

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Giovedì, 27 dicembre 2012

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

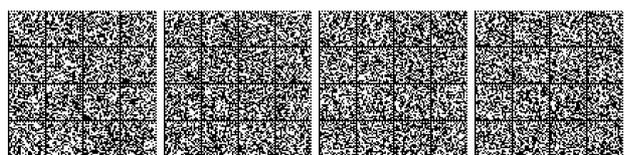
DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENULA, 70 - 00186 ROMA  
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - VIA SALARIA, 1027 - 00138 ROMA - CENTRALINO 06-85081 - LIBRERIA DELLO STATO  
PIAZZA G. VERDI, 1 - 00198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

**AVVISO AGLI ABBONATI**

Si informano i Gentili Abbonati che dal 3 dicembre i canoni di abbonamento per l'anno 2013 sono pubblicati nelle ultime pagine di tutti i fascicoli della Gazzetta Ufficiale. Si ricorda che l'abbonamento decorre dalla data di attivazione e scade dopo un anno od un semestre successivo a quella data a seconda della tipologia di abbonamento scelto. Per il rinnovo dell'abbonamento i Signori abbonati sono pregati di usare il modulo di sottoscrizione che verrà inviato per posta e di seguire le istruzioni ivi riportate per procedere al pagamento.

**CORTE COSTITUZIONALE**  
**EDIZIONE STRAORDINARIA**





# S O M M A R I O

## SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. **287.** Sentenza 11 - 19 dicembre 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Formazione professionale - Tirocini formativi e di orientamento non curricolari - Disciplina statale sui requisiti che devono essere posseduti dai soggetti che li promuovono, nonché sulla durata e sui destinatari degli stessi - Ricorsi delle Regioni Liguria, Umbria, Toscana, Emilia-Romagna e Sardegna - Misure che esorbitano dalla materia della formazione aziendale o interna, di competenza statale ed invadono l'ambito di competenza normativa residuale delle Regioni in materia di istruzione e formazione professionale - Illegittimità costituzionale - Assorbimento degli ulteriori parametri.**

- D.L. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148), art. 11.
- Costituzione, art. 117, quarto comma; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10 (Costituzione, artt. 117, sesto comma, e 118). . . . .

Pag. 1

N. **288.** Sentenza 11 - 19 dicembre 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Imposte e tasse - Norme della Regione Marche - Tassa automobilistica regionale - Veicolo sottoposto a fermo amministrativo o giudiziario - Esclusione, a decorrere dall'anno di imposta 2012, della esenzione dal pagamento prevista dalla normativa statale - Appartenenza della tassa automobilistica regionale alla categoria dei tributi regionali derivati - Conseguente impossibilità di escludere esenzioni, detrazioni e deduzioni già disposte dalla legge statale - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tributi erariali - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Marche 28 dicembre 2011, n. 28, art. 10.
- Costituzione, artt. 117, secondo comma, lettera e), e 119, secondo comma; d.l. 30 dicembre 1982, n. 953, convertito nella legge 28 febbraio 1983, n. 53, art. 5, comma 36.

**Fauna - Norme della Regione Marche - Immissione nei corsi d'acqua della trota iridea - Contrasto con la normativa statale che vieta espressamente la reintroduzione, l'introduzione ed il ripopolamento in natura di specie e popolazioni non autoctone - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente - Illegittimità costituzionale in parte qua.**

- Legge della Regione Marche 28 dicembre 2011, n. 28, art. 22.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera s); d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357, art. 12, comma 3. . . . .

Pag. 6

N. **289.** Sentenza 11 - 19 dicembre 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Impiego pubblico - Norme della Regione Abruzzo - Struttura organizzativa che cura la pubblicazione del Bollettino Ufficiale della Regione - Contratti di collaborazione coordinata e continuativa - Proroga senza un limite massimo prefissato - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento civile - Illegittimità costituzionale - Assorbimento degli ulteriori profili.**

- Legge della Regione Abruzzo 9 dicembre 2010, n. 51, art. 6, comma 2.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera l) (artt. 3, 97, e 117, terzo comma) . . . . .

Pag. 10



## N. 290. Sentenza 11 - 19 dicembre 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Impiego pubblico - Norme della Regione Sardegna - Personale regionale e degli enti regionali cui sia conferito l'incarico di coordinatore dei programmi integrati d'area - Riconoscimento di un'indennità aggiuntiva - Contrasto con la normativa statale secondo cui ogni regolamentazione del trattamento economico nel pubblico impiego è rimessa in forma esclusiva alla contrattazione collettiva - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile - Illegittimità costituzionale - Assorbimento degli ulteriori profili.**

- Legge della Regione Sardegna 4 agosto 2011, n. 16, art. 8.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera l) (artt. 3, 97, e 117, terzo comma; statuto della Regione Sardegna, artt. 3, 4 e 5).....

Pag. 13

## N. 291. Sentenza 11 - 19 dicembre 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Commercio - Norme della Regione Toscana - Esclusione dell'applicabilità della disciplina statale, riprodottriva di norme comunitarie, delle autorizzazioni al commercio su aree pubbliche e delle connesse concessioni di posteggio - Invocazione di "motivi imperativi d'interesse generale" - Violazione dell'obbligo di osservanza dei vincoli comunitari - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Toscana 28 novembre 2011, n. 63, art. 6.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lettera e); d.lgs. 26 marzo 2010, n. 59, art. 16; direttiva CE 12 dicembre 2006, n. 123, art. 12.....

Pag. 16

## N. 292. Sentenza 11 - 19 dicembre 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Sanità pubblica - Norme della Regione Campania - Istituzioni sanitarie private autorizzate - "Accreditamento temporaneo" per le strutture che abbiano accettato il sistema di pagamento a prestazione, nonché "accreditamento provvisorio" per le strutture nuove - Obbligo per le Regioni di procedere all'accreditamento definitivo o istituzionale - Ricorso del Governo - Eccezioni inammissibilità per censura di normativa inserita nel quadro emergenziale mirante all'attuazione del Piano di rientro - Reiezione.**

- Legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 4, art. 1, commi 237-undecies, 237-duodecies, 237-sexdecies, 237-vicies e 237-vicies-ter, come modificato dall'art. 1, comma 1, della legge della Regione Campania 14 dicembre 2011, n. 23.
- Costituzione, art. 117, terzo comma

**Sanità pubblica - Norme della Regione Campania - Istituzioni sanitarie private autorizzate - "Accreditamento temporaneo" per le strutture che abbiano accettato il sistema di pagamento a prestazione, nonché "accreditamento provvisorio" per le strutture nuove - Obbligo per le Regioni di procedere all'accreditamento definitivo o istituzionale - Ricorso del Governo - Eccezioni inammissibilità per sospensione da parte del Commissario *ad acta* dei provvedimenti che hanno attuato le norme censurate - Reiezione.**

- Legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 4, art. 1, commi 237-undecies, 237-duodecies, 237-sexdecies, 237-vicies e 237-vicies-ter, come modificato dall'art. 1, comma 1, della legge della Regione Campania 14 dicembre 2011, n. 23.
- Costituzione, art. 117, terzo comma.



**Sanità pubblica - Norme della Regione Campania - Istituzioni sanitarie private autorizzate - “Accreditamento temporaneo” per le strutture che abbiano accettato il sistema di pagamento a prestazione, nonché “accreditamento provvisorio” per le strutture nuove - Obbligo per le Regioni di procedere all’accreditamento definitivo o istituzionale - Previsione di una procedura che postone la verifica dei “requisiti ulteriori”, rispetto a quelli minimi necessari per l’autorizzazione, al riconoscimento dell’accreditamento - Contrasto con la normativa statale, avente natura di principio fondamentale, secondo cui l’accreditamento istituzionale definitivo può essere concesso solo dopo la verifica del possesso dei requisiti ulteriori - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente della tutela della salute - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriore censura.**

- Legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 4, art. 1, commi 237-undecies e 237-duodecies, come modificato dall’art. 1, comma 1, della legge della Regione Campania 14 dicembre 2011, n. 23.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; d.lgs 30 dicembre 1992, n. 502, art. 8-*quater*; (legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 796, lettera t)).

**Sanità pubblica - Norme della Regione Campania - Istituzioni sanitarie private autorizzate - “Accreditamento temporaneo” per le strutture che abbiano accettato il sistema di pagamento a prestazione, nonché “accreditamento provvisorio” per le strutture nuove - Obbligo per le Regioni di procedere all’accreditamento definitivo o istituzionale - Possibilità di attivare automaticamente, negli ambiti territoriali delle comunità montane, l’accreditamento istituzionale per le strutture sanitarie e socio-sanitarie in possesso del solo titolo autorizzativo e dei requisiti previsti dai regolamenti regionali - Mancata verifica caso per caso degli ulteriori requisiti stabiliti dalla normativa statale, avente natura di principio fondamentale - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente della tutela della salute - Illegittimità costituzionale.**

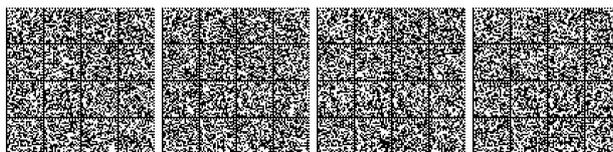
- Legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 4, art. 1, comma 237-*vicies-ter*, come aggiunto dall’art. 1, comma 1, della legge della Regione Campania 14 dicembre 2011, n. 23.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, art. 8-*quater*.

**Sanità pubblica - Norme della Regione Campania - Istituzioni sanitarie private autorizzate - “Accreditamento temporaneo” per le strutture che abbiano accettato il sistema di pagamento a prestazione, nonché “accreditamento provvisorio” per le strutture nuove - Obbligo per le Regioni di procedere all’accreditamento definitivo o istituzionale - Procedura che deroga al termine ultimo di conclusione del procedimento, fissato dalla legislazione nazionale, in riferimento a talune ipotesi che riguardano accordi di riconversione di prestazioni sanitarie eccedenti il fabbisogno sanitario regionale - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente della tutela della salute - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 4, art. 1, comma 237-*sexdecies*, come modificato dall’art. 1, comma 1, della legge della Regione Campania 14 dicembre 2011, n. 23.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; d.lgs 30 dicembre 1992, n. 502, art. 8-*quater*; legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 796, lettera t).

**Sanità pubblica - Norme della Regione Campania - Istituzioni sanitarie private autorizzate - “Accreditamento temporaneo” per le strutture che abbiano accettato il sistema di pagamento a prestazione, nonché “accreditamento provvisorio” per le strutture nuove - Obbligo per le Regioni di procedere all’accreditamento definitivo o istituzionale - Strutture di fisiokinesiterapia già provvisoriamente accreditate - Possibilità di presentare domanda di accreditamento istituzionale per l’area socio-sanitaria, diversa e più ampia rispetto a quella oggetto di autorizzazione - Sostanziale configurazione di una “autorizzazione implicita”, in contrasto con la normativa statale di principio - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente della tutela della salute - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 4, art. 1, comma 237-*vicies*, come modificato dall’art. 1, comma 1, della legge della Regione Campania 14 dicembre 2011, n. 23.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; d.lgs 30 dicembre 1992, n. 502, art. 8-*quater*. . . . .



## N. 293. Sentenza 11 - 19 dicembre 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Opere pubbliche - Elenco-anagrafe nazionale delle opere pubbliche incompiute - Inclusione delle opere di competenza regionale - Ricorso della Regione Veneto - Costituzione in giudizio del Presidente del Consiglio dei ministri oltre il termine perentorio - Inammissibilità.**

- D.L. 6 dicembre 2011, n. 201 (convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214), art. 44-bis, comma 4.
- Costituzione, artt. 97, 117, 118 e 120; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 19, comma 3.

**Opere pubbliche - Elenco-anagrafe nazionale delle opere pubbliche incompiute - Disciplina con regolamento ministeriale delle modalità di formazione della graduatoria e dei criteri di iscrizione nell'elenco, tra i quali lo stato di avanzamento dei lavori e la conclusione prossima delle opere - Previsione che siano incluse anche le opere di competenza regionale - Ricorso della Regione Veneto - Asserita invasione delle attribuzioni regionali - Asserita violazione del principio di leale collaborazione per mancata previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni - Insussistenza - Elenco avente finalità di mero coordinamento dei dati, espressione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di coordinamento informativo statistico e informatico - Non fondatezza delle questioni.**

- D.L. 6 dicembre 2011, n. 201 (convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214), art. 44-bis.
- Costituzione, artt. 117, 118 e 120.

**Opere pubbliche - Elenco-anagrafe nazionale delle opere pubbliche incompiute - Previsione che vi siano incluse anche le opere di competenza regionale ed articolazione a livello regionale dell'elenco-anagrafe presso gli assessorati regionali competenti per le opere pubbliche - Previsione che eccede le finalità del coordinamento dei dati - Violazione della competenza legislativa regionale in materia di organizzazione regionale in relazione alla individuazione degli assessorati regionali quali uffici competenti per la tenuta degli elenchi - Illegittimità costituzionale *in parte qua* - Assorbimento dell'ulteriore censura.**

- D.L. 6 dicembre 2011, n. 201 (convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214), art. 44-bis, comma 4.
- Costituzione, art. 117, quarto comma (art. 97). . . . .

Pag. 29

## N. 294. Sentenza 11 - 19 dicembre 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Impiego pubblico - Trattamento economico - Riduzione nella misura del 5% per le retribuzioni oltre i 90.000 euro, e nella misura del 10% per le retribuzioni oltre i 150.000 euro, nel periodo dal 1° gennaio 2011 al 31 dicembre 2013 - Ricorso della Regione Liguria - Sopravvenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione censurata - Questione divenuta priva di oggetto - Inammissibilità.**

- D.L. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 9, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, 36, 39, 117, commi terzo e quarto, e 119. . . . .

Pag. 33

## N. 295. Sentenza 11 - 19 dicembre 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Magistrati - Magistrati ordinari - Indennità giudiziaria - Situazioni di sospensione delle funzioni in cui l'indennità non viene corrisposta - Esclusione dal novero delle predette situazioni dell'astensione obbligatoria per maternità - Riconoscimento del diritto alla prestazione indennitaria, in base al diritto vivente, solo per l'avvenire - Asserita violazione del principio di ragionevolezza e di eguaglianza - Asserita violazione dei principi costituzionali in materia di protezione della famiglia, della maternità e dell'infanzia - Insussistenza - Non fondatezza della questione.**

- Legge 19 febbraio 1981, n. 27, art. 3, primo comma, in combinato disposto con l'art. 1, comma 325, della legge 30 novembre 2004, n. 311.
- Costituzione, artt. 3, 29, 30, 31 e 37. . . . .

Pag. 36



## N. 296. Sentenza 11 - 19 dicembre 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Ordinanza dibattimentale - Interventi in giudizio dell'Associazione Senza Limiti Onlus e di A.N.F.A.S.S. Onlus - Inosservanza del prescritto termine perentorio - Inammissibilità.**

- Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 3.
- Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 3.

**Assistenza - Norme della Regione Toscana - Prestazioni di tipo residenziale a favore di persone disabili - Quota di compartecipazione dovuta dalla persona assistita ultra-sessantacinquenne - Calcolo in base alla situazione reddituale e patrimoniale del coniuge e dei parenti in linea retta entro il primo grado - Ricorso del Governo - Asserito contrasto con una norma statale espressiva del principio di rilevanza della situazione economica del solo assistito, costituente livello essenziale delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale - Insussistenza - Erroneità del presupposto interpretativo - Non fondatezza della questione.**

- Legge della Regione Toscana 18 dicembre 2008, n. 66, art. 14, comma 2, lettera c).
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera m); d.lgs. 31 marzo 1998, n. 109, art. 3, comma 2-ter.....

Pag. 41

## N. 297. Sentenza 11 - 19 dicembre 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Assistenza - Disciplina statale dell'Indicatore della Situazione Economica Equivalente (ISEE) - Ricorso della Regione Veneto - Costituzione in giudizio del Presidente del Consiglio dei ministri - Mancato rispetto del termine perentorio - Inammissibilità.**

- Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 19, comma 3.

**Assistenza - Disciplina statale dell'Indicatore della Situazione Economica Equivalente (ISEE), utilizzabile come soglia per l'accesso a prestazioni agevolate di assistenza sociale - Procedimento per la modifica dell'ISEE riservato alla competenza del Presidente del Consiglio dei ministri di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti - Omessa partecipazione delle Regioni - Violazione del principio di leale collaborazione - Incidenza della competenza esclusiva statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni civili e sociali in tema di LIVEAS, sulla competenza legislativa residuale delle Regioni in materia di servizi sociali - Necessità che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui alla norma censurata sia emanato "d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281" - Illegittimità costituzionale in parte qua.**

- D.L. 6 dicembre 2011, n. 201 (convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214), art. 5, primo e secondo periodo dell'unico comma.
- Costituzione, artt. 117, quarto comma, 118, primo e secondo comma, e 119.

**Assistenza - Disciplina statale dell'Indicatore della Situazione Economica Equivalente (ISEE), utilizzabile come soglia per l'accesso a prestazioni agevolate di assistenza sociale - Procedimento per la modifica dell'ISEE - Adozione con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, non qualificato espressamente come "regolamento" - Asserita surrettizia delegificazione, in contrasto con la disciplina della potestà regolamentare fissata dalla legge n. 400 del 1988 - Asserita violazione delle attribuzioni regionali - Ricorso della Regione Veneto - *Ius superveniens* che modifica la norma impugnata - Cessazione della materia del contendere.**

- D.L. 6 dicembre 2011, n. 201 (convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214), art. 5, terzo periodo dell'unico comma, nel testo originario.
- Costituzione, artt. 3 e 117, terzo e quarto comma.



**Assistenza - Disciplina statale dell'Indicatore della Situazione Economica Equivalente (ISEE) utilizzabile come soglia per l'accesso a prestazioni agevolate di assistenza sociale - Modifica dell'ISEE - Riassegnazione dei risparmi ottenuti al Ministero del lavoro e delle politiche sociali per l'attuazione di politiche sociali e assistenziali - Attuazione mediante un procedimento statale senza previa intesa con le Regioni - Ricorso della Regione Veneto - Asserita violazione del principio di leale collaborazione - Insussistenza - Riconducibilità della norma censurata alla competenza esclusiva statale in materia di sistema contabile e finanziario dello Stato e difetto di incidenza su alcuna competenza della Regione - Non fondatezza della questione.**

- D.L. 6 dicembre 2011, n. 201 (convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214), art. 5, quarto, quinto e sesto periodo dell'unico comma, corrispondenti agli attuali quinto, sesto e settimo.
- Costituzione, artt. 3, 117, terzo e quarto comma, 118, primo e secondo comma, e 119. . . . .

Pag. 49

N. 298. Sentenza 11 - 19 dicembre 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Bilancio e contabilità pubblica - Istruzione - Autorizzazione della spesa di 242 milioni di euro per l'anno 2012 a sostegno delle scuole paritarie, con prioritaria destinazione a favore di quelle dell'infanzia - Lamentata riduzione del finanziamento e incertezza sulle modalità della sua erogazione - Ricorso della Regione Veneto - Asserita violazione del principio pluralistico della libertà della scuola - Asserita violazione della libertà di scelta tra scuola statale e scuola paritaria - Asserita violazione del canone di buon andamento dell'amministrazione - Censure riferite a parametri che non ridondano in una lesione delle attribuzioni regionali - Inammissibilità della questione.**

- Legge 12 novembre 2011, n. 183, art. 33, comma 16.
- Costituzione, artt. 3, 30, 33, 34 e 97.

**Bilancio e contabilità pubblica - Istruzione - Autorizzazione della spesa di 242 milioni di euro per l'anno 2012 a sostegno delle scuole paritarie, con prioritaria destinazione a favore di quelle dell'infanzia - Lamentata riduzione del finanziamento e incertezza sulle modalità della sua erogazione - Ricorso della Regione Veneto - Asserita violazione del riparto di competenze in materia di istruzione - Asserita violazione dell'autonomia finanziaria regionale - Asserita violazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza - Asserita violazione del principio di leale collaborazione - Insussistenza - Non fondatezza della questione.**

- Legge 12 novembre 2011, n. 183, art. 33, comma 16.
- Costituzione, artt. 117, 118, 119 e 120. . . . .

Pag. 60

N. 299. Sentenza 11 - 19 dicembre 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Commercio - Disciplina degli orari e della chiusura domenicale o festiva degli esercizi commerciali - Esclusione di limiti e prescrizioni legali - Scelte rimesse al libero apprezzamento dell'esercente - Ricorsi delle Regioni Veneto, Sicilia, Lombardia, Toscana, Friuli-Venezia Giulia - Costituzione in giudizio del Presidente del Consiglio dei ministri oltre il termine perentorio - Inammissibilità.**

- Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 19, comma 3.

**Commercio - Disciplina degli orari e della chiusura domenicale o festiva degli esercizi commerciali - Esclusione di limiti e prescrizioni legali - Scelte rimesse al libero apprezzamento dell'esercente - Ricorso della Regione Lazio - Asserita violazione del principio di eguaglianza per disparità di trattamento tra grandi distribuzioni e piccoli commercianti in danno di questi ultimi - Questione insufficientemente motivata - Inammissibilità.**

- D.l. 6 dicembre 2011, n. 201 (convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214), art. 31, comma 1.
- Costituzione, art. 3.



**Commercio - Disciplina degli orari e della chiusura domenicale o festiva degli esercizi commerciali - Esclusione di limiti e prescrizioni legali - Scelte rimesse al libero apprezzamento dell' esercente - Ricorso della Regione Piemonte - Asserito difetto dei presupposti per la decretazione d'urgenza - Questione non motivata - Inammissibilità.**

- D.l. 6 dicembre 2011, n. 201 (convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214), art. 31, comma 1.
- Costituzione, art. 77.

**Commercio - Disciplina degli orari e della chiusura domenicale o festiva degli esercizi commerciali - Esclusione di limiti e prescrizioni legali - Scelte rimesse al libero apprezzamento dell' esercente - Ricorsi delle Regioni Piemonte, Veneto, Sicilia, Lazio, Lombardia, Sardegna, Toscana e Friuli-Venezia Giulia - Asserita violazione della competenza legislativa regionale nella materia residuale o statutaria del commercio - Asserita violazione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente del governo del territorio - Asserita violazione della potestà regolamentare regionale - Asserita violazione del principio di leale collaborazione - Insussistenza - Disciplina che attua un principio di liberalizzazione, riconducibile alla competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza - Non fondatezza delle questioni.**

- D.l. 6 dicembre 2011, n. 201 (convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214), art. 31, comma 1.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, terzo, quarto e sesto; statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, art. 4; statuto della Regione siciliana, art. 14, lett. *d*) ed *e*).

**Commercio - Disciplina degli orari e della chiusura domenicale o festiva degli esercizi commerciali - Esclusione di limiti e prescrizioni legali - Scelte rimesse al libero apprezzamento dell' esercente - Ricorso della Regione Lombardia - Asserita violazione dell'obbligo di osservanza dei vincoli comunitari per il contrasto della norma censurata con i principi generali dell'ordinamento comunitario in materia di libera circolazione dei servizi e con il principio della massima liberalizzazione delle attività economiche - Insussistenza - Erroneità del presupposto interpretativo - Non fondatezza della questione.**

- D.l. 6 dicembre 2011, n. 201 (convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214), art. 31, comma 1.
- Costituzione, art. 117, primo comma; direttiva 2006/123/CE.

**Commercio - Disciplina degli orari e della chiusura domenicale o festiva degli esercizi commerciali - Esclusione di limiti e prescrizioni legali - Scelte rimesse al libero apprezzamento dell' esercente - Ricorsi delle Regioni Veneto, Lombardia e Toscana - Asserita violazione della autonomia amministrativa regionale e pregiudizio alla possibilità di attribuire funzioni amministrative ai comuni - Insussistenza - Non fondatezza della questione.**

- D.l. 6 dicembre 2011, n. 201 (convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214), art. 31, comma 1.
- Costituzione, art. 118.

**Commercio - Disciplina degli orari e della chiusura domenicale o festiva degli esercizi commerciali - Esclusione di limiti e prescrizioni legali - Scelte rimesse al libero apprezzamento dell' esercente - Possibilità di introdurre limiti alla libertà di apertura solo per motivi relativi alla tutela della salute dei lavoratori, dell'ambiente e dei beni culturali - Ricorso della Regione Sardegna - Asserita violazione delle attribuzioni regionali per l'impossibilità di valutare altri motivi imperativi d'interesse generale - Insussistenza - Disciplina che attua un principio di liberalizzazione, riconducibile alla competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza - Non fondatezza della questione.**

- D.l. 6 dicembre 2011, n. 201 (convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214), art. 31, comma 2.
- Costituzione, art. 117, quarto comma; statuto della Regione Sardegna, artt. 3, 4 e 5.



**Commercio - Disciplina degli orari e della chiusura domenicale o festiva degli esercizi commerciali - Esclusione di limiti e prescrizioni legali - Scelte rimesse al libero apprezzamento dell'esercente - Ricorso della Regione Lombardia - Richiesta alla Corte di sollevare una questione pregiudiziale dinanzi alla Corte di giustizia - Assorbimento nella decisione di non fondatezza.**

- D.l. 6 dicembre 2011, n. 201 (convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214), art. 31, comma 1.

**Commercio - Disciplina degli orari e della chiusura domenicale o festiva degli esercizi commerciali - Esclusione di limiti e prescrizioni legali - Scelte rimesse al libero apprezzamento dell'esercente - Ricorso delle Regioni Piemonte, Veneto e Lazio - Istanza di sospensione dell'efficacia delle norme impugnate - Assorbimento nella decisione di non fondatezza.**

- D.l. 6 dicembre 2011, n. 201 (convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214), art. 31, comma 1.....

Pag. 67

N. 300. Sentenza 11 - 19 dicembre 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Imposte e tasse - Tassa sulle unità da diporto - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Costituzione in giudizio del Presidente del Consiglio dei ministri oltre il termine perentorio - Inammissibilità.**

- D.l. 6 dicembre 2011, n. 201 (convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214), art. 16, commi 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 e 10.
- Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 19, comma 3.

**Imposte e tasse - Tassa sulle unità da diporto - Riduzione della tassa di stazionamento per le imbarcazioni utilizzate dai proprietari residenti nei comuni ubicati nelle isole minori e nella laguna di Venezia - Mancata estensione di eguale regime anche ai comuni ubicati nella laguna di Marano-Grado - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Asserita lesione del principio di ragionevolezza - Insufficiente motivazione della ridondanza della censura su parametri competenziali - Inammissibilità della questione.**

- D.l. 6 dicembre 2011, n. 201 (convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214), art. 16, comma 3.
- Costituzione, art. 3.

**Imposte e tasse - Tassa sulle unità da diporto - Disciplina della tassa di stazionamento - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - *Ius superveniens* che ha modificato le norme censurate - Mancata applicazione *medio tempore* delle norme abrogate o modificate - Cessazione della materia del contendere.**

- D.l. 6 dicembre 2011, n. 201 (convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214), art. 16, commi 2, 4, 5, 6, 7, 8, 9 e 10.
- Costituzione, artt. 3, 117, terzo comma, e 119; statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 4, 5, 8, 48, 51, primo comma.; d.lgs. 25 maggio 2001, n. 265, artt. 1 e 5, comma 5; d.lgs. 1 aprile 2004, n. 111, artt. 9 e 11, comma 1.

**Imposte e tasse - Tassa sulle unità da diporto - Imposta sugli aeromobili privati - Ricorso della Regione Sardegna - *Ius superveniens* che ha modificato le norme censurate - Mancata applicazione *medio tempore* delle norme abrogate o modificate - Cessazione della materia del contendere.**

- D.l. 6 dicembre 2011, n. 201 (convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214), art. 16, commi da 2 a 15-bis.
- Costituzione, artt. 117, terzo comma, e 119; statuto speciale della Regione Sardegna, artt. 7 e 8. ....

Pag. 91



## N. 301. Sentenza 11 - 19 dicembre 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Esecuzione penale - Controllo visivo del personale di custodia sui colloqui dei detenuti e degli internati - Asserita lesione del diritto della persona ristretta in carcere, alla affettività e alla sessualità - Asserita violazione del principio di eguaglianza - Asserito trattamento contrario al senso di umanità con lesione della funzione rieducativa della pena - Asserita lesione dei diritti della famiglia e della maternità - Asserita lesione del diritto alla salute - Omessa descrizione della fattispecie concreta - Difetto di motivazione sulla rilevanza - Questione che richiede interventi riservati alla discrezionalità del legislatore - Inammissibilità.**

- Legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 18, secondo comma.
- Costituzione, artt. 2, 3, primo e secondo comma, 27, terzo comma, 29, 31 e 32, primo e secondo comma. ....

Pag. 98

## N. 302. Ordinanza 11 - 19 dicembre 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Appalti pubblici - Norme della Regione Umbria - Agenzia forestale regionale - Potere di realizzare lavori ed opere attinenti o funzionali alle proprie competenze, in amministrazione diretta fino all'importo di 200.000 euro - Ricorso del Governo - Sopravvenuta abrogazione della disposizione censurata - Rinuncia al ricorso in mancanza di costituzione in giudizio della controparte - Estinzione del processo.**

- Legge della Regione Umbria 23 dicembre 2011, n. 18, art. 28, comma 1.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e) ed l); norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 23. ....

Pag. 104

## N. 303. Ordinanza 11 - 19 dicembre 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Magistrati - Retribuzione - Adeguamento automatico - Soppressione, senza possibilità di recupero, degli acconti degli anni 2011, 2012 e 2013 e del conguaglio del triennio 2010-2012 - Previsione che per il triennio 2013-2015 l'acconto spettante per l'anno 2014 sia pari alla misura già prevista per l'anno 2010 e che il conguaglio per l'anno 2015 venga determinato con riferimento agli anni 2009, 2010 e 2014 - Decurtazione dell'indennità giudiziaria prevista dall'art. 3 della legge n. 27 del 1981, nella misura del 15% per l'anno 2011, del 25% per l'anno 2012 e del 32 % per l'anno 2013 - Riduzione nella misura del 5% per le retribuzioni oltre i 90.000 euro, e nella misura del 10% per le retribuzioni oltre i 150.000 euro, nel periodo dal 1° gennaio 2011 al 31 dicembre 2013 - Sopravvenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate - Questioni divenute prive di oggetto - Manifesta inammissibilità.**

- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 9, commi 2, 21 e 22.
- Costituzione, artt. 2, 3, 24, 36, 53, 97, 101, 104, 108 e 111. ....

Pag. 106

## N. 304. Ordinanza 11 - 19 dicembre 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Procedimento civile - Appellabilità - Sentenze del giudice di pace pronunciate secondo equità a norma dell'art. 113, comma secondo, c.p.c. - Regime introdotto dal decreto legislativo n. 40 del 2006 - Possibilità di appello solo per motivi specifici (c.d. appello a motivi limitati) - Mancata previsione dell'appellabilità per i casi che, se ricorrenti per sentenze pronunciate in appello o in unico grado, renderebbero ammissibile la revocazione in base all'art. 395, n. 4, c.p.c. - Contrasto con i canoni di ragionevolezza e di eguaglianza - Asserito difetto di coerenza logico-sistematica tra gli interventi susseguitisi in materia - Asserita violazione della garanzia di tutela giurisdizionale dei diritti e del giusto processo - Asserita violazione del principio secondo cui i giudici sono soggetti soltanto alla legge - Motivazione apodittica - Questione prospettata al fine improprio di ottenere un avallo interpretativo - Omesso tentativo di ricercare una interpretazione idonea a superare i dubbi di costituzionalità - Richiesta di interventi riservati alla discrezionalità del legislatore - Manifesta inammissibilità della questione.**



- Cod. proc. pen., art. 339, terzo comma, come modificato dall'art. 1 del d.lgs. 2 febbraio 2006, n. 40.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 24, primo comma, 101, secondo comma, 111, primo comma, e 117, primo comma; convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, art. 6. . . . . Pag. 109
- N. **305.** Ordinanza 11 - 19 dicembre 2012
- Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
- Amministrazione pubblica - Norme della Regione siciliana - Istituzione della Commissione regionale per la promozione di condizioni di pari opportunità tra uomo e donna nella Regione - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione siciliana - Successiva promulgazione e pubblicazione come legge dell'atto legislativo impugnato, con omissione della disposizione oggetto di censura - Questione divenuta priva di oggetto - Cessazione della materia del contendere.**
- Delibera legislativa dell'Assemblea siciliana del 30 luglio 2012, art. 3, comma 5.
- Costituzione, artt. 3 e 97. . . . . Pag. 114
- N. **306.** Ordinanza 11 - 19 dicembre 2012
- Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
- Spese di giustizia - Ausiliari del magistrato - Domanda di liquidazione degli onorari e delle spese per l'incarico svolto - Obbligo di presentazione, a pena di decadenza, entro cento giorni dal compimento delle operazioni commissionate - Asserita irragionevolezza - Manifesta infondatezza della questione.**
- D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, art. 71, comma 2.
- Costituzione, art. 3. . . . . Pag. 116
- N. **307.** Ordinanza 11 - 19 dicembre 2012
- Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
- Contratti bancari - Operazioni bancarie regolate in conto corrente - Diritti nascenti dall'annotazione in conto - Prescrizione decennale dell'azione di ripetizione dell'indebito - Decorrenza - Sopravvenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione impugnata - Questione divenuta priva di oggetto - Manifesta inammissibilità.**
- D.l. 29 dicembre 2010, n. 225 (convertito nella legge 26 febbraio 2011, n. 10), art. 2, comma 61.
- Costituzione, artt. 3, 24, 102, 111, primo e secondo comma, e 117, primo comma. . . . . Pag. 119
- N. **308.** Ordinanza 11 - 19 dicembre 2012
- Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
- Rifiuti - Norme della Regione siciliana - Gestione integrata dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione siciliana - Successiva promulgazione e pubblicazione come legge dell'atto legislativo impugnato, con omissione della disposizione oggetto di censura - Questione divenuta priva di oggetto - Cessazione della materia del contendere.**
- Delibera legislativa dell'Assemblea siciliana del 30 luglio 2012, artt. 1, comma 6, lett. b), punti 2 e 3, d) ed e), 3 e 4.
- Costituzione, artt. 3, 51, 81, quarto comma, e 97. . . . . Pag. 123



## N. 309. Sentenza 12 - 20 dicembre 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Campania - Fondo per il pagamento dei residui perenti quantificato in euro 600.000.000,00 (UPB 7.28.64) - Fondo per il pagamento dei debiti fuori bilancio dimensionato in euro 100.000.000,00 (UPB 6.23.57) - Ricorso del Governo - Asserita insufficienza della copertura finanziaria in termini di cassa - Asserita copertura realizzata mediante utilizzazione dell'avanzo di amministrazione dell'esercizio precedente in assenza di certificazione di effettiva disponibilità a causa della mancata approvazione del rendiconto per l'esercizio finanziario 2011 - Sopravvenuta abrogazione delle disposizioni impugnate - Norme medio tempore non applicate - Cessazione della materia del contendere.**

- Legge della Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 2, art. 1, commi 5 e 6.
- Costituzione, artt. 81, quarto comma, e 117, secondo comma, lett. e).

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Campania - Ricorso al mercato finanziario per l'esercizio 2012 per un importo pari ad euro 144.831.213,90 - Insussistenza di appropriata allegazione comprovante la compatibilità delle operazioni di indebitamento programmate con i vincoli fissati dalla normativa statale - Violazione di norme statali che costituiscono indefettibili parametri di legittimità per la stipula di nuove operazioni di ricorso al credito, a tutela degli equilibri strutturali di bilancio della Regione - Violazione della potestà legislativa esclusiva statale in materia di sistema contabile dello Stato e della potestà legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento finanziario e contabile - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriori censure in relazione ad altre norme interposte.**

- Legge della Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 2, art. 5, commi 1, 2 e 3.
- Costituzione, artt. 81, quarto comma, e 117, commi secondo, lett. e) e terzo; legge 16 maggio 1970, n. 281, art. 10, secondo comma.

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Campania - Autorizzazione alla Giunta regionale ad effettuare operazioni di ristrutturazione del debito preesistente, mediante utilizzazione degli strumenti creditizi in uso nei mercati finanziari, qualora le condizioni di rifinanziamento consentano una riduzione del valore delle passività totali a carico della Regione - Ricorso del Governo - Questione dedotta senza alcun percorso logico argomentativo in grado di ricondurla ai parametri invocati - Inammissibilità.**

- Legge della Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 2, art. 5, comma 4.
- Costituzione, artt. 81, quarto comma, e 117, secondo comma, lett. e). . . . . Pag. 126

## N. 310. Sentenza 12 - 20 dicembre 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Caccia - Norme della Regione Abruzzo - Calendario venatorio - Approvazione con legge anziché con atto secondario - Contrasto con la normativa statale di principio che vieta l'impiego di legge-provvedimento - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriore censura.**

- Legge della Regione Abruzzo 13 dicembre 2011, n. 43, art. 5, comma 1.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. s); legge 11 febbraio 1992, n. 157, art. 18, comma 4.

**Caccia - Norme della Regione Abruzzo - Calendario venatorio - Approvazione con legge anziché con atto secondario - Contrasto con la normativa statale di principio che vieta l'impiego di legge-provvedimento - Norme divenute prive di significato a seguito della dichiarata illegittimità - Illegittimità costituzionale in via consequenziale.**

- Legge della Regione Abruzzo 13 dicembre 2011, n. 43, art. 5, commi 2 e 3.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. s); legge 11 febbraio 1992, n. 157, art. 18, comma 4; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 27. . . . . Pag. 134



## n. 311. Sentenza 12 - 20 dicembre 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Bilancio e contabilità pubblica - Riordino del sistema di tesoreria unica - Ricorso della Regione Piemonte - Sopravvenuta conversione in legge della disposizione censurata in senso satisfattivo delle pretese avanzate dalla ricorrente - Norma *medio tempore* non applicata - Cessazione della materia del contendere.**

- D.l. 24 gennaio 2012, n. 1 (convertito nella legge 24 marzo 2012, n. 27), art. 35, comma 10.
- Costituzione, artt. 3, 117, terzo e quarto comma, 118, primo e secondo comma, 119 e 120.

**Bilancio e contabilità pubblica - Riordino del sistema di tesoreria unica - Ricorso della Regione Veneto - Sopravvenuta conversione in legge della disposizione censurata in senso satisfattivo delle pretese avanzate dalla ricorrente - Norma *medio tempore* non applicata - Cessazione della materia del contendere.**

- D.l. 24 gennaio 2012, n. 1 (convertito nella legge 24 marzo 2012, n. 27), art. 35, comma 10.
- Costituzione, artt. 3, 5, 41, 42, 81, 97, 117, 118, 119 e 120; legge 5 maggio 2009, n. 42.

**Bilancio e contabilità pubblica - Riordino del sistema di tesoreria unica - Ricorsi delle Regioni Piemonte, Veneto, Toscana e Sicilia - Eccezioni genericità dei profili di lesione prospettati - Reiezione.**

- D.l. 24 gennaio 2012, n. 1 (convertito nella legge 24 marzo 2012, n. 27), art. 35, commi 8, 9, 10 e 13.
- Costituzione, artt. 117, terzo comma, 118 e 119.

**Bilancio e contabilità pubblica - Riordino del sistema di tesoreria unica - Ricorsi delle Regioni Piemonte, Veneto, Toscana e Sicilia - Eccezioni difetto di legittimazione attiva delle ricorrenti con riguardo al sistema di tesoreria degli enti locali - Reiezione.**

- D.l. 24 gennaio 2012, n. 1 (convertito nella legge 24 marzo 2012, n. 27), art. 35, commi 8, 9, 10 e 13.
- Costituzione, artt. 117, terzo comma, 118 e 119.

**Bilancio e contabilità pubblica - Riordino del sistema di tesoreria unica - Ricorso della Regione Veneto - Evocazione di parametri non attinenti al riparto di competenze - Insufficiente motivazione circa la ridondanza delle violazioni denunciate sul riparto di competenze - Inammissibilità delle questioni.**

- D.l. 24 gennaio 2012, n. 1 (convertito nella legge 24 marzo 2012, n. 27), art. 35, commi 8 e 9.
- Costituzione, artt. 41, 42 e 81.

