali, quali il governo del territorio, la valorizzazione dei beni culturali ed ambientali e la tutela della salute, il turismo ed il commercio, consentirebbe una decisione unilaterale governativa, in caso di mancato raggiungimento dell'intesa entro trenta giorni, svilendo il carattere necessariamente "forte" della predetta intesa fra Governo, Regione ed enti locali e ponendo la Regione in una posizione subordinata rispetto a quella statale;

che la citata norma, prevedendo, nell'ipotesi di mancato raggiungimento dell'intesa entro trenta giorni, che la decisione è comunque rimessa al Consiglio dei ministri anche nel caso in cui vi sia contrasto fra un'amministrazione regionale ed un'amministrazione degli enti locali, "esproprierebbe" la Regione di proprie competenze, in assenza di qualsiasi indicazione utile a giustificare la necessità di una simile avocazione decisionale;

che, infine, la disposizione impugnata contemplerebbe un'ipotesi di potere sostitutivo straordinario del Governo al di fuori dei limiti costituzionali indicati dall'art. 120 Cost., per il quale è necessario il previo verificarsi di un inadempimento dell'ente sostituito rispetto ad un'attività ad esso imposta come obbligatoria;

che nel giudizio si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha chiesto che il ricorso sia dichiarato inammissibile e comunque respinto, in quanto la predetta norma sarebbe volta a garantire tempi certi per la conclusione dei procedimenti che altrimenti, ove procrastinati, rischierebbero di recare ulteriori pregiudizi, anche di carattere economico, alla comunità nazionale.

Considerato che la Regione Toscana ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'articolo 5, comma 2, lettera *b*), numero 1), 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, il quale ha modificato solo formalmente il comma 3 dell'art. 14-*quater* della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), introdotto dall'art. 49, comma 3, in specie lettera *b*), del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010, così confermando il meccanismo semplificato di cui al predetto art. 49, comma 3, lettera *b*), previsto per superare il dissenso tra amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità, espresso in sede di conferenza di servizi;

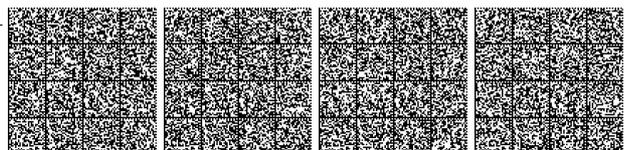
che il predetto meccanismo violerebbe gli artt. 117 e 118 Cost. ed in specie il principio di leale collaborazione, in quanto consentirebbe una decisione unilaterale governativa, in caso di mancato raggiungimento dell'intesa entro trenta giorni, anche in relazione a materie di competenza regionale, svilendo il carattere necessariamente "forte" della predetta intesa fra Governo, Regione ed enti locali;

che esso determinerebbe una illegittima compressione delle competenze regionali, nella parte in cui demanda al Consiglio dei ministri la decisione in ordine al superamento del dissenso espresso in sede di conferenza di servizi anche nel caso in cui vi sia contrasto fra un'amministrazione regionale ed un'amministrazione degli enti locali, in assenza di qualsiasi fondamento giustificativo di una simile avocazione decisionale;

che, comunque, la disposizione impugnata contemplerebbe un'ipotesi di potere sostitutivo straordinario del Governo al di fuori dei limiti costituzionali indicati dall'art. 120 Cost.;

che, con sentenza n. 179 del 2012, successiva alla proposizione del ricorso, questa Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 49, comma 3, lettera *b*), del d.l. n. 78 del 2010, nel testo risultante dalla modifica realizzata dall'art. 5 comma 2, lettera *b*), numero 1), del decreto-legge n. 70 del 2011, recante il predetto meccanismo di superamento del dissenso espresso in sede di conferenza di servizi;

che, di conseguenza, la questione di legittimità costituzionale oggi in esame è divenuta priva di oggetto e va quindi dichiarata manifestamente inammissibile.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 5, comma 2, lettera b), numero 1), 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, promossa, in riferimento agli articoli 117, terzo e quarto comma, e 118, anche sotto il profilo della violazione del principio di leale collaborazione, nonché in relazione all'articolo 120 della Costituzione, dalla Regione Toscana con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 luglio 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, *Presidente*

Giuseppe TESAURO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 20 luglio 2012.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_120206



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

n. 89

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'11 giugno 2012
(della Regione Veneto)*

Agricoltura - Disposizioni a favore del settore bieticolo-saccarifero - Previsione che i progetti di riconversione del comparto approvati dall'apposito Comitato interministeriale rivestono carattere di interesse nazionale - Attribuzione al medesimo Comitato del potere di emanare "norme idonee nel quadro delle competenze amministrative regionali atte a garantire l'esecutività dei progetti suddetti", nonché di nominare, "nei casi di particolare necessità, un commissario *ad acta* per l'attuazione degli accordi definiti in sede regionale con coordinamento del Comitato interministeriale" - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata lesione della sfera di competenza legislativa e amministrativa esclusiva spettante alle Regioni in materia di agricoltura - Violazione della competenza amministrativa in ordine all'attuazione degli accordi regionali finalizzati alla ristrutturazione dell'industria saccarifera - Lesione del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, nella legge 4 aprile 2012, n. 35, art. 29.
- Costituzione, artt. 117, comma quarto, 118 e 120.

Commercio - Liberalizzazioni - Imprese di panificazione di natura produttiva - Soppressione del vincolo in materia di chiusura domenicale e festiva - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata violazione della potestà legislativa regionale residuale in materia di commercio - Preclusione dell'esercizio dell'autonomia amministrativa regionale nella medesima materia - Non riconducibilità della liberalizzazione totale alla tutela della concorrenza - Difetto di proporzionalità e adeguatezza rispetto all'obiettivo perseguito e alla pluralità di valori coinvolti.

- Decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, nella legge 4 aprile 2012, n. 35, art. 40.
- Costituzione, art. 117, comma quarto.

Commercio - Semplificazione amministrativa - Attività temporanea di somministrazione di alimenti e bevande in occasione di sagre, fiere, manifestazioni religiose, tradizionali e culturali, o eventi locali straordinari - Possibilità di avvio previa segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) priva di dichiarazioni asseverate ed esenzione dai requisiti previsti dall'art. 71 del decreto legislativo n. 59 del 2010 - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata violazione della potestà legislativa regionale residuale in materia di commercio - Richiamo alla sentenza n. 1 del 2004 della Corte costituzionale.

- Decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, nella legge 4 aprile 2012, n. 35, art. 41.
- Costituzione, art. 117, comma quarto.

Istruzione - Autonomia delle istituzioni scolastiche - Linee guida finalizzate al potenziamento dell'autonomia e alla ridefinizione degli organici delle istituzioni scolastiche - Prevista adozione con decreto ministeriale, sentita la Conferenza permanente Stato-Regioni - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata interferenza con le competenze regionali residuali relative al dimensionamento della rete scolastica e alla correlate materie dei servizi sociali e della formazione professionale - Lesione del principio di leale collaborazione, per mancata utilizzazione dello strumento concertativo dell'intesa, in luogo del mero parere.

- Decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, nella legge 4 aprile 2012, n. 35, art. 50, comma 1.
- Costituzione, artt. 117, comma quarto, e 120.



Edilizia e urbanistica - Edilizia scolastica - Determinazione delle norme tecniche quadro in materia - Prevista emanazione di decreto ministeriale, sentita la Conferenza unificata - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata interferenza con attribuzioni legislative e amministrative regionali - Violazione del principio di leale collaborazione, per mancata utilizzazione dello strumento concertativo dell'intesa, in luogo del mero parere.

- Decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, nella legge 4 aprile 2012, n. 35, art. 53, comma 7.
- Costituzione, art. 120.

Assistenza e solidarietà sociale - Sperimentazione finalizzata alla proroga del programma "carta acquisti" - Avvio nei Comuni con più di 250.000 abitanti - Determinazione di criteri e modalità con successivo decreto ministeriale - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata reiterazione di una misura collegata ad una situazione eccezionale temporalmente circoscritta - Attuale mancanza dei presupposti di straordinarietà che ne avevano giustificato l'istituzione da parte del decreto-legge n. 112 del 2008 - Lesione della competenza residuale delle Regioni in materia di servizi sociali e di assistenza - Violazione del principio di leale collaborazione, per mancato coinvolgimento delle Regioni nell'emanazione del decreto ministeriale - Richiamo alla sentenza n. 10 del 2010 della Corte costituzionale.

- Decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, nella legge 4 aprile 2012, n. 35, art. 60.
- Costituzione, artt. 117, comma quarto, e 120.

Atto e provvedimento amministrativo - Atti amministrativi sottoposti a intesa - Mancato raggiungimento dell'intesa richiesta con una o più Regioni per l'adozione di un atto amministrativo da parte dello Stato - Possibilità per il Consiglio dei ministri, salva la competenza legislativa esclusiva regionale, di deliberare motivatamente l'atto senza l'assenso delle Regioni interessate, ove ricorrano gravi esigenze di tutela della sicurezza, della salute, dell'ambiente o dei beni culturali o per evitare un grave danno all'erario - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata mancata previsione della necessaria clausola di cedevolezza della deliberazione consiliare a fronte dell'intesa successivamente raggiunta - Violazione del principio di leale collaborazione - Richiesta alla Corte costituzionale di una pronuncia interpretativa o di una pronuncia additiva che riaffermi la prevalenza dell'intesa sulla decisione unilaterale.

- Decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, nella legge 4 aprile 2012, n. 35, art. 61, comma 3.
- Costituzione, art. 120; legge 5 giugno 2003, n. 131, art. 8.

Ricorso della Regione Veneto (C.F. 80007580279 – P. IVA 02392630279), in persona del Presidente della Giunta Regionale dott. Luca Zaia (C.F. ZAILCU68C27C957O), autorizzato con delibera della Giunta regionale n. 869 del 22 maggio 2012 (all. 1), rappresentato e difeso, per mandato a margine del presente atto, tanto unitamente quanto disgiuntamente, dagli avv.ti prof. Bruno Barel (C.F. BRLBRN52D19M089Z) del Foro di Treviso, Ezio Zanon (C.F. ZNNZEI57L07B563K) coordinatore dell'Avvocatura regionale, Daniela Palumbo (C.F. PLMDNL57D69A266Q) della Direzione Regionale Affari Legislativi e Luigi Manzi (C.F. MNZLGU34E15H501V) del Foro di Roma, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo in Roma, Via Confalonieri, n. 5 (per eventuali comunicazioni: fax 06/3211370, posta elettronica certificata luigimanzi@ordineavvocatiroma.org);

Contro il Presidente del Consiglio dei Ministri *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso la quale è domiciliato *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, n. 12 per la dichiarazione di illegittimità costituzionale delle seguenti disposizioni del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito in legge con legge 4 aprile 2012, n. 35, pubblicata sulla G.U.R.I. n. 82 del 6 aprile 2012, S.O. n. 69:

art. 29 "Disposizioni a favore del settore bieticolo-saccarifero", per violazione degli articoli 117, IV comma, 118 e 120 (in relazione al principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni) della Costituzione;

art. 40 "Suppressione del vincolo in materia di chiusura domenicale e festiva per le imprese di panificazione di natura produttiva", comma 1, per violazione dell'art. 117, IV comma, della Costituzione;

art. 41 "Semplificazione in materia di somministrazione temporanea di alimenti e bevande", per violazione dell'art. 117, IV comma, della Costituzione;

art. 50 "Attuazione dell'autonomia", comma 1, per violazione degli articoli 117, IV comma, e 120 (in relazione al principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni) della Costituzione;

art. 53, "Modernizzazione del patrimonio immobiliare scolastico e riduzione dei consumi e miglioramento dell'efficienza agli usi finali di energia", comma 7, per violazione dell'art. 120 della Costituzione, in relazione al principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni;



art. 60 “Sperimentazione finalizzata alla proroga del programma “carta acquisti”, per violazione degli articoli 117, IV comma, e 120 (in relazione al principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni) della Costituzione;

art. 61 “Norme transitorie e disposizioni in materia di atti amministrativi sottoposti a intesa”, comma 3, per violazione dell’art. 120 (in relazione al principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni) della Costituzione, e dell’art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131.

Il decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5 “Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo”, convertito in legge con modificazioni con legge 4 aprile 2012, n. 35, contiene una serie di misure, eterogenee fra loro, alcune delle quali vanno a ledere le prerogative costituzionali delle Regioni ordinarie, sotto vari profili.

La Regione del Veneto, pur condividendo in linea generale la finalità di semplificazione, è tuttavia costretta a censurare in questa sede quelle disposizioni, indicate in epigrafe e di seguito, che, ciascuna nelle parti e per i profili indicati, violano la sua autonomia costituzionalmente garantita e la leale collaborazione tra lo Stato e la Regione stessa.

Art. 29 “Disposizioni a favore del settore bieticolo-saccarifero”: violazione degli articoli 117, comma IV, 118 e 120 (in relazione al principio di leale collaborazione) della Costituzione.

L’art. 29 del decreto-legge reca “Disposizioni a favore del settore bieticolo-saccarifero”.

Al comma 1, dispone che i progetti di riconversione del comparto bieticolo saccarifero approvati dall’apposito Comitato interministeriale “rivestono carattere di interesse nazionale anche ai fini della definizione e del perfezionamento dei processi autorizzativi e dell’effettiva entrata in esercizio”.

Al comma 2, stabilisce che entro 30 giorni dall’entrata in vigore del decreto-legge “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’art. 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. Al Commissario non spettano compensi e ad eventuali rimborsi spese si provvede nell’ambito delle risorse destinate alla realizzazione dei progetti”.

Il contesto normativo nel quale viene a collocarsi la disposizione citata è rappresentato dal decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 2, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 marzo 2006, n. 81, recante “Interventi urgenti per i settori dell’agricoltura, dell’agroindustria, della pesca, nonché in materia di fiscalità d’impresa”.

Precisamente, viene qui in rilievo l’art. 2 di quel decreto, recante la rubrica “Interventi urgenti nel settore bieticolo-saccarifero”, col quale, al fine di fronteggiare la grave crisi del settore bieticolo-saccarifero, si è istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri un Comitato interministeriale, col compito (comma 2): *a)* di approvare entro 45 giorni “il piano per la razionalizzazione e la riconversione della produzione bieticola-saccarifera”; *b)* di coordinare “le misure comunitarie e nazionali previste per la riconversione industriale del settore e per le connesse problematiche sociali”; *c)* di formulare “direttive per l’approvazione dei progetti di riconversione”.

La medesima disposizione statale ha poi previsto (comma 3) l’approvazione da parte del Ministro per le politiche agricole dei progetti di riconversione presentati per ciascuno degli impianti industriali ove sarebbe cessata la produzione di zucchero, ed ulteriori misure di sostegno, anche da parte dell’AGEA (commi da 4 a 5-*bis*, variamente modificati in sede di conversione e da leggi sopravvenute).

Le misure così adottate dall’Italia erano coerenti con quelle decise a livello comunitario per la ristrutturazione dell’industria comunitaria dello zucchero, affetta da difficoltà strutturali, mediante 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 e che modifica il regolamento (CE) n. 1290/2005 relativo al funzionamento della politica agricola comune” (in G.U.U.E. L 58/42 del 28 febbraio 2006).