**Bilancio e contabilità pubblica - Riordino del sistema di tesoreria unica - Ricorso della Regione Veneto - Evocazione di parametri non attinenti al riparto di competenze - Insufficiente motivazione circa la ridondanza delle violazioni denunciate sul riparto di competenze - Inammissibilità delle questioni.**

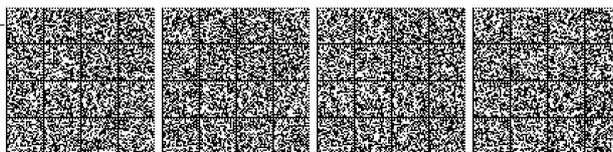
- D.l. 24 gennaio 2012, n. 1 (convertito nella legge 24 marzo 2012, n. 27), art. 35, commi 8, 9, 10 e 13.
- Costituzione, artt. 41, 42 e 81.

**Bilancio e contabilità pubblica - Riordino del sistema di tesoreria unica - Ricorso della Regione Piemonte - Evocazione di parametri non attinenti al riparto di competenze - Insufficiente motivazione circa la ridondanza delle violazioni denunciate sul riparto di competenze - Inammissibilità delle questioni.**

- D.l. 24 gennaio 2012, n. 1 (convertito nella legge 24 marzo 2012, n. 27), art. 35, comma 9.
- Costituzione, art. 3.

**Bilancio e contabilità pubblica - Riordino del sistema di tesoreria unica - Temporanea sospensione, fino al 31 dicembre 2014, del sistema di tesoreria unica cosiddetta mista di cui all'art. 7 del d.lgs. n. 279 del 1997, e contestuale applicazione del sistema di tesoreria unica di cui all'art. 1 della legge n. 720 del 1984 - Ricorso della Regione Piemonte - Asserita lesione delle attribuzioni legislative, amministrative e finanziarie delle regioni e degli enti locali - Asserita violazione del principio di ragionevolezza - Asserita violazione del principio di leale collaborazione - Insussistenza - Disciplina rientrante tra le scelte di politica economica nazionale adottate per far fronte alla contingente emergenza finanziaria, da collocarsi nell'ambito dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, nonché nella materia della tutela del risparmio e dei mercati finanziari - Non fondatezza delle questioni.**

- D.l. 24 gennaio 2012, n. 1 (convertito nella legge 24 marzo 2012, n. 27), art. 35, commi 8, 9, 10 e 13.
- Costituzione, artt. 3, 117, terzo e quarto comma, 118, primo e secondo comma, 119 e 120.



**Bilancio e contabilità pubblica - Riordino del sistema di tesoreria unica - Temporanea sospensione, fino al 31 dicembre 2014, del sistema di tesoreria unica cosiddetta mista di cui all'art. 7 del d.lgs. n. 279 del 1997, e contestuale applicazione del sistema di tesoreria unica di cui all'art. 1 della legge n. 720 del 1984 - Ricorso della Regione Veneto - Asserita lesione delle attribuzioni legislative, amministrative e finanziarie delle regioni e degli enti locali - Asserita violazione dei principi di ragionevolezza e di buon andamento della pubblica amministrazione, ridondante sul riparto delle competenze - Asserita violazione del principio di leale collaborazione - Insussistenza - Disciplina rientrante tra le scelte di politica economica nazionale adottate per far fronte alla contingente emergenza finanziaria, da collocarsi nell'ambito dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, nonché nella materia della tutela del risparmio e dei mercati finanziari - Non fondatezza delle questioni.**

- D.l. 24 gennaio 2012, n. 1 (convertito nella legge 24 marzo 2012, n. 27), art. 35, commi 8, 9 e 10.
- Costituzione, artt. 3, 5, 97, 117, 118, 119 e 120; legge 5 maggio 2009, n. 42.

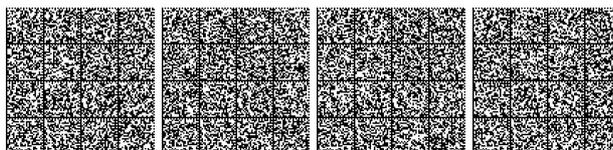
**Bilancio e contabilità pubblica - Riordino del sistema di tesoreria unica - Temporanea sospensione, fino al 31 dicembre 2014, del sistema di tesoreria unica cosiddetta mista di cui all'art. 7 del d.lgs. n. 279 del 1997, e contestuale applicazione del sistema di tesoreria unica di cui all'art. 1 della legge n. 720 del 1984 - Ricorso della Regione Veneto - Asserita lesione delle attribuzioni legislative, amministrative e finanziarie delle regioni e degli enti locali - Asserita violazione dei principi di ragionevolezza e di buon andamento della pubblica amministrazione, ridondante sul riparto delle competenze - Asserita violazione del principio di leale collaborazione - Insussistenza - Disciplina rientrante tra le scelte di politica economica nazionale adottate per far fronte alla contingente emergenza finanziaria, da collocarsi nell'ambito dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, nonché nella materia della tutela del risparmio e dei mercati finanziari - Non fondatezza delle questioni.**

- D.l. 24 gennaio 2012, n. 1 (convertito nella legge 24 marzo 2012, n. 27), art. 35, commi 8, 9, 10 e 13.
- Costituzione, artt. 3, 5, 97, 117, 118, 119 e 120; legge 5 maggio 2009, n. 42, art. 2, comma 2, lett. b), c), p), dd), ii) ll).

**Bilancio e contabilità pubblica - Riordino del sistema di tesoreria unica - Temporanea sospensione, fino al 31 dicembre 2014, del sistema di tesoreria unica cosiddetta mista di cui all'art. 7 del d.lgs. n. 279 del 1997, e contestuale applicazione del sistema di tesoreria unica di cui all'art. 1 della legge n. 720 del 1984 - Ricorso della Regione Toscana - Asserita lesione delle attribuzioni legislative e finanziarie delle regioni e degli enti locali - Insussistenza - Disciplina rientrante tra le scelte di politica economica nazionale adottate per far fronte alla contingente emergenza finanziaria, da collocarsi nell'ambito dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, nonché nella materia della tutela del risparmio e dei mercati finanziari - Non fondatezza delle questioni.**

- D.l. 24 gennaio 2012, n. 1 (convertito nella legge 24 marzo 2012, n. 27), art. 35, commi 8, 9 e 10.
- Costituzione, artt. 117, terzo e quarto comma, e 119, primo, secondo e quarto comma.

**Bilancio e contabilità pubblica - Riordino del sistema di tesoreria unica - Temporanea sospensione, fino al 31 dicembre 2014, del sistema di tesoreria unica cosiddetta mista di cui all'art. 7 del d.lgs. n. 279 del 1997, e contestuale applicazione del sistema di tesoreria unica di cui all'art. 1 della legge n. 720 del 1984 - Ricorso della Regione siciliana - Asserita lesione delle attribuzioni legislative e finanziarie delle regioni e degli enti locali - Asserita violazione del principio di leale collaborazione - Insussistenza - Disciplina rientrante tra le scelte di politica economica nazionale adottate per far fronte alla contingente emergenza finanziaria, da collocarsi nell'ambito dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, nonché nella materia della tutela del risparmio e dei mercati finanziari - Non fondatezza delle questioni.**



- D.l. 24 gennaio 2012, n. 1 (convertito nella legge 24 marzo 2012, n. 27), art. 35, commi 8, 9, 10 e 13.
- Costituzione, artt. 117, terzo comma, e 119, primo e secondo comma; legge costituzionale, 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; statuto della Regione siciliana, artt. 20, 36 e 43; d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, art. 2.

**Bilancio e contabilità pubblica - Riordino del sistema di tesoreria unica - Temporanea sospensione, fino al 31 dicembre 2014, del sistema di tesoreria unica cosiddetta mista di cui all'art. 7 del d.lgs. n. 279 del 1997, e contestuale applicazione del sistema di tesoreria unica di cui all'art. 1 della legge n. 720 del 1984 - Disciplina adottata con decreto ministeriale - Ricorsi delle Regioni Piemonte e Veneto - Asserito esercizio da parte del Governo della potestà regolamentare in ambito riservato alla Regione - Asserita lesione delle attribuzioni finanziarie delle regioni e degli enti locali - Insussistenza - Decreto di carattere essenzialmente tecnico e privo di natura regolamentare, attuativo di principio di coordinamento della finanza pubblica - Disciplina rientrante tra le scelte di politica economica nazionale adottate per far fronte alla contingente emergenza finanziaria, da collocarsi nell'ambito dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, nonché nella materia della tutela del risparmio e dei mercati finanziari - Non fondatezza delle questioni.**

- D.l. 24 gennaio 2012, n. 1 (convertito nella legge 24 marzo 2012, n. 27), art. 35, comma 9.
- Costituzione, artt. 117, sesto comma, e 119.

**Bilancio e contabilità pubblica - Riordino del sistema di tesoreria unica - Temporanea sospensione, fino al 31 dicembre 2014, del sistema di tesoreria unica cosiddetta mista di cui all'art. 7 del d.lgs. n. 279 del 1997, e contestuale applicazione del sistema di tesoreria unica di cui all'art. 1 della legge n. 720 del 1984 - Ricorso della Regione Piemonte - Asserita lesione delle attribuzioni legislative, amministrative e finanziarie delle regioni e degli enti locali - Asserita violazione del principio di ragionevolezza, ridondante sul riparto delle competenze - Asserita violazione del principio di leale collaborazione - Insussistenza - Disciplina rientrante tra le scelte di politica economica nazionale adottate per far fronte alla contingente emergenza finanziaria, da collocarsi nell'ambito dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, nonché nella materia della tutela del risparmio e dei mercati finanziari - Non fondatezza della questione.**

- D.l. 24 gennaio 2012, n. 1 (convertito nella legge 24 marzo 2012, n. 27), art. 35, comma 13.
- Costituzione, artt. 3, 117, terzo e quarto comma, 118, primo e secondo comma, 119 e 120.

**Bilancio e contabilità pubblica - Riordino del sistema di tesoreria unica - Temporanea sospensione, fino al 31 dicembre 2014, del sistema di tesoreria unica cosiddetta mista di cui all'art. 7 del d.lgs. n. 279 del 1997, e contestuale applicazione del sistema di tesoreria unica di cui all'art. 1 della legge n. 720 del 1984 - Ricorso della Regione Veneto - Asserita lesione delle attribuzioni finanziarie delle regioni e degli enti locali - Insussistenza - Disciplina rientrante tra le scelte di politica economica nazionale adottate per far fronte alla contingente emergenza finanziaria, da collocarsi nell'ambito dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, nonché nella materia della tutela del risparmio e dei mercati finanziari - Non fondatezza della questione.**

- D.l. 24 gennaio 2012, n. 1 (convertito nella legge 24 marzo 2012, n. 27), art. 35, comma 13.
- Costituzione, art. 119.

**Bilancio e contabilità pubblica - Riordino del sistema di tesoreria unica - Temporanea sospensione, fino al 31 dicembre 2014, del sistema di tesoreria unica cosiddetta mista di cui all'art. 7 del d.lgs. n. 279 del 1997, e contestuale applicazione del sistema di tesoreria unica di cui all'art. 1 della legge n. 720 del 1984 - Ricorsi delle Regioni Piemonte e Veneto - Istanze di sospensione dell'efficacia delle disposizioni impugnate - Questioni decise nel merito - Non luogo a provvedere.**

- D.l. 24 gennaio 2012, n. 1 (convertito nella legge 24 marzo 2012, n. 27), art. 35.
- Costituzione, artt. 117, 118 e 119; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 35. . . . .



## N. 312. Ordinanza 12 - 20 dicembre 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Maternità e infanzia - Donna esercente la libera professione di avvocato - Mancato riconoscimento del diritto di usufruire del periodo di maternità così come previsto dall'ordinamento italiano per le altre lavoratrici - Mancata possibilità di sospendere la decorrenza dei termini prescrizionali per legittimo impedimento del difensore - Asserita violazione dei principi di eguaglianza e di protezione della maternità e dell'infanzia - Asserita violazione del diritto di difesa a tutela del cliente - Mancata indicazione della disposizione oggetto di censura - Carenza descrittiva della fattispecie che non consente valutazioni sulla rilevanza - Omesso tentativo di interpretazione costituzionalmente orientata - Manifesta inammissibilità della questione.**

- Costituzione, artt. 3, 31, secondo comma, e 37..... Pag. 156

### ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 166. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 22 ottobre 2012 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

**Bilancio e contabilità pubblica - Finanza regionale - Norme della Regione Campania - Modifica delle norme per la copertura dal disavanzo sanitario - Previsione che per l'anno 2012 una parte delle risorse già finalizzate alla copertura dell'ammortamento del debito sanitario pregresso al 31 dicembre 2005 sia rifinalizzata al finanziamento dei mutui contratti dagli enti locali per la realizzazione di opere pubbliche - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con gli impegni assunti dalla Regione nel piano di rientro - Violazione dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica.**

- Legge della Regione Campania 9 agosto 2012, n. 27, art. 2, comma 4.  
– Costituzione, art. 117, comma terzo; legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, commi 80 e 95.

**Sanità - Norme della Regione Campania - Previsione che nelle more del completamento del Policlinico Universitario i posti letto programmati siano distribuiti nelle strutture pubbliche e private della Provincia di Caserta - Previsione che il Presidente della Giunta regionale, Commissario *ad acta* per il disavanzo sanitario, con apposito decreto, provveda alla emanazione degli atti consequenziali - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con gli impegni assunti dalla Regione nel piano di rientro dal disavanzo sanitario - Violazione dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica - Ingerenza degli organi ordinari della Regione sui poteri attribuiti al Commissario *ad acta* nell'esercizio del potere statale sostitutivo.**

- Legge della Regione Campania 9 agosto 2012, n. 27, art. 4, comma 3.  
– Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 120, comma secondo; legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, commi 80 e 95.

**Regione in genere - Enti locali - Norme della Regione Campania - Prevista inapplicabilità delle norme sulla incompatibilità per consigliere regionale al consigliere a cui è affidata la supplenza nel caso di sospensione di un consigliere - Ricorso del Governo - Denunciata ingiustificata disparità di trattamento rispetto ai consiglieri proclamati eletti dall'ufficio elettorale - Violazione dei principi fondamentali statali in materia di incompatibilità dei consiglieri regionali.**

- Legge della Regione Campania 9 agosto 2012, n. 27, art. 4, comma 5.  
– Costituzione, artt. 3 e 122, primo comma; legge 23 aprile 1981, n. 154. .... Pag. 159



- N. 167. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 22 ottobre 2012 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

**Sanità pubblica - Norme della Regione Molise - Attuazione del piano di rientro dal disavanzo regionale nel settore sanitario - Esercizio, nel relativo periodo, delle funzioni previste dagli artt. 3, commi 1 e 2, 67, commi 1 e 2, 68 e 69 della legge regionale n. 2 del 2012 (potestà di impartire direttive all'ASREM, proposta di riordino e rideterminazione dei distretti dell'unità sanitaria locale, controllo su alcuni atti del Direttore Generale ASREM, verifica della congruità con il fabbisogno di assistenza per le strutture che richiedono l'accreditamento) - Attribuzione al Commissario *ad acta* nominato (nella persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore*) ai sensi dell'art. 4 del decreto-legge n. 159 del 2007 - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con l'attribuzione delle medesime funzioni al nuovo Commissario *ad acta* nominato dal Consiglio dei ministri, con delibera 7 giugno 2012, nell'esercizio dei poteri sostitutivi previsti dall'art. 2, comma 84, della legge n. 191 del 2009 - Incidenza sulla potestà legislativa dello Stato in materia di coordinamento della finanza pubblica - Interferenza con le funzioni esercitate dallo Stato in via sostitutiva.**

- Legge della Regione Molise 7 agosto 2012, n. 16, art. 6, aggiuntivo dell'art. 69-*bis* alla legge regionale 26 gennaio 2012, n. 2.
- Costituzione, art. 117, comma terzo, e 120, comma secondo; delibera del Consiglio dei ministri 7 giugno 2012.....

Pag. 164

- N. 284. Ordinanza del Tribunale di Terni del 29 maggio 2012.

**Processo penale - Sospensione del procedimento per incapacità dell'imputato - Disciplina - Applicabilità della modalità previste con riferimento agli imputati che si trovino nell'impossibilità assoluta di comparire per qualsiasi infermità - Preclusione - Violazione dei principi di ragionevolezza, di buon andamento della pubblica amministrazione, della ragionevole durata del processo.**

- Codice di procedura penale, artt. 70 e 71.
- Costituzione, artt. 3, 97 e 111, comma secondo. ....

Pag. 168

- N. 285. Ordinanza della Corte di cassazione del 14 settembre 2012.

**Espropriazione per pubblica utilità - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Indennità di esproprio per i suoli agricoli e per i suoli non edificabili - Determinazione secondo la media tra il valore minimo e massimo attribuito all'area quale terreno agricolo considerato libero da vincoli di contratti agrari, secondo il tipo di coltura in atto al momento dell'emanazione del decreto di cui all'art. 5 - Violazione del principio di uguaglianza per l'adozione di un criterio di valutazione deteriore rispetto a quello del valore reale del bene - Lesione del principio del giusto indennizzo in caso di espropriazione - Violazione di obblighi internazionali dichiarati dalla CEDU - Richiamo all'ordinanza della Corte costituzionale n. 181/2011.**

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 15 aprile 1991, n. 10, art. 8, comma 3, sostituito dall'art. 38, comma 7-*bis*, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 10 giugno 2008, n. 4.
- Costituzione, artt. 3, 42, comma terzo, 117, primo comma, in relazione all'art. 1 del Primo Protocollo addizionale della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. ....

Pag. 170



- N. **286.** Ordinanza del Giudice di pace di Lamezia Terme del 3 maggio 2012  
**Straniero - Reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Questione di legittimità costituzionale.**
- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 10-*bis*, aggiunto dall'art. 1, comma 16, lett. a), della legge 15 luglio 2009, n. 94.
  - Costituzione, artt. 2, 3, 10 e 27. .... Pag. 175
- N. **287.** Ordinanza del Tribunale di Vercelli del 25 settembre 2012  
**Lavoro e occupazione - Statuto dei lavoratori - Attività sindacale - Costituzione delle rappresentanze sindacali aziendali - Limitazione alle sole associazioni sindacali firmatarie di un contratto collettivo applicato nell'unità produttiva - Lesione del principio solidaristico - Violazione del principio di uguaglianza - Violazione del principio di libertà sindacale.**
- Legge 20 maggio 1970, n. 300, art. 19, lett. b).
  - Costituzione, artt. 2, 3 e 39. .... Pag. 176





# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 287

*Sentenza 11 - 19 dicembre 2012*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Formazione professionale - Tirocini formativi e di orientamento non curricolari - Disciplina statale sui requisiti che devono essere posseduti dai soggetti che li promuovono, nonché sulla durata e sui destinatari degli stessi - Ricorsi delle Regioni Liguria, Umbria, Toscana, Emilia-Romagna e Sardegna - Misure che esorbitano dalla materia della formazione aziendale o interna, di competenza statale ed invadono l'ambito di competenza normativa residuale delle Regioni in materia di istruzione e formazione professionale - Illegittimità costituzionale - Assorbimento degli ulteriori parametri.**

- D.L. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148), art. 11.
- Costituzione, art. 117, quarto comma; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10 (Costituzione, artt. 117, sesto comma, e 118).

## 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'art. 11 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, promossi con autonomi ricorsi dalle Regioni Toscana, Emilia-Romagna, Liguria, Umbria e dalla Regione autonoma Sardegna, notificati il 14-18 ed il 15 novembre 2011, depositati in cancelleria il 17, il 23 ed il 24 novembre 2011, rispettivamente iscritti ai nn. 133, 144, 146, 147 e 160 del 2011.

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

udito nell'udienza pubblica del 19 giugno 2012 il Giudice relatore Sergio Mattarella;

uditi gli avvocati Giandomenico Falcon e Franco Mastragostino per le Regioni Emilia-Romagna, Umbria e Liguria, Massimo Luciani per la Regione autonoma Sardegna, Marcello Cecchetti per la Regione Toscana e l'avvocato dello Stato Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri.



*Ritenuto in fatto*

1.- Con diversi ricorsi le Regioni Toscana, Emilia-Romagna, Liguria, Umbria e Sardegna hanno promosso, in riferimento nel complesso agli artt. 117, quarto e sesto comma, 118, e 117 della Costituzione, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), questioni di legittimità costituzionale relative a diverse 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.

2.- La presente decisione ha ad oggetto unicamente l'impugnazione dell'art. 11 del citato decreto-legge, il cui contenuto è il seguente: «1. I tirocini formativi e di orientamento possono essere promossi unicamente da soggetti in possesso degli specifici requisiti preventivamente determinati dalle normative regionali in funzione di idonee garanzie all'espletamento delle iniziative medesime. Fatta eccezione per i disabili, gli invalidi fisici, psichici e sensoriali, i soggetti in trattamento psichiatrico, i tossicodipendenti, gli alcolisti e i condannati ammessi a misure alternative di detenzione, i tirocini formativi e di orientamento non curriculari non possono avere una durata superiore a sei mesi, proroghe comprese, e possono essere promossi unicamente a favore di neo-diplomati o neo-laureati entro e non oltre dodici mesi dal conseguimento del relativo titolo di studio. 2. In assenza di specifiche regolamentazioni regionali trovano applicazione, per quanto compatibili con le disposizioni di cui al comma che precede, l'articolo 18 della legge 24 giugno 1997 n. 196 e il relativo regolamento di attuazione».

3.- Le Regioni Emilia-Romagna, Liguria ed Umbria, in termini analoghi, lamentano che le disposizioni impugnate violino l'art. 117, quarto comma, Cost., in quanto, disciplinando i tirocini formativi e di orientamento non curriculari, dettano una normativa che rientra nella materia di competenza regionale residuale inerente la «istruzione e formazione professionale».

Ad avviso delle ricorrenti, le disposizioni impugnate non possono essere ricondotte alla materia di competenza esclusiva statale concernente la «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., pure richiamata nella stessa rubrica dell'art. 11, in quanto, ben lungi dal fissare prestazioni da garantire, fissano invece «limitazioni», impedendo alle Regioni «di garantire le prestazioni in termini più estesi». Tali «limitazioni», inoltre, appaiono anche «irragionevoli nella loro uniformità per tutto il territorio nazionale».

Inoltre, le Regioni ricorrenti lamentano la lesione dell'art. 117, quarto comma, Cost. e del principio di leale collaborazione, in quanto l'intervento statale, anche volendolo ritenere concernente i menzionati livelli essenziali, «non potrebbe consistere nella uniforme e rigida unilaterale determinazione uguale per tutto il territorio nazionale», dovendo, viceversa, sostanziarsi «nella istituzione di una procedura di collaborazione per le singole determinazioni in sede locale». Ciò in quanto, ove si verifichi un «intreccio» tra competenze statali e regionali, derivante dalla sovrapposizione di interessi convergenti, «l'ente "minore" deve essere consultato, in misura graduata sulla base del livello di incisione della sua competenza e del rilievo dell'interesse di cui è portatore» (sono citate le sentenze n. 88 del 2003, n. 134 del 2006 e n. 387 del 2007).

I parametri invocati sarebbero altresì violati in quanto le disposizioni statali, non prevedendo neppure fasi di specificazione ed attuazione, precludono un successivo coinvolgimento delle Regioni.

4.- Anche la Regione Toscana deduce il contrasto tra l'impugnato art. 11 e l'art. 117, quarto comma, della Costituzione.

Secondo la ricorrente la norma censurata, nel dettare regole relative ai tirocini formativi, incide nell'ambito di disciplina riservato alla competenza residuale regionale in materia di «formazione professionale», «nella parte in cui la disciplina si riferisce anche a quei tirocini che non abbiano alcun collegamento con i rapporti di lavoro e/o non siano preordinati in via immediata ad eventuali assunzioni» (sentenze n. 50 del 2005, n. 176 e n. 269 del 2010).

La ricorrente osserva che il Ministero del lavoro e delle politiche sociali è recentemente intervenuto con la circolare 12 settembre 2011, n. 24, allo scopo di delimitare l'ambito di applicazione della norma in esame. Nonostante ciò, essa «appare comunque lesiva delle prerogative costituzionalmente garantite in tema di formazione professionale», poiché «i tirocini formativi rientrano nella formazione esterna all'azienda, di competenza regionale».

La Regione Toscana deduce altresì la violazione dell'art. 118 Cost., in quanto la normativa impugnata, non rientrando nella materia di «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali» e non indicando standard minimi, fornisce una minuziosa regolamentazione dell'esercizio della concreta potestà amministrativa, con la conseguenza di impedire alle Regioni di determinare standard qualitativi superiori.



Da ultimo, anche la Regione Toscana lamenta una lesione del principio di leale collaborazione, non essendo prevista alcuna forma di collaborazione con lo Stato.

5.- La Regione Sardegna, infine, deduce l'illegittimità delle disposizioni censurate perché invasive della competenza regionale in materia di formazione professionale.

Il comma 1 del censurato art. 11 sarebbe viziato poiché, appartenendo la formazione professionale alla competenza residuale delle regioni ordinarie, si porrebbe in contrasto con il combinato disposto dell'art. 117, terzo comma e quarto comma, della Costituzione (sentenza n. 271 del 2009), applicabili anche alla ricorrente in virtù della clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

Il comma 2, poi, nel prevedere l'applicazione del regolamento di attuazione dell'art. 18 della legge n. 196 del 1997, si porrebbe in violazione dell'art. 117, sesto comma, Cost., che «vieta l'adozione di regolamenti statali in materie di competenza regionale» (sentenza n. 325 del 2010). Né la circostanza che tale atto sia applicabile solamente «in assenza di specifiche regolamentazioni regionali» varrebbe a sanare il vizio lamentato, proprio perché si vorrebbe consentire «ai regolamenti di estendersi ad un dominio che è loro sottratto».

6.- Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, per chiedere, con argomentazioni simili per ciascuna delle ricorrenti, che le questioni siano dichiarate infondate.

La difesa dello Stato assume, preventivamente, che la norma contestata si pone in attuazione degli impegni contenuti nell'intesa conseguita con le Regioni e le parti sociali del 27 ottobre 2010, allo scopo di fornire una disciplina uniforme dei tirocini formativi e di orientamento non curricolari, con l'obiettivo di contenere gli abusi nell'utilizzo di tale strumento e consentire la formazione e l'orientamento dei giovani a stretto contatto con il mondo del lavoro. Di conseguenza, essa rientra nella materia di competenza esclusiva statale relativa alla «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali», occupandosi solo dei livelli essenziali di tutela nella promozione e nella realizzazione dei tirocini formativi e di orientamento, fatte salve le specificità di numerose categorie di soggetti espressamente contemplate, che resteranno estranee al campo di applicazione dell'istituto. Né sarebbe ravvisabile un contrasto con la normativa regionale in materia di istruzione e formazione professionale, in quanto si prevede espressamente che i soggetti che potranno promuovere tirocini di orientamento dovranno avere i requisiti determinati dalle normative regionali.

7.- In prossimità dell'udienza pubblica le Regioni ricorrenti hanno depositato memorie difensive, ribadendo le argomentazioni contenute nei rispettivi ricorsi.

### *Considerato in diritto*

1.- Le Regioni Liguria, Umbria, Toscana, Emilia-Romagna e Sardegna, con diversi ricorsi hanno proposto questione di legittimità costituzionale, in riferimento nel complesso agli artt. 117, quarto e sesto comma, 118, e 117 della Costituzione, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), nei confronti dell'art. 11 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148.

Alcune Regioni (Emilia-Romagna, Liguria, Umbria e Toscana) censurano la disposizione in questione ravvisando una violazione dell'art. 117, quarto comma, Cost. (nel caso della Sardegna, in combinato disposto con la clausola «di maggior favore» di cui all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001), in quanto le stesse, nel disciplinare i tirocini formativi e di orientamento non curricolari, dettano una normativa che rientra nella materia di competenza regionale residuale inerente la «istruzione e formazione professionale». Le stesse Regioni lamentano anche la lesione dell'art. 117, quarto comma, Cost. e del principio di leale collaborazione, in quanto l'intervento statale - ove anche si ritenesse riguardante i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali - «non potrebbe consistere nella uniforme e rigida unilaterale determinazione uguale per tutto il territorio nazionale», dovendo, viceversa, sostanzarsi «nella istituzione di una procedura di collaborazione per le singole determinazioni in sede locale». I parametri invocati sarebbero altresì violati in quanto le disposizioni statali, non prevedendo neppure fasi di specificazione ed attuazione, precludono un successivo coinvolgimento delle Regioni.



La Regione Toscana deduce altresì la violazione dell'art. 118 Cost., in quanto la normativa impugnata, non rientrando nella materia di «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali» e non indicando standard minimi, fornisce una minuziosa regolamentazione dell'esercizio della concreta potestà amministrativa.

La Regione Sardegna, infine, impugna specificamente il comma 2 dell'art. 11 il quale, nel prevedere l'applicazione del regolamento di attuazione dell'art. 18 della legge n. 196 del 1997, violerebbe l'art. 117, sesto comma, Cost., che vieta l'adozione di regolamenti statali in materie di competenza regionale.

2.- I giudizi vanno riuniti, avendo ad oggetto la medesima disposizione, ancorché prospettate in riferimento a diversi parametri costituzionali.

3.- I ricorsi sono fondati.

La giurisprudenza di questa Corte ha chiarito che, dopo la riforma costituzionale del 2001, la competenza esclusiva delle Regioni in materia di istruzione e formazione professionale «riguarda la istruzione e la formazione professionale pubbliche che possono essere impartite sia negli istituti scolastici a ciò destinati, sia mediante strutture proprie che le singole Regioni possano approntare in relazione alle peculiarità delle realtà locali, sia in organismi privati con i quali vengano stipulati accordi» (sentenza n. 50 del 2005). Viceversa, la disciplina della formazione interna - ossia quella formazione che i datori di lavoro offrono in ambito aziendale ai propri dipendenti - di per sé non rientra nella menzionata materia, né in altre di competenza regionale; essa, essendo intimamente connessa con il sinallagma contrattuale, attiene all'ordinamento civile, sicché spetta allo Stato stabilire la relativa normativa (sentenza n. 24 del 2007).

La giurisprudenza successiva ha avuto modo di precisare, peraltro, che i due titoli di competenza non sempre appaiono «allo stato puro» (così la sentenza n. 176 del 2010 in relazione al regime dell'apprendistato), ed ha chiarito che il nucleo «di tale competenza, che in linea di principio non può venire sottratto al legislatore regionale (...) - al di fuori del sistema scolastico secondario superiore, universitario e post-universitario - cade sull'addestramento teorico e pratico offerto o prescritto obbligatoriamente (sentenza n. 372 del 1989) al lavoratore o comunque a chi aspiri al lavoro: in tal modo, la sfera di attribuzione legislativa regionale di carattere residuale viene a distinguersi sia dalla competenza concorrente in materia di istruzione (sentenza n. 309 del 2010), sia da quella, anch'essa ripartita, in materia di professioni (art. 117, terzo comma, Cost.), nel quadro della esclusiva potestà statale di dettare le norme generali sull'istruzione (art. 117, secondo comma, lettera n, Cost.)» (così la sentenza n. 108 del 2012).

Il titolo di competenza residuale ora richiamato si applica anche alla Regione Sardegna, in virtù della clausola di maggior favore di cui al citato art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

4.- Ora, alla luce del menzionato, costante orientamento di questa Corte, appare evidente che il censurato art. 11 si pone in contrasto con l'art. 117, quarto comma, Cost., poiché va ad invadere un territorio di competenza normativa residuale delle Regioni.

Il comma 1 della disposizione, infatti, interviene a stabilire i requisiti che devono essere posseduti dai soggetti che promuovono i tirocini formativi e di orientamento. La seconda parte del medesimo comma, poi, dispone che, fatta eccezione per una serie di categorie ivi indicate, i tirocini formativi e di orientamento non curricolari non possono avere una durata superiore a sei mesi, proroghe comprese, e possono essere rivolti solo ad una determinata platea di beneficiari. In questo modo, però, la legge statale - pur rinviando, nella citata prima parte del comma 1, ai requisiti «preventivamente determinati dalle normative regionali» - interviene comunque in via diretta in una materia che non ha nulla a che vedere con la formazione aziendale.

D'altra parte, che la normativa in esame costituisca un'indebita invasione dello Stato in una materia di competenza residuale delle Regioni è confermato dal comma 2 del censurato art. 11, il quale stabilisce la diretta applicazione - in caso di inerzia delle Regioni - di una normativa statale, ossia l'art. 18 della legge n. 196 del 1997 - peraltro risalente ad un momento storico antecedente l'entrata in vigore della riforma costituzionale del 2001 - che prevede l'adozione di una disciplina volta a «realizzare momenti di alternanza tra studio e lavoro e di agevolare le scelte professionali mediante la conoscenza diretta del mondo del lavoro, attraverso iniziative di tirocini pratici e stages a favore di soggetti che hanno già assolto l'obbligo scolastico».

5.- Non è, d'altra parte, sostenibile - come vorrebbe la difesa dello Stato - l'inquadramento della disposizione impugnata nel titolo di competenza esclusiva statale previsto dall'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. (livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali).



Nessun rilievo può avere, a tal fine, il titolo della norma («Livelli di tutela essenziali per l'attivazione dei tirocini»), giacché costituisce approdo pacifico nella giurisprudenza di questa Corte il fatto che l'autoqualificazione di una disposizione non vale, di per sé, a rendere effettiva l'esistenza del titolo di competenza ivi richiamato. Inoltre, è principio consolidato che il titolo di competenza costituito dai livelli essenziali delle prestazioni - che non individua una materia in senso stretto, quanto, invece, una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie (sentenza n. 322 del 2009) - «non può essere invocato se non in relazione a specifiche prestazioni delle quali la normativa statale definisca il livello essenziale di erogazione (sentenze n. 383 e n. 285 del 2005), mediante la determinazione dei relativi standard strutturali e qualitativi, da garantire agli aventi diritto su tutto il territorio nazionale in quanto concernenti il soddisfacimento di diritti civili e sociali tutelati dalla Costituzione stessa» (sentenza n. 232 del 2011).

È evidente, invece, che nel caso in esame si è fuori da simile previsione, e ciò a prescindere da ogni valutazione in merito alle finalità perseguite con l'intervento normativo statale.

6.- L'art. 11 del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, pertanto, deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 117, quarto comma, della Costituzione, rimanendo assorbiti gli ulteriori parametri richiamati.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse nei confronti del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148;*

*riuniti i giudizi,*

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 11 del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 dicembre 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, *Presidente*

Sergio MATTARELLA, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 19 dicembre 2012.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI



N. 288

*Sentenza 11 - 19 dicembre 2012*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Imposte e tasse - Norme della Regione Marche - Tassa automobilistica regionale - Veicolo sottoposto a fermo amministrativo o giudiziario - Esclusione, a decorrere dall'anno di imposta 2012, della esenzione dal pagamento prevista dalla normativa statale - Appartenenza della tassa automobilistica regionale alla categoria dei tributi regionali derivati - Conseguente impossibilità di escludere esenzioni, detrazioni e deduzioni già disposte dalla legge statale - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tributi erariali - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Marche 28 dicembre 2011, n. 28, art. 10.
- Costituzione, artt. 117, secondo comma, lettera e), e 119, secondo comma; d.l. 30 dicembre 1982, n. 953, convertito nella legge 28 febbraio 1983, n. 53, art. 5, comma 36.

**Fauna - Norme della Regione Marche - Immissione nei corsi d'acqua della trota iridea - Contrasto con la normativa statale che vieta espressamente la reintroduzione, l'introduzione ed il ripopolamento in natura di specie e popolazioni non autoctone - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente - Illegittimità costituzionale in parte qua.**

- Legge della Regione Marche 28 dicembre 2011, n. 28, art. 22.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera s); d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357, art. 12, comma 3.

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Franco GALLO;

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

ha pronunciato la seguente

#### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 10 e 22 della legge della Regione Marche 28 dicembre 2011, n. 28 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012/2014 della Regione - Legge finanziaria 2012), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 28 febbraio - 2 marzo 2012, depositato in cancelleria il 5 marzo successivo ed iscritto al n. 54 del registro ricorsi 2012.

Visto l'atto di costituzione della Regione Marche;

udito nell'udienza pubblica del 6 novembre 2012 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

uditi l'avvocato dello Stato Gianni De Bellis per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Stefano Grassi per la Regione Marche.



*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso notificato il 28 febbraio - 2 marzo 2012, depositato in cancelleria il 5 marzo 2012, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 10 della legge della Regione Marche 28 dicembre 2011, n. 28 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012/2014 della Regione - Legge finanziaria 2012), in riferimento agli articoli 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione - in relazione all'articolo 5, comma 36, del decreto-legge 30 dicembre 1982, n. 953 (Misure in materia tributaria), convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 1983, n. 53 - e 119, secondo comma, della Costituzione; nonché dell'articolo 22 della stessa legge regionale, per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione all'articolo 12, comma 3, del d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357 (Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche).

Con riguardo alla prima questione, si sostiene nel ricorso che il censurato art. 10, nell'escludere, con decorrenza dall'anno di imposta 2012, l'esenzione dall'obbligo di pagamento della tassa automobilistica regionale per i beni mobili registrati sottoposti a fermo amministrativo o giudiziario, contrasti con l'art. 5, comma 36, del decreto-legge n. 953 del 1982, il quale dispone che «La perdita del possesso del veicolo o dell'autoscafo per forza maggiore o per fatto di terzo o la indisponibilità conseguente a provvedimento dell'autorità giudiziaria o della pubblica amministrazione, annotate nei registri indicati nel trentaduesimo comma, fanno venir meno l'obbligo del pagamento del tributo per i periodi d'imposta successivi a quello in cui è stata effettuata l'annotazione».

La *ratio* della predetta normativa statale, invocata quale parametro interposto, è da rinvenire, secondo il ricorrente, nel presupposto dell'applicazione del tributo che, ai sensi dell'art. 1 del d.P.R. 5 febbraio 1953, n. 39 (Testo unico delle leggi sulle tasse automobilistiche), come modificato dall'art. 10, comma 1, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2001), è «la circolazione sulle strade ed aree pubbliche degli autoveicoli e dei relativi rimorchi».

Pertanto, la previsione dell'obbligo di pagamento del tributo anche in caso di perdita di possesso del veicolo per effetto di fermo amministrativo o giudiziario porrebbe la norma regionale in contrasto con la normativa statale di riferimento e conseguentemente con i principi generali del sistema tributario nazionale, violando l'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, che riserva allo Stato la materia del sistema tributario, e l'art. 119, secondo comma, Cost., che subordina la possibilità per le Regioni e gli enti locali di stabilire ed applicare tributi ed entrate proprie al rispetto dei principi statali di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

La seconda questione ha ad oggetto l'art. 22, comma 1, della stessa legge regionale n. 28 del 2011, che modifica l'art. 18, comma 1, della legge regionale 3 giugno 2003, n. 11 (Norme per l'incremento e la tutela della fauna ittica e disciplina della pesca nelle acque interne), al cui testo originario - «Non è consentita l'immissione nei corsi d'acqua di specie o popolazioni non autoctone, con la sola eccezione della carpa erbivora» - aggiunge la frase «e della trota iridea».

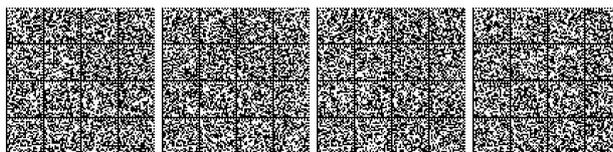
Il che, appunto, secondo il ricorrente, si porrebbe in contrasto con l'art. 12, comma 3, del d.P.R. n. 357 del 1997 - norma interposta espressione della competenza esclusiva dello Stato in materia di ambiente e di tutela dell'ecosistema, di cui all'art. 117, secondo comma 2, lettera s), Cost. - a tenore del quale, viceversa, «Sono vietate la reintroduzione, l'introduzione e il ripopolamento in natura di specie e popolazioni non autoctone».

2.- Nel giudizio innanzi alla Corte si è costituita la Regione Marche, che ha concluso per la infondatezza di entrambe le questioni.

Con riguardo alla prima, ha sostenuto la difesa regionale che la norma invocata a parametro interposto non costituisca più vincolo inderogabile per il legislatore regionale, in quanto, a seguito della entrata in vigore 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), le Regioni di diritto comune, nell'esercizio della loro autonomia impositiva, possono considerarsi assoggettate ai soli vincoli ivi espressamente contemplati.

Quanto alla seconda questione, la Regione ha eccepito il contrasto della disposizione regolamentare, invocata dal ricorrente a parametro interposto della questione sollevata, con la direttiva 21 maggio, n. 92/43/CE (Direttiva del Consiglio relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche), di cui dovrebbe costituire attuazione, per la generalità ed assolutezza del prescritto divieto di introduzione di specie non autoctone, da quella direttiva non previsto.

3.- Nell'imminenza della pubblica udienza, la difesa della Regione Marche ha depositato una memoria con la quale ribadisce le proprie conclusioni.



*Considerato in diritto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri denuncia l'illegittimità costituzionale: *a)* dell'articolo 10 della legge della Regione Marche 28 dicembre 2011, n. 28 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012/2014 della Regione - Legge finanziaria 2012), per violazione degli articoli 117, secondo comma, lettera *e)* - in relazione all'articolo 5, comma 36, del decreto-legge 30 dicembre 1982, n. 953 (Misure in materia tributaria), convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 1983, n. 53 - e 119, secondo comma, della Costituzione; *b)* dell'articolo 22 della stessa legge regionale, per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost., in relazione all'art. 12, comma 3, del d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357 (Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche).

Il ricorrente propone, pertanto, due distinte questioni di legittimità costituzionale, che vanno esaminate separatamente.

2.- La prima questione riguarda l'art. 10 della predetta legge regionale, il quale, nello stabilire che, «A decorrere dall'anno di imposta 2012, la disposizione del fermo amministrativo o giudiziario di beni mobili registrati non esenta dall'obbligo del pagamento della tassa automobilistica regionale», violerebbe, appunto, l'evocato articolo 117, secondo comma, Cost., in relazione al disposto della norma interposta di cui all'art. 5, comma 36, del citato decreto-legge n. 953 del 1982, nella parte in cui stabilisce che «La perdita del possesso del veicolo o dell'autoscafo per forza maggiore o per fatto di terzo o la indisponibilità conseguente a provvedimento dell'autorità giudiziaria o della pubblica amministrazione, annotate nei registri indicati nel trentaduesimo comma, fanno venir meno l'obbligo del pagamento del tributo per i periodi d'imposta successivi a quello in cui è stata effettuata l'annotazione».

3.- La questione è fondata.

3.1.- La tassa automobilistica è tributo istituito e regolato da legge statale. Disciplinata dal d.P.R. 5 febbraio 1953, n. 39 (Testo unico delle leggi sulle tasse automobilistiche), e successive modificazioni, essa è stata «attribuita» per intero alle Regioni a statuto ordinario dall'art. 23, comma 1, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504 (Riordino della finanza degli enti territoriali, a norma dell'articolo 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), assumendo contestualmente la denominazione di tassa automobilistica regionale.

L'art. 17, comma 10, della successiva legge 27 dicembre 1997, n. 449 (Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica), ha, altresì, demandato alle Regioni «la riscossione, l'accertamento, il recupero, i rimborsi, l'applicazione delle sanzioni ed il contenzioso amministrativo relativo» alla suddetta tassa.

Lo stesso art. 17 della legge n. 449 del 1997 ha determinato, al comma 16, il criterio di tassazione degli autoveicoli a motore - in base alla potenza effettiva anziché, come in passato, ai cavalli fiscali - ed ha stabilito, ai fini dell'applicazione di tale disposizione, che le nuove tariffe delle tasse automobilistiche sono determinate «con decreto del Ministro delle finanze, di concerto con il Ministro dei trasporti e della navigazione, [...] per tutte le regioni, comprese quelle a statuto speciale, in uguale misura», confermando, a decorrere dall'anno 1999, il potere - attribuito alle Regioni dall'art. 24, comma 1, del citato decreto legislativo n. 504 del 1992 - di determinare con propria legge gli importi della tassa per gli anni successivi, «nella misura compresa tra il 90 ed il 110 per cento degli stessi importi vigenti nell'anno precedente».

Per completare il quadro normativo, in cui si colloca la questione in esame, devono altresì richiamarsi le nozioni di tributo proprio della Regione - che, ai sensi dell'art. 7, comma 1, della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione), è quello istituito dalle Regioni con proprie leggi in relazione ai presupposti non già assoggettati ad imposizione erariale - e di tributo proprio derivato della Regione, che, ai sensi della medesima disposizione, ricomprende quei tributi istituiti e regolati da leggi statali, il cui gettito è attribuito alle Regioni, le quali possono modificarne le aliquote e disporre esenzioni, detrazioni e deduzioni nei limiti e secondo i criteri fissati dalla legislazione statale e nel rispetto della normativa comunitaria.

Se ne desume che la Regione, con riferimento alla tassa automobilistica che, in tale contesto, si qualifica come tributo proprio derivato: *a)* non può modificarne il presupposto ed i soggetti d'imposta (attivi e passivi); *b)* può modificarne le aliquote nel limite massimo fissato dal comma 1 dell'art. 24 del d.lgs. n. 504 del 1992 (tra il 90 ed il 110 per cento degli importi vigenti nell'anno precedente); *c)* può disporre esenzioni, detrazioni e deduzioni nei limiti di legge e, quindi, non può escludere esenzioni, detrazioni e deduzioni già previste dalla legge statale.

L'articolo 8 del successivo decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario), che costituisce attuazione della legge delega n. 42 del 2009, dopo aver disposto, al comma 1, la trasformazione di un'ampia serie di tributi statali in tributi propri regionali, a decorrere dal 1° gennaio 2013, stabilisce, al comma 2, che «Fermi restando i limiti massimi di manovrabilità previsti dalla legislazione statale, le regioni disciplinano la tassa automobilistica regionale»; per poi aggiungere, al comma 3, che alle Regioni a statuto ordinario spettano gli altri tributi ad esse riconosciuti dalla legislazione vigente alla data di entrata in vigore del decreto stesso, aggiungendo che i predetti tributi costituiscono tributi propri derivati.



La diversificazione operata tra i citati commi 2 e 3 induce alla conclusione che la tassa in questione non ha acquisito, nel nuovo regime, la natura di tributo regionale proprio.

Dalla formulazione del comma 2 si inferisce, infatti, non già la natura di tributo proprio della tassa automobilistica regionale, come in tesi della resistente, ma solo la volontà del legislatore di riservare ad essa un regime diverso rispetto a quello stabilito per gli altri tributi derivati, attribuendone la disciplina alle Regioni, senza che questo comporti una modifica radicale di quel tributo, come anche confermato dall'inciso «fermi restando i limiti massimi di manovrabilità previsti dalla legislazione statale».

Ciò posto, la evoluzione della natura della tassa automobilistica - che aveva, originariamente, quale presupposto la «circolazione sulle strade ed aree pubbliche degli autoveicoli e dei relativi rimorchi» (art. 1 del d.P.R. n. 39 del 1953), e che è successivamente divenuta, per effetto dell'art. 5 del decreto-legge n. 953 del 1982, tassa sulla proprietà del veicolo - non incide sulla soluzione della presente questione, poiché la individuazione delle eventuali ricadute di tale mutata natura sull'ambito di operatività della norma interposta, delle quali peraltro lo stesso ricorrente non si fa minimamente carico, non è operazione che possa ritenersi affidata al legislatore regionale, attesa, appunto, la persistente spettanza in capo allo Stato della competenza legislativa esclusiva nella materia *de qua*.

Ne consegue che la norma censurata, nel disporre la esclusione della esenzione dall'obbligo del pagamento della tassa automobilistica regionale in caso di fermo amministrativo o giudiziario di beni mobili registrati, ha violato la competenza esclusiva dello Stato in materia di tributi erariali.

4.- La seconda questione all'esame della Corte ha ad oggetto l'articolo 22, comma 1, della stessa legge della Regione Marche, modificativo dell'articolo 18 della precedente legge regionale 3 giugno 2003, n. 11 (Norme per l'incremento e la tutela della fauna ittica e disciplina della pesca nelle acque interne), nel senso di consentire l'immissione dei corsi d'acqua (oltre che della carpa erbivora, contemplata nel testo originario della norma) di altra specie ittica non autoctona, quale la trota iridea.

La riferita disposizione, ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, sarebbe lesiva della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione all'articolo 12, comma 3, del d.P.R. n. 357 del 1997, che, al comma 3, vieta espressamente la reintroduzione, l'introduzione ed il ripopolamento in natura di specie e popolazioni non autoctone.

5.- Anche tale questione è fondata.

5.1.- Come già chiarito nella sentenza n. 30 del 2009 (che ha accolto il ricorso per conflitto di attribuzione proposto dal Presidente del Consiglio avverso delibera della Regione Veneto, autorizzativa di piani di immissione, in acque di sua competenza, di specie non autoctone, tra cui proprio la trota iridea), le disposizioni relative alla introduzione, reintroduzione e ripopolamento di specie animali, in quanto «regole di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e non solo di disciplina d'uso della risorsa ambientale-faunistica» rientrano nella competenza esclusiva statale di cui, appunto, all'articolo 117, secondo comma, lettera s), Cost.

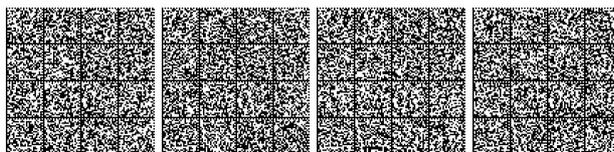
5.2.- Nell'esercizio di tale sua competenza esclusiva, nell'apprestare cioè una «tutela piena ed adeguata», capace di assicurare la conservazione dell'ambiente per la presente e per le future generazioni, lo Stato può porre limiti invalicabili di tutela (sentenza n. 378 del 2007).

A tali limiti le Regioni devono adeguarsi nel dettare le normative d'uso dei beni ambientali, o comunque nell'esercizio di altre proprie competenze, rimanendo unicamente libere di determinare, nell'esercizio della loro potestà legislativa, limiti di tutela dell'ambiente anche più elevati di quelli statali.

5.3.- Nello specifico ambito della introduzione, reintroduzione e ripopolamento di specie animali, lo Stato italiano - in attuazione della direttiva n. 92/43/CEE, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali nonché della flora e della fauna selvatiche - ha esercitato la sua competenza con il richiamato art. 12, comma 3, del d.P.R. n. 357 del 1997, che vieta espressamente, in via generale ed assoluta, la introduzione e il ripopolamento in natura di «specie e popolazioni non autoctone»: divieto che, contrariamente all'assunto della resistente, la citata direttiva comunitaria, sub lettera b) del suo articolo 22, autorizza gli Stati nazionali ad adottare «ove lo ritengano necessario».

Con siffatta disciplina - che pone limiti, come detto, inderogabili dalla normativa regionale - è dunque in contrasto l'impugnata disposizione sub art. 22 della legge della Regione Marche n. 28 del 2011, che consente viceversa la immissione in corsi d'acqua della trota iridea, specie ittica alloctona, originaria della costa pacifica del continente americano.

Risultando conseguentemente così violato, dalla norma regionale, il precetto dell'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 10 della legge della Regione Marche 28 dicembre 2011, n. 28 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012/2014 della Regione - Legge finanziaria 2012);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 22 della legge della Regione Marche n. 28 del 2011 nella parte in cui consente l'immissione nei corsi d'acqua della trota iridea.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 dicembre 2012.

F.to:

Franco GALLO, *Presidente*

Mario Rosario MORELLI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 19 dicembre 2012.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI

T\_120288

N. 289

*Sentenza 11 - 19 dicembre 2012*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Impiego pubblico - Norme della Regione Abruzzo - Struttura organizzativa che cura la pubblicazione del Bollettino Ufficiale della Regione - Contratti di collaborazione coordinata e continuativa - Proroga senza un limite massimo prefissato - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento civile - Illegittimità costituzionale - Assorbimento degli ulteriori profili.**

- Legge della Regione Abruzzo 9 dicembre 2010, n. 51, art. 6, comma 2.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera l) (artt. 3, 97, e 117, terzo comma)

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'art. 6, comma 2, della legge della Regione Abruzzo 9 dicembre 2010, n. 51 (Nuovo ordinamento del Bollettino Ufficiale della Regione Abruzzo), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 15-22 febbraio 2011, depositato in cancelleria il 21 febbraio 2011 ed iscritto al n. 9 del registro ricorsi 2011.

Udito nell'udienza pubblica del 20 novembre 2012 il Giudice relatore Luigi Mazzella;  
udito l'avvocato dello Stato Enrico De Giovanni per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

Con ricorso notificato il 15 febbraio 2011 e depositato in cancelleria il 21 febbraio 2011, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento agli articoli 3, 97 e 117, secondo comma, lettera *l*), e terzo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 6, comma 2, della legge della Regione Abruzzo 9 dicembre 2010, n. 51 (Nuovo ordinamento del Bollettino Ufficiale della Regione Abruzzo).

La norma censurata dispone che, nelle more dell'assegnazione di personale, anche tramite procedura selettiva, alla struttura organizzativa che cura la pubblicazione del Bollettino Ufficiale della Regione Abruzzo (BURA), sono prorogati i contratti di collaborazione in essere presso l'Ufficio BURA fino a completa copertura della relativa pianta organica.

Ad avviso del ricorrente, tale disposizione violerebbe gli artt. 3 e 97 Cost., perché, non indicando alcun termine, consente un generalizzato meccanismo di proroga dei rapporti in essere, senza limiti temporali e senza il rispetto dei requisiti richiesti, per il conferimento di tali incarichi, dall'art. 7, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), contrastando così con i principi di organizzazione della pubblica amministrazione secondo la legge, di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa e dell'accesso all'impiego pubblico tramite concorso.

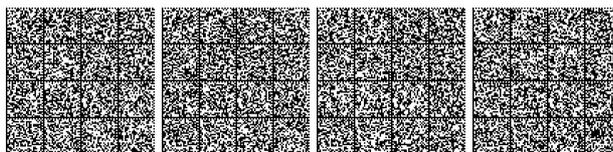
Sarebbe lesa anche l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., il quale riserva alla competenza esclusiva dello Stato l'ordinamento civile e, quindi, i rapporti di diritto privato regolati dal codice civile, categoria nella quale rientrano i contratti oggetto della proroga prevista dalla norma impugnata.

Infine, la difesa dello Stato lamenta la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., che attribuisce alla potestà legislativa concorrente dello Stato la materia del coordinamento della finanza pubblica. Infatti, la norma impugnata, considerata la sua genericità, contrasta con la disposizione - avente natura di principio fondamentale nella predetta materia - contenuta nell'art. 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, secondo la quale il ricorso a personale con contratti di collaborazione può avvenire, per gli enti ivi previsti, a decorrere dall'anno 2011, esclusivamente «nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009».

*Considerato in diritto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso, in riferimento agli articoli 3, 97 e 117, secondo comma, lettera *l*), e terzo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 6, comma 2, della legge della Regione Abruzzo 9 dicembre 2010, n. 51 (Nuovo ordinamento del Bollettino Ufficiale della Regione Abruzzo).

Ad avviso del ricorrente, la norma impugnata, stabilendo che, nelle more dell'assegnazione di personale, anche tramite procedura selettiva, alla struttura organizzativa che cura la pubblicazione del Bollettino Ufficiale della Regione Abruzzo, sono prorogati i contratti di collaborazione attualmente in essere presso quell'ufficio fino a completa copertura della relativa pianta organica, viola gli artt. 3 e 97 Cost., perché, non indicando alcun termine, consente un generalizzato meccanismo di proroga dei rapporti in essere, senza limiti temporali e senza il rispetto dei requisiti richiesti, per il conferimento di tali incarichi, dall'art. 7, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), contrastando così con i principi di organizzazione della pubblica amministrazione secondo la legge, di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa e dell'accesso all'impiego pubblico tramite concorso.



La difesa dello Stato denuncia anche la lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., il quale riserva alla competenza esclusiva dello Stato l'ordinamento civile e, quindi, i rapporti di diritto privato regolati dal codice civile.

Il ricorrente sostiene, infine, che la norma censurata viola l'art. 117, terzo comma, Cost., che attribuisce alla potestà legislativa concorrente dello Stato la materia del coordinamento della finanza pubblica, poiché essa, considerata la sua genericità, contrasta con la disposizione - avente natura di principio fondamentale nella predetta materia - contenuta nell'art. 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, secondo la quale il ricorso a personale con contratti di collaborazione può avvenire, per gli enti ivi previsti, a decorrere dall'anno 2011, esclusivamente «nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009».

2.- La questione promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., è fondata.

Tale disposizione riserva alla competenza esclusiva dello Stato la materia dell'ordinamento civile e, quindi, i rapporti di diritto privato regolati dal codice civile, categoria nella quale rientrano i contratti oggetto della proroga stabilita dalla norma censurata.

Questa Corte ha già dichiarato l'illegittimità costituzionale di una norma regionale che prevedeva la facoltà per le amministrazioni di disporre la proroga dei contratti di collaborazione in essere, affermando che una simile disposizione, attenendo ad uno degli aspetti della disciplina (di diritto privato) di tali contratti, vale a dire la loro durata, incideva sulla materia dell'ordinamento civile (sentenza n. 170 del 2011).

Questo è anche il caso della norma oggetto dell'attuale questione, la quale prevede una proroga, senza un limite massimo prefissato, di contratti di collaborazione coordinata e continuativa già in essere.

Va dunque dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'articolo 6, comma 2, della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2010, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., con assorbimento degli altri profili di illegittimità costituzionale prospettati dal ricorrente.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 6, comma 2, della legge della Regione Abruzzo 9 dicembre 2010, n. 51 (Nuovo ordinamento del Bollettino Ufficiale della Regione Abruzzo).*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 dicembre 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, *Presidente*

Luigi MAZZELLA, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 19 dicembre 2012.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI



N. 290

*Sentenza 11 - 19 dicembre 2012*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Impiego pubblico - Norme della Regione Sardegna - Personale regionale e degli enti regionali cui sia conferito l'incarico di coordinatore dei programmi integrati d'area - Riconoscimento di un'indennità aggiuntiva - Contrasto con la normativa statale secondo cui ogni regolamentazione del trattamento economico nel pubblico impiego è rimessa in forma esclusiva alla contrattazione collettiva - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile - Illegittimità costituzionale - Assorbimento degli ulteriori profili.**

- Legge della Regione Sardegna 4 agosto 2011, n. 16, art. 8.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera l) (artt. 3, 97, e 117, terzo comma; statuto della Regione Sardegna, artt. 3, 4 e 5).

#### 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'art. 8 della legge della Regione Sardegna 4 agosto 2011, n. 16 (Norme in materia di organizzazione e personale), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 12-14 ottobre 2011, depositato in cancelleria il 20 ottobre 2011 ed iscritto al n. 123 del registro ricorsi 2011.

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

udito nell'udienza pubblica del 20 novembre 2012 il Giudice relatore Luigi Mazzella;

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

#### *Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso notificato il 12 ottobre 2011, depositato in cancelleria il 20 ottobre 2011 e iscritto al n. 123 del registro ricorsi dell'anno 2011, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, tra l'altro, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 8 della legge della Regione Sardegna 4 agosto 2011, n. 16 (Norme in materia di organizzazione e personale), in riferimento agli articoli 3, 97, 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, della Costituzione e agli articoli 3, 4 e 5 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna).



La norma censurata dispone che «Al personale regionale e degli enti regionali, cui è stato conferito l'incarico di coordinatore ai sensi dell'articolo 10 della legge regionale 26 febbraio 1996, n. 14 (Programmi integrati d'area), ed è stata altresì attribuita, ai sensi dell'articolo 36 della legge regionale 5 settembre 2000, n. 17 (Modifiche ed integrazioni alla legge finanziaria, al bilancio per gli anni 2000-2002 e disposizioni varie), e successive modifiche ed integrazioni, l'indennità di coordinatore di servizio prevista dal D.P.G.R. 21 dicembre 1995, n. 385 in applicazione del CCRL 1994-1997 all'epoca vigente, è riconosciuta una indennità pari al 50 per cento del trattamento economico previsto per i direttori di servizio dall'articolo 42, comma 1, lettera *b*), del CCRL del personale con qualifica dirigenziale dell'Amministrazione regionale e degli enti strumentali, per i bienni economici 2000/2001, 2002/2003 e 2003/2004».

Il ricorrente afferma che tale disposizione regionale, da un lato, viola gli artt. 3, 4, 5 della legge cost. n. 3 del 1948, perché non è rispettosa dell'elencazione tassativa, contenuta nelle predette norme statutarie, delle materie nelle quali la Regione ha potestà legislativa e, dall'altro, è viziata per contrasto con molteplici parametri costituzionali.

Infatti, ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, essa, prevedendo il riconoscimento di un'indennità aggiuntiva in favore del personale degli enti regionali cui sia conferito l'incarico di coordinatore, comporta l'introduzione di una spesa aggiuntiva per il personale pubblico e al tempo stesso di un aumento del trattamento economico.

Pertanto, sotto il primo profilo, essa contrasterebbe con i principi in tema di contenimento della spesa per il personale pubblico posti dall'art. 9, comma 1, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 4, comma 1, legge 30 luglio 2010, n. 212 e, conseguentemente, con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Sotto il secondo profilo, la norma sarda violerebbe il principio espresso nel titolo III del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), secondo cui ogni regolamentazione del trattamento economico nel pubblico impiego è rimessa alla contrattazione collettiva, realizzando, inoltre, un intervento della Regione nella materia dell'ordinamento civile, riservata allo Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., che risulta pertanto violato.

Infine, l'Avvocatura generale dello Stato denuncia la violazione degli artt. 3 e 97 Cost., stante l'irragionevole e immotivata attribuzione di un trattamento economico migliorativo ad una parte del personale.

2.- La Regione autonoma della Sardegna si è costituita nel giudizio di costituzionalità e ha chiesto che la questione sia dichiarata inammissibile o infondata.

2.1.- Preliminarmente la difesa regionale eccepisce l'inammissibilità del ricorso perché mancante sia del confronto con le peculiari garanzie assicurate dallo statuto di autonomia speciale, sia del raffronto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), il quale estende alle Regioni a statuto speciale le disposizioni contenute nella medesima legge costituzionale che prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già riconosciute.

2.2.- Con riferimento alla pretesa estraneità della norma impugnata all'elencazione delle materie di competenza della Regione Sardegna rinvenibile negli artt. 3, 4 e 5 dello statuto, la difesa regionale eccepisce l'inammissibilità di tale censura, priva di qualsiasi dimostrazione.

Nel merito, ad avviso della resistente, la censura è anche infondata, poiché l'art. 3, primo comma, lettera *a*), dello statuto di autonomia speciale attribuisce espressamente alla Regione la competenza legislativa esclusiva in materia di ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione e di stato giuridico ed economico del personale.

2.3.- Per quanto concerne la denunciata lesione dell'art. 117 Cost., la difesa regionale eccepisce la sua inammissibilità per mancata dimostrazione della natura di principio dei parametri interposti invocati.

Nel merito la censura sarebbe infondata, poiché la previsione dell'invarianza del trattamento economico dei dipendenti pubblici contenuta nell'art. 9, comma 1, del decreto-legge n. 78 del 2010 si applica a parità di mansioni svolte, mentre la norma regionale impugnata prevede un'indennità a fronte del conferimento di un'ulteriore funzione e, comunque, si ricollega a previsioni della contrattazione collettiva che la Regione non poteva ignorare. Né sarebbe invasa la competenza statale in materia di ordinamento civile, perché la disposizione impugnata non si occupa del rapporto contrattuale che intercorre tra il dipendente e la pubblica amministrazione, né interviene sui profili civilistici del rapporto di lavoro, ma si limita a riconoscere un'indennità spettante ai lavoratori in ragione delle mansioni svolte.

Neppure sussisterebbe lesione degli artt. 3 e 97 Cost., poiché l'art. 8 della legge reg. Sardegna n. 16 del 2011 riconosce il diritto ad un'indennità a fronte dell'espletamento di un incarico particolare e delicato, quale quello di coordinatore dei programmi integrati d'area, nel pieno rispetto, quindi, del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.



3.- La Regione Sardegna ha depositato anche due memorie nelle quali insiste nelle conclusioni già rassegnate e, con riferimento alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge reg. Sardegna n. 16 del 2011, ripete le argomentazioni svolte nell'atto di costituzione.

Aggiunge che, con la sentenza n. 139 del 2012, la Corte ha affermato che l'art. 6 del decreto-legge n. 78 del 2010 consente un processo di induzione che, partendo da un apprezzamento non atomistico, ma globale, dei precetti in gioco, conduce all'isolamento di un principio comune in base al quale le Regioni devono ridurre le spese di funzionamento amministrativo di un ammontare complessivo non inferiore a quello disposto dall'art. 6 per lo Stato; ne deriva che il medesimo articolo non intende imporre alle Regioni l'osservanza puntuale ed incondizionata dei singoli precetti di cui si compone e può considerarsi espressione di un principio fondamentale della finanza pubblica. Ad avviso della difesa regionale simili argomentazioni debbono valere anche con riferimento all'art. 9 del medesimo decreto-legge, caratterizzato da identica tecnica redazionale rispetto all'art. 6. Ne discenderebbe l'infondatezza della questione sollevata dal ricorrente, poiché non si potrebbe sostenere che la Regione, per il solo fatto di aver remunerato un'ulteriore funzione svolta dai propri dipendenti, abbia disatteso l'obbligo di conseguire l'ammontare complessivo di risparmi imposto dall'art. 9 del decreto-legge n. 78 del 2010.

#### *Considerato in diritto*

1. - Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso, tra l'altro, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 8 della legge della Regione Sardegna 4 agosto 2011, n. 16 (Norme in materia di organizzazione e personale), in riferimento agli articoli 3, 97, 117, secondo comma, lettera *l*), e terzo comma, della Costituzione e agli articoli 3, 4 e 5 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna).

Ad avviso del ricorrente, la norma impugnata [secondo cui «Al personale regionale e degli enti regionali, cui è stato conferito l'incarico di coordinatore ai sensi dell'articolo 10 della legge regionale 26 febbraio 1996, n. 14 (Programmi integrati d'area), ed è stata altresì attribuita, ai sensi dell'articolo 36 della legge regionale 5 settembre 2000, n. 17 (Modifiche ed integrazioni alla legge finanziaria, al bilancio per gli anni 2000-2002 e disposizioni varie), e successive modifiche ed integrazioni, l'indennità di coordinatore di servizio prevista dal D.P.G.R. 21 dicembre 1995, n. 385 in applicazione del CCRL 1994-1997 all'epoca vigente, è riconosciuta una indennità pari al 50 per cento del trattamento economico previsto per i direttori di servizio dall'articolo 42, comma 1, lettera *b*), del CCRL del personale con qualifica dirigenziale dell'Amministrazione regionale e degli enti strumentali, per i bienni economici 2000/2001, 2002/2003 e 2003/2004»], violerebbe anzitutto gli artt. 3, 4 e 5 della legge cost. n. 3 del 1948, perché non è rispettosa dell'elencazione tassativa, contenuta nelle predette norme statutarie, delle materie nelle quali la Regione ha potestà legislativa.

Sarebbe lesivo, poi, l'art. 117, terzo comma, Cost., perché, prevedendo il riconoscimento di un'indennità aggiuntiva in favore del personale regionale degli enti regionali cui sia conferito l'incarico di coordinatore, la disposizione censurata comporta l'introduzione di una spesa aggiuntiva per il personale pubblico e pertanto contrasta con i principi in tema di contenimento della spesa per il personale pubblico posti dall'art. 9, comma 1, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 4, comma 1, legge 30 luglio 2010, n. 212.

Sussisterebbe contrasto anche con l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., perché, stabilendo un aumento del trattamento economico, l'art. 8 della legge reg. Sardegna n. 16 del 2011, realizza un intervento della Regione nella materia dell'ordinamento civile e lede il principio espresso nel titolo III del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), secondo cui ogni regolamentazione del trattamento economico nel pubblico impiego è rimessa in forma esclusiva alla contrattazione collettiva.

Infine, la difesa dello Stato denuncia la lesione degli artt. 3 e 97 Cost., stante l'irragionevole e immotivata attribuzione di un trattamento economico migliorativo ad una parte del personale.

2.- Affidata a diversa pronuncia la decisione sulle altre questioni promosse con il ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge reg. Sardegna n. 16 del 2011 promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., è fondata.

La norma impugnata prevede l'attribuzione di un'indennità ulteriore rispetto al trattamento economico, proprio della qualifica di appartenenza, ad una categoria di personale della Regione e degli enti regionali e, precisamente, a coloro ai quali sia stato conferito l'incarico di coordinatore dei programmi integrati d'area.

Questa Corte ha più volte dichiarato l'illegittimità di disposizioni regionali intervenute in materia di trattamento economico dei dipendenti regionali. In quelle occasioni è stato affermato che, essendo il rapporto di impiego di tali lavoratori ormai contrattualizzato, la sua disciplina (ivi inclusa quella della retribuzione) rientra nella materia dell'ordinamento civile, riservata alla competenza esclusiva statale (sentenze n. 339 e n. 77 del 2011). In particolare, poi, con la sentenza n. 7 del 2011 è stata dichiarata l'illegittimità di una norma regionale che riconosceva, a favore di una certa



categoria di personale regionale, un'indennità in aggiunta al normale trattamento economico e, con la sentenza n. 332 del 2010, l'illegittimità di una norma che attribuiva a determinati dipendenti regionali un trattamento accessorio in luogo di quello precedentemente goduto.

Va dunque dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 8 della legge reg. Sardegna n. 16 del 2011, con assorbimento degli ulteriori profili prospettati dal ricorrente.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*riservata ad altra pronuncia la decisione sulle altre questioni promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe,*

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 8 della legge della Regione Sardegna 4 agosto 2011, n. 16 (Norme in materia di organizzazione e personale).*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 dicembre 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, *Presidente*

Luigi MAZZELLA, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 19 dicembre 2012.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI

T\_120290

N. 291

*Sentenza 11 - 19 dicembre 2012*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Commercio - Norme della Regione Toscana - Esclusione dell'applicabilità della disciplina statale, riproductiva di norme comunitarie, delle autorizzazioni al commercio su aree pubbliche e delle connesse concessioni di posteggio - Invocazione di "motivi imperativi d'interesse generale" - Violazione dell'obbligo di osservanza dei vincoli comunitari - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Toscana 28 novembre 2011, n. 63, art. 6.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lettera e); d.lgs. 26 marzo 2010, n. 59, art. 16; direttiva CE 12 dicembre 2006, n. 123, art. 12.

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 6 della legge della Regione Toscana 28 novembre 2011, n. 63, recante «Disposizioni in materia di outlet ed obbligo di regolarità contributiva nel settore del commercio sulle aree pubbliche. Modifiche alla legge regionale 7 febbraio 2005, n. 28 (Codice del Commercio. Testo unico in materia di commercio in sede fissa, su aree pubbliche, somministrazione di alimenti e bevande, vendita di stampa quotidiana e periodica e distribuzione di carburanti)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 30 gennaio-1° febbraio 2012, depositato in cancelleria il 2 febbraio 2012 ed iscritto al n. 20 del registro ricorsi 2012.

Visto l'atto di costituzione della Regione Toscana;

udito nell'udienza pubblica del 20 novembre 2012 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

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

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso spedito per la notifica il 30 gennaio 2012 e depositato nella cancelleria della Corte il successivo 2 febbraio, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato, in riferimento all'articolo 117, primo e secondo comma, lettera e), della Costituzione, l'articolo 6 della legge della Regione Toscana 28 novembre 2011, n. 63, recante «Disposizioni in materia di outlet ed obbligo di regolarità contributiva nel settore del commercio sulle aree pubbliche. Modifiche alla legge regionale 7 febbraio 2005, n. 28 (Codice del Commercio. Testo unico in materia di commercio in sede fissa, su aree pubbliche, somministrazione di alimenti e bevande, vendita di stampa quotidiana e periodica e distribuzione di carburanti)», nella parte in cui inserisce l'art. 29-bis nella legge della Regione Toscana 7 febbraio 2005, n. 28 (Codice del commercio. Testo Unico in materia di commercio in sede fissa, su aree pubbliche, somministrazione di alimenti e bevande, vendita di stampa quotidiana e periodica e distribuzione di carburanti.), il quale prevede che per il commercio su aree pubbliche non trovi applicazione l'articolo 16 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno).

1.2.- L'art. 29-bis - prosegue il ricorrente - stabilisce che: «Ai fini del presente capo non trova applicazione l'articolo 16, decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno), per motivi imperativi di interesse generale ascrivibili, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera h), del medesimo decreto legislativo, all'ordine pubblico, alla sicurezza pubblica, all'incolumità pubblica, al mantenimento dell'equilibrio finanziario del sistema di sicurezza sociale, alla tutela dei consumatori».

L'Avvocatura dello Stato, dopo aver ricordato che il d.lgs. n. 59 del 2010 dà attuazione alla direttiva CE del 12 dicembre 2006, n. 123 (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al servizio nel mercato interno), riporta anche il testo dell'art. 16 del medesimo decreto legislativo, che, in sostanza, riproduce l'art. 12 della citata direttiva, disponendo che:

«1. Nelle ipotesi in cui il numero di titoli autorizzatori disponibili per una determinata attività di servizi sia limitato per ragioni correlate alla scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche disponibili, le autorità competenti applicano una procedura di selezione tra i candidati potenziali ed assicurano la predeterminazione e la pubblicazione, nelle forme previste dai propri ordinamenti, dei criteri e delle modalità atti ad assicurarne l'imparzialità, cui le stesse devono attenersi.

2. Nel fissare le regole della procedura di selezione le autorità competenti possono tenere conto di considerazioni di salute pubblica, di obiettivi di politica sociale, della salute e della sicurezza dei lavoratori dipendenti ed autonomi, della protezione dell'ambiente, della salvaguardia del patrimonio culturale e di altri motivi imperativi d'interesse generale conformi al diritto comunitario.

3. L'effettiva osservanza dei criteri e delle modalità di cui al comma 1 deve risultare dai singoli provvedimenti relativi al rilascio del titolo autorizzatorio.

4. Nei casi di cui al comma 1 il titolo è rilasciato per una durata limitata e non può essere rinnovato automaticamente, né possono essere accordati vantaggi al prestatore uscente o ad altre persone, ancorché giustificati da particolari legami con il primo».



2.- Il ricorrente ritiene che la disposizione regionale censurata sia illegittima e si ponga in contrasto con l'art. 117, primo e secondo comma, lettera e), della Costituzione.

2.1.- Relativamente alla violazione del secondo comma, lettera e), dell'art. 117 della Costituzione, l'Avvocatura dello Stato rileva che il legislatore regionale, con la norma impugnata, stabilendo che per il commercio su aree pubbliche non trovi applicazione l'art. 16 del d.lgs. n. 59 del 2010 ed incidendo, quindi, sulla concorrenza degli operatori commerciali, verrebbe a legiferare illegittimamente in tema di «tutela della concorrenza», materia riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato.

2.2.- Per il ricorrente, poi, la norma violerebbe anche, l'art. 117, primo comma, della Costituzione, che obbliga il legislatore regionale al rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario.

Infatti, secondo quanto previsto dall'art. 16 del d.lgs. n. 59 del 2010, le autorità competenti, nel caso in cui il numero delle autorizzazioni disponibili per una determinata attività di servizi risulti limitato, hanno l'obbligo di esperire una procedura di selezione tra i candidati, procedura ispirata ad una rigorosa tutela dell'imparzialità e stabilita proprio allo scopo «di garantire la parità di trattamento, impedire la discriminazione e tutelare la libertà di stabilimento - attraverso la predeterminazione e la pubblicazione dei criteri e della modalità di svolgimento della medesima selezione, secondo quanto previsto dalla direttiva europea 2006/11/231/».

Allo Stato - aggiunge il Presidente del Consiglio dei ministri - è riservata in via esclusiva tale competenza, poiché è ad esso che è attribuita la funzione di assicurare che il mercato possa funzionare correttamente e che possano sussistere condizioni uniformi di accessibilità ai servizi sul territorio nazionale, come sostanzialmente indicato dall'art. 16 del d.lgs. n. 59 del 2010.

Inoltre, sottolinea l'Avvocatura dello Stato, la motivazione che la disapplicazione dell'art. 16 del citato decreto legislativo avvenga per «i motivi imperativi di interesse generale», così come previsto dall'art. 29-*bis* della legge reg. n. 28 del 2005, non rende legittima la norma regionale censurata, in quanto sia nella normativa statale che in quella europea «i motivi imperativi di interesse generale» rilevano solo ai fini della determinazione delle regole procedurali relative alla selezione dei candidati, ma non inficiano la necessità di assicurare l'imparzialità e la trasparenza riguardanti le autorizzazioni da rilasciare. Queste, infatti, devono essere date secondo criteri e modi che non consentano alcuna maniera alle autorità competenti di favorire, anche indirettamente, il prestatore uscente, con conseguente violazione del principio di parità di trattamento tra i medesimi candidati al rilascio delle autorizzazioni.

Né si potrebbe giustificare - aggiunge il ricorrente - la legittimità della norma impugnata sulla base di quanto disposto dalla legge reg. n. 28 del 2005, in quanto l'assetto previsto da questa ultima appare ormai superato dalle norme della «direttiva servizi» e, pertanto, si rivela inapplicabile.

2.3.- Infine, è da ricordare - a detta del ricorrente - che, per effetto della clausola di cedevolezza, prevista dall'art. 84 dello stesso d.lgs. n. 59 del 2010, le disposizioni in quest'ultimo riportate «si applicano fino alla data di entrata in vigore della normativa di attuazione della direttiva 2006/11/231CE adottata da ciascuna regione», la quale, di conseguenza, deve disapplicare le proprie norme che siano in contrasto con quelle stabilite dal più volte citato decreto n. 59 del 2010.

2.4.- Alla luce delle considerazioni fin qui esposte, il Presidente del Consiglio dei ministri chiede alla Corte costituzionale una declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 6 della legge della Regione Toscana n. 63 del 2011, per violazione dell'articolo 117, primo e secondo comma, lettera e), della Costituzione.

3.- Si è costituita in giudizio la Regione Toscana contestando sia l'ammissibilità che la fondatezza del ricorso statale.

3.1.- La difesa regionale, dopo aver riportato anch'essa il testo dell'articolo 29-*bis*, come introdotto nella legge reg. n. 28 del 2005 dall'art. 6 della legge reg. n. 63 del 2011, sottolinea come tale disposizione si limiti a definire l'ambito di applicazione dell'art. 16 del d.lgs. n. 59 del 2010, escludendovi la disciplina delle autorizzazioni al commercio su aree pubbliche e delle connesse concessioni di posteggio, non invadendo in alcun modo la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza, ma legiferando nell'ambito della propria competenza esclusiva in materia di commercio.

Del resto, sottolinea la resistente, il dettato dell'art. 16 del d.lgs. n. 59 del 2010 non potrebbe operare nel senso di un totale esautoramento delle competenze regionali in materia di commercio, cosa che avverrebbe nel caso in cui esso si interpretasse come volto a precludere qualsiasi intervento legislativo regionale in materia di disciplina del commercio su aree pubbliche.

3.1.2.- La stessa giurisprudenza costituzionale al riguardo, peraltro, ha affermato che l'intervento del legislatore statale nella materia «tutela della concorrenza» possa essere ritenuto legittimo qualora lo stesso operi entro i limiti dei canoni di adeguatezza e proporzionalità, nella considerazione che tale materia sia da ritenersi materia trasversale,



incidente sia su ambiti regionali che statali, dichiarando, pertanto, l'illegittimità costituzionale di norme statali che prevedevano una disciplina così dettagliata da costituire una compressione dell'autonomia regionale non proporzionata rispetto all'obiettivo della tutela della concorrenza (sono citate le sentenze n. 345 e n. 272 del 2004).

Ricorda ancora la difesa della Toscana che, sempre la Corte costituzionale, con la recente sentenza n. 247 del 2010, ha escluso l'illegittimità di una norma regionale che fissava in maniera più restrittiva di quella statale gli ambiti nei quali poter svolgere il commercio itinerante su aree pubbliche, ritenendo che la disposizione non ledesse le regole a tutela della concorrenza, in quanto non introduceva «discriminazioni fra differenti categorie di operatori economici che esercitano l'attività in posizione identica o analoga», limitandosi invece a inserirsi «nel diverso solco della semplice regolamentazione territoriale del commercio» ambulante».