Il “Programma nazionale di ristrutturazione del settore bieticolo-saccarifero” del 19 dicembre 2006, formulato ai sensi dell’art. 6 Reg. CE 320/2006 dal Ministero delle politiche agricole, Dipartimento delle politiche di sviluppo, PQSR II, e le connesse direttive sono stati approvati dal Comitato interministeriale *ad hoc* nella riunione del 31 gennaio 2007, con la previsione di chiusura di 19 dei 13 stabilimenti operanti in Italia, fra i quali quello di Porto Viro (Rovigo) della società Italia Zuccheri s.p.a.

La Regione Veneto ha dato attuazione a quanto previsto dal regolamento comunitario e dalle correlate disposizioni statali, relativamente all’unico stabilimento saccarifero presente nel territorio regionale, quello di Porto Viro, che ha proposto un accordo di riconversione.

La Regione del Veneto ha infatti tempestivamente approvato, con deliberazione di Giunta regionale n. 1234 dell’8 maggio 2007 (in B.U.R. n. 49 del 29 maggio 2007), l’“Accordo di conversione produttiva dello stabilimento saccarifero di Porto Viro”.



L'Accordo tuttavia non ha potuto avere attuazione nei modi e termini previsti per ragioni economiche legate alla sfavorevole congiuntura di mercato; di conseguenza, è stato successivamente modificato con un "Accordo integrativo", approvato con deliberazione di Giunta regionale n. 983 del 21 aprile 2009 (in B.U.R. n. 37 del 5 maggio 2009).

Dopo una pausa imposta da impedimenti di ordine normativo e finanziario (*cf.* art. 4 della legge finanziaria regionale per il 2011), il procedimento è proseguito. Sui contenuti dell'Accordo integrativo ha recentemente espresso parere favorevole la Commissione tecnica regionale per l'ambiente, nella seduta del 12 marzo 2012, e tale parere costituirà la posizione dell'Amministrazione in seno alla Conferenza di servizi che dovrà essere convocata per concludere il procedimento autorizzativo.

In tale contesto, di diritto e di fatto, sopravviene ora la disposizione statale in oggetto, che affida al Comitato interministeriale sia l'emanazione di non meglio precisate "norme idonee nel quadro delle competenze amministrative regionali atte a garantire l'esecutività dei progetti suddetti", sia la "nomina, nei casi di particolare necessità, ai sensi dell'art. 20 del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, [di un] un commissario *ad acta* per l'attuazione degli accordi definiti in sede regionale con coordinamento del Comitato interministeriale."

Si tratta di previsioni di ampia portata e allo stesso tempo alquanto generiche, che consentono tanto l'emanazione a livello statale di "norme idonee" ad incidere sulle competenze amministrative regionali, quanto la nomina di un commissario *ad acta*, sulla base di, e con riferimento a, una generica disciplina statale emanata a suo tempo a tutt'altri fini (investimenti pubblici di competenza statale prioritari: art. 20, comma 1, decreto-legge 29 novembre 2008, n. 385). In sostanza, le nuove disposizioni statali, col riclassificare di interesse nazionale l'implementazione di tutti gli Accordi regionali, in via generale e generica, sottopongono la connessa attività amministrativa e gestionale regionale a vigilanza e controllo del Comitato ministeriale, e consentono la nomina da parte del medesimo Comitato stesso di commissari *ad acta* dotati anche di poteri sostitutivi.

L'art. 29 del decreto-legge in oggetto attiene palesemente alla materia dell'agricoltura, in relazione alla politica agricola comune dell'Unione europea, e lede pertanto la sfera di competenza legislativa e amministrativa esclusiva propria della Regione del Veneto, ai sensi dell'art. 117, comma IV, della Costituzione.

La novella statale avoca in sostanza allo Stato, oltre che un'attività normativa non meglio precisata, perfino l'attuazione in sede amministrativa degli Accordi regionali finalizzati alla ristrutturazione dell'industria saccarifera nel quadro del regime temporaneo di aiuti istituito a livello dell'Unione, dichiaratamente nel quadro del funzionamento della politica agricola comune, in violazione anche della competenza amministrativa riservata alle Regioni dall'art. 118 Cost. Lede altresì il principio costituzionale di leale collaborazione, sotteso all'art. 120 Cost., in quanto disarticola quell'equilibrio nella cooperazione fra Stato e Regioni delineato dalla previgente normativa, fino a prefigurare una sorta di commissariamento delle Regioni perfino nella gestione operativa e dettagliata degli adempimenti amministrativi finalizzati all'implementazione di Accordi con parti private.

Spetta invero alle Regioni, oltre che la conclusione degli Accordi di ristrutturazione nel quadro del Programma nazionale, anche - a maggior ragione - la loro attuazione, attraverso la disciplina e l'attivazione degli appropriati procedimenti amministrativi.

La Regione del Veneto ha specifico interesse a dolersene in relazione all'Accordo e al procedimento in corso e in via di conclusione, volto alla riconversione dello stabilimento ex saccarifero di Porto Viro, che potrebbe ora essere pregiudicato.

Articolo 40 "Soppressione del vincolo in materia di chiusura domenicale e festiva per le imprese di panificazione di natura produttiva": violazione dell'art. 117, IV comma, della Costituzione.

L'art. 40 del decreto-legge consta di un solo comma, del tenore seguente: "1. Il secondo periodo dell'art. 11, comma 13, della legge 3 agosto 1999, n. 265, è soppresso".

L'art. 11, comma 13, della legge n. 265/1999 dispone:

"È abrogata la legge 13 luglio 1966, n. 611. All'attività di panificazione autorizzata ai sensi della legge 31 luglio 1956, n. 1002, si applicano gli articoli 11, comma 4, 12 e 13 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114".

La disposizione statale censurata va dunque ad abrogare quella proposizione normativa (secondo periodo) che assoggettava l'attività di panificazione ad alcune disposizioni del decreto legislativo n. 114/1998 e precisamente:

- all'art. 11, comma 4, secondo il quale "Gli esercizi di vendita al dettaglio osservano la chiusura domenicale e festiva dell'esercizio e, nei casi stabiliti dai comuni, sentite le organizzazioni di cui al comma 1, la mezza giornata di chiusura infrasettimanale";



- all'art. 12, che ammette deroghe all'obbligo precedente nei Comuni ed economia prevalentemente turistica e nelle città d'arte;
- all'art. 13, che detta ulteriori disposizioni speciali di deroga.

La finalità della novella, resa evidente fin dalla rubrica e perseguita mediante l'abrogazione del rinvio alle disposizioni che disciplinavano la chiusura domenicale e festiva, è costituita dunque dalla liberalizzazione delle aperture dei panifici per la commercializzazione della propria produzione.

Si intende così estendere ulteriormente la c.d. liberalizzazione delle aperture degli esercizi commerciali al dettaglio, già disposta con il c.d. decreto-legge "Salva Italia" del 6 dicembre 2011, n. 201, anche alle imprese artigiane di panificazione quanto alla commercializzazione diretta di prodotti propri.

La nuova disposizione statale va peraltro a confliggere con la specifica disciplina dettata dalla Regione del Veneto con la legge 21 settembre 2007, n. 29 (art. 25), nell'esercizio della propria competenza legislativa esclusiva sia in materia di commercio che di artigianato.

In proposito, si segnala che il decreto-legge n. 201/2011 è già oggetto di un giudizio di legittimità costituzionale anche relativamente alla disciplina delle aperture degli esercizi commerciali (r.g. 29/2011, su ricorso proposto (anche) dalla Regione del Veneto).

In questa sede, la Regione del Veneto, coerentemente con quanto dedotto nei suddetti giudizi, a tutela delle proprie prerogative costituzionali, e segnatamente della potestà legislativa regionale in materia di commercio e di artigianato, non può che censurare anche l'art. 40 del decreto-legge in oggetto, per violazione della competenza legislativa regionale residuale, ai sensi dell'art. 117, IV comma, della Costituzione.

In sintesi, è indubbio, secondo la giurisprudenza costituzionale, che la materia del commercio, cui sembra appropriato ricondurre la disciplina delle aperture e degli orari ai fini della commercializzazione dei prodotti anche di propria produzione — analogamente comunque alla materia dell'artigianato - sia di competenza legislativa residuale regionale (sentenza n. 1 del 2004; ord. 11 maggio 2006, n. 199; sentenze 9 marzo 2007, n. 64; 11 maggio 2007, n. 165; 12 dicembre 2007, n. 430; 24 ottobre 2008, n. 350; 5 luglio 2010, n. 247; 8 ottobre 2010, n. 288; 21 aprile 2011, n. 150).

Rispetto alle prerogative regionali, la tutela della concorrenza rappresenta un limite "interno", da intendere però in modo tale che non possa determinare lo svuotamento della competenza esclusiva regionale nella materia del commercio.

La legislazione regionale deve certamente conformarsi ai generali obiettivi di non discriminazione fra operatori economici, di apertura al mercato e di eliminazione di barriere e vincoli al libero esplicarsi dell'attività economica (in questo senso, da ultimo, Corte cost., sentenze n. 18 del 23 gennaio 2012, n. 150 del 2011), ma allo stesso tempo non le può essere negato ogni margine di intervento per modellare la disciplina concreta in modo tale da salvaguardare altri valori che pure trovano fondamento nella Carta costituzionale e nell'insieme dell'ordinamento italiano.

La completa liberalizzazione delle aperture domenicali e festive non persegue affatto l'obiettivo di una più efficace tutela della concorrenza, dal momento che essa determina, al contrario, il rafforzamento sul mercato delle sole aziende che per le loro maggiori dimensioni sono in grado di cogliere tale opportunità, a discapito delle imprese minori le quali, non essendo in grado di garantire una apertura continuativa, risulterebbero penalizzate e giocoforza emarginate dal mercato, determinandosi, quale ulteriore grave conseguenza, un'accentuazione della desertificazione dei centri storici, già di per sé in atto a seguito degli effetti del perdurare della crisi economica (come infatti correttamente osservato dalla più recente giurisprudenza amministrativa in materia: in tal senso, *cf.*: ancora TAR Veneto, III Sez., sentenza n. 1261 del 28 luglio 2011).

La totale liberalizzazione delle aperture degli esercizi commerciali finisce perciò col produrre effetti opposti a quelli voluti, non risulta adeguato e proporzionato rispetto all'obiettivo, priva di qualsiasi tutela altri interessi pubblici specifici pur meritevoli anch'essi di cura.

Anche l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, nel parere del 26 agosto 2011 in relazione alle disposizioni in materia di liberalizzazione dell'esercizio delle attività economiche contenute nel decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (convertito in legge con modificazioni dalla legge 16 settembre 2011, n. 148), ha, seppure indirettamente, mostrato di ritenere che rientri appieno nell'ambito della potestà normativa delle Regioni la facoltà di introdurre limitazioni all'esercizio dell'attività economica, allorché esse discendono da motivi imperativi di interesse generale, quali, tra l'altro, la tutela dell'ambiente, incluso l'ambiente urbano, gli obiettivi di politica sociale e, non ultima, la tutela del consumatore.

L'esigenza di un ragionevole temperamento tra valori è al fondo di quella giurisprudenza costituzionale che, di recente, ha riconosciuto la legittimità di leggi regionali in materia di commercio che introducevano differenziazioni di regime con riferimento alle dimensioni dell'impresa, in quanto ispirate all'esigenza di interesse generale di ricono-



scimento e valorizzazione del ruolo delle piccole e medie imprese già operanti sul territorio regionale (sentenze n. 64 del 2007, n. 288 del 2010).

La disposizione di legge qui censurata, così come formulata, nella sua assolutezza e inderogabilità, non trova base giuridica legittimante né nel diritto dell'Unione, cui resta estraneo questo tema, né nell'art. 117, II comma, della Costituzione, e viola la competenza esclusiva regionale in materia di commercio attribuita dall'art. 117, IV comma, della Costituzione. Preclude conseguentemente alla Regione anche l'esercizio della propria autonomia amministrativa nella materia considerata e la possibilità di attribuire funzioni amministrative ai Comuni.

La novella legislativa ha un effetto opposto a quello perseguito. Essa non è adeguata e proporzionata rispetto all'obiettivo e priva di qualsiasi tutela altri interessi pubblici specifici pur meritevoli anch'essi di cura. In particolare, finisce col precludere la stessa possibilità di graduare il processo di liberalizzazione, in modo che non travolga gli operatori economici più deboli, il mondo delle piccole e medie imprese commerciali che per dimensioni e struttura non sono immediatamente in grado di competere 24 ore su 24, in tutti i giorni festivi dell'anno, così come invece le grandi imprese, col rischio di disarticolare un mercato distributivo caratterizzato fin qui da una pluralità di formule e di offerte, capace di garantire anche servizi di prossimità, essenziali nei piccoli paesi e nei centri storici sia per i consumatori che per l'ambiente urbano e sociale.

Nel diritto vivente, segnatamente nella recente giurisprudenza amministrativa, non mancano precisi riferimenti alla pluralità dei valori messi in gioco dalla disciplina dei giorni ed orari di apertura e chiusura degli esercizi commerciali. Si è affermato, fra l'altro, che una disciplina locale che differenziava le aperture domenicali entro e fuori le mura storiche di una città "mira ad una regolamentazione finalizzata a contemperare i principi e i valori della concorrenza con la salvaguardia delle aree urbane, dei centri storici, della pluralità tra diverse tipologie di strutture commerciali e della funzione sociale svolta dai servizi commerciali di prossimità" e che "alla luce di tale contemperamento vanno lette anche le norme sugli orari e sulle giornate di apertura e di chiusura degli esercizi commerciali" (TAR Emilia-Romagna, sentenza n. 8002 del 2010).

Analogamente si è espresso il TAR per il Veneto:

"la vigente disciplina in materia di commercio (d.lgs. n. 114/98 e d.-l. n. 223/06, conv. in l. n. 248/06) non persegue in via esclusiva una finalità liberalizzatrice, connessa al solo scopo di tutelare la libertà delle imprese e la concorrenza, in una prospettiva di sostanziale deregolamentazione del settore, giacché questo obiettivo avrebbe quale esito estremo il rafforzamento sul mercato (delle imprese) di maggiori dimensioni a discapito proprio di un mercato concorrenziale, ed esaurirebbe l'intera disciplina nell'ambito della competenza legislativa statale di cui all'art. 117, secondo comma, lett. e) della Costituzione, giungendo a negare una propria autonomia al "commercio" inteso come "materia attribuita alla competenza legislativa residuale delle regioni" (pacificamente riconosciuta invece dalla giurisprudenza della Corte costituzionale: *cf.* le sentenze 12 dicembre 2007, n. 430, punto 3.2.2. in diritto; 11 maggio 2007, n. 165; 9 marzo 2007, n. 64; 11 maggio 2006, n. 199);

"in ragione dei rilevanti effetti di carattere urbanistico e sociale che derivano dalla presenza o meno di esercizi commerciali sul territorio, la predetta disciplina mira a una regolamentazione finalizzata a contemperare i principi e i valori della concorrenza con la salvaguardia delle aree urbane, dei centri storici, della pluralità tra diverse tipologie delle strutture commerciali e della funzione sociale svolta dai servizi commerciali di prossimità ... per l'art. 1, comma 3, lett. b), d), ed e) del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 114, la disciplina sul commercio persegue anche le finalità della tutela del consumatore, con particolare riguardo (...) alla possibilità di approvvigionamento, al servizio di prossimità, del pluralismo ed equilibrio tra le diverse tipologie delle strutture distributive e le diverse forme di vendita, con particolare riguardo al riconoscimento e alla valorizzazione del ruolo delle piccole e medie imprese, e della valorizzazione e salvaguardia del servizio commerciale nelle aree urbane, rurali, montane, insulari";

"è pertanto alla luce del contemperamento operato dal legislatore tra la pluralità di questi interessi che devono essere lette anche le norme sugli orari e sulle giornate di apertura e chiusura degli esercizi commerciali, con la conseguente insussistenza di una regola che preveda la totale liberalizzazione dei giorni di apertura." (sentenza n. 135 del 2010).