Ne consegue che le Regioni possono, al fine di tutelare altri diritti costituzionali, adottare norme particolari in alcuni settori del commercio, così come operato dalla legge reg. n. 63 del 2011 in materia di commercio sulle aree pubbliche.

La legittimità di tale disciplina deriverebbe, altresì, da alcune considerazioni relative alla necessità di garantire la professionalità, la sicurezza pubblica e i diritti del consumatore, diversamente da come avverrebbe nel caso in cui venissero bandite le concessioni di posteggio.

3.2.- Conclusivamente, la difesa regionale chiede che la questione di legittimità costituzionale della norma impugnata venga dichiarata inammissibile ed infondata.

#### *Considerato in diritto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso consegnato per la notifica il 30 gennaio 2012 e depositato nella cancelleria della Corte il successivo 2 febbraio, ha promosso questione di legittimità costituzionale - in riferimento all'articolo 117, primo e secondo comma, lettera e), della Costituzione - dell'articolo 6 della legge della Regione Toscana 28 novembre 2011, n. 63, recante «Disposizioni in materia di outlet ed obbligo di regolarità contributiva nel settore del commercio sulle aree pubbliche. Modifiche alla legge regionale 7 febbraio 2005 n. 28 (Codice del Commercio. Testo unico in materia di commercio in sede fissa, su aree pubbliche, somministrazione di alimenti e bevande, vendita di stampa quotidiana e periodica e distribuzione di carburanti)», nella parte in cui inserisce l'articolo 29-bis nella legge della Regione Toscana 7 febbraio 2005, n. 28, il quale prevede che per il commercio su aree pubbliche non trovi applicazione l'articolo 16 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno).

1.1.- Il ricorrente ritiene che la norma impugnata - escludendo l'applicabilità, sul territorio della Regione Toscana, della disciplina delle autorizzazioni al commercio su aree pubbliche e delle connesse concessioni di posteggio, come previste dall'art. 16 del d.lgs. n. 59 del 2010, sostanzialmente riproduttivo dell'art. 12 della direttiva CE 12 dicembre 2006, n. 123 (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al servizio nel mercato interno) - violerebbe il primo comma dell'art. 117 della Costituzione, in relazione alla sopra ricordata direttiva, per inosservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario. Violerebbe, altresì, il secondo comma, lettera e), del citato art. 117 della Costituzione, poiché, incidendo sull'assetto concorrenziale degli operatori commerciali in modo difforme da quanto previsto dalla normativa statale (attuativa di quella comunitaria), verrebbe ad invadere la potestà legislativa esclusiva dello Stato nella materia della «tutela della concorrenza».

2.- La questione è fondata con riferimento ad entrambe le censure.

2.1.- Riguardo alla prima di esse, è da premettere che la direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno - seppure si ponga, in via prioritaria, finalità di massima liberalizzazione delle attività economiche (tra queste la libertà di stabilimento di cui all'art. 49 [ex art. 43] del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea) e preveda, quindi, soprattutto disposizioni tese alla realizzazione di tale scopo - consente, comunque, la possibilità di porre dei limiti all'esercizio della tutela di tali attività nel caso che questi siano giustificati da «motivi imperativi di interesse generale».

2.1.1.- Il d.lgs. n. 59 del 2010 (attuativo della citata direttiva), pertanto, ha previsto, all'art. 14, la possibilità di introdurre limitazioni all'esercizio dell'attività economica istituendo o mantenendo regimi autorizzatori «solo se giustificati da motivi di interesse generale, nel rispetto dei principi di non discriminazione, di proporzionalità, nonché delle disposizioni di cui al presente titolo». La stessa disposizione, tuttavia, fissa i requisiti a cui subordinare la sussistenza di tali motivi imperativi (definiti, peraltro, come «ragioni di pubblico interesse»).



Il legislatore nazionale, all'art. 16 del d.lgs. n. 59 del 2010 - in conseguenza di quanto previsto dal sopra ricordato art. 14 - è venuto a regolare la disciplina delle autorizzazioni al commercio su aree pubbliche e delle connesse concessioni di posteggio.

2.1.2.- Il citato art. 16 ha previsto che le autorità competenti - nel caso in cui il numero delle autorizzazioni disponibili per una determinata attività di servizi sia limitato «per ragioni correlate alla scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche disponibili» - debbano attuare una procedura di selezione tra i potenziali candidati, garantendo «la predeterminazione e la pubblicazione, nelle forme previste dai propri ordinamenti, dei criteri e delle modalità atti ad assicurarne l'imparzialità, cui le stesse devono attenersi».

Tutto ciò, allo scopo di garantire sia la parità di trattamento tra i richiedenti, impedendo qualsiasi forma di discriminazione tra gli stessi, sia la libertà di stabilimento, conformemente alla citata direttiva 2006/123/CE.

2.1.3.- La disposizione della Regione Toscana censurata dal ricorrente, eliminando, nel proprio ambito regionale, i vincoli e i limiti posti dalla disciplina statale relativamente ai regimi di rilascio di autorizzazioni per avere accesso ad un'attività di servizi, si pone in evidente contrasto con la normativa comunitaria e con quella nazionale attuativa della stessa.

2.2.- L'art. 6 della legge della Regione Toscana n. 63 del 2011, difatti, non introduce una disciplina concorsuale alternativa, ma esclude espressamente proprio l'applicabilità della sopra richiamata normativa comunitaria e nazionale in forza di un generico ed indeterminato richiamo a «motivi imperativi di interesse generale».

Per altro verso, poi, il generico richiamo operato dalla disposizione regionale censurata all'esistenza di non ulteriormente individuati «motivi imperativi», priva la fattispecie astratta di qualsiasi elemento idoneo alla sua specificazione, sostanzialmente lasciando al potere discrezionale della Regione la determinazione delle fattispecie concrete nelle quali gli stessi sarebbero rinvenibili. La Regione ritiene, in sostanza, che i «motivi imperativi di interesse generale» non costituiscano una fattispecie concreta i cui contenuti debbano essere sottoposti ad un rigoroso vaglio di effettività e di proporzionalità, ma siano una sorta di salvacondotto astratto, la cui sola invocazione autorizza l'adozione di normative contrastanti con il disegno di liberalizzazione della direttiva.

2.2.1.- Così operando, la norma impugnata contrasta con la normativa statale e, ancor prima con quella comunitaria cui il legislatore nazionale ha dato attuazione, non solo perché esclude l'applicazione di una disposizione statale attuativa di quella comunitaria e, pertanto, non osserva i vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea in materia di accesso ed esercizio dell'attività dei servizi (in particolare in tema dei residuali regimi autorizzatori), ma anche perché essa non viene neanche a prevedere forme di «bilanciamento tra liberalizzazione e [...] i motivi imperativi di interesse generale», come, invece, richiesto dalla normativa comunitaria (Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza 20 giugno 1996, in cause riunite C-418/93, C-419/93, C-420/93, C-421/93, C-460/93, C-461/93, C-462/93, C-464/93, C-9/94, C-10/94, C-11/94, C-14/94, C-15/94, C-23/94, C-24/94 e C-332/94).

2.2.2.- La giurisprudenza costituzionale ha da sempre ritenuto illegittime, per violazione dei vincoli comunitari, norme regionali che si ponevano in contrasto, in generale, con la «normativa statale e, ancor prima, [con] la normativa comunitaria, cui il legislatore ha dato attuazione» (vedi sentenza n. 310 del 2011; nonché, da ultimo, sentenze n. 217, n. 86 e n. 85 del 2012), ed in particolare, con le normative comunitarie (*ex multis*, sentenze n. 85 del 2012, n. 190 del 2011 e n. 266 del 2010), le quali «fungono infatti da norme interposte atte ad integrare il parametro per la valutazione di conformità della normativa regionale all'art. 117, primo comma, Cost., o, più precisamente, rendono concretamente operativo il parametro costituito dall'art. 117, primo comma, Cost., con conseguente declaratoria di illegittimità costituzionale delle norme regionali che siano giudicate incompatibili con il diritto comunitario» (sentenze n. 102 del 2008 e n. 269 del 2007).

Dalle considerazioni che precedono discende che la previsione di inapplicabilità, contenuta nella norma regionale censurata, sul territorio della Regione Toscana, di quanto previsto dall'art. 16 del d.lgs. n. 59 del 2010 (attuativo dell'art. 12 della direttiva CE n. 123 del 2006), determina l'illegittimità costituzionale della stessa.

3.- Parimenti fondata è la questione di legittimità costituzionale della norma denunciata in riferimento alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.

3.1.- In proposito, il ricorrente dubita della legittimità costituzionale della norma impugnata, perché la stessa, incidendo sulla concorrenza degli operatori commerciali, difformemente da quanto previsto dal d.lgs. n. 59 del 2010 e dalla sopra ricordata direttiva CE, sarebbe venuta ad invadere la potestà legislativa esclusiva dello Stato nella materia della tutela della concorrenza.

3.2.- È da premettere che questa Corte ha più volte precisato che la nozione di concorrenza di cui al secondo comma, lettera e), dell'art. 117 della Costituzione «non può che riflettere quella operante in ambito comunitario» (sentenze n. 270 e n. 45 del 2010, n. 401 del 2007), oltre ad aver sottolineato come la stessa abbia «un contenuto complesso in quanto ricomprende non solo l'insieme delle misure antitrust, ma anche azioni di liberalizzazione, che mirano ad assicurare e a promuovere la concorrenza “nel mercato” e “per il mercato”, secondo gli sviluppi ormai consolidati nell'ordinamento europeo e internazionale e più volte ribaditi dalla giurisprudenza di questa Corte» (sentenza



n. 200 del 2012). A questa ultima tipologia di disposizioni - precisamente quelle che tendono ad assicurare procedure concorsuali di garanzia mediante la loro strutturazione in modo da consentire «la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici» (sentenza n. 401 del 2007) - è da ascrivere, date le sue finalità, l'art. 16 del d.lgs. n. 59 del 2010, la cui applicazione viene, appunto, esclusa per la Regione Toscana dal legislatore regionale con la norma oggi al vaglio della Corte.

3.3.- La giurisprudenza costituzionale che si è occupata della legittimità di disposizioni regionali in tema di «tutela della concorrenza» ha costantemente sottolineato - stante il carattere «finalistico» della stessa - la «trasversalità» che caratterizza tale materia, con conseguente possibilità per quest'ultima di influire su altre materie attribuite alla competenza legislativa concorrente o residuale delle Regioni, ed, in particolare, il possibile intreccio ed interferenza con la materia «commercio» (sentenze n. 18 del 2012; n. 150 del 2011; n. 288 del 2010; n. 431, n. 430, n. 401, n. 67 del 2007 e n. 80 del 2006).

Infatti, la materia «tutela della concorrenza» non ha solo un ambito oggettivamente individuabile che attiene alle misure legislative di tutela in senso proprio, quali ad esempio quelle che hanno ad oggetto gli atti e i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati e ne disciplinano le modalità di controllo, ma, dato il suo carattere «finalistico», anche una portata più generale e trasversale, non preventivamente delimitabile, che deve essere valutata in concreto al momento dell'esercizio della potestà legislativa sia dello Stato che delle Regioni nelle materie di loro rispettiva competenza.

Risulta evidente, in proposito, che gli ostacoli alla concorrenza possono derivare sia dalla previsione di nuovi o ulteriori limiti all'accesso al mercato, sia dalla eliminazione di qualsiasi criterio selettivo, là dove l'esercizio dell'attività imprenditoriale resti condizionato da elementi oggettivi che ne delimitino le possibilità di accesso come, ad esempio, gli spazi espositivi e/o di svolgimento dell'attività stessa.

In coerenza con questa affermazione va letta la giurisprudenza costituzionale sopra richiamata, e più in generale quella che interviene sulla disciplina regionale che, dettando vincoli all'entrata, altera il corretto svolgersi della concorrenza con specifico riguardo al settore del commercio (sentenza n. 18 del 2012).

La norma impugnata, prevedendo la possibilità di escludere meccanismi e procedure di selezione in forza dell'invocazione astratta di «motivi imperativi d'interesse generale», là dove situazioni oggettive non modificabili determinino l'impossibilità di un'apertura a tutti nel mercato, viene sostanzialmente ad operare in termini anti-concorrenziali perché non consente lo svolgimento dell'attività commerciale in spazi adeguati agli operatori più qualificati, selezionati attraverso procedure che garantiscano la parità di trattamento, evitino qualsiasi tipo di discriminazione e tutelino la libertà di stabilimento.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

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

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 dicembre 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, *Presidente*

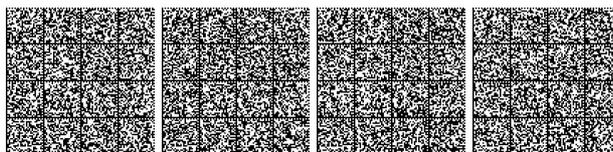
Paolo Maria NAPOLITANO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 19 dicembre 2012.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI



N. 292

Sentenza 11 - 19 dicembre 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Sanità pubblica - Norme della Regione Campania - Istituzioni sanitarie private autorizzate - “Accreditamento temporaneo” per le strutture che abbiano accettato il sistema di pagamento a prestazione, nonché “accreditamento provvisorio” per le strutture nuove - Obbligo per le Regioni di procedere all’accreditamento definitivo o istituzionale - Ricorso del Governo - Eccezioni inammissibilità per censura di normativa inserita nel quadro emergenziale mirante all’attuazione del Piano di rientro - Reiezione.**

- Legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 4, art. 1, commi 237-undecies, 237-duodecies, 237-sexdecies, 237-vicies e 237-vicies-ter, come modificato dall’art. 1, comma 1, della legge della Regione Campania 14 dicembre 2011, n. 23.
- Costituzione, art. 117, terzo comma

**Sanità pubblica - Norme della Regione Campania - Istituzioni sanitarie private autorizzate - “Accreditamento temporaneo” per le strutture che abbiano accettato il sistema di pagamento a prestazione, nonché “accreditamento provvisorio” per le strutture nuove - Obbligo per le Regioni di procedere all’accreditamento definitivo o istituzionale - Ricorso del Governo - Eccezioni inammissibilità per sospensione da parte del Commissario *ad acta* dei provvedimenti che hanno attuato le norme censurate - Reiezione.**

- Legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 4, art. 1, commi 237-undecies, 237-duodecies, 237-sexdecies, 237-vicies e 237-vicies-ter, come modificato dall’art. 1, comma 1, della legge della Regione Campania 14 dicembre 2011, n. 23.
- Costituzione, art. 117, terzo comma.

**Sanità pubblica - Norme della Regione Campania - Istituzioni sanitarie private autorizzate - “Accreditamento temporaneo” per le strutture che abbiano accettato il sistema di pagamento a prestazione, nonché “accreditamento provvisorio” per le strutture nuove - Obbligo per le Regioni di procedere all’accreditamento definitivo o istituzionale - Previsione di una procedura che pospone la verifica dei “requisiti ulteriori”, rispetto a quelli minimi necessari per l’autorizzazione, al riconoscimento dell’accreditamento - Contrasto con la normativa statale, avente natura di principio fondamentale, secondo cui l’accreditamento istituzionale definitivo può essere concesso solo dopo la verifica del possesso dei requisiti ulteriori - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente della tutela della salute - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriore censura.**

- Legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 4, art. 1, commi 237-undecies e 237-duodecies, come modificato dall’art. 1, comma 1, della legge della Regione Campania 14 dicembre 2011, n. 23.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; d.lgs 30 dicembre 1992, n. 502, art. 8-*quater*; (legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 796, lettera *t*).

**Sanità pubblica - Norme della Regione Campania - Istituzioni sanitarie private autorizzate - “Accreditamento temporaneo” per le strutture che abbiano accettato il sistema di pagamento a prestazione, nonché “accreditamento provvisorio” per le strutture nuove - Obbligo per le Regioni di procedere all’accreditamento definitivo o istituzionale - Possibilità di attivare automaticamente, negli ambiti territoriali delle comunità montane, l’accreditamento istituzionale per le strutture sanitarie e socio-sanitarie in possesso del solo titolo autorizzativo e dei requisiti previsti dai regolamenti regionali - Mancata verifica caso per caso degli ulteriori requisiti stabiliti dalla normativa statale, avente natura di principio fondamentale - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente della tutela della salute - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 4, art. 1, comma 237-vicies-ter, come aggiunto dall’art. 1, comma 1, della legge della Regione Campania 14 dicembre 2011, n. 23.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, art. 8-*quater*.



**Sanità pubblica - Norme della Regione Campania - Istituzioni sanitarie private autorizzate - “Accreditamento temporaneo” per le strutture che abbiano accettato il sistema di pagamento a prestazione, nonché “accreditamento provvisorio” per le strutture nuove - Obbligo per le Regioni di procedere all’accreditamento definitivo o istituzionale - Procedura che deroga al termine ultimo di conclusione del procedimento, fissato dalla legislazione nazionale, in riferimento a talune ipotesi che riguardano accordi di riconversione di prestazioni sanitarie eccedenti il fabbisogno sanitario regionale - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente della tutela della salute - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 4, art. 1, comma 237-sexdecies, come modificato dall’art. 1, comma 1, della legge della Regione Campania 14 dicembre 2011, n. 23.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; d.lgs 30 dicembre 1992, n. 502, art. 8-*quater*; legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 796, lettera t).

**Sanità pubblica - Norme della Regione Campania - Istituzioni sanitarie private autorizzate - “Accreditamento temporaneo” per le strutture che abbiano accettato il sistema di pagamento a prestazione, nonché “accreditamento provvisorio” per le strutture nuove - Obbligo per le Regioni di procedere all’accreditamento definitivo o istituzionale - Strutture di fisiokinesiterapia già provvisoriamente accreditate - Possibilità di presentare domanda di accreditamento istituzionale per l’area socio-sanitaria, diversa e più ampia rispetto a quella oggetto di autorizzazione - Sostanziale configurazione di una “autorizzazione implicita”, in contrasto con la normativa statale di principio - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente della tutela della salute - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 4, art. 1, comma 237-*vicies*, come modificato dall’art. 1, comma 1, della legge della Regione Campania 14 dicembre 2011, n. 23.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; d.lgs 30 dicembre 1992, n. 502, art. 8-*quater*.

## 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 1, comma 1, della legge della Regione Campania 14 dicembre 2011, n. 23 (Modifiche alla legge regionale 15 marzo 2011, n. 4, recante disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania - Legge finanziaria regionale 2011), nella parte in cui modifica l’art. 1, commi 237-*undecies*, 237-*duodecies*, 237-*sexdecies*, 237-*vicies*, 237-*vicies-ter* della legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania - Legge finanziaria regionale 2011), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 16-20 febbraio 2012, depositato in cancelleria il 22 febbraio 2012 ed iscritto al n. 28 del registro ricorsi 2012.

Visto l’atto di costituzione della Regione Campania;

udito nell’udienza pubblica del 20 novembre 2012 il Giudice relatore Marta Cartabia;

uditi l’avvocato dello Stato Angelo Venturini per il Presidente del Consiglio dei ministri e l’avvocato Maria D’Elia per la Regione Campania.



*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso notificato il 16 febbraio 2012 e depositato il successivo 22 febbraio, iscritto al n. 28 del registro ricorsi 2012, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'articolo 1, comma 1, della legge della Regione Campania 14 dicembre 2011, n. 23 (Modifiche alla legge regionale 15 marzo 2011, n. 4, recante disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania - Legge finanziaria regionale 2011), nella parte in cui modifica l'art. 1, commi 237-*undecies*, 237-*duodecies*, 237-*sexdecies*, 237-*vicies* e 237-*vicies-ter*, della legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania - Legge finanziaria regionale 2011), per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

1.1.- In particolare il ricorrente ritiene che il modificato art. 1, commi 237-*undecies* e 237-*duodecies*, della legge regionale della Campania n. 4 del 2011, nel prevedere la conferma dell'accreditamento istituzionale delle strutture sanitarie e socio-sanitarie private mediante decreto commissariale di presa d'atto e nello stabilire che la verifica dei requisiti di accreditamento avvenga successivamente alla citata presa d'atto, contrasti con i principi fondamentali stabiliti dalla normativa statale di cui all'art. 8-*quater* del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 42), secondo cui l'accreditamento istituzionale può essere rilasciato alle strutture autorizzate che ne facciano richiesta, subordinatamente alla loro rispondenza ai requisiti ulteriori di qualificazione, alla loro funzionalità rispetto agli indirizzi regionali di programmazione e alla verifica positiva dell'attività svolta e dei risultati raggiunti. Inoltre, sostiene il ricorrente, le medesime disposizioni configurano con l'art. 1, comma 796, lettera *t*), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2007), secondo cui «le procedure di accreditamento istituzionale definitivo devono concludersi entro il 31 dicembre 2010» per le strutture ospedaliere ed ambulatoriali. Il contrasto con i suddetti principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale in materia di tutela della salute determina, pertanto, la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

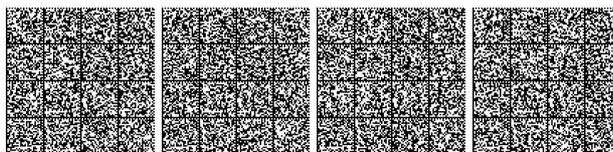
1.2.- Allo stesso modo, ritiene il ricorrente che il modificato art. 1, comma 237-*sexdecies*, della legge regionale n. 4 del 2011, nel dilazionare i tempi per la definizione delle procedure di accreditamento definitivo rispetto al termine ultimo previsto all'art. 1, comma 796, lettera *t*), della legge n. 296 del 2006, determini un'ulteriore violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

1.3.- Il Presidente del Consiglio osserva poi che il modificato art. 1, comma 237-*vicies*, della legge regionale n. 4 del 2011, nella parte in cui consente alle strutture già provvisoriamente accreditate di fisiokinesiterapia di presentare domanda di accreditamento istituzionale per l'area socio-sanitaria, cioè per un'attività diversa da quella già autorizzata e provvisoriamente accreditata, si ponga in contrasto con gli artt. 8-*bis*, 8-*ter* e 8-*quater* del d.lgs. n. 502 del 1992, dai quali si evince il principio secondo cui il passaggio di una struttura dal regime di accreditamento provvisorio a quello definitivo possa avvenire solo con riguardo alla stessa tipologia di attività già preventivamente autorizzata. Discostandosi da questo principio, dunque, la disposizione impugnata determina anche un'ulteriore violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione per contrasto con i citati principi fondamentali della legislazione statale in materia di tutela della salute.

1.4.- Lamenta, infine, il ricorrente che l'art. 1, comma 237-*vicies-ter*, della legge impugnata, nel prevedere la possibilità di attivare automaticamente, negli ambiti territoriali delle comunità montane, l'accreditamento istituzionale per le strutture sanitarie e socio-sanitarie in possesso del solo titolo autorizzativo e dei requisiti di accreditamento previsti dai regolamenti regionali, contrasti con l'art. 8-*quater* del d.lgs. n. 502 del 1992, secondo il quale l'accreditamento è rilasciato solo al termine dei processi relativi alla strutture già in possesso dell'accreditamento provvisorio, così da comportare una violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione in materia di tutela della salute.

2.- Con atto di costituzione, depositato il 22 marzo 2012, si è costituita in giudizio la Regione Campania, chiedendo la dichiarazione di inammissibilità o infondatezza del ricorso promosso dal Presidente del Consiglio per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Campania 14 dicembre 2011, n. 23, «limitatamente alla parte in cui modifica l'art. 1, commi 237-*undecies*, 237-*duodecies*, 237-*sexdecies*, della legge della Regione Campania n. 4 del 2011 per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione», in conformità al tenore letterale della delibera di Giunta regionale del 13 marzo 2012.

Successivamente, con memoria depositata il 30 ottobre 2012, la Regione Campania ha insistito per la declaratoria di inammissibilità o infondatezza del ricorso. Più precisamente, la difesa ricostruisce la cronologia dei provvedimenti adottati in ambito regionale riguardanti le procedure di accreditamento con riferimento, in particolare, agli ultimi atti del Commissario ad acta e alle leggi regionali succedutesi in materia, segnatamente la legge della Regione Campania



4 agosto 2011, n. 14 (Disposizioni urgenti in materia di finanza regionale), e i decreti del Commissario ad acta del 16 gennaio 2012, n. 2, del 7 marzo 2012, n. 19, del 16 maggio 2011, n. 31, del 4 febbraio 2010, n. 5, e del 30 dicembre 2009, n. 21.

2.1.- La difesa regionale ritiene, in primo luogo, inammissibile o improcedibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 237-*vicies* e 237-*vicies-ter*, della legge regionale n. 4 del 2011, come modificata dalla legge regionale n. 23 del 2011, in quanto concerne norme individuate come contrastanti con le previsioni del Piano di rientro dal disavanzo sanitario dal Commissario ad acta, che ha disposto la sospensione dell'efficacia dei provvedimenti di esecuzione delle medesime. Più in generale la difesa osserva che il ricorso dovrebbe considerarsi inammissibile, poiché non tiene conto del fatto che le disposizioni legislative impugnate si inseriscono nel più ampio quadro emergenziale mirante all'attuazione del Piano di rientro, cui la Regione è vincolata e con il quale la normativa statale di principio in materia di accreditamento deve essere necessariamente coordinata.

2.2.- In secondo luogo, la Regione resistente ritiene inammissibile o infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 237-*undecies* e *duodecies*, della legge n. 4 del 2011, in quanto la corsia differenziata, prevista dalla legislazione regionale a favore delle strutture provvisoriamente accreditate per accedere all'accredimento definitivo, rinviene la sua *ratio* nella precedente e comprovata affidabilità di tali strutture in termini di qualità delle prestazioni, che costituisce un dichiarato obiettivo dell'intero sistema configurato dalla normativa statale e regionale ai fini dell'accredimento istituzionale. In tal senso la procedura regionale a formazione progressiva - che si articola dapprima attraverso una "presa d'atto" da parte del Commissario delle domande ammissibili e, successivamente prevede una fase di verifica dei requisiti, che si conclude, in caso di esito positivo, con un provvedimento di "conferma dell'accredimento definitivo" - non contrasterebbe con l'art. 117, terzo comma della Costituzione, né confliggerebbe con la normativa di principio la previsione che simili strutture provvisoriamente accreditate e inserite nel decreto di presa d'atto, come tali di comprovata affidabilità, continuino ad erogare prestazioni sanitarie in attesa della conferma dell'accredimento definitivo.

#### *Considerato in diritto*

1.- Con il ricorso indicato in epigrafe il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'articolo 1, comma 1, della legge della Regione Campania 14 dicembre 2011, n. 23 (Modifiche alla legge regionale 15 marzo 2011, n. 4, recante disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania - Legge finanziaria regionale 2011) nella parte in cui modifica l'art. 1, commi 237-*undecies*, 237-*duodecies*, 237-*sexdecies*, 237-*vicies* e 237-*vicies-ter*, della legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania - Legge finanziaria regionale 2011), per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

In particolare il ricorrente ritiene che il modificato art. 1, commi 237-*undecies*, 237-*duodecies*, 237-*sexdecies*, 237-*vicies* e 237-*vicies-ter*, della legge regionale della Campania n. 4 del 2011, violi i principi fondamentali stabiliti dalla legge statale agli artt. 8-*bis*, 8-*ter* e 8-*quater* del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 42) e all'art. 1, comma 796, lettera t), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2007), in materia di tutela della salute ex art. 117, terzo comma, della Costituzione.

2.- Occorre preliminarmente esaminare le eccezioni di inammissibilità prospettate dalla Regione Campania.

In generale, la difesa regionale osserva che il ricorso dovrebbe considerarsi inammissibile, perché non tiene conto del fatto che le disposizioni legislative impugnate si inseriscono nel più ampio quadro emergenziale mirante all'attuazione del Piano di rientro, cui la Regione è vincolata e con il quale la normativa statale in materia di accreditamento deve essere necessariamente coordinata.

La Regione resistente sostiene, inoltre, che le questioni relative all'art. 1, commi 237-*vicies* e 237-*vicies-ter*, sono inammissibili, perché riferite a norme per le quali il Commissario ad acta ha disposto, con decreto del 16 gennaio 2012, n. 2, la sospensione dell'efficacia dei relativi provvedimenti di esecuzione.

Le eccezioni di inammissibilità non possono essere accolte.

In primo luogo, infatti, l'eccezione di inammissibilità che si riferisce all'intero ricorso risulta del tutto generica e non adeguatamente motivata. Inoltre, la dedotta circostanza che la Regione sia vincolata agli obblighi assunti con il Piano di rientro dal disavanzo sanitario può incidere, in ipotesi, sul merito del giudizio, ma non costituisce un vizio di ammissibilità.



Anche l'eccezione riferita alle disposizioni di cui all'art. 1, commi 237-*vicies* e 237-*vicies-ter*, che fa leva sulla sospensione, disposta dal Commissario ad acta con decreto n. 2 del 2012, dell'efficacia di ogni provvedimento adottato in attuazione alle succitate disposizioni, è priva di fondamento. Anzitutto occorre sottolineare che l'autorizzazione della Giunta regionale a resistere nel presente giudizio (deliberazione della Giunta della Regione Campania 13 marzo 2012, n. 104) non include anche i commi 237-*vicies* e *vicies-ter*. In ogni caso, la dedotta sospensione amministrativa da parte del Commissario ad acta dei provvedimenti amministrativi di attuazione delle disposizioni impugnate non determina la cessazione della materia del contendere riguardo a tali disposizioni della legge regionale censurata, la cui validità non è, né potrebbe essere, incisa dal decreto commissariale. Ove, dunque, la sospensione venisse revocata, le disposizioni censurate potrebbero trovare applicazione, mentre nel frattempo sarebbero decorsi i termini, ai sensi dell'art. 127 Cost., per far valere la loro illegittimità.

3.- Nel merito, tutte le questioni prospettate nel ricorso sono fondate.

4.- Deve, infatti, ricordarsi come, in base alla giurisprudenza di questa Corte (anche recentemente ribadita con sentenza n. 260 del 2012), la competenza regionale in materia di autorizzazione e vigilanza sulle istituzioni sanitarie private debba senz'altro essere inquadrata nella più generale potestà legislativa concorrente in materia di tutela della salute, che vincola le Regioni al rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato (sentenze n. 134 del 2006 e n. 200 del 2005).

Per verificare il rispetto da parte della legislazione regionale dei principi fondamentali stabiliti in materia dallo Stato occorre, peraltro, distinguere, dopo il riordino del sistema sanitario, gli aspetti che attengono all'"autorizzazione", prevista per l'esercizio di tutte le attività sanitarie, da quelli che riguardano l'"accreditamento" delle strutture autorizzate.

Quanto all'"autorizzazione", gli artt. 8, comma 4, e 8-*ter*, comma 4, del d.lgs. n. 502 del 1992 stabiliscono "requisiti minimi" di sicurezza e qualità per poter effettuare prestazioni sanitarie. Questa Corte ha riconosciuto che tali disposizioni rappresentano principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale che le Regioni devono rispettare indipendentemente dal fatto che la struttura intenda o meno chiedere l'accreditamento (sentenze nn. 245 e 150 del 2010).

Per l'"accreditamento" occorrono, invece, "requisiti ulteriori" (rispetto a quelli necessari all'autorizzazione) e l'accettazione del sistema di pagamento a prestazione, ai sensi dell'art. 8-*quater* del d.lgs. n. 502 del 1992. I requisiti ulteriori, necessari per l'accreditamento, hanno natura di principi fondamentali, che le Regioni sono tenute a rispettare, non potendosi attribuire l'accreditamento *ope legis* a strutture di cui viene presunta la regolarità, indipendentemente dal possesso effettivo di tali requisiti (sentenza n. 361 del 2008).

Tuttavia, è stata la medesima legislazione statale a stabilire un passaggio graduale dal sistema precedente (convenzionale, basato sul pagamento dei fattori produttivi) a quello nuovo (basato sul pagamento delle prestazioni, previo accreditamento delle strutture). Si è così previsto un "accreditamento temporaneo" (art. 6, comma 6, della legge 23 dicembre 1994, n. 724, recante «Misure di razionalizzazione della finanza pubblica») per le strutture precedentemente convenzionate che avessero accettato il sistema di pagamento a prestazione, nonché un "accreditamento provvisorio" per le strutture nuove, o per attività nuove in strutture accreditate per altre attività, in attesa della verifica del volume e della qualità delle prestazioni (art. 8-*quater*, comma 7, del d.lgs. n. 502 del 1992).

Peraltro, conseguenza della disciplina transitoria di cui sopra, già ritenuta legittima da questa Corte sin dalla sentenza n. 416 del 1995, è il fatto che, in attesa che si perfezioni il procedimento di verifica, potrebbero operare, addirittura in regime di accreditamento (temporaneo o provvisorio), strutture che poi si vedano negare, per mancanza dei requisiti, l'accreditamento definitivo o l'autorizzazione all'esercizio di ulteriori attività sanitarie; ciò sia in ragione di difetti strutturali, sia in conseguenza di eventuali violazioni dei tetti di spesa.

Per questo, il legislatore statale ha previsto che le Regioni avviino una procedura di accreditamento (definitivo o istituzionale) anche per le strutture temporaneamente accreditate (art. 8-*quater*, comma 6, del d.lgs. n. 502 del 1992), da concludersi inderogabilmente entro un termine finale stabilito dalla legge. Tale termine è espressione di un principio fondamentale che le Regioni sono tenute a rispettare, dovendosi fare salve solo quelle discipline regionali di proroga che, in presenza di situazioni "eccezionali", lungi dal costituire sanatoria di situazioni illegali, rappresentino un mezzo per consentire e promuovere la regolarizzazione delle posizioni dei soggetti privati ancora aperte, senza dover procedere alla revoca dell'autorizzazione (sentenza n. 93 del 1996).

Ancora, in ordine al termine finale per il passaggio dall'accreditamento provvisorio a quello definitivo, deve rilevarsi come, da ultimo, l'art. 1, comma 796, lettera *t*), della legge n. 296 del 2006, abbia previsto che tale passaggio debba avvenire entro il 1° gennaio 2010, scadenza poi prorogata al 1° gennaio 2011 dalla legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2010), ulteriormente prorogata sino al 1° gennaio 2013 dall'art. 1 della legge 26 febbraio 2011, n. 10 (Conversione in legge, con



modificazioni, del decreto legge 29 dicembre 2010, n. 225, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie), mantenendo però fermo per le strutture ospedaliere e ambulatoriali il termine già fissato del 1° gennaio 2011.

5.- Ciò premesso, deve rilevarsi che i modificati commi 237-undecies e 237-duodecies dell'art. 1 della legge regionale n. 4 del 2011 prevedono una procedura di accreditamento che si articola in due fasi. La prima è rappresentata dalla conferma dell'accREDITAMENTO provvisorio mediante decreto commissariale di presa d'atto, per le domande regolarmente ammesse sulla piattaforma informatica applicativa. La seconda è costituita dalla verifica dei requisiti di accREDITAMENTO, che avviene in un momento successivo alla presa d'atto. In tal modo si finisce per riconoscere l'accREDITAMENTO definitivo senza previa verifica dei "requisiti ulteriori" richiesti dal legislatore statale, la cui mancanza determina significativamente, ai sensi della normativa qui in discussione (art. 1, comma 237-duodecies, della legge reg. n. 4 del 2011) la "revoca" dell'accREDITAMENTO, che perciò deve intendersi già riconosciuto sin dal momento della presa d'atto. Tale procedimento, che pospone la verifica dei requisiti al riconoscimento dell'accREDITAMENTO, confligge irrimediabilmente con il principio generale di cui all'art. 8-quater del d.lgs. n. 502 del 1992, secondo cui l'accREDITAMENTO istituzionale definitivo può essere concesso solo dopo la verifica del possesso dei requisiti ulteriori (*ex plurimis* sentenza n. 361 del 2008).

Deve quindi ritenersi costituzionalmente illegittimo l'art. 1, commi 237-undecies e 237-duodecies, della legge regionale della Campania n. 4 del 2011, come modificato dall'art. 1, comma 1, della legge regionale n. 23 del 2011, per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

L'accoglimento della questione sotto questo profilo risulta assorbente della ulteriore censura basata sull'art. 1, comma 796, lettera t), della legge n. 296 del 2006, riguardante il mancato rispetto del termine fissato nella legislazione statale per il passaggio all'accREDITAMENTO definitivo.

6.- Analogamente la previsione, contenuta nel modificato art. 1, comma 237-vicies-ter, dell'art. 1 della legge regionale n. 4 del 2011, della possibilità di attivare automaticamente, negli ambiti territoriali delle comunità montane, l'accREDITAMENTO istituzionale per le strutture sanitarie e socio-sanitarie in possesso del solo titolo autorizzativo e dei requisiti di accREDITAMENTO previsti dai regolamenti regionali, stabilisce un accREDITAMENTO istituzionale *ex lege* senza verifica caso per caso dei requisiti ulteriori, con conseguente violazione del principio generale di cui all'art. 8-quater del d.lgs. n. 502 del 1992. Del resto, lo stesso Commissario ad acta ha disposto la sospensione dei provvedimenti di attuazione della disposizione qui in esame, con decreto n. 2 del 2012, proprio in ragione del fatto che essa stabilisce «l'attivazione automatica di nuovi accREDITAMENTI istituzionali», in contrasto con i principi della legge dello Stato e contravvenendo altresì a precedenti atti del medesimo Commissario ad acta (decreto 16 maggio 2011, n. 31)

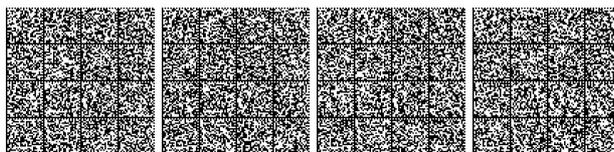
Deve quindi dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 237-vicies-ter, della legge regionale n. 4 del 2011, come aggiunto dall'art. 1, comma 1, della legge regionale n. 23 del 2011, per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

7.- In ordine al modificato art. 1, comma 237-sexdecies, della legge regionale n. 4 del 2011 va osservato che esso stabilisce una procedura che dilata la tempistica per la definizione delle procedure di accREDITAMENTO definitivo, in riferimento a talune ipotesi che riguardano accordi di riconversione di prestazioni sanitarie eccedenti il fabbisogno sanitario regionale, ai sensi del comma 237-nonies dell'art. 1 della medesima legge. La norma regionale censurata consente alle strutture sanitarie e socio-sanitarie ivi menzionate di continuare ad esercitare le proprie attività in deroga al termine ultimo fissato dalla legislazione nazionale per il passaggio dall'accREDITAMENTO provvisorio a quello definitivo. Infatti, la circostanza che il passaggio all'accREDITAMENTO definitivo non venga condizionato al rispetto del termine del 1° gennaio 2011 per le strutture ospedaliere e ambulatoriali (in realtà già scaduto) e del 1° gennaio 2013 per le altre strutture, così come stabilito dall'art. 1, comma 796, lettera t), della legge n. 296 del 2006, comporta la violazione di quest'ultima norma che, secondo la giurisprudenza costituzionale le Regioni sono tenute a rispettare.

Né ricorrono nella specie quelle circostanze eccezionali che possono giustificare una deroga, in quanto la Corte medesima ha già precisato come le deroghe regionali sul punto non possano fondarsi sull'esigenza di sanare situazioni di irregolarità, come quelle verificatesi nel caso di specie ed evidenziate proprio dal disavanzo sanitario regionale.

Pertanto, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 237-sexdecies, della legge regionale n. 4 del 2011, come modificato dall'art. 1, comma 1, della legge regionale n. 23 del 2012, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

8.- È stato altresì impugnato l'art. 1, comma 237-vicies, della legge regionale Campania n. 4 del 2011, che consente alle strutture di fisiokinesiterapia, già provvisoriamente accreditate, di presentare domanda di accREDITAMENTO istituzionale per l'area socio-sanitaria, cioè per un'attività più ampia e diversa da quella per la quale dette strutture sono state autorizzate e provvisoriamente accreditate.



Infatti, va ricordato che, secondo la legislazione statale (art. 8-*quater* del d.lgs. n. 502 del 1992), l'accREDITAMENTO provvisorio è concesso alle strutture già autorizzate che abbiano accettato il pagamento a prestazione. Le strutture provvisoriamente accreditate sono tutte già dotate di autorizzazione e, dunque, per esse la verifica dei "requisiti minimi" prevista dalla legge è stata effettuata; tuttavia, occorre rimarcare che tale verifica ha riguardato le sole attività per le quali è stata accordata l'autorizzazione.

Una disposizione come quella qui censurata, che consente alle strutture di fisiokinesiterapia di presentare domanda di accREDITAMENTO istituzionale per attività diverse e più ampie rispetto a quelle che sono state oggetto di autorizzazione, finisce per configurare una sorta di "autorizzazione implicita" in riferimento all'esercizio di quelle attività sanitarie che non autorizzate, determinando una situazione non compatibile con i principi della legislazione statale. Secondo la legislazione statale di riferimento (art. 8-*ter* del d.lgs. n. 502 del 1992), infatti, l'autorizzazione e la verifica dei "requisiti minimi" deve essere richiesta non solo al momento dell'avvio di una nuova struttura, ma anche ad ogni variazione che comporti l'adattamento di strutture già esistenti o la loro diversa utilizzazione, il loro ampliamento, trasformazione o trasferimento. Per queste ragioni, questa Corte ha già avuto modo di chiarire (sentenza n. 361 del 2008) che deve ritenersi costituzionalmente illegittima una norma regionale che preveda l'accREDITAMENTO di strutture che non abbiano l'autorizzazione.

Deve quindi dichiararsi l'illegittimità costituzionale anche dell'art. 1, comma 237-*vicies*, della legge della Regione Campania n. 4 del 2011, come modificato dall'art. 1, comma 1, della legge regionale n. 23 del 2012, per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, commi 237-undecies, 237-duodecies, 237-sexdecies, 237-vicies e 237-vicies-ter, delle legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania - Legge finanziaria regionale 2011), come modificato dall'art. 1, comma 1, della legge della Regione Campania 14 dicembre 2011, n. 23 (Modifiche alla legge regionale 15 marzo 2011, n. 4, recante disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania - Legge finanziaria regionale 2011).*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 dicembre 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, *Presidente*

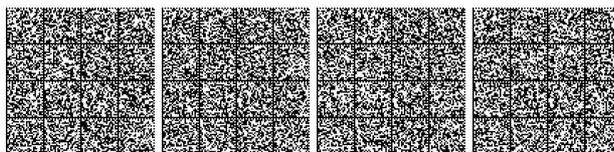
Marta CARTABIA, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 19 dicembre 2012.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI



## N. 293

Sentenza 11 - 19 dicembre 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Opere pubbliche - Elenco-anagrafe nazionale delle opere pubbliche incompiute - Inclusione delle opere di competenza regionale - Ricorso della Regione Veneto - Costituzione in giudizio del Presidente del Consiglio dei ministri oltre il termine perentorio - Inammissibilità.**

- D.L. 6 dicembre 2011, n. 201 (convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214), art. 44-*bis*, comma 4.
- Costituzione, artt. 97, 117, 118 e 120; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 19, comma 3.

**Opere pubbliche - Elenco-anagrafe nazionale delle opere pubbliche incompiute - Disciplina con regolamento ministeriale delle modalità di formazione della graduatoria e dei criteri di iscrizione nell'elenco, tra i quali lo stato di avanzamento dei lavori e la conclusione prossima delle opere - Previsione che siano incluse anche le opere di competenza regionale - Ricorso della Regione Veneto - Asserita invasione delle attribuzioni regionali - Asserita violazione del principio di leale collaborazione per mancata previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni - Insussistenza - Elenco avente finalità di mero coordinamento dei dati, espressione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di coordinamento informativo statistico e informatico - Non fondatezza delle questioni.**

- D.L. 6 dicembre 2011, n. 201 (convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214), art. 44-*bis*.
- Costituzione, artt. 117, 118 e 120.

**Opere pubbliche - Elenco-anagrafe nazionale delle opere pubbliche incompiute - Previsione che vi siano incluse anche le opere di competenza regionale ed articolazione a livello regionale dell'elenco-anagrafe presso gli assessorati regionali competenti per le opere pubbliche - Previsione che eccede le finalità del coordinamento dei dati - Violazione della competenza legislativa regionale in materia di organizzazione regionale in relazione alla individuazione degli assessorati regionali quali uffici competenti per la tenuta degli elenchi - Illegittimità costituzionale in parte qua - Assorbimento dell'ulteriore censura.**

- D.L. 6 dicembre 2011, n. 201 (convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214), art. 44-*bis*, comma 4.
- Costituzione, art. 117, quarto comma (art. 97).

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Franco GALLO;

*Giudici :* 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 44-*bis* del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), inserito dalla legge di conversione 22 dicembre 2011, n. 214, promosso dalla Regione Veneto con ricorso notificato il 21 febbraio 2012, depositato in cancelleria il 23 febbraio 2012 ed iscritto al n. 29 del registro ricorsi 2012.

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

udito nell'udienza pubblica del 7 novembre 2012 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi;

uditi gli avvocati Luca Antonini, Bruno Barel, Andrea Manzi e Daniela Palumbo per la Regione Veneto.



*Ritenuto in fatto*

1.- La Regione Veneto, con ricorso notificato il 21 febbraio 2012 e depositato il successivo 23 febbraio (reg. ric. n. 29 del 2012), nell'impugnare numerose disposizioni del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), ha promosso, in riferimento agli articoli 117 e 118 della Costituzione e al principio di leale collaborazione «di cui all'art. 120 della Costituzione», questione di legittimità costituzionale dell'articolo 44-*bis* del citato decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, inserito dalla legge di conversione 22 dicembre 2011, n. 214, nella parte in cui include opere di competenza regionale nell'elenco-anagrafe nazionale delle opere pubbliche incompiute, sottoponendole ai criteri valutativi stabiliti con regolamento ministeriale.

Inoltre, la Regione, in riferimento agli artt. 97 e 117, quarto comma, Cost., ha promosso l'ulteriore questione di legittimità costituzionale del comma 4 del citato art. 44-*bis*, in base al quale «L'elenco-anagrafe di cui al comma 3 è articolato a livello regionale mediante l'istituzione di elenchi-anagrafe presso gli assessorati regionali competenti per le opere pubbliche».

L'art. 44-*bis* del d.l. n. 201 del 2011 istituisce un elenco-anagrafe statale presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, articolato a livello regionale, al fine del coordinamento dei dati relativi alle opere pubbliche incompiute, come definite nei commi 1 e 2 del medesimo articolo. Il Ministero, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione, è investito del compito di definire le modalità di formazione della graduatoria nonché i criteri in base ai quali le opere sono iscritte nell'elenco, «tenendo conto dello stato di avanzamento dei lavori ed evidenziando le opere prossime al completamento».

La Regione esclude che la norma impugnata possa essere interpretata nel senso che essa si limiti alla creazione di una banca dati telematica, finalizzata alla comunicazione di flussi informativi tra lo Stato e le Regioni, così da essere ricondotta alla materia del «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *r*), Cost. La formulazione del testo, per quanto ambigua, non consentirebbe di escludere che la norma abbia riguardo anche alle opere pubbliche incompiute di competenza regionale data la previsione contenuta nel comma 7, secondo cui «Ai fini della fissazione dei criteri di cui al comma 5, si tiene conto delle diverse competenze in materia attribuite allo Stato e alle regioni».

Secondo la Regione, le disposizioni del citato art. 44-*bis*, apparentemente indirizzate alla comunicabilità dei sistemi e al loro sviluppo collaborativo, contengono in realtà l'attribuzione allo Stato del potere di individuare criteri di adattabilità delle opere pubbliche incompiute, finalizzati al riutilizzo delle medesime, nonché criteri funzionali all'individuazione di ulteriori destinazioni cui ogni singola opera può essere adibita, così pregiudicando l'autonomia di esercizio delle competenze legislative ed amministrative regionali garantite dagli artt. 117 e 118 Cost., perché strettamente correlate alle opere pubbliche direttamente imputabili alla sfera giuridica regionale. In particolare, le determinazioni riferite al riutilizzo o alla diversa destinazione dell'opera pubblica rimasta incompiuta, che siano riconducibili a settori di competenza regionale, dovrebbero necessariamente competere alla Regione interessata.

Aggiunge la ricorrente che, qualora si concepisse una eventuale attrazione, attraverso l'esercizio delle funzioni amministrative, di potestà legislative regionali alla competenza dello Stato, mancherebbero le modalità e le forme idonee a legittimare la c.d. chiamata in sussidiarietà. La mancata previsione di un coinvolgimento della Regione, nella forma della necessaria intesa, determinerebbe la violazione del principio di leale collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni.

La Regione ritiene, infine, che il comma 4 dell'art. 44-*bis*, il quale prevede l'articolazione regionale dell'elenco-anagrafe presso gli assessorati regionali competenti per le opere pubbliche, violi il «combinato disposto» degli artt. 97 e 117, quarto comma, Cost., in quanto invade la sfera di titolarità legislativa concernente l'organizzazione regionale. Spetterebbe, infatti, alla potestà della Regione individuare l'organo competente a tenere l'elenco.

2.- Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con atto depositato l'8 maggio 2012, e quindi oltre il prescritto termine, chiedendo che le questioni siano dichiarate non fondate.

3.- Con memoria, depositata il 16 ottobre 2012, la Regione Veneto si è riportata al contenuto del ricorso.



*Considerato in diritto*

1.- La Regione Veneto ha promosso, fra le altre, questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli articoli 117 e 118 della Costituzione e al principio di leale collaborazione «di cui all'art. 120 della Costituzione», dell'articolo 44-*bis* del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), inserito dalla legge di conversione 22 dicembre 2011, n. 214, nella parte in cui include opere di competenza regionale nell'elenco-anagrafe nazionale delle opere pubbliche incompiute, sottoponendole ai criteri valutativi stabiliti con regolamento ministeriale.

La disposizione impugnata istituisce un elenco-anagrafe statale presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, articolato a livello regionale, al fine del coordinamento dei dati relativi alle opere pubbliche incompiute come definite nei commi 1 e 2 della medesima disposizione. Il Ministro è investito del compito di definire, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione, con proprio regolamento, le modalità di formazione della graduatoria nonché i criteri in base ai quali le opere sono iscritte nell'elenco, «tenendo conto dello stato di avanzamento dei lavori ed evidenziando le opere prossime al completamento».

Secondo l'assunto del ricorrente, l'art. 44-*bis* violerebbe, sia gli artt. 117 e 118 Cost., poiché non spetterebbe allo Stato intervenire sui criteri relativi al riutilizzo o all'individuazione di ulteriori destinazioni di opere regionali incompiute, sia il principio di leale collaborazione «di cui all'art. 120 della Costituzione», poiché non si prevede che il regolamento ministeriale sia adottato previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni.

La Regione Veneto ha, inoltre, promosso, in riferimento agli artt. 97 e 117, quarto comma, Cost., questione di legittimità costituzionale del comma 4 dell'art. 44-*bis*, il quale prevede l'articolazione a livello regionale dell'elenco-anagrafe e la sua tenuta presso gli assessorati regionali competenti per le opere pubbliche, in quanto invade la sfera di titolarità legislativa concernente l'organizzazione regionale. Spetterebbe infatti alla potestà della Regione individuare l'organo regionale competente a tenere l'elenco.

2.- In via preliminare, va dichiarata inammissibile la costituzione in giudizio del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, in quanto avvenuta l'8 maggio 2012, ben oltre il termine perentorio stabilito dall'art. 19, comma 3, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

3.- Riservata a separate pronunce la decisione sulle ulteriori questioni di legittimità costituzionale proposte con il ricorso della Regione Veneto, la questione di legittimità costituzionale dell'intero art. 44-*bis* non è fondata.

Occorre preliminarmente verificare se tra le opere oggetto della normativa in esame siano incluse quelle incompiute di competenza regionale in materie concorrenti o residuali.

Deve al riguardo osservarsi che la previsione espressa di un elenco-anagrafe nazionale «articolato a livello regionale mediante l'istituzione di elenchi-anagrafe presso gli assessorati regionali competenti per le opere pubbliche» e, soprattutto, la disposizione del comma 7 (secondo cui, «Ai fini della fissazione dei criteri di cui al comma 5, si tiene conto delle diverse competenze in materia attribuite allo Stato e alle regioni») dimostrano che l'art. 44-*bis* riguarda anche le opere di competenza regionale.

Tanto premesso, resta da verificare, alla luce delle censure proposte, se e in che limiti nel caso in esame la potestà legislativa statale sia stata esercitata in modo conforme al riparto di competenze tra Stato e Regioni.

A tal proposito, va rilevato che l'attribuzione di un'opera alla sfera di pertinenza della Regione dipende, secondo la giurisprudenza costituzionale formatasi sul nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione (sentenza n. 303 del 2003), dalla inerenza di essa a finalità proprie delle materie assegnate dall'art. 117 Cost. alla competenza concorrente o residuale della Regione stessa. Come è stato più volte affermato da questa Corte, «in mancanza di una espressa indicazione nel nuovo art. 117 Cost., i lavori pubblici “non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono” e pertanto possono essere ascritti, di volta in volta, a potestà legislative statali o regionali. Ne deriva che non è “configurabile né una materia relativa ai lavori pubblici nazionali, né tantomeno un ambito materiale afferente al settore dei lavori pubblici di interesse regionale” (sentenza n. 401 del 2007). Ne consegue che le questioni di costituzionalità devono essere esaminate in rapporto al contenuto delle singole disposizioni impuginate, al fine di stabilire quali siano gli ambiti materiali in cui esse trovano collocazione» (sentenza n. 43 del 2011).

L'elenco-anagrafe, che in origine era stato concepito con riferimento alle opere di rilevanza strategica nazionale (tanto che nei disegni e nelle proposte di legge originarie era espressamente menzionata l'applicazione delle disposizioni della legge 21 dicembre 2001, n. 443, recante «Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive», richiamo che invece è stato espunto dal nuovo testo normativo), si fonda su una previsione normativa così ampia da poter accogliere indistintamente, sia que-



ste ultime, sia qualsivoglia altra opera, per quanto minore, che abbia carattere “incompiuto”, secondo la definizione indicata dal comma 1 dell’art. 44-*bis*: può comprendere, pertanto, anche opere di esclusiva competenza della Regione, ovvero per le quali spetta alla Regione approvare il progetto, coltivarlo o rinunciarvi.

Ciò non significa, tuttavia, che la sola inclusione nell’elenco, secondo le modalità indicate dal regolamento ministeriale, abbia l’effetto di privare la Regione delle competenze che le spettano su queste ultime opere.

È in proposito significativo il fatto che, rispetto all’impianto originario della norma, come risulta dai lavori preparatori che hanno preceduto l’art. 44-*bis* (la proposta di legge n. 2727, presentata il 25 settembre 2009 alla Camera dei deputati; il disegno di legge n. 2596, comunicato alla Presidenza del Senato il 3 marzo 2011; la proposta di legge n. 4161, presentata il 9 marzo 2011 alla Camera dei deputati; la proposta emendativa n. 44.01, pubblicata nel Bollettino delle Giunte e Commissioni del 9 dicembre 2011, presentata alle Commissioni riunite V e VI della Camera dei deputati), sono venute meno tutte le ulteriori previsioni dirette a utilizzare l’elenco-anagrafe per successivi provvedimenti relativi alle opere incompiute.

Tale limitazione induce a ritenere che l’inclusione nell’elenco-anagrafe di un’opera regionale, anche se in base a una graduatoria formata secondo modalità stabilite con un regolamento ministeriale, non comporta che la competenza a decidere sulle sorti dell’opera sia stata attribuita allo Stato o che sia stata in qualche modo amputata la competenza regionale.

La redazione dell’elenco ha, infatti, mere finalità di coordinamento dei dati sulle opere pubbliche, con conseguente riferibilità della norma impugnata alla relativa sfera di competenza esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera r, Cost.), vale a dire al «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell’amministrazione statale, regionale e locale».

In altri termini, imponendo all’Autorità statale e a quelle regionali l’obbligo di redigere l’elenco-anagrafe, l’articolo impugnato mira a coordinare a livello centrale la raccolta dei dati afferenti alle opere incompiute, al fine di monitorarle e di disporre di un quadro unitario delle medesime. In tale prospettiva si giustifica, sia l’inserimento delle opere incompiute nell’elenco-anagrafe, sulla base di criteri relativi al loro riutilizzo e a eventuali ulteriori destinazioni, sia la determinazione con regolamento ministeriale delle modalità di redazione dell’elenco: sono previsioni dirette a predisporre in modo uniforme la rappresentazione di dati, che «vengono resi omogenei al fine di aggregarli per poter così predisporre la base informativa necessaria al controllo delle dinamiche reali» di tali opere (sentenza n. 35 del 2005).

Pertanto deve escludersi che l’art. 44-*bis* del d.l. n. 201 del 2011 leda gli artt. 117 e 118 Cost.

Deve anche escludersi la violazione del principio di leale collaborazione; infatti, nelle materie di competenza legislativa esclusiva spetta allo Stato l’esercizio della potestà regolamentare, mentre non sono costituzionalmente dovuti, in genere, elementi di raccordo con il sistema regionale (sentenza n. 35 del 2005). Come è già stato affermato da questa Corte, «trattandosi di norma appartenente ad un ambito materiale riservato alla competenza esclusiva dello Stato e considerata la natura eminentemente tecnica della disciplina di coordinamento statale, va escluso che il principio di leale collaborazione imponga nella fattispecie una forma di coinvolgimento delle Regioni» (sentenza n. 232 del 2009). Deve aggiungersi che «obblighi costituenti espressione di un coordinamento meramente informativo gravanti sulle Regioni non sono di per sé idonei a ledere sfere di autonomia costituzionalmente garantite» (sentenze n. 232 del 2009 e n. 376 del 2003).

4.- La questione di legittimità costituzionale del solo comma 4 dell’art. 44-*bis* del d.l. n. 201 del 2011, in riferimento all’art. 117, quarto comma, Cost., è invece fondata.

La disposizione impugnata prevede che a livello regionale l’elenco-anagrafe sia istituito presso l’assessorato competente per le opere pubbliche, ed è da ritenere che questa prescrizione ecceda le finalità del coordinamento dei dati, alle quali è riconducibile l’art. 44-*bis*, e leda quindi l’autonomia organizzativa della Regione.

La Corte ha già concluso per l’illegittimità di norme statali che provvedevano a indicare specificamente l’organo regionale titolare della funzione amministrativa, trattandosi di «normativa di dettaglio attinente all’organizzazione interna della Regione» (sentenza n. 387 del 2007; inoltre, sentenze n. 22 del 2012 e n. 95 del 2008) e nel caso di specie non si ravvisano ragioni che possano consentire al legislatore statale non solo di porre a carico della Regione un obbligo collaborativo di raccolta dati, ma anche di selezionare il soggetto regionale deputato a svolgerlo.

Pertanto, l’art. 44-*bis*, comma 4, del d.l. n. 201 del 2011 deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo, limitatamente alle parole «presso gli assessorati regionali competenti per le opere pubbliche».

Resta assorbita la censura svolta in riferimento all’art. 97 Cost.



PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

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

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 44-bis, comma 4, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), inserito dalla legge di conversione 22 dicembre 2011, n. 214, limitatamente alle parole «presso gli assessorati regionali competenti per le opere pubbliche»;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 44-bis del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), inserito dalla legge di conversione 22 dicembre 2011, n. 214, promosse, in riferimento agli articoli 117 e 118 della Costituzione e al principio di leale collaborazione, dalla Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 dicembre 2012.

F.to:

Franco GALLO, *Presidente*Giorgio LATTANZI, *Redattore*Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 19 dicembre 2012.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI

T\_120293

N. 294

*Sentenza 11 - 19 dicembre 2012*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Impiego pubblico - Trattamento economico - Riduzione nella misura del 5% per le retribuzioni oltre i 90.000 euro, e nella misura del 10% per le retribuzioni oltre i 150.000 euro, nel periodo dal 1° gennaio 2011 al 31 dicembre 2013 - Ricorso della Regione Liguria - Sopravvenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione censurata - Questione divenuta priva di oggetto - Inammissibilità.**

- D.L. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 9, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, 36, 39, 117, commi terzo e quarto, e 119.

## 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 9, comma 2, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, promosso dalla Regione Liguria con ricorso notificato il 28 settembre 2010, depositato in cancelleria il 6 ottobre 2010 ed iscritto al n. 102 del registro ricorsi 2010.

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

udito nell'udienza pubblica del 3 luglio 2012 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

uditi l'avvocato Giandomenico Falcon per la Regione Liguria e l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso notificato il 28 settembre del 2010 e depositato il successivo 6 ottobre, la Regione Liguria ha promosso questione di legittimità costituzionale di numerose disposizioni del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, e, tra queste, dell'articolo 9, comma 2, per violazione degli articoli 3, 36, 39, 117, commi terzo e quarto, e 119 della Costituzione.

1.1.- La ricorrente ritiene che la disposizione in esame - nella parte in cui prevede che «in considerazione della eccezionalità della situazione economica internazionale e tenuto conto delle esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea, dal 1° gennaio 2011 al 31 dicembre 2013, i trattamenti economici complessivi dei singoli dipendenti delle amministrazioni pubbliche, anche di qualifica dirigenziale, superiori a 90.000 euro lordi annui sono ridotti del 5 per cento per la parte eccedente il predetto importo fino a 150.000 euro, nonché del 10 per cento per la parte eccedente 150.000» - leda la competenza concorrente tra Stato e Regione in materia di coordinamento della finanza pubblica (art. 117, terzo comma, Cost.), in quanto essa, riguardando una voce specifica di spesa e fissando un limite puntuale alla stessa, costituirebbe una norma di dettaglio e autoapplicativa e non potrebbe essere considerata come espressiva di un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica.

1.1.2.- Inoltre, la stessa verrebbe anche ad invadere la competenza residuale regionale in materia di «organizzazione amministrativa della Regione e del personale regionale e degli enti strumentali, (art. 117, quarto comma, Cost.) e l'autonomia finanziaria della Regione (art. 119, Cost.)», perché il legislatore statale, così disponendo, avrebbe alterato «unilateralmente le scelte fatte dall'ARAN per conto delle Regioni e [avrebbe posto] limiti a puntuali voci di spesa regionale».

1.1.3.- L'illegittimità costituzionale del comma 2 rileverebbe anche sotto l'ulteriore profilo della violazione del combinato disposto dell'art. 3 (sotto il profilo del principio di ragionevolezza) e dell'art. 36 Cost., poiché tale disposizione riducendo i trattamenti fissati nei contratti collettivi - che si presumono essere quelli, proporzionati alla qualità e quantità del lavoro prestato - produce un'ingiustificata ed irragionevole alterazione del sinallagma contrattuale, che si riflette in una lesione dell'autonomia finanziaria ed organizzativa regionale, dal momento che rientrano nelle competenze regionali sia la gestione del personale che del bilancio.

1.1.4.- Sarebbe violato - a detta della ricorrente - anche l'art. 39 Cost. La norma in oggetto, infatti, incidendo sui trattamenti economici determinati dai contratti collettivi, violerebbe la riserva di contrattazione collettiva in materia di retribuzioni, che la legge non può violare e si concretizzerebbe in una violazione dell'autonomia finanziaria e organizzativa della Regione, poiché il legislatore statale avrebbe alterato unilateralmente le scelte compiute dall'ARAN per conto delle Regioni, stabilendo limiti puntuali a specifiche voci di spesa regionale.

2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito in giudizio chiedendo che le questioni prospettate siano dichiarate inammissibili e infondate.

2.1.- In via preliminare, l'Avvocatura generale eccepisce la tardività dei ricorsi proposti avverso le norme del d.l. n. 78 del 2010 non modificate in sede di conversione e, quindi, in ipotesi, immediatamente lesive.

2.2.- Nel merito, prima di esaminare le singole censure, la difesa statale si sofferma sul contesto economico in cui si inserisce la norma impugnata (così come tutte le altre e, in particolare l'intero art. 9), sottolineando come il d.l. n. 78 del 2010 sia stato adottato nel pieno di una grave crisi economica internazionale, al fine di assicurare stabilità finanziaria al Paese nella sua interezza e di rafforzarne la competitività nei mercati economici e finanziari.



Pertanto, a parere dell'Avvocatura generale, le misure adottate non possono essere separate e considerate isolatamente, ma vanno esaminate nel loro complesso, in quanto l'una sorregge l'altra per raggiungere insieme le finalità di stabilizzazione e di rilancio economico.

Da questa considerazione di base, la difesa pubblica ricava la conclusione che la disposizione in esame prevede un tipo di intervento rientrante nella competenza statale del coordinamento della finanza pubblica, idonea a vincolare anche le Regioni ad autonomia speciale e le Province autonome.

Del resto, sottolinea l'Avvocatura dello Stato, «quando sopravvengono circostanze di straordinaria necessità ed urgenza, non può pretendersi che si esplichino le ipotizzate modalità di concertazione», pertanto - conclude la resistente - di fronte a situazioni eccezionali, lo Stato «può derogar[e] anche alle procedure statutarie, come alle altre sinanco costituzionali, in ragione dell'esigenza di salvaguardare la *salus rei publicae* e in applicazione dei principi costituzionali fondamentali della solidarietà economica e sociale (art. 2), dell'unità della Repubblica (art. 5), e della responsabilità internazionale dello Stato (art. 10), che (...) si impongono a tutti, Stato e autonomie comprese».

2.2.1.- Quanto alla censura relativa al comma 2, la difesa statale precisa che l'art. 9, nella sua interezza, ed in particolare con riferimento al comma in oggetto - avente, del resto, natura transitoria in quanto prevede precisi limiti temporali di efficacia («dal 1° gennaio 2011 al 31 dicembre 2013») - rientrerebbe, come anche le altre disposizioni impugnate nel ricorso, nella materia del coordinamento della finanza pubblica, e sarebbe volta ad assicurare finalità di stabilizzazione e di rilancio economico in un momento, come l'attuale, di grave crisi economica internazionale.

La disposizione statale impugnata sarebbe, comunque, legittima e le relative censure mosse dalla Regione, non fondate, in quanto essa, trattando di rapporto di pubblico impiego contrattualizzato e privatizzato, atterrebbe alla materia «ordinamento civile» di competenza legislativa statale (sentenza n. 150 del 2010).

3.- In prossimità dell'udienza del 7 giugno 2011, la Regione Liguria e il Presidente del Consiglio dei ministri hanno depositato memorie nelle quali insistono nelle conclusioni già rassegnate, rispettivamente, nel ricorso e nell'atto di costituzione.

4.- In prossimità dell'udienza del 22 novembre 2011, dell'8 maggio e, quindi, del 3 luglio 2012, il Presidente del Consiglio dei ministri e la Regione ricorrente hanno depositato memorie nelle quali insistono nelle conclusioni già rassegnate negli atti di causa.

### *Considerato in diritto*

1.- La Regione Liguria (reg. ric. n. 102 del 2010) ha promosso questioni di legittimità costituzionale di numerose disposizioni del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, e tra queste dell'art. 9, comma 2, per violazione degli articoli 3, 36, 39, 117, commi terzo e quarto, e 119 della Costituzione.

2.- Riservata a separate pronunce la decisione sull'impugnazione delle altre disposizioni contenute nel suddetto d.l. n. 78 del 2010, viene in esame in questa sede la questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 9, comma 2.

3.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 2, del d.l. n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010 è inammissibile.

3.1.- La disposizione *de qua*, infatti, è già stata dichiarata costituzionalmente illegittima (sentenza n. 223 del 2012), nella parte in cui dispone che a decorrere dal 1° gennaio 2011 e sino al 31 dicembre 2013 «i trattamenti economici complessivi dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, previsti dai rispettivi ordinamenti, delle amministrazioni pubbliche, inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), ai sensi del comma 3 dell'art. 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196» (Legge di contabilità e finanza pubblica), superiori a 90.000 euro lordi annui «siano ridotti del 5% per la parte eccedente il predetto importo fino a 150.000 euro, nonché del 10% per la parte eccedente 150.000 euro».

Essendo stata dichiarata costituzionalmente illegittima, con la predetta sentenza successiva alla proposizione del ricorso della Regione Liguria, la disposizione legislativa oggi all'esame della Corte, la questione di legittimità costituzionale relativa ad essa è divenuta, alla data in cui è assunta la presente decisione, 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, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, promosse dalla Regione Liguria, con il ricorso indicato in epigrafe;*

*dichiara la inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 9, comma 2, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, promossa, in riferimento agli articoli 3, 36, 39, 117, commi terzo e quarto, e 119 della Costituzione con il ricorso indicato in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 dicembre 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, *Presidente*

Paolo Maria NAPOLITANO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 19 dicembre 2012.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI

T\_120294

N. 295

*Sentenza 11 - 19 dicembre 2012*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Magistrati - Magistrati ordinari - Indennità giudiziaria - Situazioni di sospensione delle funzioni in cui l'indennità non viene corrisposta - Esclusione dal novero delle predette situazioni dell'astensione obbligatoria per maternità - Riconoscimento del diritto alla prestazione indennitaria, in base al diritto vivente, solo per l'avvenire - Asserita violazione del principio di ragionevolezza e di eguaglianza - Asserita violazione dei principi costituzionali in materia di protezione della famiglia, della maternità e dell'infanzia - Insussistenza - Non fondatezza della questione.**

- Legge 19 febbraio 1981, n. 27, art. 3, primo comma, in combinato disposto con l'art. 1, comma 325, della legge 30 novembre 2004, n. 311.
- Costituzione, artt. 3, 29, 30, 31 e 37.

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'art. 3, primo comma, della legge 19 febbraio 1981, n. 27 (Provvidenze per il personale di magistratura), in combinato disposto con l'art. 1, comma 325, della legge 30 novembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2005), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, sede di Reggio Calabria, nel procedimento tra C. G. e il Ministero della giustizia ed altro, con ordinanza del 1° febbraio 2012, iscritta al n. 73 del registro ordinanze 2012 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 18, prima serie speciale, dell'anno 2012.

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

udito nella camera di consiglio del 19 settembre 2012 il Giudice relatore Luigi Mazzella.

*Ritenuto in fatto*

1. - Con ordinanza del 1° febbraio 2012, il Tribunale amministrativo regionale per la Calabria - sede di Reggio Calabria ha proposto, con riferimento agli articoli 2, 3, 29, 30, 31 e 37 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, primo comma, della legge 19 febbraio 1981, n. 27 (Provvidenze per il personale di magistratura), in combinato disposto con l'art. 1, comma 325, della legge 30 novembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2005).

Esponde il Tribunale amministrativo rimettente che la ricorrente, magistrato in servizio presso il Tribunale di Reggio Calabria con funzione di giudice, aveva chiesto il riconoscimento del proprio diritto alla restituzione dell'indennità giudiziaria di cui all'art. 3, primo comma, della legge n. 27 del 1981, così come modificato dall'art. 1, comma 325, della legge n. 311 del 2004, relativa al periodo di assenza obbligatoria di cui all'art. 4 della legge 30 dicembre 1971, n. 1204 (Tutela delle lavoratrici madri), oggi disciplinata dagli artt. 16 e 17 del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53), e la conseguente condanna delle amministrazioni resistenti al versamento dell'indennità non corrisposta.

Osserva il rimettente che la risoluzione della controversia dipende, a suo avviso, da una unica questione di diritto, costituita dalla interpretazione della modifica che il citato 1, comma 325, ha apportato all'art. 3, primo comma, della legge n. 27 del 1981: norma la cui natura non retroattiva è stata affermata in una recente pronuncia dal Consiglio di Stato, in contrasto con l'orientamento precedentemente adottato dal rimettente.

Ciò posto, dopo aver disatteso le argomentazioni odierne della parte ricorrente, tese a reintrodurre ulteriori argomenti di valutazione della portata retroattiva della norma in esame le quali, ancorché condivise dal Tar rimettente, contrastano con l'orientamento consolidato del giudice di appello, afferma di non condividere le valutazioni da quest'ultimo pure espresse circa la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale della norma in esame.

Il rimettente, invero, afferma di non ignorare che la giurisprudenza della Corte costituzionale è ferma nel ritenere non illegittima costituzionalmente la previsione vigente prima della riforma del 2004, secondo la quale l'astensione obbligatoria per maternità sospende il trattamento economico relativo all'indennità giudiziaria.

Tuttavia, ad avviso del Tar, sussistono i presupposti per investire nuovamente la Corte costituzionale dell'esame della questione, nell'auspicio di un ripensamento e della elaborazione di una soluzione più aderente alle specifiche esigenze di tutela dei valori costituzionali che si espongono a seguire.

Nella fattispecie esaminata dalla Corte nel corso del giudizio, conclusosi con la sentenza n. 137 del 2008, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, primo comma, della legge 19 febbraio 1981, n. 27 nel testo risultante anteriormente alla modifica operata con il citato art. 1, comma 325, era stata sollevata, esclusivamente (per violazione dell'art. 3 della Costituzione), sotto il profilo specifico della disparità di trattamento tra il personale di magistratura ed il personale addetto alle cancellerie ed agli uffici giudiziari.

Ad avviso del rimettente, invece, la fattispecie normativa è sospetta di incostituzionalità per profili ulteriori e diversi rispetto a quelli già a suo tempo denunciati e ritenuti manifestamente infondati dalla Corte.

In primo luogo, il rimettente censura la norma in quanto determinerebbe disparità di trattamento, in violazione degli artt. 2 e 3 della Costituzione. Secondo il Tribunale, oggetto del dubbio di legittimità sarebbe non soltanto la norma di cui all'art. 3, primo comma, della l. 19 febbraio 1981, n. 27, nel testo risultante anteriormente alla modifica operata con l'art. 1, comma 325, della legge n. 311 del 2004, ma quest'ultima norma, nella parte in cui è interpretata, secondo



il sopra riportato “diritto vivente”, nel senso che non ha reso retroattivo il riconoscimento della spettanza dell’indennità giudiziaria al personale in congedo per maternità in periodi anteriori alla sua entrata in vigore. In tal modo, secondo il Tar, sarebbe stato violato il precetto di cui all’art. 3 della Costituzione, perché sarebbe stata introdotta una manifesta disparità di trattamento all’interno del personale di magistratura, arbitrariamente suddiviso in ragione del periodo temporale della astensione per maternità, nonostante l’identità di situazioni di tutela e l’identità di funzioni giurisdizionali svolte.

La disparità di trattamento operata dal combinato disposto dell’art. 3, primo comma, della legge n. 27 del 1981 e dall’art. 1, comma 325, della legge n. 311 del 2004, sarebbe particolarmente grave ed inaccettabile laddove si consideri che l’indennità giudiziaria nel periodo anteriore all’entrata in vigore del predetto art. 1, negata alle lavoratrici magistrato in maternità, sarebbe riconosciuta ai magistrati collocati fuori ruolo per incarichi extra-giudiziari, nonostante che gli stessi non prestino la propria attività nell’ambito di quelle specifiche funzioni giurisdizionali al sollievo delle quali l’indennità è istituita. Il collocamento fuori ruolo per incarichi extra giudiziari o incarichi speciali, invero, riferisce il rimettente, non è espressamente elencato nel citato art. 3, primo comma, tra le condizioni - tassativamente elencate e di stretta interpretazione, avendo natura di eccezione rispetto alla regola generale - di aspettativa, astensione facoltativa, congedo o sospensione dal servizio, da escludersi ai fini del computo dell’indennità.

Secondo il Tar rimettente, inoltre, la disparità di trattamento e l’ingiustizia manifesta della diversa condizione dei medesimi magistrati si apprezzerrebbero maggiormente considerando che, nella prassi concreta degli uffici giudiziari, il periodo in astensione non diminuisce la quantità di lavoro che il magistrato interessato è chiamato ad assicurare, traducendosi solitamente in un mero differimento delle cause a ruolo, che dovranno comunque essere trattate al rientro dall’aspettativa.

Un ulteriore profilo di manifesta disparità di trattamento “interna” alla norma sarebbe, poi, ravvisabile nell’elencazione delle ipotesi di esclusione: esse sarebbero tutte accumulate da una circostanza di riferibilità della condizione di temporaneo mancato esercizio delle funzioni giudiziarie a scelta del magistrato (congedo straordinario o aspettativa).

Anche l’astensione facoltativa di cui agli artt. 32 e 47, commi 1 e 2, del d.lgs. 26 marzo 2001, n. 151, sarebbe frutto di un libero apprezzamento del genitore, finalizzato alla cura della prole; la sospensione per qualsiasi causa sarebbe, infine, ipotesi residuale che raccoglie le circostanze relative, ad esempio, a misure disciplinari il cui mancato computo ai fini dell’indennità giudiziaria sarebbe comunque sorretto da un criterio oggettivo.

Pertanto, secondo il Tar di Reggio Calabria, pur nella doverosa considerazione dei margini di discrezionalità politica del legislatore, è certamente irrazionale l’inclusione dell’aspettativa obbligatoria per maternità tra i periodi di esclusione del servizio dal computo della indennità giudiziaria, perché non sussisterebbe una possibilità di scelta per il genitore magistrato tra l’astenersi o meno dal lavoro, né potrebbe ravvisarsi in essa alcuna ipotesi anche latamente sanzionatoria o disciplinare.

In secondo luogo, viene denunciata la violazione degli artt. 2, 3, 29, 30, 31 e 37 Cost.

In un contesto etico e sociale caratterizzato da una forte tendenza alla dissociazione tra dimensione personale-affettiva ed ambiente produttivo (già di per sé contrastante con il modello sociale che l’art. 2 della Costituzione presuppone), il disconoscimento dell’indennità giudiziaria per il periodo di astensione obbligatoria per maternità assumerebbe una forte e chiara connotazione simbolica, lesiva dei diritti della persona e dell’individuo e di quella specifica tutela che va riservata alla donna lavoratrice.

Ciò contrasterebbe con la tutela della dignità dell’individuo, sia di per sé che nelle due formazioni sociali in cui si realizza, ovvero la famiglia ed il contesto lavorativo, che è invece obbligo della Repubblica ex art. 2 della Costituzione assicurare.

La norma, inoltre, si porrebbe in contrasto con gli articoli 29 e 30 e 31 della Costituzione, essendo compromessa la tutela della famiglia, dei genitori e dei minori.

Il rimettente auspica che la Corte rimediti criticamente quanto ritenuto nell’ordinanza n. 137 del 2008, ove si nega l’esistenza di quella disparità di trattamento che, invece, emergerebbe dai lavori preparatori, nei quali si leggerebbe chiaramente l’intento dei proponenti di eliminare una irrazionale disparità di trattamento tra il personale di magistratura ed il personale addetto alle cancellerie degli uffici giudiziari, nei quali si evidenzerebbe come l’attribuzione della indennità è stata “scollegata” dall’ambito del rischio professionale e le è stata riconosciuta natura retributiva, per poi essere riconosciuta normativamente ai magistrati ordinari distaccati per funzioni amministrative (così come ai magistrati del Consiglio di Stato, dei Tar, della Corte dei Conti, dei Tribunali militari), oltre che delle cancellerie e segreterie giudiziarie e delle magistrature speciali.



Nei limiti in cui è interpretabile come non retroattiva, dunque, la norma diverrebbe causa di una ingiustificata disparità di trattamento rispetto ad altre ipotesi normative di struttura analoga, nelle quali si è riconosciuto l'applicabilità della nuova disposizione a fattispecie verificatesi anteriormente alla sua entrata in vigore.

2. - È intervenuto nel giudizio incidentale il Presidente del Consiglio dei ministri, deducendo la manifesta inammissibilità e l'infondatezza della questione proposta.

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, invero, l'ordinanza di rimessione riproporrebbe questioni di legittimità costituzionale identiche rispetto a quelle già esaminate dalla Corte costituzionale in diverse pronunce, che hanno escluso la sussistenza di tutti i profili di illegittimità denunciati dal rimettente, e presupporrebbe, ingiustificatamente, che la modifica normativa operata dal legislatore nel 2004 avrebbe posto rimedio ad una precedente situazione di illegittimità costituzionale, laddove, al contrario, il sistema stabilito dal legislatore precedente non presenterebbe alcun profilo di criticità.

### *Considerato in diritto*

1. - Il Tribunale amministrativo regionale per la Calabria - sede di Reggio Calabria dubita, con riferimento agli articoli 2, 3, 29, 30, 31 e 37 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 3, primo comma, della legge 19 febbraio 1981, n. 27 (Provvidenze per il personale di magistratura), in combinato disposto con l'art. 1, comma 325, della legge 30 novembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2005).