"L'art. 6 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 114 attua tali principi prevedendo una programmazione della rete distributiva che:

- renda "compatibile l'impatto territoriale e ambientale degli insediamenti commerciali con particolare riguardo a fattori quali la mobilità, il traffico e l'inquinamento e valorizzare la funzione commerciale al fine della riqualificazione del tessuto urbano, in particolare per quanto riguarda i quartieri urbani degradati al fine di ricostituire un ambiente idoneo allo sviluppo del commercio" (art. 6, comma 1, lett. c);



- salvaguardi e riqualifichi “i centri storici anche attraverso il mantenimento delle caratteristiche morfologiche degli insediamenti e il rispetto dei vincoli relativi alla tutela del patrimonio artistico ed ambientale” (art. 6, comma 1, lett. *d*);

- favorisca “gli insediamenti commerciali destinati al recupero delle piccole e medie imprese già operanti sul territorio interessato, anche al fine di salvaguardare i livelli occupazionali reali e con facoltà di prevedere a tale fine forme di incentivazione” (art. 6, comma 1, lett. *f*);

- individui “i limiti ai quali sono sottoposti gli insediamenti commerciali in relazione alla tutela dei beni artistici, culturali e ambientali, nonché dell’arredo urbano, ai quali sono sottoposte le imprese commerciali nei centri storici e nelle località di particolare interesse artistico e naturale” (art. 6, comma 2, lett. *b*);

- tenga conto dei “centri storici, al fine di salvaguardare e qualificare la presenza delle attività commerciali e artigianali in grado di svolgere un servizio di vicinato, di tutelare gli esercizi aventi valore storico e artistico ed evitare il processo di espulsione delle attività commerciali e artigianali” (art. 6, comma 3, lett. *c*).

È pertanto alla luce del contemperamento operato dal legislatore tra la pluralità di questi interessi che devono essere lette anche le norme sugli orari e sulle giornate di apertura e chiusura degli esercizi commerciali.” (TAR Veneto, sez. III, 28 luglio 2011, n. 126, che richiama la propria sentenza n. 3819 del 2009; conf. TAR Emilia-Romagna, sez. Bologna, n. 8002 del 2010; TAR Piemonte, n. 3585 del 2009; v. anche TAR Lombardia — Milano, n. 5658 del 2010).
Art. 41 “Semplificazione in materia di somministrazione di alimenti e bevande”: violazione dell’art. 117, IV comma, della Costituzione.

Dispone il comma unico dell’art. 41 del decreto-legge censurato:

“1. 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 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59.”.

La disposizione citata detta dunque una disciplina relativa all’attività temporanea di somministrazione di alimenti e bevande in situazioni particolari (sagre, fiere, manifestazioni religiose, tradizionali e culturali o eventi locali straordinari) che riguarda sia le modalità di avvio (ridotte ad una s.c.i.a. ulteriormente semplificata, non accompagnata cioè da dichiarazioni asseverate) che i requisiti da rispettare (soppressi, in totale deroga agli ordinari requisiti anche morali stabiliti a livello statale dal d.lgs. n. 59/2010 di attuazione della direttiva Bolkestein 2006/123/CEE). L’attività, anche temporanea, di somministrazione di alimenti e bevande, anche in situazioni particolari, rientra pacificamente nella materia del commercio, pertanto l’intervento statale è lesivo della competenza legislativa regionale residuale delle Regioni nella materia del commercio, attribuita dall’art. 117, IV comma, della Costituzione (sentenza n. 1 del 2004; ord. 11 maggio 2006, n. 199; sentenze 9 marzo 2007, n. 64; 11 maggio 2007, n. 165; 12 dicembre 2007, n. 430; 24 ottobre 2008, n. 350; 5 luglio 2010, n. 247; 8 ottobre 2010, n. 288; 21 aprile 2011, n. 150).

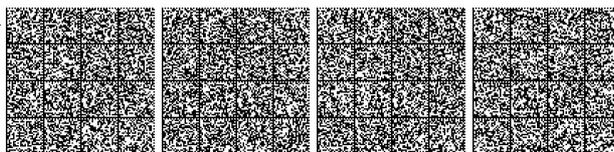
La Regione del Veneto ha già esercitato tale competenza, successivamente alla riforma costituzionale del 2001, con la legge regionale 21 settembre 2007, n. 29, “Disciplina dell’esercizio dell’attività e somministrazione di alimenti e bevande”, ponendo fra l’altro una regolamentazione specifica delle autorizzazioni temporanee in occasione di fiere, feste o altre riunioni straordinarie di persone, incidente sia sui requisiti che il richiedente deve soddisfare (art. 11, comma 3), che sulle modalità (art. 11, commi 1 e 4).

Nella giurisprudenza costituzionale si rinviene un puntuale precedente in termini nella sentenza 13 gennaio 2004, n. 1. Con quella pronuncia è stata dichiarata l’illegittimità costituzionale di una norma statale (art. 52, comma 17, l. 28 dicembre 2001, n. 448) che escludeva l’applicabilità della legge n. 426 del 1971 sul commercio alle sagre, fiere e manifestazioni a carattere religioso, benefico o politico, per lesione della competenza riconosciuta nella materia del commercio alle regioni dall’art. 117, IV comma, della Costituzione.

Art. 50, comma 1, relativamente alla emanazione di un decreto ministeriale recante linee guida in materia di istruzione: violazione dell’art. 117, IV comma, della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione di cui all’art. 120 della Costituzione.

L’art. 50, comma 1, della legge oggetto del presente giudizio 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, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

Benché le finalità perseguite dalla norma di cui si tratta, in quanto afferenti alla “autonomia delle istituzioni scolastiche” e alla “ridefinizione degli organici” siano indubbiamente ascrivibili ad un ambito di competenza esclusiva



statale quale è appunto quello rubricato “norme generali sull’istruzione” di cui all’art. 117, II comma, lettera n), della Costituzione, la disposizione in esame interferisce con le competenze regionali laddove si intreccia con il dimensionamento delle istituzioni scolastiche di spettanza invece regionale che, a propria volta, si correla necessariamente al diverso ambito di competenza residuale regionale, nella misura in cui può interessare la materia di servizi sociali, violando così direttamente il IV comma dell’art. 117 della Costituzione, valutato in relazione al disposto del III comma, nonché il principio di leale collaborazione di cui all’art. 120 della Costituzione.

Preliminarmente, si reputa utile una breve ricostruzione sistematica del contesto normativo di riferimento, costituzionalmente inquadrato, allo scopo di evidenziare le disarmonie strutturali che si riverberano sui contenuti disciplinatori, generando quelle antinomie che, ad avviso della difesa regionale, fondano le censure di illegittimità sollevate.

Si rileva, infatti, come, nell’alveo generico qualificato come “istruzione pubblica”, esista in realtà una pluralità di ambiti specifici, i cui contorni sono stati progressivamente delineati in forza di una notevolissima, intensa, attività giurisprudenziale di codesta ecc.ma Corte, con la quale sono state definite, sotto il profilo oggettivo, le linee di demarcazione della competenza insistente in materia, e sono stati così individuati come ambiti di attribuzione regionale il dimensionamento della rete scolastica e la programmazione dell’offerta formativa.

Tuttavia, tale competenza deve necessariamente connettersi alla materia dei servizi sociali, particolarmente per quanto attiene alle scuole dell’infanzia, nonché alle misure di prevenzione e contrasto del disagio di particolari utenti del servizio scolastico.

Inoltre, parimenti intrecciata ed indissolubilmente collegata all’anzidetta competenza risulta, altresì, la formazione professionale, che per espressa previsione della Carta fondamentale è ascrivibile appunto al quarto comma dell’art. 117 della Costituzione.

Pertanto, il contenuto del decreto ministeriale, pur riguardando espressamente gli organici delle istituzioni scolastiche e l’autonomia delle medesime, di indiscussa competenza esclusiva statale, non può collocarsi in una posizione giuridica sistematicamente avulsa e distante da quella competenza regionale in materia di dimensionamento della rete scolastica di cui si è detto. In altri termini, la definizione degli organici delle istituzioni scolastiche pare costituire il presupposto indefettibile affinché la Regione sia posta nelle condizioni effettive, e non meramente virtuali, di programmare l’apertura e la chiusura delle istituzioni scolastiche, nonché gli eventuali accorpamenti.

Si richiama a tal proposito la decisione n. 34 del 2005, con la quale codesta ecc.ma Corte ha inequivocabilmente precisato che il dimensionamento della rete delle istituzioni scolastiche è un ambito di spettanza regionale.

Segnatamente, ha affermato che “proprio alla luce del fatto che già la normativa antecedente alla riforma del Titolo V prevedeva la competenza regionale in materia di dimensionamento delle istituzioni scolastiche e quindi postulava la competenza sulla programmazione scolastica di cui all’art. 138 del d.lgs. n. 112 del 1998, è da escludersi che il legislatore costituzionale del 2001 abbia voluto spogliare le Regioni di una funzione che era già stata ed esse conferita.”

Tale orientamento giurisprudenziale ha trovato ulteriore conferma, dapprima, nella sentenza n. 200 del 2009, che ha dichiarato illegittime le lettere f-bis) e f-ter) del comma 4 dell’art. 64 del decreto legge n. 112 del 2008, concernente appunto gli accorpamenti di istituti scolastici aventi sede in piccoli Comuni, e successivamente, nella decisione n. 92 del 2011, con la quale codesta ecc.ma Corte ha dichiarato come la disciplina afferente l’istituzione di nuove sezioni o scuole dell’infanzia non sia di attribuzione statale.

Infine, ad ulteriore riprova della labilità del riparto di competenze *in subiecta materia*, testimoniato dalla vivacità del contrasto interpretativo, cui si contrappongono i puntuali accertamenti giurisprudenziali di legittimità, di recente è stata discussa, ma non ancora decisa, sempre dinanzi a codesta ecc.ma Corte, anche la questione di legittimità costituzionale dell’art. 19, commi 4 e 5, del decreto-legge n. 98 del 2011, che, proprio perché disciplinante, con statuizioni di estrazione statale, gli accorpamenti delle istituzioni scolastiche, è stato impugnato da alcune Regioni, per violazione delle prerogative regionali costituzionalmente garantite.

Per evidenziare adeguatamente le modalità ed i contenuti della lamentata lesione alle attribuzioni regionali operato dalla disposizione impugnata, si ritiene opportuno soffermarsi ora sul riparto delle funzioni esercitabili da Regione ed Enti Locali in materia di istruzione scolastica, con particolare riferimento al dimensionamento delle istituzioni scolastiche.

Sul punto, si rammenta che, al fine di assicurare l’autonomia scolastica, l’art. 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59 prevedeva l’obbligo, per le istituzioni scolastiche, di adeguarsi ai requisiti dimensionali, in conformità ai piani di dimensionamento della rete scolastica.

Successivamente, il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 “Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali”, in attuazione proprio della legge n. 59 del 1997, all’art. 138, comma 1, lettere a) e b),



ha riorganizzato, definendole, seppure con qualche difficoltà applicativa, le competenze in materia di istruzione scolastica, secondo un ulteriore riparto.

Conseguentemente, il nuovo assetto istituzionale che ne risulta vede riservate allo Stato le funzioni concernenti i criteri e i parametri per l'organizzazione della rete scolastica; mentre alle Regioni è delegata la programmazione della rete scolastica, sulla base dei piani provinciali, nonché la programmazione dell'offerta integrata tra istruzione e formazione professionale; infine, sono trasferite alle Province — quanto all'ambito dell'istruzione secondaria di secondo grado - ed ai Comuni — quanto all'ambito dell'istruzione primaria e secondaria di primo grado - le funzioni di istituzione, aggregazione, fusione e soppressione di istituti scolastici, in attuazione degli strumenti di programmazione, nonché la redazione dei piani di organizzazione delle reti delle istituzioni scolastiche.

Il regolamento 18 giugno 1998, n. 233, recante “Norme per il dimensionamento ottimale delle istituzioni scolastiche e per la determinazione degli organici funzionali dei singoli istituti” individua, sempre in conformità a quanto stabilito dalla L. 59 del 1997, i parametri dimensionali ottimali ed è proprio a tali parametri che espressamente rinvia l'art. 64 del decreto-legge n. 112 del 2008.

Si precisa, al riguardo, che il regolamento citato prevede un meccanismo di formazione progressiva della pianificazione di settore, in base al quale i piani dimensionali contemplati dalla legge n. 59 del 1997, adottati dalle conferenze provinciali della rete scolastica, devono confluire nel piano regionale di dimensionamento, di competenza, appunto, della Regione.

Il medesimo regolamento, all'art. 4, nel confermare la competenza regionale ad esercitare funzioni di pianificazione in tema di dimensionamento ottimale, richiama altresì la competenza attribuita dal d.lgs. n. 112 del 1998 agli Enti Locali, che attribuiva ai medesimi la competenza in ordine alla soppressione, istituzione e trasferimento di sedi, plessi, unità delle istituzioni scolastiche titolari di personalità giuridica e di autonomia scolastica, secondo la nota allocazione funzionale.

Conformemente al riparto di competenze stabilito dalla disciplina di fonte statale, il già menzionato art. 138 della legge regionale n. 11/2001 ha ribadito che spettano agli Enti Locali, nei rispettivi ambiti di competenza sia di ordine che di grado scolastico, la istituzione, aggregazione, fusione e soppressione delle scuole, in attuazione degli strumenti di programmazione, nonché la redazione dei piani di organizzazione della rete delle istituzioni scolastiche.

Così brevemente riassunto il quadro normativo, si rileva che lo Stato, nonostante il riparto di competenze sopra descritto, ha perseguito la realizzazione di una linea di azione generalizzata tesa a ridimensionare la rete scolastica, secondo modalità centralistiche e del tutto indifferenti alle prerogative regionali esistenti in materia, attraverso meccanismi temporali imposti a Regioni ed enti locali, che, nell'ambito delle rispettive competenze, dovevano osservare scadenze restrittive per adottare detti piani di dimensionamento, in osservanza della modifica apportata all'art. 64 del d.-l. n. 112 del 2008.

In dettaglio, infatti, la legge 4 dicembre 2008, n. 189, di conversione del d.-l. 7 ottobre 2008, n. 154, ha sostanzialmente modificato l'art. 64 di cui si tratta, stabilendo le scansioni cronologiche alle quali si è accennato e che si riportano quale dato utile a valutare la straordinaria complessità del contesto legislativo progressivamente formatosi.

In punto, per il solo anno scolastico 2009/2010, il termine per il dimensionamento delle istituzioni scolastiche da parte di Regioni ed Enti Locali, nell'ambito delle rispettive competenze, era stato fissato al 31 dicembre 2008. Inoltre, era stata introdotta una procedura di concertazione sempre con Regioni ed Enti Locali, allo scopo di conseguire apposita Intesa, da raggiungere in sede di Conferenza unificata, ma con esclusivo riferimento agli anni scolastici 2010/2011 e 2011/2012.

È intervenuto, quindi, il DPR 20 marzo 2009, n. 81 recante “Norme per riorganizzazione della rete scolastica e il razionale ed efficace utilizzo delle risorse umane della scuola” che, all'art. 1, prevede che alla definizione dei criteri e dei parametri per il dimensionamento della rete scolastica e per la riorganizzazione dei punti di erogazione del servizio scolastico si provveda con decreto, previa intesa da raggiungere in sede di Conferenza Unificata.