L'art. 3 della legge n. 27 del 1981 prevede, per i magistrati ordinari, una speciale voce retributiva «in relazione agli oneri che gli stessi incontrano nello svolgimento della loro attività». Tale voce, nell'iniziale formulazione della disposizione, era esclusa nei periodi di congedo straordinario, di aspettativa per qualsiasi causa, di astensione obbligatoria per maternità e di astensione facoltativa e di sospensione dal servizio per qualsiasi causa.

In seguito, per effetto della modifica apportata dall'art. 1, comma 325, legge n. 311 del 2004, tra le situazioni in cui l'indennità non è riconosciuta è stata esclusa quella dell'astensione obbligatoria per maternità.

Oggetto della presente questione è, al contempo, la norma nella sua formulazione originaria e quella di modifica nella parte in cui - secondo l'interpretazione ormai consolidata dal Consiglio di Stato e, dunque, in base al diritto vivente - anziché disporre in modo retroattivo il riconoscimento dell'indennità giudiziaria durante i periodi di astensione obbligatoria a tutte le lavoratrici in maternità, ha riconosciuto tale spettanza solo per l'avvenire.

Tale complessiva disciplina è ritenuta, in primo luogo, discriminatoria rispetto ad altra ipotesi, normativamente prevista, nella quale si realizzerebbe una sospensione delle funzioni giurisdizionali per le quali l'indennità sarebbe stata prevista.

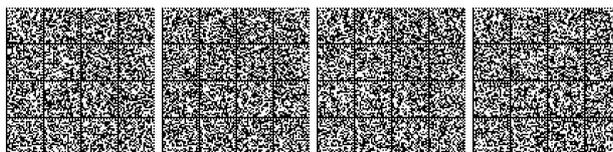
In secondo luogo, il rimettente, reputa la disciplina irragionevole, atteso che, per il carattere necessitato della sospensione della prestazione lavorativa in caso di maternità, la condotta del magistrato in tale stato non potrebbe ritenersi al medesimo addebitabile.

Il Tribunale, infine, denuncia il contrasto della norma in esame con i principi costituzionali dettati dagli artt. 29, 30, 31 e 37 della Costituzione, in materia di protezione della famiglia, della maternità e dell'infanzia.

2. - Preliminarmente, in punto di ammissibilità, deve condividersi l'opzione ermeneutica adottata dal rimettente, circa l'irretroattività del riconoscimento dell'indennità giudiziaria ai magistrati in astensione obbligatoria.

Tale interpretazione, ormai consolidata nella giurisprudenza amministrativa, è stata già condivisa da questa Corte nella sentenza n. 137 del 2008 e nella successiva ordinanza n. 346 del 2008, nelle quali è stato affermato che «contrariamente a quanto ritiene il giudice *a quo*, non è possibile dedurre dall'intervento dell'art. 1, comma 325, della legge finanziaria per l'anno 2005 a favore dei magistrati assenti per maternità, l'intento del legislatore di rimuovere una situazione di illegittima disparità di trattamento» e che «la novella citata costituisce invece manifestazione della discrezionalità del potere legislativo nel collocare nel tempo le innovazioni legislative».

3. - Quanto alle questioni sollevate con riferimento al principio di uguaglianza e di ragionevolezza, deve in primo luogo evidenziarsi che il richiamo dell'art. 2, Cost., essendo privo di motivazione, deve considerarsi del tutto pleonastico.



In relazione al principio di uguaglianza, di cui all'art. 3 Cost., questa Corte ha escluso che la norma censurata determini una disparità di trattamento: *a)* tra le donne magistrato e la generalità delle dipendenti statali (sentenza n. 238 del 1990); *b)* tra le donne magistrato obbligatoriamente assenti per maternità e i magistrati in servizio (sentenza n. 407 del 1996); *c)* tra magistrati donne e magistrati uomini (sentenza n. 106 del 1997); *d)* tra le donne magistrato e il personale della cancelleria e delle segreterie giudiziarie, al quale tale provvidenza è stata estesa (ordinanze n. 290 del 2006 e nn. 137 e 346 del 2008).

4. - Rispetto a tale orientamento, il rimettente ritiene di poter evidenziare un nuovo profilo di disparità di trattamento sostenendo che l'indennità giudiziaria, negata al personale in astensione per maternità, è riconosciuta (a suo avviso in modo contraddittorio) ai magistrati collocati fuori ruolo per incarichi extra-giudiziari, ancorché gli stessi non prestino la propria attività nell'ambito di quelle specifiche funzioni giurisdizionali in relazione alle quali l'indennità è istituita.

La questione non è fondata.

Lo status dei magistrati collocati fuori ruolo, utilizzato dal rimettente come termine di raffronto, è del tutto disomogeneo rispetto alla fattispecie disciplinata dalla norma in esame. Invero, mentre l'astensione obbligatoria per maternità determina la sospensione della prestazione lavorativa da parte del magistrato, seppur giustificata da validi motivi, il collocamento fuori ruolo per lo svolgimento di funzioni non giudiziarie non produce l'effetto di alcuna sospensione delle prestazioni lavorative e professionali del magistrato, ma determina la mera sostituzione dell'ordinaria attività giurisdizionale con funzioni diverse.

In tutti i casi in cui il legislatore reputa necessario affidare a magistrati compiti di particolare delicatezza, al servizio di alcuni organi o istituzioni (quali, ad esempio, la Presidenza della Repubblica, la Corte costituzionale, il Governo, il Consiglio superiore della magistratura), anche al fine di garantire l'imparzialità e la competenza giuridica nello svolgimento di tali mansioni, distogliendoli temporaneamente dalle loro funzioni giurisdizionali, la prestazione lavorativa di questi rappresenta, comunque, una delle molteplici modalità di esplicazione della loro attività professionale (che, peraltro, già contempla, come è noto, diverse attività non giurisdizionali).

D'altra parte, questa Corte ha già avuto modo di chiarire che l'indennità giudiziaria non è specificamente connessa né al rischio professionale, né alla attività decisoria in sé considerata, ma fa parte del trattamento complessivo globalmente spettante al magistrato, essendo collegata al servizio istituzionale da questi svolto (sentenza n. 57 del 1990) e finalizzata alla valorizzazione di tutte le funzioni giudiziarie (sentenza n. 119 del 1991).

Essa, dunque, non è corrisposta in relazione alla sola attività giurisdizionale propriamente detta, ma a compenso di tutte le funzioni in cui si articola l'attività giudiziaria. Cosicché, una sua eventuale sospensione per i magistrati fuori ruolo comporterebbe un'ingiustificata disparità di trattamento tra questi e i loro colleghi in ruolo.

5. - Sotto il profilo degli altri parametri citati, deve escludersi che la mancata erogazione della indennità giudiziaria valga a far considerare il trattamento complessivamente assicurato alla donna magistrato insufficiente ai fini della tutela garantita alla famiglia ed ai figli dagli artt. 29 e 30, Cost, ed alla donna lavoratrice dall'art. 37, Cost. Invero, in base a quanto già più volte affermato da questa Corte (da ultimo, sentenza n. 290 del 2006), la tutela della famiglia e dei minori, di cui agli artt. 29 e 30, Cost. e quella della donna lavoratrice di cui all'art. 37, Cost. - e, dunque, anche quella della famiglia, della maternità e dell'infanzia di cui all'art. 31, Cost. - non impongono necessariamente la corresponsione al magistrato in maternità, oltre che dello stipendio, anche dell'indennità giudiziaria.

In linea con quanto da questa Corte già enunciato (ordinanze n. 137 e 346 del 2008), ed anche con riferimento ai nuovi profili di censura, deve, dunque, ribadirsi che, con la riforma dell'art. 3 della legge n. 27 del 1981, il legislatore non ha inteso porre rimedio ad alcun profilo di illegittimità costituzionale della precedente disciplina «costituendo, piuttosto, la novella citata la manifestazione della discrezionalità del legislatore nel collocare nel tempo le innovazioni normative».



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, primo comma, della legge 19 febbraio 1981, n. 27 (Provvidenze per il personale di magistratura), in combinato disposto con l'art. 1, comma 325, legge 30 novembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2005), sollevata, in riferimento agli articoli 3, 29, 30, 31 e 37 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, sede di Reggio Calabria, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 dicembre 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, *Presidente*

Luigi MAZZELLA, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 19 dicembre 2012.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI

T\_120295

N. 296

*Sentenza 11 - 19 dicembre 2012*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Ordinanza dibattimentale - Interventi in giudizio dell'Associazione Senza Limiti Onlus e di A.N.F.A.S.S. Onlus - Inosservanza del prescritto termine perentorio - Inammissibilità.**

- Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 3.
- Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 3.

**Assistenza - Norme della Regione Toscana - Prestazioni di tipo residenziale a favore di persone disabili - Quota di compartecipazione dovuta dalla persona assistita ultrasessantacinquenne - Calcolo in base alla situazione reddituale e patrimoniale del coniuge e dei parenti in linea retta entro il primo grado - Ricorso del Governo - Asserito contrasto con una norma statale espressiva del principio di rilevanza della situazione economica del solo assistito, costituente livello essenziale delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale - Insussistenza - Erroneità del presupposto interpretativo - Non fondatezza della questione.**

- Legge della Regione Toscana 18 dicembre 2008, n. 66, art. 14, comma 2, lettera c).
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera m); d.lgs. 31 marzo 1998, n. 109, art. 3, comma 2-ter.

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'art. 14, comma 2, lettera *c*), della legge della Regione Toscana 18 dicembre 2008, n. 66 (Istituzione del fondo regionale per la non autosufficienza), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Toscana nel procedimento vertente tra G.M., in proprio e in qualità di procuratore generale di A.L., G.N. e la Regione Toscana ed altri, con ordinanza del 22 novembre 2011, iscritta al n. 5 del registro ordinanze 2012 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 5, prima serie speciale, dell'anno 2012.

Visto l'atto di costituzione della Regione Toscana, nonché gli atti di intervento, fuori termine, della Associazione Senza limiti Onlus e della ANFFAS Onlus - Associazione nazionale famiglie di persone con disabilità intellettiva e/o relazionale;

udito nell'udienza pubblica del 23 ottobre 2012 il Giudice relatore Sergio Mattarella;

uditi gli avvocati Alessandra Mari per l'Associazione Senza limiti Onlus, Ilaria Romagnoli per l'ANFFAS Onlus - Associazione nazionale famiglie di persone con disabilità intellettiva e/o relazionale e Marcello Cecchetti per la Regione Toscana.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 22 novembre 2011, depositata presso la cancelleria di questa Corte l'11 gennaio 2012 (reg. ord. n. 5 del 2012), il Tribunale amministrativo regionale per la Toscana ha sollevato, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 14, comma 2, lettera *c*), della legge della Regione Toscana 18 dicembre 2008, n. 66, (Istituzione del fondo regionale per la non autosufficienza), in quanto dispone che nel caso di prestazioni di tipo residenziale a favore di persone disabili «la quota di compartecipazione dovuta dalla persona assistita ultrasessantacinquenne è calcolata tenendo conto altresì della situazione reddituale e patrimoniale del coniuge e dei parenti in linea retta entro il primo grado».

2.- Il giudice remittente ritiene che tale disposizione violi l'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., in quanto contrasta con l'art. 3, comma 2 ter, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109, che imponendo di evidenziare la situazione economica del solo assistito, anche in relazione alle modalità di compartecipazione al costo della prestazione a favore di soggetti ultrasessantacinquenni con handicap permanente grave accertato dalle aziende sanitarie locali, costituisce un livello essenziale delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

2.1.- Nell'ordinanza di remessione si premette che con atto di costituzione in trasposizione dal ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, per opposizione ex art. 10 d.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199 (Semplificazione dei procedimenti in materia di ricorsi amministrativi), della Regione Toscana in quella sede, G.M., in proprio e quale procuratore generale della moglie, e G.N., nella qualità di figlio, chiedevano l'annullamento, previa sospensione - oltre a domanda di accertamento e conseguente risarcimento del danno - dei provvedimenti con i quali la Comunità montana del Casentino aveva determinato l'integrazione della retta a favore della signora L.A., ricoverata presso una struttura residenziale (RSA) nel Comune di S., nella misura del 65 per cento, e di considerare gli importi erogati quali anticipi da recuperare nei confronti della persona ricoverata o degli eventuali eredi.

I ricorrenti nel giudizio *a quo* avevano esposto che la persona assistita, affetta da sclerosi laterale amiotrofica (SLA), era ricoverata presso una RSA dal febbraio 2009 e necessitava di assistenza continua, essendo attaccata a respiratore e alimentata artificialmente. Pertanto, gli stessi familiari avevano chiesto alla Comunità montana del Casentino un aiuto finanziario per la compartecipazione alla retta, in applicazione dell'art. 3, comma 2, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109 (Definizioni di criteri unificati di valutazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni sociali agevolate, a norma dell'articolo 59, comma 51, della L. 27 dicembre 1997, n. 449).

La Comunità aveva però ritenuto di individuare a suo carico solo una compartecipazione del 65 per cento, mentre la parte residua era posta a carico del coniuge, per una quota del 15 per cento, e del figlio per il restante 20 per cento.

Nel giudizio davanti al Tribunale amministrativo regionale per la Toscana i ricorrenti lamentavano, in primo luogo, la violazione della normativa nazionale, che in riferimento agli interventi assistenziali di natura socio-sanitaria rivolti a persone con handicap grave o a soggetti ultrasessantacinquenni non autosufficienti, imponeva di valutare la situazione economica del solo assistito, anche in relazione alle modalità di contribuzione al costo della prestazione.



Ad avviso dei ricorrenti, il richiamato art. 3, comma 2 ter, del decreto legislativo n. 109 del 1998, pur rinviando l'ulteriore regolamentazione a un d.P.C.M. non ancora adottato, è immediatamente applicabile per il principio di gerarchia delle fonti, trattandosi di prescrizione direttamente precettiva, come rilevato da alcune pronunce giurisprudenziali.

Un vizio ulteriore era individuato nella previsione della compartecipazione alla spesa, per il 20 per cento, da parte del figlio dell'assistita, il quale, in quanto tenuto agli alimenti secondo quanto previsto dall'art. 433, cod. civ., poteva essere sollecitato ad intervenire solo dal soggetto che versava in stato di bisogno, e non dall'amministrazione pubblica o da terzi, ai sensi degli artt. 3, comma 2, e 2, comma 6, del decreto legislativo n. 109 del 1998.

Inoltre, i ricorrenti affermavano che l'art. 14 della legge della Regione Toscana n. 66 del 2008 - il quale prevede che la quota di compartecipazione dovuta dalla persona assistita ultrasessantacinquenne è calcolata tenendo conto altresì della situazione reddituale e patrimoniale del coniuge e dei parenti in linea retta entro il primo grado - contrasta con la normativa nazionale, da intendersi come "legge quadro", e non poteva essere compresa nella materia dell'assistenza sociale, di competenza regionale ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost., rientrando invece nell'ambito dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, di cui all'art. 117, secondo comma, lett. m), Cost., ovvero nella materia della previdenza sociale, o in quella relativa alla tutela della salute, di competenza legislativa concorrente.

2.2.- A seguito della costituzione in giudizio della Regione Toscana e della Comunità montana, con sentenza non definitiva il giudice *a quo* rigettava le loro eccezioni preliminari, fra le quali quella relativa alla tardività del ricorso straordinario originariamente proposto.

2.3.- Nell'ordinanza di rimessione si rileva che la prima censura dei ricorrenti è riferita alla violazione della normativa statale di cui all'art. 3, comma 2 ter, del decreto legislativo n. 109 del 1998, che impone di considerare la situazione economica del solo assistito, anche in relazione alle modalità di contribuzione al costo della prestazione a favore di soggetti ultrasessantacinquenni con handicap permanente grave accertato dalle aziende sanitarie locali. Il giudice remittente aderisce infatti all'interpretazione con la quale il Consiglio di Stato, nella sentenza del 16 marzo 2011, n. 1607, ed in altre pronunce, ha affermato l'immediata applicabilità della citata norma statale, anche in assenza dell'adozione del d.P.C.M. previsto dalla medesima disposizione per la sua attuazione.

Lo stesso giudice ritiene pertanto rilevante la questione sollevata, dal momento che «la legittimità dei provvedimenti impugnati deve essere delibata proprio in relazione alla diretta applicazione della norma regionale sopra richiamata»; e riportandosi alla giurisprudenza della Corte costituzionale in ordine alla natura della competenza statale nella determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, osserva che la norma impugnata risulta indirizzata in maniera puntuale a carico dell'assistito, riferendosi alla quota di compartecipazione dovuta dalla persona assistita ultrasessantacinquenne, con la conseguenza che la mancata corresponsione di tale quota si riflette direttamente sui livelli di assistenza erogabili allo stesso assistito.

In questa sua specificità, ed in particolare nell'imposizione del calcolo del reddito dell'assistito come comprensivo anche della situazione patrimoniale del coniuge e dei parenti in linea retta entro il primo grado, la norma impugnata si distingue da altre disposizioni regionali, come quella prevista dall'art. 8, comma 1, della legge della Regione Lombardia 13 marzo 2008, n. 3 (Governo della rete degli interventi e dei servizi alla persona in ambito sociale e socio-sanitario), considerata nella citata sentenza del Consiglio di Stato n. 1607 del 2011. Quest'ultima norma si sarebbe limitata ad aggiungere un elemento ai criteri di determinazione dell'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE), riferito alla partecipazione dei soggetti civilmente obbligati, e quindi nei limiti della norma statale indicata, che consente la possibilità di introdurre criteri differenziati e aggiuntivi di selezione dei destinatari degli interventi, come previsto dagli artt. 1 e 3 del decreto legislativo n. 109 del 1998.

Pertanto, il giudice *a quo* ritiene che la questione sollevata sia non manifestamente infondata, dal momento che la comprensione nel reddito dell'assistito di situazioni patrimoniali di terzi incide direttamente sui livelli essenziali di assistenza, potendo l'assistito stesso, dall'applicazione di tale norma, subire conseguenze negative nell'ipotesi - come quella rappresentata nel caso di specie dai ricorrenti - di diminuzione delle spese di compartecipazione, autolimitate dalla pubblica amministrazione in virtù del calcolo reddituale dell'assistito, nel senso di cui alla norma censurata.

Infine, lo stesso giudice sottolinea che la garanzia costituzionale dei livelli essenziali delle prestazioni è preordinata ad assicurare un nucleo essenziale di diritti in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, essendo ammesse differenziazioni, purché "in melius", nei diversi contesti regionali.

3.- Nel giudizio davanti alla Corte ha spiegato intervento la Regione Toscana, per chiedere che la questione sollevata sia dichiarata non fondata.



La Regione osserva che ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost., la materia dei servizi sociali, nel cui ambito rientra la norma impugnata, è ormai attribuita alla competenza residuale delle Regioni, alle quali spetta in via esclusiva la disciplina e la predisposizione delle strutture organizzative necessarie all'erogazione delle prestazioni socio-assistenziali.

3.1.- In secondo luogo, per contrastare l'orientamento espresso dal Consiglio di Stato in relazione all'immediata applicabilità dell'art. 3 del decreto legislativo n. 109 del 1998, si rileva che successivamente alla disciplina prevista dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109, modificato dal decreto legislativo 3 maggio 2000, n. 130 (Disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109, in materia di criteri unificati di valutazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni sociali agevolate), sono intervenute la legge 8 novembre 2000, n. 328 (Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali) e, soprattutto, la riforma di cui alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), che attribuendo alla esclusiva competenza delle Regioni la materia dei servizi sociali, ha anche determinato un "superamento" dell'assetto configurato dalla stessa legge quadro n. 328 del 2000 e, per quanto qui più interessa, della disciplina dettata dal decreto legislativo n. 109 del 1998.

3.2.- Inoltre la Regione, pur riconoscendo la competenza statale nella definizione dei livelli essenziali delle prestazioni e la natura trasversale di tale competenza, come definita dalla giurisprudenza costituzionale, osserva che il legislatore statale ha individuato, all'art. 22 della legge n. 328 del 2000, gli interventi da considerare livelli essenziali, e, successivamente a tale disposizione, non sono intervenute altre disposizioni statali che abbiano definito in concreto le modalità di partecipazione alla spesa sociale da parte dei cittadini destinatari delle prestazioni.

Pertanto, la Regione ritiene che tale profilo non rientra nell'ambito dei livelli essenziali, che dovranno comunque essere adottati all'esito di una concertazione tra Stato, Regioni ed enti locali, ma attiene alle loro modalità organizzative, rimesse alla competenza regionale residuale; ed afferma anche che l'intervento legislativo statale nella determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali dovrà contenere l'indicazione delle risorse economiche necessarie a finanziarli, tema del quale lo Stato deve necessariamente farsi carico per non lasciare le Regioni nell'impossibilità pratica di garantire l'esigibilità delle prestazioni così definite, nel rispetto dei principi di efficacia, efficienza, economicità e copertura finanziaria.

Per queste considerazioni la Regione ribadisce, in contrasto con la giurisprudenza richiamata nell'ordinanza di rimessione, che non può ritenersi applicabile l'art. 3, comma 2 ter, del decreto legislativo n. 109 del 1998, e che tale interpretazione contrasta con gli artt. 117, quarto comma, e 119 Cost., nonché con il principio di ragionevolezza.

3.3.- Nell'atto di intervento si sostiene anche che la legge regionale n. 66 del 2008 è stata adottata per potenziare ed estendere i servizi per le persone non autosufficienti e migliorare l'integrazione delle prestazioni sanitarie con quelle sociali, secondo i principi universalistici previsti dalla legge n. 328 del 2000. L'unica scelta che la stessa Regione riconosce "difforme" da tali principi, è quella contenuta nella disposizione impugnata, ma essa è stata resa necessaria dall'inerzia dello Stato, che non ha provveduto alla definizione ed al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni sociali, lasciando le Regioni e gli enti locali nella impossibilità pratica di dare attuazione al principio contenuto nell'art. 3, comma 2 ter, del decreto legislativo n. 109 del 1998. In tal senso, si osserva che anche altre Regioni, con diverse modalità, hanno previsto il coinvolgimento del nucleo familiare dell'anziano non autosufficiente, ricoverato in struttura residenziale, nel pagamento delle relative rette.

Queste scelte regionali sono state motivate esclusivamente da motivi di sostenibilità finanziaria, accresciuti dalla costante riduzione dei fondi destinati alle politiche sociali e sanitarie, operata dalle leggi finanziarie e di stabilità degli ultimi anni, ed al fine di garantire i servizi essenziali a tutti i cittadini. A conferma di questa ricostruzione, la Regione richiama anche il parere espresso dal Consiglio di Stato n. 569 del 2009, che ha ritenuto non immediatamente applicabile il principio previsto dall'art. 3, comma 2 ter, del decreto legislativo n. 109 del 1998, nella perdurante assenza del d.P.C.M. previsto dalla stessa norma per la sua attuazione, e ribadisce che la diversa interpretazione, che impone la considerazione della situazione economica del solo assistito, sarebbe irragionevole ed in contrasto con l'art. 119 Cost., dal momento che le Regioni sarebbero costrette a ricorrere a mutui ed al conseguente indebitamento per la copertura delle minori entrate. Questo aggravio finanziario potrebbe produrre situazioni di forte iniquità, ammettendo all'assistenza pubblica nuclei familiari abbienti.

3.4.- Infine, si sottolinea che la disposizione impugnata è stata espressamente adottata «in via transitoria e in attesa della definizione dei livelli essenziali di assistenza sociale (LIVEAS) e del loro relativo finanziamento», e che in base alla delibera della Giunta Regione Toscana, 11 maggio 2009, n. 385, (Atto di indirizzo regionale per le modalità di compartecipazione al costo delle prestazioni di cui all'art. 14 della legge regionale n. 66/2008 "Istituzione del fondo regionale per la non autosufficienza") può procedersi alla valutazione del nucleo familiare di appartenenza solo «qualora l'ISEE del beneficiario non comporti la copertura del 100% del costo della prestazione».



Un elemento ulteriore, che secondo la Regione delimita la portata applicativa della norma impugnata, è costituito dal suo riferimento ai soli casi di ricovero in strutture residenziali, con esclusione di quelli relativi a cure domiciliari o in strutture semiresidenziali, rispetto ai quali è prevista una soglia di esenzione totale, sotto la quale non sussiste alcuna compartecipazione da parte dell'assistito.

### *Considerato in diritto*

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per la Toscana, con l'ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 5 del 2012) ha sollevato, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 14, comma 2, lettera *c*), della legge della Regione Toscana 18 dicembre 2008, n. 66, in quanto dispone che nel caso di prestazioni di tipo residenziale a favore di persone disabili «la quota di compartecipazione dovuta dalla persona assistita ultrasessantacinquenne è calcolata tenendo conto altresì della situazione reddituale e patrimoniale del coniuge e dei parenti in linea retta entro il primo grado».

1.1.- Al fine di chiarire il quadro normativo nel quale si inserisce la disposizione impugnata, giova premettere che l'art. 14, comma 1, della legge regionale n. 66 del 2008, prevede che in via transitoria, in attesa della definizione dei livelli essenziali di assistenza sociale (LIVEAS), e del loro relativo finanziamento, sono previste forme di compartecipazione da parte della persona assistita ai costi delle prestazioni non coperti dai livelli essenziali di assistenza sanitaria, secondo livelli differenziati di reddito e patrimoniali definiti da apposito atto regionale di indirizzo, tenendo conto dei principi in materia di indicatore della situazione economica equivalente (ISEE), di cui al decreto legislativo n. 109 del 1998.

Il comma 2 dello stesso art. 14, indica i criteri generali ai quali deve attenersi il richiamato atto di indirizzo, ed a tal fine, alla lettera *b*), dispone che «nel caso di prestazioni di tipo residenziale, oltre alla situazione reddituale e patrimoniale della persona assistita, determinata secondo il metodo ISEE, sono computate le indennità di natura previdenziale e assistenziale percepite per il soddisfacimento delle sue esigenze di accompagnamento e di assistenza»; e, alla lettera *c*), prevede che «nel caso di cui alla lettera *b*) la quota di compartecipazione dovuta dalla persona assistita ultrasessantacinquenne è calcolata tenendo conto altresì della situazione reddituale e patrimoniale del coniuge e dei parenti in linea retta entro il primo grado».

Il giudice remittente ritiene che quest'ultima disposizione violi l'art. 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione, in quanto contrasta con l'art. 3, comma 2 ter, del decreto legislativo n. 109 del 1998, che imponendo di evidenziare la situazione economica del solo assistito, anche in relazione alle modalità di compartecipazione al costo della prestazione a favore di soggetti ultrasessantacinquenni con handicap permanente grave, accertato dalle aziende sanitarie locali, costituisce un livello essenziale delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. In particolare, il citato comma 2 ter, prevede: «Limitatamente alle prestazioni sociali agevolate assicurate nell'ambito di percorsi assistenziali integrati di natura sociosanitaria, erogate a domicilio o in ambiente residenziale a ciclo diurno o continuativo, rivolte a persone con handicap permanente grave, di cui all'articolo 3, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, accertato ai sensi dell'articolo 4 della stessa legge, nonché a soggetti ultra sessantacinquenni la cui non autosufficienza fisica o psichica sia stata accertata dalle aziende unità sanitarie locali, le disposizioni del presente decreto si applicano nei limiti stabiliti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta dei Ministri per la solidarietà sociale e della sanità. Il suddetto decreto è adottato, previa intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, al fine di favorire la permanenza dell'assistito presso il nucleo familiare di appartenenza e di evidenziare la situazione economica del solo assistito, anche in relazione alle modalità di contribuzione al costo della prestazione, e sulla base delle indicazioni contenute nell'atto di indirizzo e coordinamento di cui all'articolo 3-septies, comma 3, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni».

Lo stesso giudice *a quo*, aderendo all'orientamento espresso da alcune pronunce del Consiglio di Stato, ritiene che la norma suddetta, relativa alla evidenziazione della situazione economica del solo assistito, da un lato, sia immediatamente applicabile, malgrado il d.P.C.M. previsto per la sua attuazione non sia mai stato adottato, e, dall'altro, che esso costituisca determinazione, da parte dello Stato, di un livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali nella materia relativa ai servizi sociali.

2.- La questione sollevata non è fondata.

La prospettazione del giudice remittente si fonda sul presupposto secondo il quale la disposizione dell'art. 3, comma 2 ter, del decreto legislativo n. 109 del 1992, costituisce, anche in assenza del previsto d.P.C.M., un livello essenziale delle prestazioni relative ai servizi sociali a favore degli anziani non autosufficienti e delle altre categorie protette ivi indicate.



Questo presupposto interpretativo deve ritenersi errato, per le ragioni indicate di seguito.

Innanzitutto, il tenore letterale della norma statale ora citata non risulta considerato nella sua interezza dal giudice *a quo*, che nell'ordinanza di rimessione si limita a richiamare alcune decisioni del giudice amministrativo che hanno qualificato livello essenziale la norma relativa alla valorizzazione del patrimonio del solo assistito nei casi indicati.

Come emerge dal testo sopra riportato, quella di «evidenziare la situazione economica del solo assistito», cui si riferisce la disposizione statale in esame, costituisce solo una delle finalità del d.P.C.M. ivi previsto, ma finora non adottato, accanto a quella di «favorire la permanenza dell'assistito presso il nucleo familiare di appartenenza», e le due descritte finalità possono, almeno parzialmente, divergere tra loro, dal momento che la previsione di una compartecipazione ai costi delle prestazioni di tipo residenziale, da parte dei familiari, può costituire un incentivo indiretto che contribuisce a favorire la permanenza dell'anziano presso il proprio nucleo familiare.

Deve quindi ritenersi che a tale decreto di attuazione fosse rimessa la scelta tra le modalità per perseguire le diverse finalità indicate, specificando le prestazioni per le quali dovessero valere i principi indicati dallo stesso art. 3, comma 2 ter.

Il contenuto del d.P.C.M. in oggetto avrebbe dovuto pertanto specificare le modalità di attuazione dei principi e dei criteri indicati dall'art. 3, comma 2 ter, operando le scelte coerenti con le indicate finalità, idonee ad individuare «i limiti» entro i quali le norme del decreto legislativo n. 109 del 2009 avrebbero dovuto applicarsi. In particolare, oltre a fissare le norme sul metodo di calcolo della situazione economica equivalente, il decreto avrebbe dovuto procedere all'individuazione delle prestazioni sociali comprese «nell'ambito di percorsi assistenziali integrati di natura sociosanitaria, erogate a domicilio o in ambiente residenziale, a ciclo diurno o continuativo», nonché a meglio definire, sotto un profilo soggettivo, le molteplici categorie dei destinatari delle prestazioni: esse comprendono infatti i soggetti con handicap permanente grave, ai sensi dell'art. 3, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104 (Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate), accertato in base all'art. 4 della stessa legge, «ed i soggetti ultrasessantacinquenni la cui non autosufficienza fisica o psichica sia stata accertata dalle aziende sanitarie locali». Anche il richiamo alle disposizioni della legge-quadro n. 104 del 1992 non è infatti idoneo ad individuare le caratteristiche specifiche e le modalità di erogazione delle prestazioni considerate, dal momento che l'art. 3 di tale legge si limita a definire, in linea di principio, il criterio di identificazione delle situazioni connotate da «gravità» della minorazione, e l'art. 4 stabilisce solo le modalità procedurali dell'accertamento, ed i relativi compiti delle aziende sanitarie locali e delle commissioni mediche di cui all'art. 1 della legge 15 ottobre 1990, n. 295 (Modifiche ed integrazioni all'articolo 3 del D.L. 30 maggio 1988, n. 173, convertito, con modificazioni, dalla L. 26 luglio 1988, n. 291, e successive modificazioni, in materia di revisione delle categorie delle minorazioni e malattie invalidanti).

La qualifica di livello essenziale delle prestazioni in materia di assistenza sociale, affermata dal giudice remittente in riferimento all'art. 3, comma 2 ter, non trova pertanto conferma dall'esame letterale di tale disposizione, che appare invece una norma contenente principi e criteri direttivi da attuarsi nel successivo decreto allo scopo di perseguire diverse finalità, tra le quali quella di «evidenziare», in determinati casi, la situazione economica del solo assistito ai fini del calcolo dell'ISEE. Nel quadro descritto, non può neppure ritenersi che il perseguimento di tale finalità implichi necessariamente che la «evidenziazione» della situazione del solo assistito ai fini del calcolo dell'ISEE, avrebbe dovuto realizzarsi in termini identici per tutte le prestazioni e per tutte le categorie cui si è fatto riferimento.

2.1.- Inoltre, il giudice remittente, nel qualificare livello essenziale delle prestazioni sociali il contenuto della norma statale più volte citata, non tiene conto dell'ampia elaborazione svolta da questa Corte al fine di individuare la natura e i requisiti dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, e di conseguenza omette di argomentare in merito alla sussistenza di tali requisiti nella norma di principio in esame.

In particolare, nell'ordinanza di rimessione non si considera che la Corte ha ripetutamente affermato che l'attribuzione allo Stato della competenza esclusiva e trasversale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., «si riferisce alla determinazione degli standard strutturali e qualitativi di prestazioni che, concernendo il soddisfacimento di diritti civili e sociali, devono essere garantiti, con carattere di generalità, a tutti gli aventi diritto», precisando che «questo titolo di legittimazione dell'intervento statale è invocabile in relazione a specifiche prestazioni delle quali la normativa statale definisca il livello essenziale di erogazione» (*ex plurimis*, sentenze n. 203 del 2012, n. 322 del 2009, n. 168 e n. 50 del 2008).

Ora, nel caso in esame, il contenuto della norma statale risulta carente proprio nell'individuazione specifica delle prestazioni da erogare, limitandosi a rinviare ad un successivo decreto le scelte in ordine al perseguimento delle finalità sopra indicate, tra le quali quella di «evidenziare», per determinate prestazioni, la situazione economica del solo assistito.



2.2.- Sotto diverso profilo, comunque, la convinzione che lo Stato non abbia organicamente esercitato la propria competenza ex art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., nella materia dei servizi sociali, risulta confermata dall'esame dell'evoluzione della legislazione nell'ultimo quindicennio.

Successivamente al decreto legislativo n. 109 del 1998, è stata infatti approvata la prima legge quadro in materia. Il riferimento è alla legge 8 novembre 2000, n. 328 (Legge quadro per realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali), adottata nella vigenza del precedente assetto costituzionale, nel quale la materia della «beneficenza pubblica», poi ridefinita «servizi sociali» dall'art. 128 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della L. 15 marzo 1997, n. 59), rientrava tra quelle nelle quali le Regioni avevano competenza legislativa concorrente, secondo il disposto dell'art. 117, primo comma, Cost., all'epoca vigente.

La legge quadro n. 328 del 2000 indicava, tra l'altro, i principi fondamentali della materia, le funzioni rimesse allo Stato, alle Regioni ed agli enti locali, le fonti di finanziamento del sistema e, all'art. 18, istituiva il piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali quale strumento di programmazione per individuare, con cadenza triennale, i principi e gli obiettivi della politica sociale. In particolare, al piano era rimessa anche l'indicazione delle «caratteristiche e dei requisiti delle prestazioni sociali comprese nei livelli essenziali previsti dall'art. 22» della stessa legge quadro, che, a sua volta, delimitava le aree nel cui ambito specificare gli interventi costitutivi dei livelli essenziali delle prestazioni. Queste aree comprendevano le misure di contrasto alla povertà e quelle a favore delle persone non autosufficienti, dei minori in situazione di disagio, delle persone dipendenti da alcool o sostanze stupefacenti.

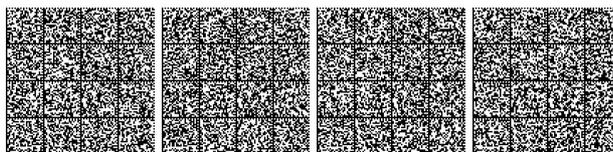
Il descritto sistema di programmazione ebbe solo temporanea attuazione con l'adozione del piano nazionale per gli anni 2001-2003, approvato con il d.P.R. 3 maggio 2001 (Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2001 - 2003), ma fu profondamente modificato dalla riforma costituzionale introdotta dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, che ha conferito alle Regioni competenza legislativa di tipo residuale nella materia dei servizi sociali, come ribadito dalla costante giurisprudenza di questa Corte, che ha affermato che «tutte le attività, come quella in esame, “relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti e a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario”, rientrano nel più generale ambito dei servizi sociali attribuito alla competenza legislativa residuale delle Regioni» (sentenze n. 121 del 2010, n. 124 del 2009, e n. 287 del 2004).

Il rilevante mutamento del quadro costituzionale nella materia dei servizi sociali, ha avuto l'ulteriore effetto di non consentire, nel periodo successivo alla riforma di cui alla legge costituzionale n. 3 del 2001, l'adozione degli strumenti di programmazione previsti dalla legge quadro n. 328 del 2000. In particolare, l'attribuzione della competenza legislativa residuale alle Regioni nella materia qui considerata preclude allo Stato di fissare i principi fondamentali della materia, e di indicare gli obiettivi della programmazione, come era invece previsto dalla legge n. 328 del 2000, approvata in una fase nella quale la materia in esame rientrava tra quelle di competenza concorrente tra Stato e Regioni.

2.3.- Inoltre, l'esigenza di adeguare l'ordinamento al nuovo assetto costituzionale è stata evidentemente alla base dell'approvazione dell'art. 46, comma 3, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2003). Questa norma, al fine di predisporre uno strumento per l'adozione dei livelli essenziali delle prestazioni nella materia dei servizi sociali, ha disciplinato *ex novo* la procedura per la loro approvazione, indicando i vincoli posti dalla finanza pubblica, il potere di proposta rimesso al Ministro del lavoro e delle politiche sociali, il concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, e l'intesa con la Conferenza unificata. E' stata così riformata la precedente regolamentazione prevista dalla legge n. 328 del 2000, dal momento che la natura della nuova competenza regionale, di tipo residuale e non più concorrente, risulta incompatibile con la previsione di un piano statale nazionale e con l'indicazione da parte dello Stato dei principi e degli obiettivi della politica sociale, nonché delle «caratteristiche e dei requisiti delle prestazioni sociali comprese nei livelli essenziali» (art. 18, comma 3, lettera *a*) della legge n. 328 del 2000).

Ciò malgrado, anche la nuova disciplina per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni nella materia in esame è rimasta inattuata nel periodo considerato; e questa carenza trova esplicita conferma sia nella normativa della Regione Toscana, sia in quella di altre Regioni.

L'art. 14, comma 1, della legge della Regione Toscana n. 66 del 2008, prevede che «in via transitoria, e in attesa della definizione dei livelli essenziali di assistenza sociale (LIVEAS) e del loro relativo finanziamento, sono previste forme di compartecipazione da parte della persona assistita ai costi delle prestazioni non coperti dai livelli essenziali di assistenza sanitaria, secondo livelli differenziati di reddito e patrimoniali definiti da apposito atto regionale di indirizzo, tenendo conto dei principi in materia di indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) di cui al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109». Il comma 2 del medesimo art. 14, ribadisce che «Nelle more della definizione e del finanziamento dei LIVEAS, l'atto di indirizzo di cui al comma 1 si attiene ai seguenti criteri generali», facendo poi seguire la formulazione della lettera *c*), censurata nell'ordinanza di rimessione.



Analogamente, altre disposizioni regionali, hanno giustificato la disciplina relativa alla compartecipazione dei privati alla spesa per l'erogazione di prestazioni sociali e sociosanitarie. Tra queste rientra l'art. 49, comma 2, della legge della Regione Emilia-Romagna 12 marzo 2003, n. 2 (Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali), che così dispone: «in via transitoria e in attesa della definizione dei livelli essenziali di assistenza sociale (LIVEAS) e del loro relativo finanziamento, sono previste forme di compartecipazione della persona assistita ai costi, non coperti dal Fondo regionale per la non autosufficienza, delle prestazioni relative ai servizi socio-sanitari a favore delle persone non autosufficienti anziane o disabili».

L'assenza di un'organica disciplina dei LIVEAS è anche indirettamente confermata dalle progressive riduzioni degli stanziamenti relativi al Fondo per le non autosufficienze, istituito dall'art. 1, comma 1264, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007), che hanno comportato, per le Regioni, la necessità di intervenire al fine di rendere compatibili tali riduzioni con l'esigenza di garantire le prestazioni sociali in oggetto al più ampio numero possibile di anziani non autosufficienti, in attesa della determinazione dei LIVEAS.