Tale regolamento, tuttavia, genera non poche difficoltà interpretative ed attuative, posto che, ai sensi del successivo art. 2, la determinazione e la distribuzione delle dotazioni organiche tra le Regioni doveva avvenire con decreto, ma sentita la Conferenza Unificata e, quindi, in assenza dell'intesa alla quale rinvia, invece, l'art. 1.

Infine, nella medesima logica di normazione statale avviata con il più volte ricordato art. 64 del d.-l. 112/2008, il DPR n. 22 giugno 2009, n. 119, che ha stabilito i criteri e i parametri per la determinazione degli organici, all'art. 2, comma 1, ha previsto che la consistenza numerica complessiva dei posti, definita a livello nazionale, venga ripartita in dotazioni regionali, tenuto conto anche dei piani di dimensionamento delle istituzioni scolastiche.



Correlativamente, i commi successivi indicano le modalità di concreta distribuzione a livello territoriale, temperando la statuizione con una disposizione cedevole che limitava l'efficacia degli anzidetti criteri di ripartizione fino all'adozione, da parte delle Regioni, delle norme legislative necessarie ai sensi dell'art. 117 della Costituzione.

Nella congerie normativa cui si è fatto cenno in estrema sintesi, codesta ecc.ma Corte è stata chiamata a pronunciarsi proprio in ordine all'individuazione del corretto riparto di competenze tra Stato e Regioni, traendo spunto dalla possibile emanazione di un atto regolamentare di fonte statale disciplinante il dettaglio della materia.

Con la decisione n. 200 del 2009 ha appunto dichiarato l'illegittimità dell'art. 64 del decreto-legge n. 112 del 2008, nella parte in cui demandava ad un regolamento statale i criteri del ridimensionamento scolastico.

Conseguentemente si è verificato quell'impedimento alla prosecuzione dell'attività amministrativa statale che non ha consentito l'emanazione del regolamento previsto dall'art. 1 del DPR n. 81/2009 ed attuativo dell'art. 64 del decreto-legge n. 112/2008.

Attualmente, l'art. 50, comma 1, del decreto-legge n. 5 del 2012 si inserisce nella vicenda legislativa di cui si tratta e, laddove "ri"definisce "un organico dell'autonomia", assegna a tale locuzione la funzione di indicatore della sussistenza di quei requisiti essenziali del soggetto giuridico indispensabili per il conseguimento ed il correlativo riconoscimento di quella differenziazione amministrativa che trova la propria legittimazione nella capacità autosufficiente di funzionamento in una logica complessiva di gestione ottimale delle risorse.

Appare del tutto evidente come tale impostazione legislativa diverga sostanzialmente e non sia assimilabile alla diversa funzione esercitata per la determinazione e distribuzione dell'organico del personale docente, di cui all'art. 2 del DPR n. 81 del 2009.

La definizione degli "organici dell'autonomia", ad avviso della difesa regionale, è infatti riconducibile ad aspetti di programmazione dei fabbisogni di personale scolastico, assumendo a parametro di riferimento un arco temporale più ampio di quello annuale, e presenta quel carattere di stabilità — peraltro chiaramente espresso alla lettera e) del comma 1 in argomento — strettamente correlato alla costituzione delle reti territoriali tra istituzioni scolastiche, per le quali è indefettibile la previa intesa in sede di Conferenza unificata.

Ma la disposizione qui impugnata introduce autoritativamente un sistema di definizione riferito non più esclusivamente "alla singola istituzione scolastica" bensì alla "rete delle istituzioni", strutturata in base a criteri e parametri del dimensionamento scolastico di cui all'articolo 1 del DPR n. 81 del 2009; tali criteri, tuttavia, non sono stati emanati per l'effetto impeditivo dispiegato dalla citata sentenza n. 200 del 2009. In altri termini, lo Stato, nel disciplinare l'organico dell'autonomia, con intervento normativo assai discutibile quanto a chiarezza espositiva, per un verso differenzia tra "singola istituzione scolastica" (art. 50, comma 1, lettera b)) e "rete delle istituzioni"(art. 50, comma 1, lettera c)) assoggettando la seconda e non la prima ad un'intesa obbligatoria da raggiungere in Conferenza Unificata; per altro verso, dispone che alla costituzione degli organici di entrambe (art. 50, comma 1, lettera e)) si possa procedere, con il medesimo decreto, solo sentita la Conferenza Stato-Regioni, così interferendo con il dimensionamento della rete scolastica, e ledendo la potestà legislativa della Regione sussistente in detto ambito, seppure connessa alla potestà legislativa statale sul personale scolastico, con simultanea violazione del principio di leale cooperazione di cui all'art. 120 della Costituzione.

Infatti, nelle more dell'emanazione di una compiuta legislazione regionale al riguardo, lo Stato non può ridefinire gli organici per un periodo triennale, in assenza di un adeguato coinvolgimento delle Regioni che si troverebbero, in quanto esautorate delle proprie competenze, ad esprimere un mero parere, ed accettare un assetto disciplinatorio con evidenti effetti compromissori e limitativi della propria potestà legislativa.

Correlativamente, laddove imposto normativamente, il rinvio al ricorso necessario allo strumento concertativo non può essere eluso, non riconnettendo al mancato raggiungimento della prescritta intesa alcuna conseguenza sostanziale, con ciò svuotando l'istituto degli effetti che gli sono propri.

Sul punto, si richiama quanto affermato da codesta ecc.ma Corte nelle sentenze n. 6 del 2004 e n. 303 del 2003, laddove è stato sancito il principio che il mancato raggiungimento della prescritta intesa deve necessariamente costituire ostacolo insuperabile alla conclusione del procedimento. Nella specie, non pare potersi negare che il dimensionamento scolastico produca un decisivo impatto sul sistema regionale delle reti scolastiche, come già strutturato in attuazione dell'esercizio della pluralità di funzioni conferite dal D.lgs. 112/1998, nonché su una serie di funzioni regionali relative al governo del territorio, per quanto attiene all'edilizia scolastica, alla formazione professionale ed alla programmazione dell'offerta formativa.

Infine, si richiama il parere datato 22 febbraio 2012, rilasciato in sede di Conferenza Unificata e concernente la legge di conversione del decreto-legge n. 5 del 2012, nella parte in cui evidenzia che "La norma conferma il contrasto



con quanto recita la sentenza della Corte costituzionale”, vale a dire con la sentenza n. 13 del 2004, “che ha precisato che la funzione di programmazione della rete scolastica sul territorio”, di competenza esclusiva delle Regioni, “non è compatibile con il mantenimento nelle mani dello Stato delle decisioni relative alla distribuzione del personale tra le istituzioni scolastiche”.

Per superare l'attuale incaglio legislativo, che si riverbera sul corretto esercizio delle funzioni, sarebbe necessario chiarire l'ambito normativo specifico nel quale si innesta la funzione amministrativa. Sul punto, poiché appare indiscutibile la competenza statale a legiferare in materia di personale scolastico, docente e non docente, trattandosi, appunto, di personale direttamente ed immediatamente dipendente dal Ministero competente, anche la funzione concernente la ripartizione di detto personale deve permanere in capo allo Stato, ma non può negarsi che debba comunque essere assicurato il pieno coinvolgimento regionale, attraverso lo strumento dell'intesa, proprio per l'interferenza che tale profilo presenta con quello della potestà legislativa regionale.

Seppure l'obiettivo perseguito dallo Stato consiste nel progressivo dimensionamento della rete scolastica, programmato in una prospettiva di medio/lungo termine, non possono da questo essere adottati atti normativi che incidano sulle attribuzioni regionali sussistenti in ordine a tale profilo, che si esprimono, anche, in interventi finalizzati alla riduzione del disagio di particolari utenti, laddove tale particolare aspetto, pure presente nel contesto del dimensionamento della rete scolastica, appartiene però all'ambito della legislazione esclusiva regionale in materia di servizi sociali.

Conseguentemente, ad avviso del patrocinio regionale, mentre la definizione del personale scolastico e la relativa distribuzione tra le Regioni rientra nelle competenze esclusive statali, il dimensionamento della rete scolastica, di sicura attribuzione regionale, ovviamente non può e non deve determinarsi in un contesto avulso dalle dotazioni di personale di cui si è detto.

Proprio per tali considerazioni, la previsione di un mero parere in luogo della necessaria intesa viola l'art. 117, IV comma, della Costituzione, valutato in relazione al disposto del III comma, in quanto lesiva delle 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.

Si richiama, sul punto quanto disposto all'art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, recante “Disposizioni per l'adeguamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3”, nella parte in cui prevede che, nelle materie di competenza concorrente o residuale, lo Stato non può adottare atti di indirizzo e coordinamento, per cui l'armonizzazione tra legislazioni è possibile solo attraverso intese; ma lo strumento dell'intesa riconosce proprio quella competenza legislativa regionale che nella fattispecie della norma impugnata, per converso, è stata disconosciuta.

Art. 53, comma 7, relativamente alla previsione dell'emanazione di un decreto ministeriale recante le norme tecniche quadro in materia di edilizia scolastica: violazione del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 della Costituzione.

L'art. 53, rubricato “Modernizzazione del patrimonio immobiliare scolastico e riduzione dei consumi e miglioramento dell'efficienza degli usi finali di energia”, al comma 7 prevede l'adozione di un decreto del Ministro competente, 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.

Anche tale decreto dovrebbe, però, essere emanato senza il necessario coinvolgimento delle Regioni, poiché viene richiesto il mero parere in Conferenza unificata, e non viene prescritta la necessaria intesa, in violazione del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 della Costituzione.

Ad avviso del patrocinio regionale, l'edilizia scolastica è riconducibile alla materia del “governo del territorio” al pari dell'edilizia privata e pubblica e come tale rientra nella competenza concorrente legislativa di cui all'art. 117, III comma, della Costituzione.

Per altro verso, se si adottano criteri distintivi per tipologia, le opere possono essere ascritte alla competenza esclusiva statale o regionale a seconda della titolarità delle stesse, ripartita tra Stato e Regione.

Al riguardo, codesta ecc.ma Corte, nella decisione n. 303 del 2003, ha per la prima volta sancito il principio secondo il quale i lavori pubblici “non sono inquadrabili in una materia ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono e pertanto possono essere ascritti di volta in volta a potestà legislative esclusive dello Stato ovvero a potestà legislative concorrenti”.



Ne consegue che la competenza, differenziata in statale o regionale, non riguarda la “materia” bensì l’oggetto dei lavori pubblici, cioè la tipologia dell’opera pubblica, che può afferire a settori riconducibili a materie sia di competenza esclusiva statale, sia di competenza concorrente, sia di competenza residuale regionale.

Gli assunti che precedono devono ora essere correttamente rapportati ed inquadrati nella specifica normativa attualmente ancora vigente contenuta nella legge 11 gennaio 1996, n. 23.

L’art. 3 di detta legge individua, quali soggetti giuridici pubblici competenti alla realizzazione degli edifici scolastici, i Comuni e le Province, secondo un riparto ancorato alla destinazione dell’edificio costruendo. Al riguardo, la Regione, titolare della potestà legislativa di dettaglio è altresì tributaria di specifiche funzioni amministrative, riconducibili all’alveo dell’art. 118 della Costituzione, di natura programmatica dell’edilizia scolastica e consistenti nel potere di adottare piani annuali e triennali, predisposti ed approvati in conformità alle istanze provenienti dagli enti territoriali minori.

Orbene, nella scansione procedurale alla quale si è accennato, la disposizione impugnata si configura certamente come lesiva del principio di leale collaborazione, laddove la predisposizione di norme tecniche, anche in tale settore, interferisce tanto con attribuzioni regionali, quanto con funzioni amministrative esercitabili dalle Regioni, atteso che l’esercizio delle funzioni di cui si tratta è stato ripartito in vari livelli di governo.

A tale proposito, la disposizione impugnata prevede una pianificazione di livello nazionale fondata sulle indicazioni fornite dalle Regioni come contenute ed espresse nella programmazione regionale. E poiché la pianificazione nazionale richiede l’intesa con le Regioni, da raggiungere in sede di Conferenza Unificata, anche la normativa tecnica dovrebbe essere emanata seguendo la medesima procedura concertativa e utilizzando l’istituto dell’intesa, atteso che la regolamentazione tecnica di dettaglio dovrebbe essere attratta dalla disciplina sostanziale, in quanto ad essa strettamente correlata.

Si rammenta, al riguardo, che l’art. 5 della legge 11 gennaio 1996, n. 23, tuttora vigente, ha superato il vaglio di codesta ecc.ma Corte costituzionale, che con la decisione n. 381 del 1996 ne ha dichiarato l’illegittimità limitatamente alla parte in cui trovava applicazione anche per le Province autonome di Trento e Bolzano.

Detta norma, dunque, prevede che le Regioni approvino specifiche norme tecniche per la progettazione esecutiva degli interventi, definendo, in particolare, indici diversificati in ragione della specificità dei centri storici e delle aree metropolitane e, per l’effetto, assegna inequivocabilmente alle Regioni funzioni non solamente pianificatorie ma anche di legislazione di dettaglio di natura concretamente “tecnica”.

Inoltre, a’ termini del citato art. 5, doveva essere emanato un decreto del Ministro competente, di concerto con il Ministro dei Lavori pubblici, tenuto conto delle proposte dell’Osservatorio per l’edilizia scolastica, nel cui seno erano presenti appunto rappresentanti delle Regioni.

Se la ricostruzione che precede è condivisibile, ne consegue che nell’adozione di linee guida tale competenza legislativa non può essere disconosciuta e deve anzi essere correttamente valorizzata attraverso il ricorso all’istituto concertativo dell’intesa.

La disposizione oggetto del presente giudizio, pur non dispiegando alcuna efficacia abrogativa dell’art. 5 più volte menzionato, per converso introduce la previsione di un ulteriore decreto interministeriale, per il quale non è contemplata la preventiva disamina delle proposte dell’Osservatorio per l’edilizia scolastica di cui si è detto, ma prevede che sia “sentita la Conferenza Unificata.”

Orbene, la difesa regionale reputa che, paradossalmente, la partecipazione collaborativa delle Regioni in sede di Osservatorio, seppure secondo il riparto di competenze previgente all’attuale testo della Carta fondamentale, fosse più garantista, quanto al rispetto delle prerogative regionali esistenti in materia, dell’attuale disciplina impugnata, che invece, sebbene sia ora vigente il Titolo V della Costituzione modificato, pretende di ignorare, eludendole, le attribuzioni regionali laddove richiede un mero parere espresso in Conferenza Unificata.

Per queste ragioni, si reputa insufficiente tale parere, che dovrebbe essere sostituito con la più corretta ed adeguata previsione della necessaria intesa, da raggiungere in sede di Conferenza Unificata.

Infine, anche qualora si reputasse ammissibile, in tale ambito, invocare, a fondamento dell’intervento normativo posto in essere, prevalenti ragioni di sicurezza ed incolumità pubblica, in ogni caso non potrebbe non ritenersi violato il principio della leale collaborazione, di cui all’art. 120 della Costituzione, che postula appunto il coinvolgimento regionale.

Da ultimo, in riferimento all’esercizio delle funzioni di tipo amministrativo, si rammenta che già con il decreto legislativo n. 112 del 1998 lo Stato si era riservato la predisposizione di norme tecniche nazionali concernenti le



costruzioni in zone sismiche, subordinando però l'esercizio concreto di tale funzione alla preventiva intesa in sede di Conferenza Unificata.

Non si vede pertanto per quale ragione giuridica l'edilizia scolastica dovrebbe rappresentare una disciplina con un grado di intensità di tutela maggiore, proprio per ciò che concerne la sicurezza ed incolumità pubblica, rispetto alla normativa tecnica nazionale in materia di costruzioni in zone sismiche.

Poiché l'istituto dell'intesa costituisce una delle possibili forme di attuazione del principio di leale cooperazione tra lo Stato e le Regioni, esso si sostanzia in una paritaria codeterminazione del contenuto dell'atto ad essa soggetto e può implicare anche reiterate trattative volte a superare le divergenze che ostacolano il raggiungimento di un accordo. Va da sé che tale forma di partecipazione, proprio in quanto ispirata a esigenze di leale cooperazione, non deve condurre a situazioni paralizzanti né tradursi in una lesione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione, sempre possibile ove il procedimento non si concluda entro termini ragionevoli.

Tuttavia, come chiaramente sancito da codesta ecc.ma Corte nella sentenza n. 351 del 1991, tale eventualità patologica nell'utilizzo dello strumento non può in alcun caso giustificare un declassamento dell'attività di codeterminazione connessa all'intesa, a mera attività consultiva non vincolante.

Art. 60, concernente la proroga del programma carta acquisti: violazione dell'art. 117, IV comma, e dell'art. 120 della Costituzione, in riferimento al principio di leale collaborazione.

L'art. 60 del decreto-legge n. 5/2012, rubricato "Sperimentazione finalizzata alla proroga del programma carta acquisti", presenta una complessità di contenuti, non agevolmente riassumibili, si ritiene perciò indispensabile riportare qui di seguito il testo integrale, come formulato per effetto della conversione operata dalla legge 35/2012.

Si dispone:

1. Al fine di favorire la diffusione della carta acquisti, istituita dall'art. 81, comma 32, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, 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, è avviata una sperimentazione nei comuni con più di 250.000 abitanti.

2. Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, adottato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze sono stabiliti:

a) i nuovi criteri di identificazione dei beneficiari per il tramite dei Comuni, con riferimento ai cittadini italiani e di altri Stati dell'Unione europea ovvero ai cittadini di Stati esteri in possesso del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo;

b) l'ammontare della disponibilità sulle singole carte acquisto, in funzione del nucleo familiare;

c) le modalità con cui i comuni adottano la carta acquisti, anche attraverso l'integrazione o evoluzione del Sistema di gestione delle agevolazioni sulle tariffe energetiche (SGATE), come strumento all'interno del sistema integrato di interventi e servizi sociali di cui alla legge 8 novembre 2000, n. 328;

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.

2-bis. I comuni, anche attraverso l'utilizzo della base di dati SGATE relativa ai soggetti già beneficiari del bonus gas e del bonus elettrico, possono, al fine di incrementare il numero di soggetti beneficiari della carta acquisti, adottare strumenti di comunicazione personalizzata in favore della cittadinanza.

3. Per le risorse necessarie alla sperimentazione si provvede, nel limite massimo di 50 milioni di euro, a valere sul Fondo di cui all'art. 81, comma 29, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, che viene corrispondentemente ridotto.

4. I commi 46, 47 e 48 dell'art. 2 del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2011, n. 10, sono abrogati".

Si rammenta innanzitutto, per completezza espositiva, che l'art. 81, comma 32, del decreto-legge n. 112 del 2008, cui la disposizione investita dal presente ricorso fa rinvio, aveva istituito la carta acquisti, "in considerazione delle straordinarie tensioni cui sono sottoposti i prezzi dei generi alimentari e il costo delle bollette energetiche, nonché il costo per la fornitura di gas da privati, al fine di soccorrere le fasce deboli di popolazione in stato di particolare bisogno". Ai sensi di tale disposizione, la carta acquisti è finalizzata all'acquisto di tali beni e servizi con onere a carico dello



Stato, a valere su un Fondo speciale destinato al soddisfacimento delle esigenze, prioritariamente di natura alimentare, e successivamente anche energetiche e sanitarie, dei cittadini meno abbienti.

In ordine all'art. 81, con specifico riferimento ai commi 29, 30 e da 32 a 38-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008, codesta ecc.ma Corte si è già pronunciata con la sentenza 10 del 2010, con la quale ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale proposte dalla Regione Piemonte, dalla Regione Emilia Romagna e dalla Regione Liguria, in relazione agli articoli 117, quarto e sesto comma, 118, primo e secondo comma, e 119 della Costituzione, ed al principio di leale collaborazione.

Tuttavia, appare utile richiamare, nei punti essenziali, talune argomentazioni contenute in tale sentenza che, ad avviso del patrocinio regionale, potrebbero essere utilmente applicate, seppure con effetti diametralmente opposti, anche alla disposizione qui impugnata, atteso che quest'ultima fa espresso richiamo alla norma oggetto di giudicato costituzionale.

Codesta ecc.ma Corte ha distinto l'intervento finanziario di cui si tratta dalle altre ipotesi in cui il legislatore statale ha previsto finanziamenti vincolati in materie di competenza regionale, ed ha riconosciuto che le norme istitutive del Fondo e della Carta acquisti incidono nell'ambito materiale dell'assistenza e dei servizi sociali, oggetto di competenza residuale delle regioni.

È stato altresì osservato, al riguardo, che tali norme non si limitano alla mera enunciazione del proposito di destinare risorse per una finalità genericamente indicata, ma prevedono una provvidenza specifica la cui attuazione è disciplinata nel dettaglio.

A rigore, conducendo a logica conseguenza tali argomentazioni, assodato che non è consentito allo Stato prevedere finanziamenti a destinazione vincolata in ambiti di competenza regionale residuale ovvero concorrente, le norme in allora impuginate avrebbero dovuto essere dichiarate costituzionalmente illegittime.

Per contro, la pronuncia emanata non contiene alcuna dichiarazione di incostituzionalità delle norme censurate, in quanto nell'analisi effettuata, posta a fondamento della decisione, sono stati ritenuti determinanti ai fini della decisione gli elementi dati dalla finalità e dal contesto in cui dette norme operano. La valutazione di tali elementi, secondo la sentenza *de qua*, in sostanza differenzia l'intervento oggetto di sindacato costituzionale da tutti gli altri che, precedentemente, erano stati sottoposti ad analogo vaglio.

Per quanto concerne il profilo attinente alla "finalità", è stato così riconosciuto che le disposizioni che disciplinano la carta acquisti assicurano un diritto sociale, qual è "il diritto a conseguire le prestazioni imprescindibili per alleviare situazioni di estremo bisogno - in particolare, alimentare".

Per quanto attiene all'altro profilo dato dal "contesto", l'intervento dello Stato è stato ritenuto ammissibile in quanto avente carattere di "straordinarietà, eccezionalità e urgenza" in relazione alla "situazione di crisi internazionale economica e finanziaria che ha investito negli anni 2008 e 2009 anche il nostro Paese".

Quindi, nel percorso argomentativo seguito dalla Corte, finalità e contesto caratterizzano in maniera così stringente l'intervento normativo statale da rendere inevitabile la collocazione della disciplina del Fondo speciale e della carta acquisti nella materia "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" di competenza statale esclusiva ai sensi dell'art. 117, secondo comma lettera *m*).

Se sono state correttamente intese le ragioni che sorreggono la pronuncia di codesta ecc.ma Corte in riferimento all'art. 81 del d.-l. 112 del 2008, appare allora di tutta evidenza come le medesime ragioni non possano valere anche con riferimento all'art. 60 del d.-l. 9 febbraio 2012, n. 5, convertito dalla legge 4 aprile 2012, n. 35, oggetto del presente ricorso; con la conseguenza della sua illegittimità per violazione dell'art. 117, IV comma, della Costituzione, in materia di servizi sociali, e del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 della Costituzione medesima, nonché per violazione derivata, emergente per effetto della comparazione sistematica proposta, degli articoli 118 e 119 della Costituzione.

Infatti, mentre, apparentemente, l'art. 60 proroga il programma carta acquisti avviato con il d.l. 112 del 2008, procedendo attraverso un meccanismo sperimentale circoscritto ai comuni con popolazione superiore ai 250.000 abitanti, in realtà la norma si aggancia alla disposizione che aveva istituito sia il Fondo che la carta acquisti, con un intervallo temporale di ben quattro anni, significativo soprattutto se valutato in riferimento a quelle ragioni emergenziali che ne avevano legittimato l'assetto disciplinatorio.

Inoltre, tale sperimentazione dovrebbe essere finalizzata a diffondere la carta acquisti "tra le fasce di popolazione in condizione di maggior bisogno, anche al fine di valutarne la possibile generalizzazione come strumento di contrasto alla povertà assoluta" e deve avere una durata che "non può superare i dodici mesi".



Dalla citata sentenza n. 10 del 2010, come si è già detto, si evince con sufficiente sicurezza che la carta acquisti è certamente una prestazione sociale, destinata a persone in stato di bisogno, per la quale lo Stato non si è limitato a fissare il livello strutturale e qualitativo ma ne ha disciplinato tutti gli aspetti di dettaglio, benché, relativamente alla materia dei servizi sociali, sussista un'indubitabile competenza legislativa regionale, a termini dell'art. 117, IV comma, della Costituzione.

Infatti, e questo è il punto nodale, la previsione e la diretta erogazione di una determinata provvidenza da parte dello Stato è stata da codesta ecc.ma Corte ritenuta ammissibile solo "quando ciò sia reso imprescindibile, come nella specie, da peculiari circostanze e situazioni, quale una fase di congiuntura economica eccezionalmente negativa".

Conseguentemente, la presenza di tali "peculiari situazioni" sembra costituire la condizione di legittimità costituzionale di un intervento diretto da parte dello Stato che investa una materia, come nel caso di specie, di competenza regionale.

Pertanto, se è sulla situazione eccezionale di crisi, riconosciuta da codesta ecc.ma Corte, che si fonda la legittimità dell'art. 81 del d.-l. 112/2008, non risulta che la medesima situazione di eccezionalità possa giustificare l'emanazione della norma oggetto del presente ricorso. Infatti, stante l'inevitabile lasso di tempo intercorso, seppure in un contesto generale di non risolta crisi internazionale, tra la disposizione di cui all'art. 81, comma 32, del d.-l. n. 112 del 2008 citato, istitutiva del Fondo e della Carta acquisti, e quella di cui all'art. 60 del decreto-legge n. 5/2012, non pare ammissibile la reiterazione di una misura che aveva trovato la propria legittimazione nell'eccezionalità temporalmente circoscritta.

Dal tenore letterale della disposizione risulta poi, inequivocabilmente, che la pretesa sperimentazione, destinata a cessare decorsi dodici mesi, si pone in realtà in termini anticipatori di quella che è dichiaratamente destinata a divenire una misura strutturale, dovendosene valutare "la possibile generalizzazione come strumento di contrasto alla povertà assoluta". Pertanto, per come è congegnata, tale norma si pone già, sin d'ora, come lesiva delle competenze residuali regionali in materia di servizi sociali e di assistenza, ai sensi degli articoli 117, IV comma, della Costituzione, oltre che dell'art. 118 della Costituzione medesima.

Ove dunque sia accertata l'insussistenza attuale dei presupposti che avevano storicamente legittimato il diretto intervento statale in un ambito di competenza residuale regionale, tale competenza, temporaneamente compressa dalle ragioni eccezionali di cui si è detto, deve riespandersi pienamente.

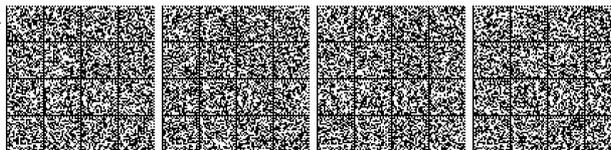
Si rinvia sul punto alla copiosa giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte concernente i finanziamenti statali a destinazione vincolata. Si richiamano, al riguardo, le numerose pronunce di codesto ecc.mo Collegio nelle quali è stato ribadito il principio secondo cui, nell'ambito della Carta fondamentale novellata, non è di norma consentito allo Stato prevedere finanziamenti a destinazione vincolata in ambiti di competenza regionale residuale o concorrente, in quanto ciò si risolverebbe in uno strumento indiretto, ma pervasivo, di ingerenza nell'esercizio delle funzioni delle Regioni e dei Comuni.

In via meramente incidentale rispetto alle eccezioni di illegittimità sollevate con riferimento ai parametri proposti, per mera completezza espositiva, si rinvia alle sentenze n. 370 del 2003 e n. 50 del 2008, con le quali è stato affermato che il nuovo art. 119 della Costituzione, pur nella sua perdurante mancata attuazione, pone precisi limiti al legislatore statale, ammettendo per il finanziamento delle normali funzioni regionali l'erogazione di risorse senza vincoli specifici di destinazione.

Infine, il comma 2 dell'art. 60 viola palesemente il principio di leale collaborazione, nella parte in cui non prevede il coinvolgimento delle regioni nell'emanazione del decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, da adottarsi di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze. Anche a tale proposito si rinvia nuovamente alla sentenza 10 del 2010, nella parte in cui, ponendo a fondamento dell'intervento - significativamente realizzato con decreto-legge e in corso d'anno - le straordinarie tensioni cui sono sottoposti i prezzi dei generi alimentari e il costo delle bollette energetiche e della fornitura di gas da privati, può legittimamente indurre a ritenere che, al di fuori degli interventi straordinariamente consentiti per circostanze eccezionali, l'attività istituzionale concertativa possa e debba essere correttamente ripresa.

In effetti, codesta ecc.ma Corte ha affermato come, una volta cessata la situazione congiunturale che ha imposto una misura di politica sociale estesa alla diretta erogazione della provvidenza, non si possa prescindere dagli strumenti di coinvolgimento delle Regioni e delle Province autonome, "avendo cura così di garantire anche la piena attuazione del principio di leale collaborazione, nell'osservanza del riparto delle competenze definito dalla Costituzione".

In conclusione, accertato che l'articolo impugnato è stato emanato in assenza di quei presupposti di straordinarietà ed eccezionalità che avevano legittimato l'emanazione dell'art. 81 del d.-l. 112 del 2008, istitutivo del Fondo e della carta acquisti, la disposizione, in quanto incidente nella materia dei servizi sociali di competenza residuale regionale,



viola l'art. 117, IV comma, della Costituzione, nonché il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 della Costituzione.

Art. 61, comma 3, relativamente alla previsione di una intesa superabile dal Governo: violazione del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 della Costituzione e, quale norma interposta, dell'art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131.

L'art. 61, comma 3, del decreto-legge n. 5/2012 presenta una formulazione di così dubbia chiarezza da imporre il ricorso alla Consulta per ottenere quanto meno una pronuncia interpretativa della disposizione nella parte in cui, eccettuati gli ambiti di attribuzione esclusiva regionale, rende superabili le intese tra Stato e Regioni, escludendo queste ultime dal processo normativa, con modalità del tutto incompatibili con quanto sancito all'art. 120 della Carta fondamentale, nonché con quanto previsto dall'art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131.