2.4.- Infine, si osserva che solo nelle more del presente giudizio è intervenuta la disposizione di cui all'art. 5 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, il quale ha previsto che, con d.P.C.M., su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, si proceda alla revisione delle «modalità di determinazione e [dei] campi di applicazione dell'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) al fine di: adottare una definizione di reddito disponibile che includa la percezione di somme, anche se esenti da imposizione fiscale, e che tenga conto delle quote di patrimonio e di reddito dei diversi componenti della famiglia nonché dei pesi dei carichi familiari, in particolare dei figli successivi al secondo e di persone disabili a carico; migliorare la capacità selettiva dell'indicatore, valorizzando in misura maggiore la componente patrimoniale sita sia in Italia sia all'estero, al netto del debito residuo per l'acquisto della stessa e tenuto conto delle imposte relative; permettere una differenziazione dell'indicatore per le diverse tipologie di prestazioni».

Anche tale disposizione di riforma complessiva dell'ISEE non ha trovato finora attuazione mediante l'adozione del previsto d.P.C.M., e non può avere alcuna incidenza nel giudizio *a quo*.

Pertanto, la questione sollevata nel presente giudizio non è fondata, dal momento che deve escludersi che la norma di cui all'art. 3, comma 2 ter, del decreto legislativo n. 109 del 1998, costituisca un livello essenziale delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, idoneo a vincolare le Regioni ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., nella materia di competenza legislativa residuale relativa ai servizi sociali.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 14, comma 2, lettera c), della legge della Regione Toscana 18 dicembre 2008, n. 66, (Istituzione del fondo regionale per la non autosufficienza), sollevata dal Tribunale amministrativo regionale per la Toscana, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 dicembre 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, *Presidente*

Sergio MATTARELLA, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 19 dicembre 2012.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI



ALLEGATO  
ordinanza letta all'udienza del 23 ottobre 2012

## ORDINANZA

Rilevato che gli interventi dell'Associazione Senza Limiti Onlus e di A.N.F.F.A.S. Onlus - Associazione nazionale famiglie di persone con disabilità intellettiva e/o relazionale sono avvenuti oltre il termine di venti giorni dalla pubblicazione dell'ordinanza di rimessione sulla *Gazzetta Ufficiale*;

*Ritenuto che è costante giurisprudenza di questa Corte ammettere interventi in giudizio soltanto per le parti presenti nei giudizi nel corso dei quali è stata sollevata la questione di legittimità costituzionale ovvero per intervenienti le cui posizioni siano strettamente collegate a quelle dedotte in giudizio;*

*Ritenuto che, ai fini della decorrenza del termine di decadenza per la costituzione delle parti nel giudizio di legittimità costituzionale, è decisiva esclusivamente la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale, come rende chiaro il riferimento soltanto a tale pubblicazione operato dall'art. 3 delle Norme integrative del giudizio davanti alla Corte costituzionale;*

*Ritenuto che nel caso dell'Associazione Senza Limiti Onlus e di A.N.F.F.A.S. Onlus - Associazione nazionale famiglie di persone con disabilità intellettiva e/o relazionale non ricorrono le condizioni di cui al secondo ritenuto;*

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara inammissibili gli interventi dell'Associazione Senza Limiti Onlus e di A.N.F.F.A.S. Onlus - Associazione nazionale famiglie di persone con disabilità intellettiva e/o relazionale.*

F.to: Alfonso QUARANTA, *Presidente*

T\_120296

N. 297

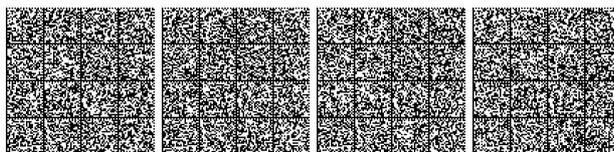
*Sentenza 11 - 19 dicembre 2012*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Assistenza - Disciplina statale dell'Indicatore della Situazione Economica Equivalente (ISEE) - Ricorso della Regione Veneto - Costituzione in giudizio del Presidente del Consiglio dei ministri - Mancato rispetto del termine perentorio - Inammissibilità.**

—

— Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 19, comma 3.



**Assistenza - Disciplina statale dell'Indicatore della Situazione Economica Equivalente (ISEE), utilizzabile come soglia per l'accesso a prestazioni agevolate di assistenza sociale - Procedimento per la modifica dell'ISEE riservato alla competenza del Presidente del Consiglio dei ministri di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti - Omessa partecipazione delle Regioni - Violazione del principio di leale collaborazione - Incidenza della competenza esclusiva statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni civili e sociali in tema di LIVEAS, sulla competenza legislativa residuale delle Regioni in materia di servizi sociali - Necessità che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui alla norma censurata sia emanato "d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281" - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**

- D.L. 6 dicembre 2011, n. 201 (convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214), art. 5, primo e secondo periodo dell'unico comma.
- Costituzione, artt. 117, quarto comma, 118, primo e secondo comma, e 119.

**Assistenza - Disciplina statale dell'Indicatore della Situazione Economica Equivalente (ISEE), utilizzabile come soglia per l'accesso a prestazioni agevolate di assistenza sociale - Procedimento per la modifica dell'ISEE - Adozione con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, non qualificato espressamente come "regolamento" - Asserita surrettizia delegificazione, in contrasto con la disciplina della potestà regolamentare fissata dalla legge n. 400 del 1988 - Asserita violazione delle attribuzioni regionali - Ricorso della Regione Veneto - *Ius superveniens* che modifica la norma impugnata - Cessazione della materia del contendere.**

- D.L. 6 dicembre 2011, n. 201 (convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214), art. 5, terzo periodo dell'unico comma, nel testo originario.
- Costituzione, artt. 3 e 117, terzo e quarto comma.

**Assistenza - Disciplina statale dell'Indicatore della Situazione Economica Equivalente (ISEE) utilizzabile come soglia per l'accesso a prestazioni agevolate di assistenza sociale - Modifica dell'ISEE - Riassegnazione dei risparmi ottenuti al Ministero del lavoro e delle politiche sociali per l'attuazione di politiche sociali e assistenziali - Attuazione mediante un procedimento statale senza previa intesa con le Regioni - Ricorso della Regione Veneto - Asserita violazione del principio di leale collaborazione - Insussistenza - Riconducibilità della norma censurata alla competenza esclusiva statale in materia di sistema contabile e finanziario dello Stato e difetto di incidenza su alcuna competenza della Regione - Non fondatezza della questione.**

- D.L. 6 dicembre 2011, n. 201 (convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214), art. 5, quarto, quinto e sesto periodo dell'unico comma, corrispondenti agli attuali quinto, sesto e settimo.
- Costituzione, artt. 3, 117, terzo e quarto comma, 118, primo e secondo comma, e 119.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Franco GALLO;

*Giudici* :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'art. 5 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, promosso dalla Regione Veneto con ricorso notificato il 21 febbraio 2012, depositato in cancelleria il 23 febbraio 2012 ed iscritto al n. 29 del registro ricorsi 2012.



Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;  
udito nell'udienza pubblica del 7 novembre 2012 il Giudice relatore Franco Gallo;  
uditi gli avvocati Luca Antonini, Bruno Barel, Andrea Manzi e Daniela Palumbo per la Regione Veneto.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso notificato il 21 febbraio 2012 e depositato in cancelleria il 23 successivo, la Regione Veneto ha chiesto a questa Corte di dichiarare l'illegittimità costituzionale di varie norme del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 300 del 27 dicembre 2011. In particolare, ha impugnato l'art. 5 del suddetto decreto-legge per violazione degli artt. 3, 117, terzo e quarto comma, 118, primo e secondo comma, e 119 della Costituzione, nonché del «principio di leale collaborazione di cui all'art. 120» Cost. Al ricorso è allegata copia della delibera della Giunta regionale n. 150 del 31 gennaio 2012, con la quale è stata deliberata l'autorizzazione a proporre il ricorso medesimo.

1.1.- La Regione ricorrente rileva che il censurato articolo 5 - nel testo vigente al momento della proposizione del ricorso e, quindi, anteriormente alle aggiunte introdotte dall'art. 23, comma 12-*bis*, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135 - prevede:

a) l'emanazione di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, per la revisione delle modalità di determinazione ed i campi di applicazione dell'indicatore della situazione economica equivalente, ISEE (primo e secondo periodo dell'unico comma);

b) la definizione, con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, delle modalità con cui viene rafforzato il sistema dei controlli dell'ISEE (terzo periodo);

c) la determinazione, sempre con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, delle modalità di riassegnazione al Ministero del lavoro e delle politiche sociali dei risparmi, derivanti dall'attuazione delle nuove norme, da destinare all'attuazione di politiche sociali e assistenziali (quarto, quinto e sesto periodo).

1.2.- La ricorrente deduce che tale normativa viola gli evocati parametri sotto tre diversi profili.

1.2.1.- Sotto un primo profilo, viene osservato che l'intero articolo impugnato non fa cenno ad un'intesa con le Regioni o con la Conferenza unificata e neppure menziona la possibilità per gli enti erogatori di modulare diversamente gli indicatori ISEE. In tal modo, secondo la Regione, vengono abbandonate procedure di leale collaborazione già previste per la revisione dell'ISEE dal decreto legislativo 3 maggio 2000, n. 130 (Disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109, in materia di criteri unificati di valutazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni sociali agevolate), a suo tempo emanato sentita la Conferenza unificata, il quale aveva apportato modifiche al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109 (Definizioni di criteri unificati di valutazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni sociali agevolate, a norma dell'articolo 59, comma 51, della legge 27 dicembre 1997, n. 449), istitutivo dell'ISEE. Ad esempio, sottolinea la ricorrente, il comma 1 dell'art. 3 del d.lgs. n. 109 del 1998, quale sostituito dal comma dell'art. 3 del d.lgs. n. 130 del 2000, aveva statuito, nell'ambito di un più ampio riconoscimento dell'autonomia regionale, che «Gli enti erogatori, ai quali compete la fissazione dei requisiti per fruire di ciascuna prestazione, possono prevedere, ai sensi dell'articolo 59, comma 52, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, accanto all'indicatore della situazione economica equivalente, come calcolato ai sensi dell'articolo 2 del presente decreto, criteri ulteriori di selezione dei beneficiari. Fatta salva l'unicità della dichiarazione sostitutiva di cui all'articolo 4, gli enti erogatori possono altresì tenere conto, nella disciplina delle prestazioni sociali agevolate, di rilevanti variazioni della situazione economica successive alla presentazione della dichiarazione medesima». Ad avviso della Regione Veneto, la norma impugnata, prevedendo invece la modificazione unilaterale da parte dello Stato della determinazione dell'ISEE (cioè di criteri strumentali alla definizione dei requisiti di accesso a prestazioni che ineriscono alla competenza regionale «anche residuale»), restringe senza giustificazione gli spazi di autonomia regionale attribuiti dalla normativa statale anteriore alla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione; riforma che, pure, ha ampliato le attribuzioni regionali in tema di servizi sociali, ora di competenza legislativa residuale.



La Regione deduce, infatti, che la normativa relativa all'ISEE, pur inquadrandosi, tendenzialmente, nella competenza legislativa esclusiva dello Stato relativa alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali (viene citata, in tal senso, la pronuncia del Consiglio di Stato n. 1607 del 2011), incide fortemente nell'esercizio di funzioni ascrivibili a materie assegnate alle competenze legislative ed amministrative delle Regioni, anche di tipo "residuale". Osserva, al riguardo, che detta normativa statale è utilizzata dalla legislazione regionale «per definire l'accesso a prestazioni come asili nido e altri servizi educativi per l'infanzia, mense scolastiche, servizi socio-sanitari domiciliari, servizi socio-sanitari diurni, residenziali ecc. ed altre prestazioni economiche assistenziali». In proposito, la ricorrente richiama l'art. 25 della legge 8 novembre 2000 (Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali), secondo cui «Ai fini dell'accesso ai servizi disciplinati dalla presente legge, la verifica della condizione economica del richiedente è effettuata secondo le disposizioni previste dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109, come modificato dal decreto legislativo 3 maggio 2000, n. 130». Questa circostanza avrebbe richiesto - prosegue la ricorrente - il coinvolgimento delle Regioni attraverso la previa intesa con il Governo, secondo il principio di leale collaborazione, come avviene, del resto, nella determinazione dei livelli essenziali di assistenza sanitaria (LEA) e come sottolineato in generale dalla giurisprudenza della Corte costituzionale relativa all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost. (viene citata la sentenza n. 88 del 2003).

La ricorrente sottolinea, infine, che, nella specie, non ricorrono i presupposti della chiamata in sussidiarietà di cui all'art. 118 Cost. e neppure sussiste quella situazione congiunturale di emergenza economica che sola potrebbe temporaneamente legittimare lo Stato ad erogare, in via diretta ed in condizioni di uniformità su tutto il territorio nazionale, una provvidenza a favore di persone bisognose, prescindendo dal coinvolgimento delle Province autonome e delle Regioni (è richiamata la sentenza n. 10 del 2010, relativa alla cosiddetta social card).

Viene perciò dedotta la violazione degli artt. 118, primo e secondo comma, e 119 della Costituzione, nonché del «principio di leale collaborazione di cui all'art. 120» Cost.

1.2.2.- Sotto altro profilo, il primo ed il secondo periodo dell'unico comma del medesimo articolo 5 sarebbero viziati, ad avviso della Regione, da eccesso di potere legislativo e da irragionevolezza, perché, senza neppure indicare le disposizioni legislative da abrogare, assegnano ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri - decreto non espressamente qualificato come regolamentare - la forza di modificare, genericamente, la disciplina stabilita da fonti primarie in tema, rispettivamente, di: 1) modalità di determinazione e campi di applicazione dell'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE); 2) agevolazioni fiscali e tariffarie nonché provvidenze di natura assistenziale. Per la ricorrente, infatti, tale potere modificativo concreterebbe una «delegificazione spuria», al di fuori della previsione dell'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri), secondo cui: «Con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio di Stato e previo parere delle Commissioni parlamentari competenti in materia, che si pronunciano entro trenta giorni dalla richiesta, sono emanati i regolamenti per la disciplina delle materie, non coperte da riserva assoluta di legge prevista dalla Costituzione, per le quali le leggi della Repubblica, autorizzando l'esercizio della potestà regolamentare del Governo, determinano le norme generali regolatrici della materia e dispongono l'abrogazione delle norme vigenti, con effetto dall'entrata in vigore delle norme regolamentari» (comma risultante dalla modifica apportata dalla lettera *a*) del comma 1 dell'art. 5 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante «Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile»). Ne conseguirebbe, sempre ad avviso della Regione Veneto, oltre che la violazione dell'art. 3 Cost., anche «una surrettizia violazione dell'art. 117, III e IV comma, in forza della incisione che questo processo di delegificazione opera sulle competenze regionali concorrenti e residuali».

In conclusione, viene dedotta, *in parte qua*, la violazione degli artt. 3 e 117, terzo e quarto comma, Cost.

1.2.3.- Sotto un ultimo profilo, viene affermato che il quarto, quinto e sesto periodo del medesimo unico comma dell'art. 5 - nel prevedere che i risparmi a favore dello Stato e degli enti nazionali di previdenza derivanti dall'attuazione delle nuove norme sono determinati con decreto ministeriale, senza intesa con le Regioni, e riassegnati al Ministero del lavoro - non considerano «la stretta interconnessione che esiste tra le politiche regionali in materia sociale e socio assistenziale che spesso hanno assunto, o volontariamente o perché tenute a farlo, l'indicatore [...] come parametro».

Tale interconnessione, osserva la ricorrente, avrebbe dovuto coinvolgere le Regioni, tramite intesa, anche nel processo di riallocazione dei «risparmi statali» ottenuti, con la conseguenza che l'omesso coinvolgimento comporta la violazione degli artt. 118, primo e secondo comma, e 119 Cost., nonché del «principio di leale collaborazione di cui all'art. 120» Cost.

2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito in giudizio con atto depositato l'8 maggio 2012 e, quindi, oltre il termine del 1° aprile 2012, quale risultante in base al comma 3 dell'art. 19 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.



3.- Con memoria depositata in prossimità della pubblica udienza, la Regione Veneto ha ribadito le già formulate conclusioni, sottolineando nuovamente che il denunciato art. 5 del decreto-legge n. 201 del 2011, nel prevedere la revisione dell'ISEE, non fa alcun cenno né ad una intesa con le Regioni o con la Conferenza unificata né alla possibilità per gli enti erogatori delle prestazioni assistenziali di modulare diversamente gli indicatori riguardanti la situazione economica equivalente del beneficiario di tali prestazioni.

### *Considerato in diritto*

1.- La Regione Veneto ha chiesto a questa Corte di dichiarare l'illegittimità costituzionale di varie norme del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214. Delle questioni promosse, viene qui in esame quella riguardante l'art. 5 del suddetto decreto-legge, impugnato per contrasto con gli artt. 3, 117, terzo e quarto comma, 118, primo e secondo comma, e 119 della Costituzione, nonché con il «principio di leale collaborazione di cui all'art. 120» Cost. Resta pertanto riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse dalla medesima ricorrente nei confronti dello stesso decreto-legge.

2.- Il resistente Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito in giudizio con atto depositato l'8 maggio 2012, cioè oltre il termine massimo del 1° aprile 2012, quale determinato in base al comma 3 dell'art. 19 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, secondo il quale «La parte convenuta può costituirsi in cancelleria entro il termine perentorio di trenta giorni dalla scadenza del termine stabilito per il deposito del ricorso, con memoria contenente le conclusioni e l'illustrazione delle stesse», e, cioè, entro i trenta giorni successivi al decimo giorno decorrente dalla notificazione del ricorso (comma 4 dell'art. 31 della legge 11 marzo 1953, n. 87, richiamato, per i giudizi promossi in via principale dalla Regione, dal terzo ed ultimo comma dell'art. 32 della stessa legge).

Il mancato rispetto di tale termine comporta l'inammissibilità della costituzione in giudizio della parte resistente.

3.- L'impugnato art. 5 (recante un unico comma, suddiviso in sei periodi) riguarda la disciplina (statale) dell'Indicatore della Situazione Economica Equivalente (ISEE), cioè di un indicatore idoneo a costruire un reddito utilizzabile come soglia per l'accesso a prestazioni agevolate di assistenza sociale. La Regione ricorrente denuncia l'illegittimità dell'impugnata normativa prospettando tre diverse questioni.

Con la prima questione viene dedotta la violazione del principio di leale collaborazione (sia pure con il palesemente erroneo riferimento anche all'art. 120 Cost.) per la mancata partecipazione della Regione alla modifica dell'ISEE. Il primo ed il secondo periodo dell'unico comma dell'art. 5 stabiliscono che: «Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, entro il 31 maggio 2012, sono rivisti le modalità di determinazione e i campi di applicazione dell'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) al fine di: adottare una definizione di reddito disponibile che includa la percezione di somme, anche se esenti da imposizione fiscale, e che tenga conto delle quote di patrimonio e di reddito dei diversi componenti della famiglia nonché dei pesi dei carichi familiari, in particolare dei figli successivi al secondo e di persone disabili a carico; migliorare la capacità selettiva dell'indicatore, valorizzando in misura maggiore la componente patrimoniale sita sia in Italia sia all'estero, al netto del debito residuo per l'acquisto della stessa e tenuto conto delle imposte relative; permettere una differenziazione dell'indicatore per le diverse tipologie di prestazioni. Con il medesimo decreto sono individuate le agevolazioni fiscali e tariffarie nonché le provvidenze di natura assistenziale che, a decorrere dal 1° gennaio 2013, non possono essere più riconosciute ai soggetti in possesso di un ISEE superiore alla soglia individuata con il decreto stesso».

La ricorrente sostiene che, pur rientrando la determinazione di tale indicatore nella competenza legislativa esclusiva dello Stato (ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m, Cost.), è comunque necessaria in tale determinazione la leale collaborazione con le Regioni a statuto ordinario, in considerazione dell'incidenza della competenza legislativa statale sulla competenza legislativa residuale delle Regioni in materia di «servizi sociali», ai sensi degli artt. 118, primo e secondo comma, e 119 della Cost., nonché del «principio di leale collaborazione di cui all'art. 120» Cost.

Con la seconda questione viene censurata l'attribuzione ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del potere di realizzare la modifica dell'ISEE attraverso l'abrogazione della precedente legislazione statale in materia. Il terzo periodo dell'art. 5 prevede, al riguardo, che: «Con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono definite le modalità con cui viene rafforzato il sistema



dei controlli dell'ISEE, anche attraverso la condivisione degli archivi cui accedono la pubblica amministrazione e gli enti pubblici e prevedendo la costituzione di una banca dati delle prestazioni sociali agevolate, condizionate all'ISEE, attraverso l'invio telematico all'INPS, da parte degli enti erogatori, nel rispetto delle disposizioni del codice in materia di protezione dei dati personali, di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, delle informazioni sui beneficiari e sulle prestazioni concesse».

La Regione afferma che, in tal modo, la norma impugnata opera una surrettizia delegificazione per effetto dell'emissione di un atto privo di forza di legge (il citato decreto del Presidente del Consiglio), neppure qualificato espressamente come «regolamento», il quale si pone al di fuori della disciplina della potestà regolamentare fissata dalla legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri), in violazione degli artt. 3 e 117, terzo e quarto comma, Cost.

Con la terza questione viene denunciata la violazione del principio di leale collaborazione (anche qui con il palesemente erroneo riferimento all'art. 120 Cost.) per la mancata partecipazione della Regione alla riassegnazione dei risparmi ottenuti dalla modifica dell'ISEE. Il quarto, quinto e sesto periodo del citato art. 5 stabiliscono, in proposito, che: «Dall'attuazione del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. I risparmi derivati dall'applicazione del presente articolo a favore del bilancio dello Stato e degli enti nazionali di previdenza e di assistenza sono versati all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnati al Ministero del lavoro e delle politiche sociali per l'attuazione di politiche sociali e assistenziali. Con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, si provvede a determinare le modalità attuative di tale riassegnazione».

La ricorrente osserva che la riassegnazione ad opera dello Stato dei risparmi derivanti dalla modifica dell'ISEE, senza previa intesa con la Regione, comporta la lesione del principio di leale collaborazione, in contrasto con gli artt. 118, primo e secondo comma, e 119 Cost., nonché con il «principio di leale collaborazione di cui all'art. 120» Cost.

4.- Va premesso che l'impugnato art. 5 del decreto-legge n. 201 del 2011 è stato modificato, dopo la proposizione del ricorso, dall'art. 23, comma 12-bis, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, il quale ha inserito un nuovo periodo tra gli originari secondo e terzo periodo dell'unico comma del menzionato art. 5.

Detto *ius superveniens* ha modificato la disciplina originaria nel senso che il nuovo periodo (l'attuale terzo) stabilisce che, «a far data dai trenta giorni dall'entrata in vigore delle disposizioni di approvazione del nuovo modello di dichiarazione sostitutiva unica» per la determinazione dell'ISEE, «attuative» del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri previsto dal primo periodo dello stesso art. 5, «sono abrogati» il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 109 (Definizioni di criteri unificati di valutazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni sociali agevolate, a norma dell'articolo 59, comma 51, della legge 27 dicembre 1997, n. 449) ed il d.P.C.m. 7 maggio 1999, n. 221 (recante il regolamento per l'applicazione dell'ISEE). Ne consegue che la modifica incide esclusivamente sul meccanismo abrogativo della previgente normativa e, pertanto, non tocca la prima e la terza delle sopraindicate questioni. Solo la seconda questione, riguardante proprio le modalità di abrogazione della precedente normativa, è direttamente influenzata dal *ius superveniens*.

È, pertanto, necessario esaminare singolarmente le indicate questioni.

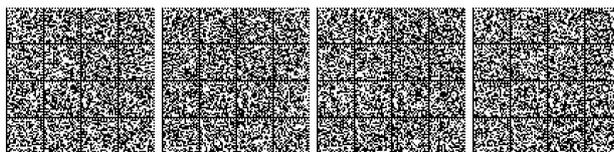
5.- Come sopra visto, la prima questione concerne il primo ed il secondo periodo dell'unico comma dell'art. 5, impugnati per violazione del principio di leale collaborazione in relazione alla mancata previsione della partecipazione della Regione alla modifica dell'ISEE.

La questione è fondata.

A tale conclusione si giunge attraverso due passaggi argomentativi: a) l'inquadramento della disciplina dell'ISEE nella competenza esclusiva dello Stato prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., in tema di LIVEAS; b) la necessità della collaborazione della Regione nella predisposizione, da parte dello Stato, dei LIVEAS.

5.1.- Con riferimento al primo passaggio argomentativo, si deve constatare che la normativa statale sull'ISEE si è sviluppata con atti normativi che si situano cronologicamente sia prima che dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, la quale ha inciso in modo radicale sul riparto costituzionale delle competenze legislative dello Stato e delle Regioni in materia di «servizi sociali».

5.1.1.- Nella fase anteriore alla suddetta riforma costituzionale, lo Stato e le Regioni, ai sensi del testo allora vigente del primo comma dell'art. 117 Cost., avevano competenza legislativa concorrente nella materia della «beneficenza pubblica» ovvero dei «servizi sociali» (come ridefinita dall'art. 128 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante «Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del



capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59»). In tale ambito competenziale, il legislatore statale ha dettato varie norme di principio. Dapprima, ha disciplinato l'ISEE fissando «criteri unificati di valutazione della situazione economica di coloro che richiedono prestazioni o servizi sociali o assistenziali non destinati alla generalità dei soggetti o comunque collegati nella misura o nel costo a determinate situazioni economiche» (art. 1 del d.lgs. n. 109 del 1998). Successivamente, con la legge 8 novembre 2000, n. 328 (Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali), ha indicato i principi fondamentali della materia (tra cui l'applicazione dell'ISEE per l'accesso al servizio integrato di servizi ed interventi sociali), ha istituito a fini di programmazione il piano nazionale triennale degli interventi e dei servizi sociali (approvato per il triennio 2001-2003 con d.P.R. 3 maggio 2001 e non seguito da altri piani) ed ha precisato le aree in relazione alle quali il piano deve specificare gli interventi integranti i livelli essenziali delle prestazioni di assistenza sociale (LIVEAS).

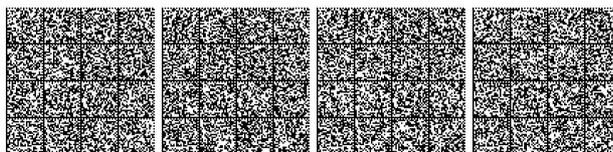
In particolare, questa normativa ha stabilito che: *a*) la verifica delle condizioni economiche richieste per accedere a «prestazioni sociali agevolate» (come le definisce la rubrica dell'art. 1 del d.lgs. n. 109 del 1998) si effettua in base all'ISEE, quale determinata dal d.lgs. n. 109 del 1998, nel testo modificato dal d.lgs. 3 maggio 2000, n. 130, recante «Disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109, in materia di criteri unificati di valutazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni sociali agevolate» (art. 25 della legge n. 328 del 2000); *b*) gli enti erogatori del servizio agevolato stabiliscono la soglia ISEE richiesta per l'accesso al servizio ed «i requisiti per fruire di ciascuna prestazione» (art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 109 del 1998); *c*) i medesimi enti erogatori possono prevedere, accanto all'ISEE, «criteri ulteriori di selezione dei beneficiari», ai sensi dell'art. 59, comma 52, della legge n. 449 del 1997, cioè «criteri differenziati in base alle condizioni economiche e alla composizione della famiglia» (artt. 1, comma 2, e 3 del d.lgs. n. 109 del 1998).

Da tale disciplina si desume che la normativa citata, avendo natura di principio, non ha determinato in concreto le prestazioni integranti i LIVEAS, ma si è limitata ad indicare un metodo di calcolo del reddito da prendere in considerazione, da parte degli enti erogatori, per l'accesso a servizi agevolati, lasciando liberi tali enti di individuare la soglia reddituale e di far ricorso a criteri ulteriori (sentenza n. 296 del 2012).

5.1.2.- La legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte II della Costituzione), ha profondamente modificato il precedente assetto delle competenze legislative in materia di servizi sociali. Essa infatti, da un lato, ha attribuito allo Stato la competenza esclusiva in tema di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost. (nel presente giudizio di costituzionalità vengono in rilievo i livelli essenziali delle prestazioni relative ai diritti all'assistenza sociale, cioè i cosiddetti LIVEAS o LEPS); dall'altro, con norma desumibile a silentio (art. 117, quarto comma, Cost.), ha assegnato alle Regioni la competenza residuale in materia di «servizi sociali» ovvero di «assistenza e beneficenza pubblica» ovvero di «politiche sociali» (sentenze n. 121 e n. 10 del 2010; n. 124 del 2009; n. 287 del 2004). Più precisamente, l'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., pone, in tema di LIVEAS, una riserva di legge che deve ritenersi rinforzata (in quanto vincola il legislatore ad apprestare una garanzia uniforme sul territorio nazionale) e relativa (in quanto, considerata la complessità tecnica della determinazione dei livelli delle prestazioni, essi possono essere stabiliti anche in via amministrativa, purché in base alla legge). La determinazione dei LIVEAS, poi, non esclude, come più volte sottolineato da questa Corte, che le Regioni e gli enti locali possano garantire, nell'ambito delle proprie competenze, livelli ulteriori di tutela (sentenze n. 207 e n. 10 del 2010; n. 322 e n. 200 del 2009; n. 387 del 2007; n. 248 del 2006).

5.1.3.- Quanto alle norme statali successive alla menzionata riforma costituzionale, l'art. 46, comma 3, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2003) - tenendo conto della competenza legislativa residuale e non più concorrente delle Regioni in materia di servizi sociali - ha introdotto una specifica procedura per la determinazione dei LIVEAS, prevedendo che: «Nei limiti delle risorse ripartibili del fondo nazionale per le politiche sociali, tenendo conto delle risorse ordinarie destinate alla spesa sociale dalle regioni e dagli enti locali e nel rispetto delle compatibilità finanziarie definite per l'intero sistema di finanza pubblica dal Documento di programmazione economico-finanziaria, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono determinati i livelli essenziali delle prestazioni da garantire su tutto il territorio nazionale». Detto comma, peraltro, non ha mai trovato applicazione.

L'impugnato art. 5 del decreto-legge n. 201 del 2011 (nel testo vigente al momento della proposizione del ricorso della Regione Veneto), stabilisce che con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da emanare entro il 31 dicembre 2012, «su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze [...] previo parere delle Commissioni parlamentari competenti» [senza l'intesa, quindi, con la Conferenza



unificata prevista, invece, dal comma 3 dell'art. 46 della legge n. 289 del 2002]: 1) sono «rivisti le modalità di determinazione ed i campi di applicazione» dell'ISEE, al fine sia di «adottare una definizione di reddito disponibile che includa la percezione di somme, anche esenti da imposizione fiscale, e che tenga conto delle quote di patrimonio e di reddito dei diversi componenti della famiglia nonché dei pesi dei carichi familiari, in particolare dei figli successivi al secondo e di persone disabili a carico»; sia di «migliorare la capacità selettiva dell'indicatore, valorizzando in misura maggiore la componente patrimoniale sia in Italia sia all'estero, al netto del debito residuo per l'acquisto della stessa e tenuto conto delle imposte relative»; sia di «permettere una differenziazione dell'indicatore per le diverse tipologie di prestazioni»; 2) sono «individuate le agevolazioni di natura assistenziale che, a decorrere dal 1° gennaio 2013, non possono essere più riconosciute ai soggetti in possesso di un ISEE superiore alla soglia individuata con il decreto stesso».

Mediante l'art. 5, pertanto, a differenza di quanto previsto dal combinato disposto del d.lgs. n. 109 del 1998, nel testo modificato dal d.lgs. n. 130 del 2000, e dell'art. 25 della legge n. 328 del 2000, le soglie di accesso alle agevolazioni (fiscali, tariffarie ed assistenziali) vengono fissate dal Presidente del Consiglio dei ministri con proprio decreto e non più dagli enti erogatori, ai quali è stata sottratta anche la facoltà di applicare criteri ulteriori rispetto all'ISEE.

5.1.4.- Come già osservato, l'art. 23, comma 12-*bis*, del decreto-legge n. 95 del 2012, sopravvenuto al ricorso, nel modificare il testo originario dell'unico comma dell'art. 5 del decreto-legge n. 201 del 2011, non tocca la norma oggetto della questione in esame (cioè i primi due periodi dell'unico comma dell'art. 5) né incide sull'identificazione della competenza esercitata dallo Stato e, pertanto, non rileva ai fini della promossa impugnazione.

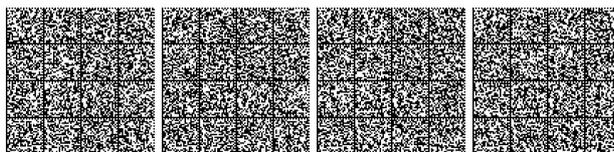
5.1.5.- Il denunciato art. 5 del decreto-legge n. 201 del 2011, in particolare, ha affidato, come visto, al Presidente del Consiglio dei ministri il compito di determinare con proprio decreto quei peculiari LIVEAS afferenti a prestazioni o servizi sociali o assistenziali che sono effettuati a richiesta dell'interessato, non sono destinati alla generalità dei soggetti e sono, comunque, collegati nella misura o nel costo a determinate situazioni economiche. La norma, infatti, prevede che il suddetto decreto: *a*) determini il nuovo indicatore del reddito (ISEE) che gli enti erogatori debbono prendere in considerazione per consentire l'accesso a servizi agevolati; *b*) introduca indicatori diversi in ragione delle varie tipologie di prestazione sociale; *c*) fissi la soglia di reddito richiesta agli interessati per ottenere l'accesso alle varie tipologie di prestazioni sociali agevolate. La predisposizione di indicatori differenziati, proprio perché correlata alla contestuale individuazione di una gamma diversificata di tipologie di prestazioni assistenziali, implica la specifica determinazione del livello essenziale di erogazione delle prestazioni medesime. Essa, infatti, si risolve nella identificazione degli «standard strutturali e qualitativi delle prestazioni, da garantire agli aventi diritto su tutto il territorio nazionale in quanto concernenti il soddisfacimento di diritti civili e sociali tutelati dalla Costituzione», che la giurisprudenza di questa Corte ha più volte indicato come rientrante nella competenza esclusiva dello Stato (sentenza n. 232 del 2011; nello stesso senso, sentenze n. 296, n. 287 e n. 203 del 2012; n. 322 del 2009; n. 168 e n. 50 del 2008; n. 383 e n. 285 del 2005).

La norma impugnata, pertanto, costituisce espressione dell'esercizio della competenza legislativa esclusiva dello Stato in tema di LIVEAS, ai sensi dell'art. 117, secondo comma lettera *m*), Cost., come riconosciuto dalla stessa ricorrente.

5.2.- Con riferimento al secondo passaggio argomentativo - relativo alla necessità della collaborazione della Regione alla predisposizione dei LIVEAS - occorre rilevare che la competenza statale alla quale va ricondotta la normativa impugnata, concernente la determinazione di livelli essenziali delle prestazioni, non attiene ad una «materia» in senso stretto, ma costituisce una competenza esclusiva e «trasversale», idonea a investire una pluralità di materie (sentenze n. 203 del 2012; n. 232 del 2011; n. 10 del 2010; n. 322 del 2009; n. 168 e n. 50 del 2008; n. 162 e n. 94 del 2007; n. 282 del 2002).

Detta peculiare competenza comporta «una forte incidenza sull'esercizio delle competenze legislative ed amministrative delle regioni» (sentenza n. 8 del 2011; n. 88 del 2003), tale da esigere che il suo esercizio si svolga attraverso moduli di leale collaborazione tra Stato e Regione (sentenze n. 330 e n. 8 del 2011; n. 309 e n. 121 del 2010; n. 322 e n. 124 del 2009; n. 162 del 2007; n. 134 del 2006; n. 88 del 2003), salvo che ricorrano ipotesi eccezionali (nella specie non sussistenti) in cui la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) «non permetta, da sola, di realizzare utilmente la finalità [...] di protezione delle situazioni di estrema debolezza della persona umana», tanto da legittimare lo Stato a disporre in via diretta le prestazioni assistenziali, senza adottare forme di leale collaborazione con le Regioni (sentenza n. 10 del 2010, a proposito della social card, ricondotta ai LEP e messa in connessione con gli artt. 2 e 3, secondo comma, Cost.).

Proprio in ragione di tale impatto sulle competenze regionali, lo stesso legislatore statale, nel determinare i livelli essenziali delle prestazioni sanitarie o di assistenza sociale, ha spesso predisposto strumenti di coinvolgimento delle Regioni (nella forma dell'«intesa») a salvaguardia delle competenze di queste.



Nella specie, non è dubbio che la determinazione dell'ISEE, delle tipologie di prestazioni agevolate, delle soglie reddituali di accesso alle prestazioni e, quindi, dei LIVEAS incide in modo significativo sulla competenza residuale regionale in materia di «servizi sociali» e, almeno potenzialmente, sulle finanze della Regione, che sopporta l'onere economico di tali servizi. È, dunque, evidente che la suddetta determinazione dell'ISEE richiede la ricognizione delle situazioni locali e la valutazione di sostenibilità finanziaria, tramite acquisizione di dati di cui gli enti erogatori delle prestazioni dispongono in via prioritaria.

Ne consegue che è necessaria la leale collaborazione della Regione nell'attuazione della norma impugnata.

5.3.- In base alle argomentazioni che precedono, occorre concludere che l'omessa previsione, nella norma impugnata, di una qualsiasi forma di leale collaborazione con le Regioni comporta la fondatezza della questione in esame. In particolare, in ragione della natura residuale della competenza regionale su cui incide la disposizione denunciata, appare adeguato strumento collaborativo, nella emanazione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, l'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. Tale forma di collaborazione è, del resto, prevista da varie disposizioni di legge sia per l'analoga determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni di assistenza sanitaria (ad esempio, dall'art. 54, comma 3, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2003»; nonché dall'art. 1, comma 169, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2005», quale risultante a séguito della sentenza di questa Corte n. 134 del 2006) sia, in generale, in tema di determinazione dei LEP (comma 3 dell'art. 46 della legge n. 289 del 2002).

6.- La seconda questione concerne il terzo periodo dell'art. 5 (nel testo originario), che viene censurato perché introdurrebbe surrettiziamente la delegificazione delle precedenti norme statali sull'ISEE, consentendone la modificabilità mediante un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, non qualificato espressamente come «regolamento».

In ordine a tale questione deve ritenersi cessata la materia del contendere in forza di *ius superveniens*.

6.1.- Va preliminarmente osservato che il citato decreto del Presidente del Consiglio ha natura evidentemente regolamentare; né la norma impugnata esclude che abbia tale natura. Deve ritenersi, dunque, strumento adatto per determinare i LIVEAS, per le sue caratteristiche, tipiche di tutti i regolamenti, di flessibilità e snellezza nell'acquisizione di informazioni e di collaborazioni con gli enti territoriali ed eventualmente con le associazioni degli utenti. Nella specie, il potere regolamentare spetta allo Stato ai sensi dell'art. 117, sesto comma, primo periodo, Cost., in quanto i LIVEAS sono materia di legislazione esclusiva dello Stato, nell'ambito - come visto - di una riserva relativa di legge. La legittimità, in generale, di una procedura in cui i LEP siano determinati dallo Stato mediante un regolamento è stata, del resto, sottolineata espressamente dalla giurisprudenza di questa Corte (in particolare, dalle sentenze n. 88 del 2003; n. 134 del 2006; n. 8 del 2011).

6.2.- La ricorrente, nel proporre le sue censure, muove dalla premessa che la norma impugnata preveda un «surrettizio» regolamento di delegificazione, in violazione delle regole stabilite dall'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri), il quale - nel testo modificato dalla lettera *a*) del comma 1 dell'art. 5 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante «Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile» - dispone che: «Con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio di Stato e previo parere delle Commissioni parlamentari competenti in materia, che si pronunciano entro trenta giorni dalla richiesta, sono emanati i regolamenti per la disciplina delle materie, non coperte da riserva assoluta di legge prevista dalla Costituzione, per le quali le leggi della Repubblica, autorizzando l'esercizio della potestà regolamentare del Governo, determinano le norme generali regolatrici della materia e dispongono l'abrogazione delle norme vigenti, con effetto dall'entrata in vigore delle norme regolamentari».