Si fa riferimento, innanzitutto, alle numerose pronunce di codesta ecc.ma Corte con le quali è stata ripetutamente ammessa la possibilità, per il legislatore statale, di determinare il coinvolgimento, nei procedimenti di propria competenza, dei vari soggetti istituzionali, alla quale fanno da contrappunto le statuizioni che, con pari costanza di orientamento, hanno ravvisato la lesione delle attribuzioni regionali qualora si verifichi l'imposizione, nei procedimenti che si svolgono in settori di loro spettanza, di moduli procedurali che condizionino in radice l'esercizio delle attribuzioni loro costituzionalmente riconosciute, tanto più se dalla mancata intesa discenda l'esercizio di un potere sostitutivo dell'autorità statale. (*ex plurimis*, cfr. le sentenze n. 121 del 2010, n. 24 del 2007, nn. 383 e 339 del 2005).

Nella specie, la norma censurata incide radicalmente nella competenza regionale concorrente proprio là dove attribuisce al Consiglio dei ministri un potere sostitutivo, nel caso di mancato raggiungimento delle necessarie intese con le Regioni.

Appare utile, al riguardo, richiamare in particolare la sentenza di codesta ecc.ma Corte n. 33 del 2011, con la quale è stata esclusa “la legittimità di una disciplina che ai fini del perfezionamento dell'intesa contenga la «drastica previsione» della decisività della volontà di una sola parte, affermando, al contrario, la necessità che il contenuto dell'atto sia frutto di una codecisione paritaria e indicando, altresì, la necessità di prevedere — in caso di dissenso — idonee procedure per consentire lo svolgimento di reiterate trattative volte a superare le divergenze”.

Ma v'è di più. Per altro verso, il comma impugnato, introducendo una disposizione dai connotati generici nei presupposti ed oggettivamente indifferenti al riparto di competenze costituzionalmente garantito, ad avviso della difesa regionale ripropone uno schema normativo già severamente valutato da codesta ecc.ma Corte con la decisione n. 232 del 2011, che ha dichiarato la parziale illegittimità dell'art. 43 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, nella parte in cui si riferiva anche ai procedimenti amministrativi concernenti ambiti materiali di tipo concorrente e residuale, poiché si trattava di “attribuzione generalizzata ed astratta ad un organo statale di un insieme indifferenziato di funzioni individuate in modo generico e caratterizzate da una notevole eterogeneità quanto alla possibile incidenza sulle specifiche attribuzioni di competenza”.

Al riguardo, si condividono i medesimi dubbi di legittimità costituzionale espressi nel parere datato 22 febbraio 2012 e formulato dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome in ordine al disegno di legge di conversione in legge del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5. Nel testo di tale parere - che si riporta in parte per coglierne la poliedricità argomentativa - si evidenzia infatti la necessità di abrogare la norma oggetto di conversione, proprio perché “Il comma 3 pare di oscura formulazione: fa innanzitutto salva la competenza legislativa esclusiva delle Regioni, facendo così supporre che l'ambito applicativo della disposizione sia limitato alle materie di competenza legislativa concorrente Stato-Regioni. Il seguito della disposizione appare assai problematico e di dubbia costituzionalità, in quanto disciplina il caso di mancato raggiungimento dell'intesa richiesta con una o più Regioni per l'adozione di un atto amministrativo da parte dello Stato; si prevede la deliberazione motivata del Consiglio dei ministri in una serie di ipotesi (“gravi esigenze di tutela della sicurezza, della salute, dell'ambiente o dei beni culturali ovvero per evitare un grave danno all'erario”) anche senza l'assenso delle Regioni interessate e non si capisce come ciò possa avvenire, come pure previsto dall'inciso successivo “nel rispetto del principio di leale collaborazione”, nei sessanta giorni successivi alla scadenza del termine per la sua adozione da parte dell'organo competente. Pare dunque che per gravi motivi il Governo possa superare la prescritta intesa attraverso una deliberazione motivata;”.

Oscuro anche l'ultimo periodo della disposizione ove si prevede che “qualora nel medesimo termine è comunque raggiunta l'intesa”, il Consiglio dei Ministri possa deliberare l'atto motivando con esclusivo riguardo alla permanenza dell'interesse pubblico.”.

Si consideri, sul punto, che il ricorso all'istituto dell'intesa con la Regione interessata è necessario ogni qualvolta sussista un intreccio delle diverse competenze tra Stato e Regione e pertanto si impone la concertazione, in ossequio al principio di leale collaborazione.



Conseguentemente, la facoltà che la norma riconosce al Governo di superare la prescritta intesa per ragioni che non paiono riconducibili all'art. 120 della Costituzione, vanifica radicalmente lo spessore delle attribuzioni regionali, negandone le potestà costituzionalmente garantite, atteso che comunque lo Stato avrebbe la possibilità di deliberare sul punto, ledendo ex se anche il principio della leale collaborazione.

La corretta dimensione della lesione cagionata dall'intervento della disposizione impugnata si percepisce ancor meglio attraverso un'attenta lettura sistematica dell'art. 8 della legge n. 131 del 2003.

Detto articolo, proprio in attuazione dell'art. 120 della Costituzione, al comma 6 prevede che "Il Governo può promuovere la stipula di intese in sede di Conferenza Stato-Regioni o di Conferenza unificata, dirette a favorire l'armonizzazione delle rispettive legislazioni o il raggiungimento di posizioni unitarie o il conseguimento di obiettivi Comuni; in tale caso è esclusa l'applicazione dei commi 3 e 4 dell'art. 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281."

In dettaglio, il comma 3 dell'art. 3 del decreto legislativo n. 281 del 1997 stabilisce che il Consiglio dei ministri possa provvedere unilateralmente, con deliberazione motivata, quando l'intesa non sia raggiunta entro trenta giorni dalla prima seduta della Conferenza Stato-Regioni in cui l'oggetto è posto all'ordine del giorno; mentre il comma 4 del medesimo art. 3 consente al Consiglio dei Ministri di provvedere senza la preventiva intesa, in caso di motivata urgenza, purché i provvedimenti già adottati in via esclusiva dallo Stato siano sottoposti all'esame della Conferenza Stato-Regioni nei successivi quindici giorni. La norma specifica, altresì, che il Consiglio dei Ministri è tenuto ad esaminare le osservazioni della Conferenza ai fini di eventuali deliberazioni successive.

Appare di tutta evidenza la differente portata del rapporto collaborativo istituzionale, soprattutto per quanto attiene all'intensità del vincolo procedurale che stabilisce nei due ambiti normativi e che si è considerevolmente accresciuto a seguito della nota modifica del Titolo V della Costituzione. Infatti, mentre l'intesa raggiunta nell'alveo del d.lgs. n. 281 del 1997 è superabile dal Governo per quelle preminenti esigenze di interesse nazionale già menzionate, l'intesa raggiunta in applicazione dell'art. 8, comma 6, della legge n. 131 del 2003 rispecchia il corretto modello della necessaria concertazione, che proprio in attuazione dell'art. 120 della Costituzione esclude espressamente ogni potere di decisione unilaterale da parte dello Stato, incompatibile con l'attuale assetto di competenze legislative ed amministrative costituzionalmente garantite.

La difesa regionale è consapevole dell'orientamento espresso da codesta ecc.ma Corte in una pluralità di decisioni, tra le quali la sentenza n. 397 del 2006, ove ha chiarito che l'art. 120, II comma, della Costituzione non può essere interpretato in termini di completezza e tassatività delle possibili forme di esercizio di poteri sostitutivi, concentrandoli tutti in capo allo Stato. Tuttavia, come asserito da codesta ecc.ma Corte nella pronuncia n. 43 del 2004, il principio di leale collaborazione deve trovare puntuale applicazione nelle disposizioni legislative che prevedono poteri sostitutivi, secondo i criteri e le modalità procedurali delineate dal giudice delle leggi, ed è appunto la lesione di detti criteri e modalità procedurali che originano le censure di illegittimità costituzionale sollevate in riferimento alla norma impugnata.

Oltretutto, non si riscontra alcuna corrispondenza tra le gravi esigenze sommariamente indicate dal legislatore e la previsione tassativa delle ipotesi di cui all'art. 120 della Costituzione. Infatti, se la tutela della sicurezza e della salute può ricondursi al "pericolo grave per l'incolumità pubblica e la sicurezza pubblica", non altrettanto può sostenersi in relazione alla tutela dell'ambiente o dei beni culturali, che non sembrano ascrivibili ad alcun ambito del precetto costituzionale di cui si tratta, così come il danno grave all'Erario appare difficilmente riconducibile alla tutela "dell'unità economica."

La partecipazione regionale al procedimento di determinazione dei criteri che vincolano l'intesa è perciò costituzionalmente indefettibile e deve essere effettivamente resa, poiché il provvedimento conclusivo deve tener conto dei risultati di tale partecipazione. Laddove tale principio risulti violato, come affermato da codesta ecc.ma Corte nella sentenza n. 6 del 2004, non resta che l'impugnativa come ultimo strumento di tutela avverso eventuali prassi applicative che non risultassero in concreto rispettose della doverosa leale collaborazione tra Stato e Regioni, poiché il giudice delle leggi è tenuto a tutelare il rispetto delle regole di leale collaborazione che, appunto, nella disposizione censurata sono state violate, benché ammantate da apodittiche dichiarazioni di formale osservanza, in contrasto con la sostanza lesiva.

In conclusione, dalle sentenze nn. 378 e 339 del 2005, assunte da codesta ecc.ma Corte in riferimento ad un'unica fattispecie complessa concernente la nomina del Presidente dell'Autorità Portuale, si estrapolano taluni principi, ivi sanciti, che, ad avviso del patrocinio regionale, seppure in linea astratta incontrovertibili, risultano irrimediabilmente pregiudicati nel concreto dall'art. 61, comma 3, oggetto dell'odierna impugnazione.



Si tratta della nozione di intesa quale atto doveroso di codecisione tra Stato e Regione, non assimilabile ad un mero parere non vincolante della Regione. Inoltre, laddove sussiste il potere di codeterminazione tanto dello Stato quanto della Regione, le rispettive competenze sono poste sullo stesso livello. Infine, l'intesa tra Stato e Regione non rappresenta solo l'esito di un modello procedimentale, ma deve essere perseguita in tutte le fasi della procedura in modo serio e continuativo, "attraverso reiterate trattative", allo scopo di pervenire ad una soluzione positiva della vicenda.

Orbene, l'evidente astrattezza e generalità del comma 3 dell'art. 61 potrebbe generare effetti applicativi scardinanti l'intero assetto istituzionale tra Stato e Regioni in ogni settore normativo, eludendo tutto il complesso giurisprudenziale di legittimità intervenuto al riguardo. Peraltro, quale sistema alternativo teso a superare l'eventuale incaglio nel raggiungimento dell'intesa a tutela dell'incomprimibile salvaguardia di interessi pubblici prevalenti, sarebbe stato utile l'inserimento, nel disposto, di una clausola di cedevolezza nel caso di raggiungimento della prescritta intesa, atteso che le trattative devono essere reiterate anche a seguito della decisione unilaterale statale.

Si chiede, conseguentemente, a codesta ecc.ma Corte una pronuncia interpretativa della disposizione impugnata, in ossequio al principio di leale collaborazione consacrato nell'art. 120 della Costituzione, ovvero una pronuncia additiva del disposto normativo, nella parte in cui la delibera motivata del Consiglio dei Ministri non prevede la necessaria clausola di cedevolezza a fronte dell'intervenuta intesa.

P.Q.M.

Chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare la illegittimità costituzionale delle seguenti disposizioni del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito in legge con legge 4 aprile 2012, n. 35, pubblicata sulla G.U.R.I. n. 82 del 6 aprile 2012, S.O. n. 69:

art. 29, per violazione degli articoli 117, IV comma, 118 e 120 (in relazione al principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni) della Costituzione;

art. 40, comma 1, per violazione dell'art. 117, IV comma, della Costituzione;

art. 41, per violazione dell'art. 117, IV comma, della Costituzione;

art. 50, comma 1, per violazione degli articoli 117, IV comma, e 120 (in relazione al principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni) della Costituzione;

art. 53, comma 7, per violazione dell'art. 120 della Costituzione, in relazione al principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni;

art. 60, per violazione degli articoli 117, IV comma, e 120 (in relazione al principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni) della Costituzione;

art. 61, comma 3, per violazione dell'art. 120 (in relazione al principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni) della Costituzione, e dell'art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131.

Si depositeranno in allegato al ricorso:

1. delibera della Giunta Regionale n. 869 del 22 maggio 2012, di autorizzazione a proporre ricorso e affidamento dell'incarico di patrocinio per la difesa regionale;

2. testo del Programma nazionale di ristrutturazione del settore bieticolo-saccarifero, del 19 dicembre 2006, a cura del Dipartimento delle Politiche di sviluppo del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali;

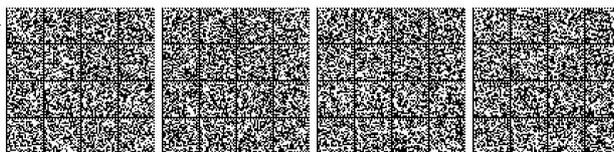
3. deliberazione della Giunta regionale del Veneto n. 1224 dell'8 maggio 2007, con l'allegato Accordo di riconversione produttiva dello stabilimento saccarifero di Porto Viro (RO);

- deliberazione della Giunta regionale del Veneto n. 983 del 21 aprile 2007, con l'allegato Accordo integrativo per la riconversione produttiva dello stabilimento saccarifero di Porto Viro (RO).

Treviso-Venezia-Roma, addì 4 giugno 2012

AVV. PROF. BAREL - AVV. ZANON

AVV. PALUMBO - AVV. MANZI



n. 90

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 12 giugno 2012
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Veneto - Esenzione della procedura di valutazione ambientale strategica (VAS), prevista dall'art. 6 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (Codice dell'ambiente) solo dei piani ed accordi contenenti progetti o interventi sottoposti a VIA - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della sfera di competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

- Legge della Regione Veneto 6 aprile 2012, n. 13, art. 40, comma 1.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, art. 6; decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, art. 5, convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 2011, n. 106.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato presso i cui Uffici domicilia in Roma. Via dei Portoghesi, 12;

Nei confronti della Regione Veneto, in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore*, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della L.R. 6 aprile 2012, n. 13, "Legge regionale finanziaria per l'esercizio 2012, pubblicata nel B.U.R. Veneto 10 aprile 2012, n. 28 quanto alle disposizioni di cui all'art. 40, comma 1, che inserisce il comma 1 bis nell'articolo 14 "Disposizioni transitorie in materia di Valutazione ambientale strategica — VAS" della legge regionale 26 giugno 2008, n. 4, per contrasto con l'art. 117, comma 2, lett. s della Costituzione.

La predetta legge della Regione Veneto viene impugnata con riferimento alle richiamate disposizioni, giusta delibera del Consiglio dei Ministri in data 25 maggio, depositata in estratto unitamente all'allegata relazione, per il seguente

MOTIVO

Illegittimità dell'art. 40, comma 1, della l.r. n. 13/2012, nella parte in cui inserisce il comma 1 bis nell'articolo 14 della legge regionale 26 giugno 2008, n. 4, per contrasto con l'art. 117, comma 2, lett. s) della Costituzione.

L'art. 40, recante "Modifica dell'articolo 14 della legge regionale 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" e disposizioni transitorie in materia di valutazione ambientale strategica per gli strumenti urbanistici attuativi", nella parte che si censura, così dispone:

"1. Dopo il comma 1 dell'articolo 14 "Disposizioni transitorie in materia di Valutazione ambientale strategica — VAS" della legge regionale 26 giugno 2008, n. 4 è inserito il seguente comma:

"1-bis. 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 GAS, 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".

Le nuove disposizioni regionali recano la disciplina dell'applicazione della VAS nel caso dell'adozione di strumenti attuativi dei piani urbanistici e sono dichiaratamente introdotte 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.

In particolare, il citato nuovo comma (lett. *a*) esenta dalla procedura di valutazione ambientale strategica (VAS) prevista dall'art. 6 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (codice dell'ambiente) i piani urbanistici (PUA) e gli accordi di programma attuativi di piani urbanistici generali non assoggettati a valutazione ambientale strategica nel caso in cui



prevedano progetti o interventi sul territorio non ricompresi negli elenchi di cui agli allegati II, III e IV della parte II del d.lgs. n. 152/06 citato (ovvero soggetti a valutazione di impatto ambientale, *VIA*).

Al contrario il medesimo comma (lett. *b*) prevede la sottoposizione a VAS di piani urbanistici attuativi di piani urbanistici generali già sottoposti a VAS ove prevedano la realizzazione di progetti ed interventi da sottoporre a VIA non previsti o non valutati in sede di approvazione del piano urbanistico di cui costituiscono attuazione.

L'art. 40, comma 1, della l.r. n. 13/2012, che inserisce il comma 1 bis nell'articolo 14 della legge regionale 26 giugno 2008, n. 4, è illegittimo per contrasto con l'art. 117, comma 2, lett. *s*) della Costituzione.

La disciplina regionale contrasta, infatti, con la disciplina statale sulla valutazione ambientale strategica, adottata dallo Stato nell'esercizio della propria competenza legislativa esclusiva in materia di tutela dell'ambiente ed ecosistema (art. 117, comma 2, lett. *s*, Cost.), e segnatamente con il disposto degli artt. 6 del d.lgs. n. 152/06 e 5 del d.l. n. 70/2011 (convertito con la l. n. 106/2011, che ha aggiunto l'ultimo comma all'art. 16 della l. n. 1150/1942).

L'art. 40 in esame, 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 perché esclude dalla VAS tutti i PUA e gli accordi di programma nel caso in cui non contengano un progetto o un intervento assoggettato a VIA a prescindere dalla sottoposizione a VAS del piano sovraordinato (lett. *a*).

Tale disposizione è in particolare in contrasto con l'art. 6, commi 2 lettere *a*) e *b*), (1) che prevede l'applicazione della VAS ad un insieme più ampio di casi e, con il comma 12, che dispone l'esclusione della VAS solo nei caso di varianti riguardanti singoli progetti.(2)

A mente della richiamata disciplina statale l'ambito di applicazione della VAS si riferisce, infatti a tutti i piani ed i programmi nei settori indicati dall'art. 6, comma 2, del codice dell'ambiente, tra cui in genere quelli sulla pianificazione territoriale e sulla destinazione dei suoli, tesi a definire il quadro di interventi anche se diversi da quelli per i quali è richiesta la VIA, con la conseguenza che, salvo quanto l'eccezione prevista dal comma 12, ogni piano deve e essere sottoposto alla procedura della VAS (o di assoggettabilità alla VAS nel caso del comma 3).

Inoltre, a differenza della disposizione regionale che ritiene di esserne attuazione, l'art. 5, comma 8, del d.l. n. 70/2011 prevede l'esenzione dalla VAS solo per lo strumento attuativo di piani urbanistici già sottoposti a VAS se non comportino variante e se lo strumento sovraordinato già definisca in sede di VAS determinate caratteristiche localizzative, gli indici di edificabilità e le tipologie degli interventi annessi, senza, perciò lire riferimento a collegamenti con i progetti sottoposti a VIA.(3)

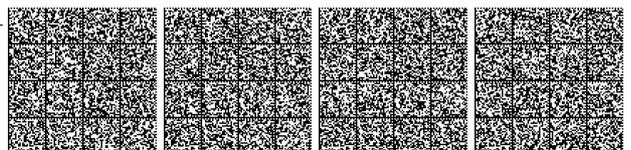
In contrasto con l'art. 5, comma 8, del d.l. n. 70/2011, la disposizione regionale fa, invece, riferimento ai fini dell'esenzione dalla VAS al fatto che i progetti non debbano essere sottoposti a VIA.

La censurata disposizione regionale non tiene, dunque, conto che il processo di VAS precede, ma non necessariamente determina, una procedura di VIA. Le due tipologie di valutazione agiscono, invero, in due fasi diverse su due oggetti diversi, con finalità diverse e complementari; mentre la VAS è una procedura che agisce per valutare gli effetti ambientali prodotti da piani o programmi (i determinanti, le pressioni e le risposte ambientali soprattutto), la VIA è una

(1) «Fatto salvo quanto disposto al comma 3. viene effettuata una valutazione per tutti i piani e i programmi: a) che sono elaborati per la valutazione e gestione della qualità dell'aria ambiente, per i settori agricolo, forestale, della pesca, energetico, industriale, dei trasporti, della gestione dei rifiuti e delle acque, delle telecomunicazioni, turistico, della pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli, e che definiscono il quadro di riferimento per l'approvazione, l'autorizzazione, l'area di localizzazione o comunque la realizzazione dei progetti elencati negli allegati II, III e IV del presente decreto; b) per i quali, in considerazione dei possibili impatti sulle finalità di conservazione dei siti designati come zone di protezione speciale per la conservazione degli uccelli selvatici e quelli classificati come siti di importanza comunitaria per la protezione degli habitat naturali e della flora e della fauna selvatica, si ritiene necessaria una valutazione d'incidenza ai sensi dell'articolo 5 del decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357. e successive modificazioni».(comma 2). «Per i piani ed i programmi di cui al comma 2 che determinano l'uso di piccole aree a livello locale e per le modifiche minori dei piani e dei programmi di cui al comma 2, la valutazione ambientale è necessaria qualora l'Autorità competente valuti che producano impatti significativi sull'ambiente, secondo le disposizioni di cui all'art. 12 e tenuto conto del diverso livello di sensibilità ambientale dell'area oggetto di intervento». (comma 3).

(2) «Per le modifiche dei piani e dei programmi elaborati per la pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli conseguenti a provvedimenti di autorizzazione di opere singole che hanno per legge l'effetto di variante ai suddetti piani e programmi, ferma restando l'applicazione della disciplina in materia di VIA, la valutazione ambientale strategica non è necessaria per la localizzazione delle singole opere».

(3) «Per semplificare le procedure di attuazione dei piani urbanistici ed evitare duplicazioni di adempimenti, all'articolo 16 della legge 17 agosto 1942. n. 1150. e successive modificazioni, è aggiunto, in fine, il seguente comma: «Lo strumento attuativo di piani urbanistici già sottoposti a valutazione ambientale strategica non è sottoposto a valutazione ambientale strategica né a verifica di assoggettabilità qualora non comporti variante e lo strumento sovraordinato in sede di valutazione ambientale strategica definisca l'assetto localizzativo delle nuove previsioni e delle dotazioni territoriali, gli indici di edificabilità, gli usi ammessi e i contenuti piani volumetrici, tipologici e costruttivi degli interventi, dettando i limiti e le condizioni di sostenibilità ambientale delle trasformazioni previste. Nei casi in cui lo strumento attuativo di piani urbanistici comporti variante allo strumento sovraordinato, la valutazione ambientale strategica e la verifica di assoggettabilità sono comunque limitate agli aspetti che non sono stati oggetto di valutazione sui piani sovraordinati. I procedimenti amministrativi di valutazione ambientale strategica e di verifica di assoggettabilità sono ricompresi nel procedimento di adozione e di approvazione del piano urbanistico o di loro varianti non rientranti nelle fattispecie di cui al presente comma».



procedura che agisce per valutare gli impatti ambientali (cioè le variazioni di stato delle componenti ambientali) causati da progetti od opere. Nella VAS le valutazioni sugli effetti ambientali devono poter influire in tutti i passaggi della pianificazione-progettazione, poichè il principio guida della VAS è quello di precauzione, che consiste nell'integrazione dell'interesse ambientale rispetto agli altri interessi (tipicamente socio-economici) che determinano piani e politiche, mentre il principio guida della VIA è quello, più immediatamente funzionale, della prevenzione del danno ambientale collegato alla realizzazione di un determinato progetto. (4)

Sotto altro aspetto la normativa regionale censurata sottopone a VAS (lett. *b*) il PUA o l'accordo attuativi di piani già sottoposti a VAS anche qualora il PUA o l'accordo riguardino una singola opera soggetta a VIA in contrasto con quanto disposto dall'art. 6, comma 12, del d.lgs. n. 152/2006, che non precede la VAS nel caso di realizzazione di opera singola anche qualora l'approvazione del progetto comporti variante, con conseguente duplicazione delle valutazioni.

Ne consegue che le citate disposizioni di cui all'art. 40 della l.r. n. 13/2012 (lett. *a* e lett. *b*) per quanto esposto sono in contrasto con la richiamata normativa statale dettata a tutela dell'ambiente e, pertanto, violano l'art. 117, comma 2, lett. *s*) della Costituzione che riserva la materia della "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" alla competenza statale legislativa esclusiva.

P.Q.M.

Si conclude affinché sia dichiarata l'illegittimità costituzionale delle disposizioni dell'art. 40, comma 1, della legge regionale n. 13/2012 censurate con il presente ricorso.

Si deposita l'estratto in originale della delibera del Consiglio dei Ministri del 25 maggio 2012 e l'allegata relazione.

L'Avvocato dello Stato: VENTURINI

12C0239

N. 91

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 13 giugno 2012
(della Regione Puglia)*

Atto e provvedimento amministrativo - Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo - Atti amministrativi sottoposti a intesa - Mancato raggiungimento dell'intesa richiesta con una o più Regioni per l'adozione di un atto amministrativo da parte dello Stato - Previsione che il Consiglio dei ministri, ove ricorrano gravi esigenze di tutela della sicurezza, della salute, dell'ambiente o dei beni culturali ovvero per evitare un grave danno all'Erario, possa, nel rispetto del principio di leale collaborazione, deliberare motivatamente l'atto anche senza l'assenso delle Regioni interessate - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata possibilità di attivazione da parte del Governo di meccanismi sostitutivi dell'intesa - Contrasto con i principi costituzionali che impongono la necessità dell'intesa con le singole Regioni di volta in volta interessate da un procedimento amministrativo statale - Violazione del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, nella legge 4 aprile 2012, n. 35, art. 61, comma 3.
- Costituzione, artt. 117, commi terzo e quarto, 118, commi primo e secondo, e 119, commi primo e secondo.

Ricorso della regione Puglia, in persona del Presidente *pro tempore* della Giunta regionale dott. Nicola Vendola, a ciò autorizzato con deliberazione della Giunta regionale n. 1066 del 4 giugno 2012, rappresentato e difeso dagli avv.

(4) L'obbligo di sottoporre in linea generale il piano, anche attuativo alla VAS, è, peraltro, di rilievo comunitario, posto che la disciplina nazionale riprende quella comunitaria, e segnatamente l'art. 3, commi 1 e 2, della direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 giugno 2001, che dispone la sottoposizione dei piani e programmi alla VAS in vari settori, tra cui quello della pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli, in disparte la previsione di interventi assoggettati alla VIA, come anche risulta dalla Relazione della Commissione europea al Consiglio ed al Parlamento europeo, al Comitato economico sociale ed al Comitato delle regioni del 14 settembre 2009 COM (2009) 469, ove la Commissione ritiene che debbano essere assoggettati perlomeno a verifica di assoggettabilità alla VAS «anche i piani ed i programmi che definiscono il quadro per successive autorizzazioni relativamente a progetti (non esclusivamente quelli indicati nella direttiva VIA)» (paragrafo 3).



ti prof. Marcello Cecchetti e Vittorio Triggiani ed elettivamente domiciliato presso lo studio del primo in Roma, Via Antonio Mordini n. 14 (pec.marcellocecchetti@pee.ordineavvocatifirenze.it), come da procura speciale a margine del presente atto;

Contro lo Stato, in persona del Presidente del Consiglio dei Ministri *pro tempore*, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale *in parte qua* dell'art. 61, comma 3, del d.l. 9 febbraio 2012, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo), convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* 6 aprile 2012, n. 82 S.O., per violazione degli articoli 117, commi terzo e quarto, 118, commi primo e secondo, 119, commi primo e secondo, della Costituzione, nonché del principio costituzionale di leale collaborazione.

1. — Con l'approvazione dell'art. 61, comma 3, del d.l. n. 5 del 2012, è stata introdotta nell'ordinamento la seguente disposizione legislativa: «Fatta salva la competenza legislativa esclusiva delle Regioni, in caso di mancato raggiungimento dell'intesa richiesta con una o più Regioni per l'adozione di un atto amministrativo da parte dello Stato, il Consiglio dei Ministri; ove ricorrano gravi esigenze di tutela della sicurezza, della salute dell'ambiente o dei beni culturali ovvero per evitare un grave danno all'erario può nel rispetto del principio di leale collaborazione deliberare motivatamente l'atto medesimo anche senza l'assenso delle Regioni interessate, nei sessanta giorni successivi alla scadenza del termine per la sua adozione da parte dell'organo competente. Qualora nel medesimo termine è comunque raggiunta l'intesa, il Consiglio dei Ministri delibera l'atto motivando con esclusivo riguardo alla permanenza dell'interesse pubblico».

2. — La Regione Puglia, con la deliberazione della Giunta indicata in epigrafe, ha espresso la volontà di impugnare davanti a questa Corte le disposizioni contenute nell'art. 61, comma 3, del d.l. n. 5 del 2012, come convertito in legge dalla legge n. 35 del 2012, perché costituzionalmente illegittime e lesive dell'autonomia che la Costituzione riconosce e garantisce alle Regioni, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, 118, primo e secondo comma, 119, primo e secondo comma, della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione.

L'illegittimità costituzionale che si denuncia con il presente ricorso si fonda sulle seguenti ragioni di

DIRITTO

3. — Illegittimità costituzionale dell'art. 61, comma 3, del d.l. n. 5 del 2012, come convertito in legge, per violazione degli artt. 117, terzo e quarto comma, 118, primo e secondo comma, 119, primo e secondo comma, nonché del principio di leale collaborazione, nella parte in cui consente al Governo di attivare meccanismi sostitutivi dell'intesa di una o più regioni interessate per l'adozione di un atto amministrativo statale anche quando tale intesa sia costituzionalmente necessaria, ponendosi così in contrasto con le norme costituzionali dalle quali dipende la stessa necessità costituzionale dell'intesa.

3.1. — Come già evidenziato, la disposizione che in questa sede si impugna prevede quanto segue: «Fatta salva la competenza legislativa esclusiva delle Regioni, in caso di mancato raggiungimento dell'intesa richiesta con una o più Regioni per l'adozione di un atto amministrativo da parte dello Stato il Consiglio dei Ministri, ove ricorrano gravi esigenze di tutela della sicurezza, della salute, dell'ambiente o dei beni culturali ovvero per evitare un grave danno all'erario può nel rispetto del principio di leale collaborazione, deliberare motivatamente l'atto medesimo, anche senza l'assenso delle Regioni interessate nei sessanta giorni successivi alla scadenza del termine per la sua adozione da parte dell'organo competente. Qualora nel medesimo termine è comunque raggiunta l'intesa, il Consiglio dei Ministri delibera l'atto motivando con esclusivo riguardo alla permanenza dell'interesse pubblico».

La disposizione in esame mira evidentemente a rendere possibile, in determinate circostanze, l'adozione unilaterale di atti amministrativi da parte dello Stato — ed in particolare da parte del Consiglio dei ministri — anche quando la legislazione vigente preveda la necessaria acquisizione dell'intesa di una o più Regioni. Questa disposizione legislativa è incostituzionale nei limiti e per le ragioni di seguito precisate.

3.2. - È evidente che una norma di rango legislativo dello Stato può intervenire in deroga ad altre disposizioni legislative previgenti, predisponendo per l'adozione di atti amministrativi un procedimento parzialmente differente da quello previsto da queste ultime. È altrettanto evidente, però, che gli atti legislativi statali incontrano un limite laddove il procedimento di adozione di un atto amministrativo sia (almeno) parzialmente vincolato da norme di rango costituzionale. E ciò è precisamente quel che accade nel caso di numerose norme legislative dell'ordinamento costituzionale italiano che prevedono la necessità dell'intesa regionale per la adozione di un determinato atto.



In altre parole, le fattispecie in cui la legge statale prevede che per l'adozione di un atto amministrativo debba essere necessariamente acquisita l'intesa di una o più Regioni, sono riconducibili a due differenti ordini di ipotesi, che possono in concreto anche cumularsi: la legge può prevedere l'intesa in base ad una valutazione di opportunità politica, ovvero perché essa è costituzionalmente necessaria.

Questa seconda evenienza, secondo la giurisprudenza costituzionale, può dipendere da una pluralità di circostanze. A titolo meramente esemplificativo, si considerino quelle che di seguito si illustrano.

3.3. — Innanzi tutto, deve essere evidenziato come la necessità costituzionale di una intesa con la Regione o con le Regioni interessate dall'adozione di un determinato atto amministrativo, da acquisite nell'ambito di un procedimento istituito e disciplinato da una legge statale, può dipendere dall'eventualità secondo la quale quest'ultima abbia avocato, con il meccanismo della c.d. "sussidiarietà legislativa", funzioni amministrative (e legislative) in ambiti di competenza regionale residuale o in ambiti di competenza concorrente (sentt. nn. 303 del 2003; 6 del 2004; 383 del 2005; 278 del 2010; 33, 79 e 165 del 2011).

Infatti, come è stato ripetutamente chiarito, anche di recente, da una giurisprudenza costituzionale ormai consolidata, l'intesa con la Regione o le Regioni interessate è «necessaria quando si debbano "operare le ragioni dell'esercizio unitario di date competenze e la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite alle regioni"»: così si è espressa, da ultimo, la sent. n. 139 del 2012, richiamando testualmente la sentenza n. 165 del 2011. Di quest'ultima pronuncia, in particolare, rileva il par. 8 del Considerato in dritto, laddove si legge che «questa Corte ha affermato con giurisprudenza costante, che, nei casi di attrazione in sussidiarietà di funzioni relative a materie rientranti nella competenza concorrente di Stato e Regioni, è necessario, per garantire il coinvolgimento delle Regioni interessate, il raggiungimento di un'intesa, il modo da contemperare le ragioni dell'esercizio unitario di date competenze e la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite alle Regioni (*ex plurimis*, sentenze n. 383 del 2005 e n. 6 del 2004)». Ancora, è possibile richiamare la sent. n. 278 del 2010, secondo cui è «ormai principio acquisito nel rapporto tra legislazione statale e legislazione regionale che quest'ultima possa venire spogliata della propria capacità di disciplinare la funzione amministrativa attratta in sussidiarietà, a condizione che ciò si accompagni alla previsione di un'intesa in sede di esercizio della funzione con cui poter recuperare un'adeguata autonomia, che l'ordinamento riserva non già al sistema regionale complessivamente inteso, quanto piuttosto alla specifica Regione che sia stata privata di un proprio potere (sentenze n. 383 e n. 62 del 2005, n. 6 del 2004 e n. 303 del 2003)» (così il par. 13 del Considerato in dritto).

3.4. — In secondo luogo, la necessità di una intesa con la Regione o con le Regioni interessate può dipendere dalla circostanza secondo la quale la legge statale interviene in un settore materiale caratterizzato da un "intreccio" di competenze legislative, statali e regionali (sent. n. 50 del 2005). A tale intreccio, consegue l'applicazione del canone della leale collaborazione che impone alla legge statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a salvaguardia delle loro competenze» (sentt. nn. 33 del 2011, 278 del 2010, 88 del 2009 e 219 del 2005). In determinate circostanze, come ha efficacemente messo in luce la giurisprudenza di questa Corte, lo strumento "adeguato" di coinvolgimento delle Regioni non può che essere l'intesa. Si veda, al riguardo, la sent. n. 168 del 2008, la quale ha avuto modo di precisare quanto segue: «Nel caso in cui un fondo istituito con legge statale incida su ambiti non riconducibili ad un'unica materia, devono distinguersi due ipotesi. Se una materia è nettamente prevalente sulle altre essa determina la competenza legislativa e, qualora questa sia statale; determina anche la legittimità del fondo con vincolo di destinazione. Se invece non vi è una materia sicuramente prevalente riconducibile alla competenza dello Stato, si applica il principio di leale collaborazione, che impone alla legge statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni; a salvaguardia delle loro competenze (sentenze n. 63 e n. 50 del 2008; n. 201 del 2007; n. 211 e n. 133 del 2006); strumenti che possono assumere, rispettivamente la forma di intese o pareri, a seconda del maggiore o minore impatto dell'intervento finanziario statale sulle competenze regionali» (così il par. 3.2.1. del Considerato in diritto).

3.5. - In terzo luogo, la necessità della previa intesa con la Regione o con le Regioni interessate può risultare imposta direttamente dal principio costituzionale di leale collaborazione, il quale dunque risulta chiaramente violato dalla mancata previsione legislativa dell'intesa o, come nel caso di specie, da meccanismi procedurali che rendano la suddetta intesa — pur formalmente prevista — non più necessaria e sostituibile con la deliberazione unilaterale dell'atto da adottare. Al riguardo, si può richiamare la sentenza di questa Corte n. 27 del 2010, nella quale «pur riconoscendosi come adeguato il livello di governo scelto dal legislatore [statale], si ritiene necessario il pieno coinvolgimento delle Regioni nella individuazione dei criteri da adottare per la realizzazione della riduzione del fondo da destinare alle comunità montane, esistendo, corre sostiene la Regione una connessione indissolubile» tra la funzione statale e quelle di competenza regionale. La sent. n. 27, appena citata, ritiene costituzionalmente necessaria la previsione legislativa di una intesa con la Conferenza unificata: ma nulla toglie che, in altre circostanze, il principio di leale collaborazione



imponga, per ragioni analoghe, la necessità che l'amministrazione precedente addivenga ad una intesa con la singola Regione o con le Regioni specificamente interessate.

3.6. — Alla luce delle considerazioni appena esposte, risulta agevole la seguente conclusione.

In tutti i casi in cui la acquisizione dell'intesa di parte regionale ai fini della adozione di un atto amministrativo statale sia costituzionalmente imposta, non può in alcun modo ritenersi consentita la previsione, ad opera della legislazione dello Stato., di forme di superamento in via unilaterale di tale intesa.

Espressamente in tal senso, del resto, depongono ormai numerose e significative pronunce di questa Corte. Si veda, ad es., la sent. n. 165 del 2011, secondo la quale «la previsione dell'intesa, imposta dal principio di leale collaborazione, implica che non sia legittima una norma contenente una “drastica previsione” della decisività della volontà di una sola parte, in caso di dissenso ma che siano necessarie «idonee procedure per consentire reiterate trattative volte a superare le divergenze» (*ex plurimis*, sentenze n. 121 del 2010, n. 24 del 2007, n. 339 del 2005). Solo nell'ipotesi di ulteriore esito negativo di tali procedure mirate all'accordo può essere rimessa al Governo una decisione unilaterale (in termini del tutto analoghi, si veda anche la sent. n. 33 del 2011, part. il par. 7.1.2. del Considerato in diritto).

Applicando tali principi al caso di specie, risulta chiaramente che l'art. 61, comma 3, del d.l. n. 5 del 2012, è costituzionalmente illegittimo nella parte in cui pretende di applicarsi in via generale e, dunque, anche a quei procedimenti amministrativi nel cui ambito l'intesa regionale sia costituzionalmente necessaria. Tale disposizione, infatti, contiene una “drastica previsione” della “decisività di una sola parte”, senza invece predisporre alcuno strumento procedurale al fine di spingere le parti all'accordo.

I parametri costituzionali violati dall'art. 61, comma 3, sono quelli che rendono di volta in volta obbligatoria la previsione della acquisizione dell'intesa nell'ambito del procedimento amministrativo considerato. Quindi, gli artt. 117, terzo e quarto comma, 118, primo e secondo comma, 119, primo e secondo comma, nonché il generale principio di leale collaborazione, ossia le disposizioni e i principi costituzionali che, secondo la giurisprudenza di questa Corte citata *supra* ai par. 3.3, 3.4 e 3.5, impongono la necessità dell'intesa con le singole Regioni di volta in volta interessate da un procedimento amministrativo statale.

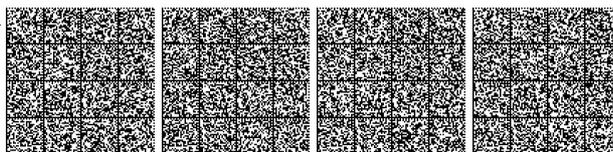
3.7. — In questa sede risulta opportuna un'ultima precisazione. La disposizione qui contestata stabilisce espressamente che viene «fatta salva la competenza legislativa esclusiva delle Regioni».

Una simile affermazione non può certo valere ad “evitare” la invocata declaratoria di incostituzionalità per due diversi ordini di ragioni. Innanzi tutto, perché non esclude che il meccanismo predisposto dall'art. 61 in questione possa applicarsi in tutti i casi — quali quelli evocati nei precedenti paragrafi — in cui lo Stato disponga di un titolo di competenza legislativa per istituire e disciplinare il procedimento amministrativo considerato, nonostante si incida (anche) in un ambito affidato alla competenza residuale regionale ex art. 117, quarto comma, Cost. Così è, ad esempio, per le ipotesi di avocazione in sussidiarietà di funzioni legislative (e amministrative) Ex art. 118, primo comma, Cost., o ancora per i casi di intreccio di materie evocati più sopra.

Tuttavia, anche a voler ammettere che l'inciso sopra richiamato della disposizione legislativa impugnata possa e debba leggersi — in forza del canone di interpretazione costituzionalmente orientata — nel senso di dover ritenere esclusa la praticabilità del meccanismo “semplificatorio” ivi prefigurato in tutti i casi in cui, altrimenti, risulterebbero violate prerogative regionali fondate sull'art. 117, quarto comma, Cost., deve considerarsi quanto segue.

Come si conta di aver reso evidente nelle pagine che precedono, le norme costituzionali idonee a fondare la necessità giuridica della previsione di una intesa con la Regione o le Regioni interessate non si riducono al solo art. 117, quarto comma, Cost. Basti pensare, al riguardo, che il meccanismo della “avocazione in sussidiarietà”, come è noto, può essere utilizzato dallo Stato anche in ambiti affidati dalla Costituzione — ed in specie dall'art. 117, terzo comma — alla competenza legislativa concorrente di Stato e Regioni. In questa sede, per brevità, è sufficiente ricordare che proprio i due leading cases in argomento riguardavano discipline ricondotte ad ambiti di potestà concorrente: la sent. n. 303 del 2003 concerneva il “governo del territorio”, mentre la sent. n. 6 del 2004 la “produzione e distribuzione nazionale della energia”. Ed è appena il caso di precisare che anche il fenomeno dell'intreccio di materie”, come è ovvio, può prendere corpo in modo tale da coinvolgere, a fianco di materie di competenza esclusiva dello

Stato, materie di competenza concorrente ex art. 117, terzo comma, Cost.



P.Q.M.

Si chiede che questa Ecc.ma Corte costituzionale, in accoglimento del presente ricorso, dichiari l'illegittimità costituzionale dell'art. 61, comma 3, del d.l. 9 febbraio 2012, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e sviluppo), convertito in legge con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35, nei limiti e nei termini sopra esposti.

Con ossequio.

Bari-Roma, addì 4 giugno 2012

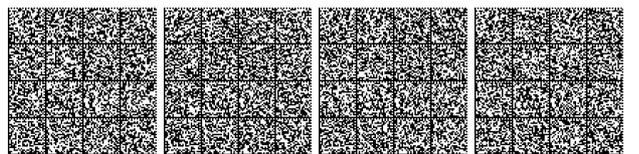
L'avv. Cecchetti - Triggiani

12C0240

ALFONSO ANDRIANI, *redattore*
DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2012-GUR-030) Roma, 2012 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. - S.





MODALITÀ PER LA VENDITA

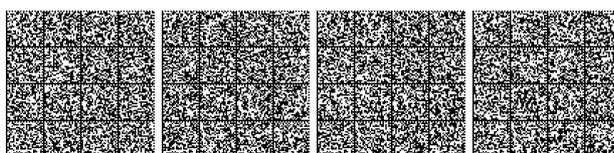
La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- **presso l'Agenzia dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. in ROMA,
piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-85082147**
- **presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti www.ipzs.it e
www.gazzettaufficiale.it.**

L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato
Direzione Marketing e Vendite
Via Salaria, 1027
00138 Roma
fax: 06-8508-3466
e-mail: informazioni@gazzettaufficiale.it

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.





GAZZETTA UFFICIALE

 DELLA REPUBBLICA ITALIANA

**CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)
 validi a partire dal 1° GENNAIO 2012**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

		CANONE DI ABBONAMENTO
Tipo A	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: (di cui spese di spedizione € 257,04)* (di cui spese di spedizione € 128,52)*	- annuale € 438,00 - semestrale € 239,00
Tipo B	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: (di cui spese di spedizione € 19,29)* (di cui spese di spedizione € 9,64)*	- annuale € 68,00 - semestrale € 43,00
Tipo C	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti della UE: (di cui spese di spedizione € 41,27)* (di cui spese di spedizione € 20,63)*	- annuale € 168,00 - semestrale € 91,00
Tipo D	Abbonamento ai fascicoli della serie destinata alle leggi e regolamenti regionali: (di cui spese di spedizione € 15,31)* (di cui spese di spedizione € 7,65)*	- annuale € 65,00 - semestrale € 40,00
Tipo E	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: (di cui spese di spedizione € 50,02)* (di cui spese di spedizione € 25,01)*	- annuale € 167,00 - semestrale € 90,00
Tipo F	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, e dai fascicoli delle quattro serie speciali: (di cui spese di spedizione € 383,93)* (di cui spese di spedizione € 191,46)*	- annuale € 819,00 - semestrale € 431,00

N.B.: L'abbonamento alla GURI tipo A ed F comprende gli indici mensili

CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO

Abbonamento annuo (incluse spese di spedizione) € **56,00**

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI

(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, <i>concorsi</i> , prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo Conto Riassuntivo del Tesoro, prezzo unico	€ 6,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI ED APPALTI

(di cui spese di spedizione € 128,06)* - annuale € **300,00**
 (di cui spese di spedizione € 73,81)* - semestrale € **165,00**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

(di cui spese di spedizione € 39,73)* - annuale € **86,00**
 (di cui spese di spedizione € 20,77)* - semestrale € **55,00**

Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,00
 (€ 0,83+ IVA)

Sulle pubblicazioni della 5ª Serie Speciale e della Parte II viene imposta I.V.A. al 21%.

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo € **190,00**
 Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5% € **180,50**
 Volume separato (oltre le spese di spedizione) € 18,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

Per l'estero i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli, vengono stabilite, di volta in volta, in base alle copie richieste. Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

N.B. - La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C.





€ 10,00