Alla stregua di questa norma, si ha regolamento di delegificazione solo quando (in materia non coperta da riserva assoluta di legge) un atto legislativo preveda che l'effetto abrogativo di disposizioni di legge sia collegato temporalmente alla successiva emanazione di un regolamento.

6.3.- Nel caso di specie, il sopra citato *ius superveniens* ha mutato il testo impugnato. Come già osservato, infatti, l'art. 23, comma 12-*bis*, del decreto-legge n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge del 2012, nel modificare il testo originario dell'unico comma dell'impugnato art. 5 del decreto-legge n. 201 del 2011, ha inserito un nuovo terzo periodo, in base al quale, «a far data dai trenta giorni dall'entrata in vigore delle disposizioni di approvazione del nuovo modello di dichiarazione sostitutiva unica» per la determinazione dell'ISEE, «attuative» del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, «sono abrogati» il d.lgs. n. 109 del 1998 ed il d.P.C.m. n. 221 del 1999, recante il regolamento per l'applicazione dell'ISEE. Ne deriva che l'effetto abrogativo è collegato dal decreto-legge n. 95 del



2012 non al momento dell'«entrata in vigore» del decreto del Presidente del Consiglio, ma ad un momento ulteriore, cioè al trentesimo giorno successivo all'approvazione, nell'ambito delle norme attuative del medesimo decreto presidenziale, dei nuovi modelli di dichiarazione dell'ISEE.

Per chiarire il senso di tale nuova disposizione, è necessario confrontarla con il precedente testo dello stesso art. 5. Nel testo originario della disposizione impugnata, l'effetto abrogativo - contrariamente a quanto ritenuto dalla ricorrente - è conseguenza diretta ed immediata (anche in mancanza di una statuizione espressa in tal senso) del decreto-legge, in considerazione dell'introduzione di una nuova disciplina della materia. L'abrogazione, perciò, decorreva dal giorno successivo alla data di pubblicazione della legge di conversione del medesimo decreto-legge, la quale ha sostituito l'intero art. 5 del decreto-legge (art. 15 della legge n. 400 del 1988). Si tratta, dunque, di una abrogazione tacita che, in quanto tale, opera indipendentemente dall'entrata in vigore del citato decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. Il menzionato *ius superveniens*, nell'introdurre il nuovo terzo periodo nell'unico comma dell'art. 5 del decreto-legge n. 201 del 2011, invece: 1) ripristina l'efficacia di una normativa (il d.lgs. n. 109 del 1998 ed il d.P.C.m. n. 221 del 1999) già tacitamente abrogata ad opera del testo originario dell'art. 5; 2) dopo aver provocato tale reviviscenza, dispone una nuova abrogazione (questa volta espressa) delle medesime norme, differendo, però, l'effetto abrogativo al trentesimo giorno successivo all'«entrata in vigore delle disposizioni di approvazione del nuovo modello di dichiarazione sostitutiva dell'ISEE, attuative» del decreto del Presidente del Consiglio.

La nuova norma, dunque, è retroattiva e sostituisce il precedente testo dell'art. 5 nell'evidente intento sia di evitare l'immediato effetto abrogativo del d.lgs. n. 109 del 1998 prodotto dalla versione originaria del decreto-legge sia di colmare il vuoto normativo che si sarebbe protratto fino al momento della messa a disposizione del pubblico dei nuovi modelli di dichiarazione ISEE.

6.4.- Così interpretato, il suddetto *ius superveniens* - date la rilevata sua retroattività e la pratica mancanza di effetti, nelle more, della menzionata abrogazione tacita - è l'unico applicabile.

Esso introduce un meccanismo abrogativo sicuramente diverso da quello previsto dalla vecchia normativa impugnata dalla ricorrente. La norma sopravvenuta, in particolare, escludendo l'identità temporale tra effetto abrogativo ed «entrata in vigore» del decreto regolamentare (identità tipica, invece, del regolamento di delegificazione), realizza una fattispecie estranea a quella, presupposta dalla censura formulata dalla ricorrente, del regolamento di delegificazione. Ne derivano, da un lato, l'impossibilità del trasferimento della questione dalla vecchia alla nuova norma e, dall'altro, la cessazione della materia del contendere sul punto, così da impedire ogni valutazione circa il merito della questione concernente il testo originario.

7.- La terza questione riguarda il quarto, quinto e sesto periodo dell'art. 5 del decreto-legge n. 201 del 2011, impugnato per la violazione del principio di leale collaborazione (sia pure con il palesemente erroneo riferimento anche all'art. 120 Cost.), per la mancata partecipazione della Regione alla riassegnazione dei risparmi ottenuti dalla modifica dell'ISEE.

La ricorrente interpreta correttamente la disposizione impugnata nel senso che sono devoluti al bilancio dello Stato e successivamente riassegnati al Ministro del lavoro e delle politiche sociali - per essere poi destinati a politiche sociali ed assistenziali - solo i risparmi che derivano dall'applicazione della nuova ISEE allo Stato ed agli enti previdenziali («I risparmi derivanti dall'applicazione del presente articolo a favore del bilancio dello Stato e degli enti nazionali di previdenza ed assistenza»: quinto periodo, corrispondente all'attuale sesto, dell'unico comma dell'art. 5). Gli eventuali risparmi a favore delle Regioni e degli enti locali restano, ovviamente, devoluti ai loro bilanci. La Regione ricorrente, tuttavia, pur riconoscendo espressamente che la norma si riferisce solo «a risparmi "statali"», lamenta la violazione del principio di leale collaborazione per la mancata previsione, nel decreto-legge, dell'intesa con le Regioni nella riassegnazione di tali risparmi al Ministero del lavoro e delle politiche sociali e nella loro riallocazione nei territori regionali.

La questione non è fondata.

7.1.- In relazione alla richiesta avanzata dalla ricorrente di un'intesa nella fase di riassegnazione, l'evidente sussistenza della competenza esclusiva statale in materia di sistema contabile (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.) e finanziario dello Stato, nonché il difetto di incidenza su alcuna competenza della Regione rendono inapplicabile, nella specie, l'invocato principio di leale collaborazione.

In relazione all'ulteriore richiesta di un'intesa nella fase dell'"attuazione" da parte dello Stato di politiche sociali nei territori regionali con le risorse riassegnate («riallocazione dei risparmi», come si esprime la ricorrente), è altrettanto evidente la non fondatezza della pretesa. Non solo, infatti, la norma impugnata nulla prevede in ordine all'«attuazione» delle «politiche sociali e assistenziali» da parte dello Stato genericamente menzionate nell'ultima parte del periodo quinto (ora sesto) dell'unico comma del denunciato art. 5; ma nemmeno risulta che dette politiche incidano in qualche modo sulla competenza regionale.



Sotto il primo profilo, il decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali ed il concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze sono richiesti dal sesto (ora settimo) periodo del suddetto unico comma dell'art. 5 esclusivamente per le modalità attuative della «riassegnazione» dei risparmi “statali” al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, non certo per «l'attuazione di politiche sociali e assistenziali» mediante tali risorse. Si rimane, dunque, all'interno del sistema contabile e finanziario dello Stato, in ordine al quale la Regione non può invocare alcuna forma di collaborazione.

Sotto il secondo profilo, attinente al finanziamento con i risparmi “statali” di «politiche sociali e assistenziali», la norma impugnata non detta alcun precetto né sostanziale né procedurale, lasciando operare le disposizioni previgenti, con conseguente non pertinenza delle censure.

PER QUESTI MOTIVI

### LA CORTE COSTITUZIONALE

*riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, promosse dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe,*

*1) dichiara l'illegittimità costituzionale del primo e secondo periodo dell'unico comma dell'art. 5 del decreto-legge n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011, nella parte in cui non prevedono che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri ivi menzionato sia emanato «d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281»;*

*2) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale del terzo periodo (nel testo originario) dell'unico comma dell'art. 5 del decreto-legge n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011, promossa dalla Regione Veneto, in riferimento agli artt. 3, 117, terzo e quarto comma, della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;*

*3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale del quarto, quinto e sesto periodo (corrispondenti agli attuali quinto, sesto e settimo periodo) dell'unico comma dell'art. 5 del decreto-legge n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011, promossa dalla Regione Veneto, in riferimento agli artt. 3, 117, terzo e quarto comma, 118, primo e secondo comma, e 119 Cost., nonché al «principio di leale collaborazione di cui all'art. 120» Cost., con il ricorso indicato in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 dicembre 2012.

F.to:

Franco GALLO, *Presidente*  
e *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 19 dicembre 2012.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI



## N. 298

*Sentenza 11 - 19 dicembre 2012*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Bilancio e contabilità pubblica - Istruzione - Autorizzazione della spesa di 242 milioni di euro per l'anno 2012 a sostegno delle scuole paritarie, con prioritaria destinazione a favore di quelle dell'infanzia - Lamentata riduzione del finanziamento e incertezza sulle modalità della sua erogazione - Ricorso della Regione Veneto - Asserita violazione del principio pluralistico della libertà della scuola - Asserita violazione della libertà di scelta tra scuola statale e scuola paritaria - Asserita violazione del canone di buon andamento dell'amministrazione - Censure riferite a parametri che non ridondano in una lesione delle attribuzioni regionali - Inammissibilità della questione.**

- Legge 12 novembre 2011, n. 183, art. 33, comma 16.
- Costituzione, artt. 3, 30, 33, 34 e 97.

**Bilancio e contabilità pubblica - Istruzione - Autorizzazione della spesa di 242 milioni di euro per l'anno 2012 a sostegno delle scuole paritarie, con prioritaria destinazione a favore di quelle dell'infanzia - Lamentata riduzione del finanziamento e incertezza sulle modalità della sua erogazione - Ricorso della Regione Veneto - Asserita violazione del riparto di competenze in materia di istruzione - Asserita violazione dell'autonomia finanziaria regionale - Asserita violazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza - Asserita violazione del principio di leale collaborazione - Insussistenza - Non fondatezza della questione.**

- Legge 12 novembre 2011, n. 183, art. 33, comma 16.
- Costituzione, artt. 117, 118, 119 e 120.

## 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

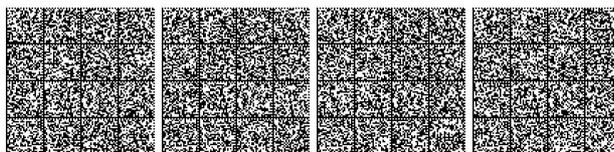
## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 33, comma 16, della legge 12 novembre 2011, n. 183, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2012)», promosso dalla Regione Veneto con ricorso notificato il 13 gennaio 2012, depositato in cancelleria il 18 gennaio 2012 ed iscritto al n. 11 del registro ricorsi 2012.

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

udito nell'udienza pubblica del 23 ottobre 2012 il Giudice relatore Giuseppe Frigo;

uditi gli avvocati Mario Bertolissi e Luigi Manzi per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Gabriella D'Avanzo per il Presidente del Consiglio dei ministri.



*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso notificato il 13 gennaio 2012 e depositato il successivo 18 gennaio (reg.ric. n. 11 del 2012), la Regione Veneto ha promosso questioni di legittimità costituzionale in via principale di alcune disposizioni della legge 12 novembre 2011, n. 183, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2012)», e, tra queste, dell'articolo 33, comma 16, deducendo la violazione degli articoli 3, 30, 33, 34, 97, 117, 118, 119 e 120, nonché del «principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120, secondo comma, della Costituzione».

La Regione ricorrente rileva come la disposizione impugnata stabilisca che, «per le finalità di cui all'articolo 1, comma 635, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e all'articolo 2, comma 47, della legge 22 dicembre 2008, n. 203, è autorizzata la spesa di 242 milioni di euro per l'anno 2012». Come emerge dalle norme richiamate, la disposizione prevede, in sostanza, un finanziamento a favore delle scuole paritarie, da destinare prioritariamente a quelle dell'infanzia, regolando, così, una materia sulla quale convergerebbero plurime competenze legislative: quella esclusiva statale in tema di «norme generali sull'istruzione» (art. 117, secondo comma, lettera n, Cost.), quella concorrente in materia di «istruzione» e quella - parimenti ripartita fra Stato e Regioni - relativa all'«armonizzazione dei bilanci pubblici» e al «coordinamento della finanza pubblica» (art. 117, terzo comma, Cost.). Le scuole paritarie, private e degli enti locali, costituiscono infatti, unitamente alle scuole statali, il servizio nazionale di istruzione, qualificato come oggettivamente pubblico (art. 1 della legge 10 marzo 2000, n. 62, recante «Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione»). Anche con riguardo alla scuola paritaria dell'infanzia, non vi sarebbe più alcun dubbio in ordine alla sua natura propriamente «scolastica», e non già assistenziale, essendo da tempo normativamente sancito che essa costituisce la prima articolazione del sistema educativo.

Il servizio dell'istruzione conta, per altro verso, su un «finanziamento plurimo», al quale concorrono lo Stato, le Regioni e gli enti locali. Nonostante il graduale processo di decentramento di funzioni dallo Stato verso le Regioni - già prima della novella costituzionale del 2001 la materia dei contributi alle scuole era stata, in effetti, delegata alle Regioni dall'art. 138, comma 1, lettera e), del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni e agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59) - il servizio dell'istruzione è «da sempre finanziato dallo Stato», cui in particolare compete il finanziamento delle funzioni sue proprie e la predisposizione di risorse atte a sostenere il sistema qualificato come «nazionale», che costituisce un servizio pubblico essenziale. La stessa Corte costituzionale - proprio con riferimento alle scuole dell'infanzia - ha avuto modo, del resto, di qualificare i finanziamenti regionali come solo «aggiuntivi» rispetto a quelli statali (sentenza n. 34 del 2005), riconoscendo, così, che questi ultimi costituiscono la principale fonte di sostentamento del sistema.

Nella Regione Veneto, le scuole paritarie - e, in particolare, quelle dell'infanzia - avrebbero, d'altra parte, una incidenza tutta particolare, tale da farne «un unicum» nel panorama nazionale. Le scuole paritarie per l'infanzia accoglierebbero, infatti, una percentuale della popolazione scolastica di età compresa fra i tre e i sei anni nettamente superiore a quella delle altre Regioni (il 67,03 per cento, con riguardo all'anno scolastico 2010-2011), costituendo spesso il solo servizio fruibile, stante la mancanza in larga parte dei Comuni veneti di una scuola per l'infanzia statale. Tenuto conto della differenza tra la spesa che lo Stato sostiene per ogni bambino, a seconda che si tratti di scuola paritaria privata, di scuola paritaria comunale o di scuola statale, la presenza delle istituzioni paritarie assicurerebbe, nel solo Veneto, un risparmio per le casse statali pari a 544 milioni di euro annui.

Tutto ciò premesso, la ricorrente rileva come, fino al 2010, i contributi posti nel bilancio di previsione dello Stato in favore delle scuole paritarie, in un unico capitolo, ammontassero a 539 milioni di euro: importo rimasto sostanzialmente invariato da undici anni e che, già solo per questo, finiva per accollare al gestore non statale del servizio dell'istruzione il progressivo incremento dei costi conseguente all'inflazione.

La situazione sarebbe mutata, nondimeno, in senso peggiorativo con il bilancio di previsione per il 2011, di cui alla legge 13 dicembre 2010, n. 221 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2011 e per il triennio 2011-2013), nel quale le risorse di cui si tratta sono state quantificate in 245 milioni di euro a titolo di «rifiinanziamento del programma di interventi di cui all'articolo 2, comma 47, della legge 22 dicembre 2008, n. 203» (allegato 1 alla legge, elenco 1), in aggiunta allo stanziamento di 281 milioni di euro già previsto nel programma di bilancio triennale 2009-2011. L'attribuzione di tale somma - già di per sé inferiore di 13 milioni di euro a quella «storica» - è stata, per giunta, subordinata alla vendita delle frequenze televisive del digitale terrestre e, dunque, esposta - ai sensi dell'art. 1, comma 13, della legge 13 dicembre 2010, n. 220, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2011)» - alla possibilità di una «riduzione lineare» con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, nel caso di scostamento rispetto alla previsione di entrata alla data del 30 settembre 2011. Ipotesi, questa, di fatto verificatasi, con conseguente decurtazione del contributo di altri 28.304.555 euro.



Alla data del ricorso, inoltre, solo una parte delle somme iscritte a bilancio (e precisamente euro 167.917.727, pari agli otto dodicesimi dello stanziamento) risultava effettivamente versata e solo nel mese di ottobre era stata risolta in senso positivo la disputa circa la stessa debenza, per il 2011, della somma aggiuntiva di 245 milioni di euro.

Ad avviso della Regione Veneto, l'«anodina formulazione» dell'art. 33, comma 16, della legge n. 183 del 2011, oggetto di impugnazione, sarebbe destinata fatalmente a rinnovare, se non addirittura ad aggravare, le incertezze emerse nel precedente anno scolastico e a «diventare il nuovo teatro di lotte fra il mondo della scuola paritaria e il Ministero». In assenza di un diretto raccordo con il bilancio di previsione triennale, non sarebbe, infatti, chiaro se la somma di 242 milioni di euro, indicata nella norma denunciata, vada ad aggiungersi allo stanziamento previsto nella manovra triennale (281 milioni di euro) o se rappresenti, invece, lo stanziamento complessivo a favore della scuola paritaria per il 2012: ipotesi, quest'ultima, nella quale si assisterebbe ad una decurtazione assolutamente irragionevole del contributo (pari al 55,1 per cento dello «stanziamento storico»), priva di riscontro in qualsiasi altro comparto pubblico. Non vi sarebbe, inoltre, alcuna certezza in ordine all'effettiva erogazione dei fondi ed ai relativi tempi, né si sarebbe tenuto conto, nella ripartizione delle somme, delle diverse realtà regionali e, segnatamente, della specificità della situazione della Regione Veneto, dianzi evidenziata.

Per tali profili, la norma censurata risulterebbe, quindi, lesiva di plurimi parametri costituzionali.

Sarebbe violato, anzitutto, l'art. 33 Cost., che stabilisce il «principio pluralistico della libertà della scuola», in base al quale enti e privati hanno il diritto di istituire proprie scuole e di ottenere, per esse, la parità con le scuole statali: principio che si raccorda anche alla garanzia della libertà di scelta del modello di educazione, assicurata ai genitori dall'art. 30 Cost. (esso pure, di conseguenza, violato). Lungi dal favorire le scuole paritarie presenti sul territorio, la disposizione impugnata ne metterebbe, infatti, seriamente a rischio l'esistenza, a causa dell'entità della riduzione dei contributi e dell'assoluta incertezza sulle modalità della loro erogazione.

La norma sottoposta a scrutinio impedirebbe, al tempo stesso, l'attuazione nel territorio veneto del principio enunciato dall'art. 34 Cost., in forza del quale la scuola è «aperta a tutti». La modestia e l'incertezza del contributo elargito dallo Stato costringerebbero, infatti, le scuole paritarie ad imporre rette di frequenza di tale levatura da tradursi in «barriere d'ingresso al servizio», con «inaccettabili effetti discriminatori».

Risulterebbe violato, altresì, l'art. 117 Cost. La previsione di finanziamenti del genere considerato si porrebbe, infatti, in contrasto «con le precise disposizioni costituzionali che rimettono allo Stato una responsabilità in materia di istruzione per nulla secondaria rispetto a quella delle Regioni». In aggiunta alle competenze legislative già in precedenza richiamate - quella statale esclusiva in materia di «norme generali sull'istruzione» (art. 117, secondo comma, lettera n, Cost.) e quelle concorrenti in materia di «istruzione» e di «armonizzazione dei bilanci e coordinamento della finanza pubblica» (art. 117, terzo comma, Cost.) - verrebbe segnatamente in rilievo la responsabilità del governo centrale come garante dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere assicurati su tutto il territorio nazionale (art. 117, secondo comma, lettera m, Cost.).

Sarebbe leso, ancora, l'art. 119 Cost. Tale norma costituzionale, dopo aver sancito l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa delle Regioni, stabilisce che le Regioni finanziano integralmente le funzioni loro attribuite mediante le entrate su cui possono contare ai sensi dei primi tre commi dello stesso articolo (risorse autonome, tributi ed entrate propri e compartecipazioni al gettito di tributi erariali). Nella specie, le Regioni dovrebbero essere, dunque, dotate di risorse tali da riuscire ad erogare le prestazioni nell'ambito dell'istruzione, per la parte di propria competenza.

A fronte, tuttavia, della perdurante situazione di mancata attuazione della previsione costituzionale, le Regioni non disporrebbero, in fatto, di mezzi sufficienti, onde diverrebbe ancora più importante che il finanziamento di competenza statale non lasci scoperto un settore, quale quello considerato, che coinvolge «diritti costituzionali incompressibili». Il pieno esercizio dell'autonomia finanziaria regionale non potrebbe, d'altronde, prescindere dalla certezza in ordine all'effettivo ammontare delle risorse e dalla tendenziale stabilità del quadro del finanziamento, come è, peraltro, specificamente richiesto dalla legge delega in tema di federalismo fiscale (art. 2, comma 2, lettera ll, della legge 5 maggio 2009, n. 42, recante «Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione»).

L'opposta situazione di incertezza determinata dalla norma impugnata contrasterebbe anche con gli artt. 97 e 118 Cost., incidendo negativamente sull'organizzazione e sull'esercizio delle funzioni amministrative di competenza regionale e impedendo la programmazione degli interventi per la scuola.

I principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, enunciati dallo stesso art. 118 Cost. - ai quali rimanda l'art. 120 Cost. e che sono altresì funzionali al buon andamento della pubblica amministrazione - imporrebbero, in pari tempo, al legislatore nazionale di tenere conto, nella ripartizione delle risorse, dei diversi «tessuti socio-economico-culturali» delle singole Regioni.



Da ultimo, la disposizione impugnata, nel prevedere un «finanziamento incerto e inadeguato», non sarebbe improntata alla lealtà istituzionale fra i diversi livelli di governo implicati, violando, quindi, il principio di leale collaborazione, di cui il primo costituirebbe declinazione e al quale lo stesso legislatore ordinario statale si sarebbe vincolato con l'art. 2, comma 2, lettera *b*), della legge n. 42 del 2009.

Alla luce di tali considerazioni, la Regione Veneto chiede, quindi, che la norma impugnata venga dichiarata costituzionalmente illegittima: *a*) nella parte in cui «lascia il gestore della scuola paritaria in una condizione di oggettiva incertezza in ordine ai tempi e agli importi sui quali fare legittimo affidamento»; *b*) nella parte in cui - ove interpretata nel senso che il contributo di 242 milioni di euro esaurisca lo stanziamento per la scuola paritaria relativo al 2012 - prevede una somma «palesamente incongrua ed intrinsecamente irragionevole»; *c*) nella parte in cui, inserendo la predetta somma in un unico e indistinto capitolo di spesa, non differenzia, nel trattamento economico, le diverse realtà regionali, misconoscendo, così, lo «sgravio» di cui lo Stato e le altre Regioni beneficiano grazie alle scuole paritarie dell'infanzia venete.

In subordine, nell'eventualità in cui le tesi prospettate in via principale fossero disattese, la ricorrente chiede che la Corte voglia «almeno utilizzare i poteri monitori suoi propri, al fine di sollecitare il Parlamento a farsi carico delle precise responsabilità costituzionali in materia di istruzione gravanti sul livello di governo centrale e di eliminare le incongruenze evidenziate, presenti nell'attuale disciplina [...] con riserva di futuro accoglimento».

2. - 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 o, comunque, infondato.

Ad avviso della difesa dello Stato, la ricorrente avrebbe, infatti, dedotto la violazione di parametri costituzionali che non afferiscono al riparto di competenze tra Stato e Regioni, né incidono direttamente o indirettamente sulle competenze attribuite dalla Costituzione alle Regioni.

Quanto al merito, l'Avvocatura dello Stato ricorda preliminarmente come la Corte costituzionale abbia precisato che rientrano nella potestà legislativa esclusiva statale in tema di «norme generali sull'istruzione» (art. 117, secondo comma, lettera *n*, Cost.) le disposizioni che definiscono la struttura portante del sistema nazionale di istruzione e che necessitano di un'applicazione uniforme su tutto il territorio nazionale, mentre sono ascrivibili alla legislazione concorrente in materia di «istruzione» (art. 117, terzo comma, Cost.) le disposizioni statali espressive di principi fondamentali che disciplinano elementi di base in ordine alle modalità di fruizione del relativo servizio e che necessitano, per la loro attuazione, dell'intervento regionale. La Corte avrebbe, inoltre, individuato un ulteriore titolo di legittimazione dello Stato ad intervenire in materia nella competenza esclusiva in tema di livelli essenziali delle prestazioni (art. 117, secondo comma, lettera *m*, Cost.).

Nel sistema di competenze così delineato, la legge n. 62 del 2000, ricondotta dalla Corte alle norme generali sull'istruzione, prevede che lo Stato contribuisca al finanziamento delle scuole paritarie, come disposto dalla norma oggi impugnata.

Quest'ultima richiama specificamente le finalità previste dall'art. 1, comma 635, della legge n. 296 del 2006, ove si stabilisce che «al fine di dare sostegno alla funzione pubblica svolta dalle scuole paritarie nell'ambito del sistema nazionale di istruzione, a decorrere dall'anno 2007, gli stanziamenti, iscritti nelle unità previsionali di base "Scuole non statali" dello stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione, sono incrementati complessivamente di 100 milioni di euro, da destinare prioritariamente alle scuole dell'infanzia». La disposizione richiamata è stata dichiarata, peraltro, costituzionalmente illegittima con sentenza n. 50 del 2008. Sul presupposto che il settore dei contributi relativi alle scuole paritarie incide sulla materia dell'«istruzione», di competenza legislativa concorrente, la Corte costituzionale ha ritenuto, infatti, che essa violasse gli artt. 117, quarto comma, e 119 Cost., nella parte in cui prevedeva un finanziamento vincolato in un ambito materiale di spettanza regionale. La medesima sentenza - rilevato come le prestazioni contemplate dalla norma in questione inerissero a diritti fondamentali dei destinatari - ha nondimeno fatto salvi gli eventuali procedimenti di spesa in corso, anche se non esauriti.

Alla luce di quanto precede, si dovrebbe ritenere che la norma oggi impugnata tuteli diritti e interessi previsti da disposizioni legislative dettate in attuazione dell'art. 33 Cost., quale la legge n. 62 del 2000, assicurando livelli essenziali di prestazioni in materia di istruzione, anche laddove la scuola statale sia meno presente sul territorio. Al tempo stesso, l'art. 33, comma 16, della legge n. 183 del 2011 avrebbe inteso salvaguardare le prerogative delle Regioni in materia di istruzione riconducibili alla previsione dell'art. 117, terzo comma, Cost., nell'interpretazione fornita dalla citata sentenza n. 50 del 2008. La disposizione impugnata richiama, infatti, anche l'art. 2, comma 47, della legge n. 203 del 2008, ove si prevede che, «fermo restando il rispetto delle prerogative regionali in materia di istruzione scolastica, con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro per i rapporti con le regioni e il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, sono stabiliti, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore



della presente legge, i criteri per la distribuzione alle regioni delle risorse finanziarie occorrenti alla realizzazione delle misure relative al programma di interventi in materia di istruzione». Mediante tale richiamo, la disposizione in esame avrebbe, dunque, individuato nella Conferenza permanente la sede istituzionale nella quale, attraverso il coinvolgimento delle Regioni nel processo decisionale, è possibile far emergere la peculiare situazione delle scuole paritarie nel territorio delle singole Regioni.

A fronte di ciò, il denunciato vulnus dell'art. 117 Cost. si rivelerebbe affatto insussistente.

Parimenti non riscontrabile sarebbe la violazione degli artt. 97, 117, 118 e 120 Cost., conseguente all'asserita indeterminazione delle risorse disponibili e alla pretesa lesione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

Nessuna incertezza interpretativa vi sarebbe, infatti, riguardo all'importo complessivo della spesa autorizzata, posto che nella tabella n. 7 annessa al bilancio di previsione per il 2012 è indicata, nella missione 22.9, quale somma complessiva assegnata alle scuole non statali, la cifra di euro 510.880.191 [recte: 511.196.191]. Inoltre, nel decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 1° dicembre 2011 (Ripartizione in capitoli delle unità di voto parlamentare relative al bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2012 e per il triennio 2012-2014), sono previsti due distinti capitoli per l'erogazione dei contributi alle scuole paritarie: il capitolo 1477, con l'importo di euro 268.880.191, e il capitolo 1299, con l'importo di euro 242.000.000. Sarebbe quindi evidente che lo stanziamento di 242 milioni di euro, previsto dalla norma impugnata, non costituisce la dotazione complessiva per le scuole paritarie per il 2012, ma uno stanziamento aggiuntivo rispetto a quello già previsto nel bilancio triennale.

Conseguentemente, non avrebbe fondamento la tesi della ricorrente, secondo la quale la norma censurata determinerebbe l'interruzione del servizio essenziale svolto, in via di supplenza, dalle scuole per l'infanzia. La somma complessivamente stanziata adempirebbe, infatti, agli oneri contributivi a carico dello Stato, soprattutto in un momento di particolare attenzione per le finanze pubbliche, e soddisferebbe, al tempo stesso, le esigenze connesse al funzionamento delle scuole paritarie.

Né potrebbe addursi, infine, quale ragione di illegittimità costituzionale della norma denunciata, il mancato riconoscimento, nella destinazione delle somme, della peculiare situazione delle scuole paritarie dell'infanzia in Veneto. Come già rimarcato, infatti, le particolari situazioni delle singole Regioni potrebbero essere fatte valere, al fine di ottenere trattamenti differenziati, in sede di Conferenza Stato-Regioni.

3.- Con successiva memoria, la Regione Veneto ha replicato alle deduzioni del Presidente del Consiglio dei ministri, contestando, in particolare, la fondatezza dell'eccezione preliminare di inammissibilità del ricorso. Il complesso intreccio tra le diverse competenze dello Stato e delle Regioni in materia di istruzione impedirebbe, infatti, secondo la ricorrente, «di ragionare presupponendo ambiti competenziali rigorosamente separati, essendo i medesimi, viceversa, strettamente e funzionalmente connessi».

Nel merito, la Regione - pur prendendo atto che secondo il Presidente del Consiglio dei ministri lo stanziamento previsto dalla norma impugnata avrebbe carattere aggiuntivo rispetto a quello già stabilito nel bilancio triennale - ha rilevato come tale riconoscimento non valga a superare il rilievo per cui «le sistematiche incertezze circa la reale entità dei finanziamenti derivanti dalla loro allocazione in distinti capitoli di bilancio» rendono «estremamente difficile ed aleatoria la programmazione del servizio dell'istruzione».

4.- Anche il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato una memoria illustrativa, con la quale ha reiterato l'eccezione di inammissibilità del ricorso, da intendere riferita alle censure relative ai parametri non allocati nel Titolo V della Parte seconda della Costituzione, e ha insistito, per il resto, nella richiesta di rigetto della questione.

### *Considerato in diritto*

1.- La Regione Veneto ha promosso questione di legittimità costituzionale in via principale, tra gli altri, dell'articolo 33, comma 16, della legge 12 novembre 2011, n. 183, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2012)», deducendo la violazione degli articoli 3, 30, 33, 34, 97, 117, 118, 119 e 120 della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione.

Ad avviso della ricorrente, la disposizione impugnata - che autorizza la spesa di 242 milioni di euro per l'anno 2012 a sostegno delle scuole paritarie, con prioritaria destinazione a favore di quelle dell'infanzia - sarebbe censurabile sotto un triplice profilo. In primo luogo, perché, in assenza di un opportuno coordinamento con il bilancio di previsione triennale, genererebbe una situazione di assoluta incertezza tanto in ordine all'entità del finanziamento - non essendo chiaro, in specie, se la predetta somma di 242 milioni di euro rappresenti lo stanziamento complessivo per la scuola paritaria o se si aggiunga a quella già prevista in sede di programmazione triennale - quanto in ordine all'effettività e



ai tempi della relativa erogazione. In secondo luogo, perché - nel caso in cui l'importo di 242 milioni di euro dovesse essere inteso come esaustivo - ne deriverebbe una decurtazione pari ad oltre alla metà, e dunque palesemente irragionevole, dello stanziamento previsto agli stessi fini per gli anni precedenti. In terzo luogo e da ultimo, perché, inserendo la somma in un unico e indifferenziato capitolo, non avrebbe previsto una ripartizione del finanziamento che tenga conto delle diverse realtà regionali, e segnatamente della particolare situazione della Regione Veneto, nella quale le scuole paritarie dell'infanzia assumerebbero un ruolo di netta preminenza nell'assicurare il servizio dell'istruzione.

Sotto gli evidenziati profili, la disposizione censurata sarebbe lesiva di una pluralità di parametri costituzionali.

La riduzione del finanziamento e l'incertezza sulle modalità della sua erogazione metterebbero, infatti, a rischio la sopravvivenza delle scuole paritarie, con conseguente violazione del principio pluralistico della libertà della scuola, sancito dall'art. 33 Cost. e correlato alla libertà di scelta tra scuola statale e scuola paritaria, riconosciuta ai genitori dall'art. 30 Cost. Ne deriverebbe anche la lesione dell'art. 34 Cost., che vuole la scuola «aperta a tutti», giacché le scuole paritarie si troverebbero costrette a richiedere rette di frequenza di tale entità da tradursi - specie laddove, come in territorio veneto, esse assolvano in modo preponderante il servizio - in altrettante «barriere d'ingresso» all'istruzione.

La norma impugnata sarebbe lesiva, altresì, del riparto di competenze desumibile dall'art. 117 Cost. - con particolare riguardo alle previsioni del secondo comma, lettere *m)* e *n)*, e del terzo comma - a fronte del quale graverebbe sullo Stato «una responsabilità in materia di istruzione per nulla secondaria rispetto a quella delle Regioni».

Del pari compromessa sarebbe l'autonomia finanziaria regionale, riconosciuta dall'art. 119 Cost., la quale, nella perdurante carenza di sufficienti mezzi propri da parte delle Regioni, non potrebbe prescindere dalla congruità, dalla certezza e dalla stabilità dei finanziamenti dello Stato. L'incertezza sul quadro dei finanziamenti pregiudicherebbe, inoltre, l'organizzazione e l'esercizio delle funzioni amministrative di competenza regionale e la programmazione degli interventi per la scuola, con conseguente violazione anche degli artt. 97 e 118 Cost.

Omettendo di tener conto della peculiarità della situazione delle scuole paritarie dell'infanzia nel territorio veneto ai fini della ripartizione dei contributi, la norma censurata si porrebbe in contrasto anche con i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, enunciati dallo stesso art. 118 Cost.: principi ai quali si richiama anche l'art. 120 Cost. e che risultano funzionali al buon andamento della pubblica amministrazione.

Da ultimo, la previsione di un «finanziamento incerto e inadeguato» in materia di istruzione comporterebbe la violazione del principio di leale collaborazione.

2.- In accoglimento dell'eccezione formulata dall'Avvocatura generale dello Stato, la questione va dichiarata inammissibile in riferimento agli artt. 3, 30, 33, 34 e 97 Cost.

Per costante giurisprudenza di questa Corte, infatti, nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale, le Regioni sono legittimate a censurare le leggi dello Stato in base a parametri diversi da quelli contenuti nel Titolo V della Parte seconda della Costituzione, relativi al riparto delle rispettive competenze tra lo Stato e le Regioni, soltanto ove la loro violazione ridondi in una compromissione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite e la ricorrente abbia indicato le specifiche competenze ritenute lese e le ragioni della lamentata lesione (*ex plurimis*, sentenze n. 199, n. 151 e n. 20 del 2012, n. 128 del 2011).

Nella specie, le censure dedotte dalla Regione Veneto in rapporto ai parametri poco sopra indicati, estranei al Titolo V della Parte seconda, sono semplicemente volte ad evidenziare la particolare gravità degli effetti che l'asserita violazione dei parametri stessi provocherebbe nel territorio veneto, senza collegare ad essa, in termini argomentati, una specifica lesione delle potestà costituzionalmente spettanti alla ricorrente: donde l'inammissibilità delle censure stesse.

3.- Quanto ai residui parametri, non costituisce, per converso, motivo di inammissibilità della questione la circostanza che essa - con particolare riguardo alle doglianze afferenti all'asserita incertezza dell'entità dello stanziamento statale per la scuola paritaria - appaia proposta in via cautelativa o ipotetica, e segnatamente sulla base di una interpretazione della norma impugnata prospettata come soltanto possibile (quella per cui, cioè, la somma in essa indicata esaurirebbe il finanziamento per l'anno 2012).

Secondo quanto ripetutamente affermato da questa Corte, infatti, i giudizi in via principale, a differenza di quelli in via incidentale, in ragione dei loro peculiari caratteri - l'essere, cioè, processi di parti, svolti a garanzia di posizioni soggettive dell'ente ricorrente e sottoposti a termini di decadenza - possono bene concernere questioni del genere considerato, purché le interpretazioni prospettate «non siano implausibili e irragionevolmente scollegate dalle disposizioni impuginate, così da far ritenere le questioni del tutto astratte e pretestuose» (*ex plurimis*, sentenze n. 249 del 2005, n. 412 del 2004 e n. 228 del 2003, ordinanza n. 342 del 2009): ipotesi, questa, non ravvisabile nel caso di specie.

4.- Nel merito, la questione non è, peraltro, fondata.



L'ipotesi che l'importo indicato nella legge di stabilità in esame costituisca l'intero contributo destinato alle scuole paritarie per il 2012 risulta, infatti, smentita dall'esame della legge 12 novembre 2011, n. 184 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2012 e bilancio pluriennale per il triennio 2012-2014).

Al bilancio di previsione per l'anno 2012 è, infatti, allegata la tabella n. 7, concernente lo stato di previsione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, ove, all'unità di voto 1.9, per il programma inerente alle «Istituzioni scolastiche non statali (22.9)», è indicato il maggiore importo di euro 511.196.191.

Detto programma trova una duplice allocazione nei capitoli di bilancio: al capitolo 1299 («somme da trasferire alle Regioni per il sostegno alle scuole paritarie») è iscritto l'importo di 242 milioni di euro, corrispondente a quello previsto nella legge di stabilità 2012, oggetto del giudizio; al capitolo 1477 («contributi alle scuole paritarie comprese quelle della Valle d'Aosta») è indicato l'ulteriore importo di euro 268.880.191. Tali cifre, sommate tra loro ed all'ulteriore voce «assegnazione annua a favore della scuola europea di ISPRA-Varese», di 316.000 euro, danno un totale di 511.196.191 euro, pari all'importo globale del programma.

In definitiva, la spesa di 242 milioni di euro, autorizzata dall'articolo della legge di stabilità del 2012 impugnato, non costituisce lo stanziamento complessivo per la scuola paritaria, ma si aggiunge all'importo di euro 268.880.191 indicato nel bilancio di previsione.

Cadono, con ciò, le censure correlate tanto all'asserita assoluta incertezza in ordine all'ammontare dello stanziamento, quanto quelle connesse all'ipotizzata drastica riduzione dello stesso.

5.- Quanto, poi, alle doglianze relative alla paventata incertezza riguardo all'effettività e alla tempestività dell'erogazione del contributo e al mancato riconoscimento, nella destinazione delle somme, della peculiarità delle scuole paritarie dell'infanzia venete, esse investono la fase di esecuzione del bilancio e la sua concreta gestione: gestione disciplinata, per quanto concerne le risorse finanziarie occorrenti alla realizzazione delle misure relative al programma di interventi in materia di istruzione, dall'art. 2, comma 47, della legge 22 dicembre 2008, n. 203, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2009)» - richiamato dalla disposizione impugnata - mediante la previsione di un idoneo coinvolgimento delle Regioni.

Detta disposizione stabilisce, infatti, che, «fermo il rispetto delle prerogative regionali in materia di istruzione scolastica, con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro per i rapporti con le Regioni e il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, sono stabiliti, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, i criteri per la distribuzione alle regioni delle risorse finanziarie occorrenti alla realizzazione delle misure relative al programma di interventi in materia di istruzione». La ripartizione delle risorse finanziarie fra le varie Regioni avviene, dunque, secondo criteri determinati, entro un termine prestabilito, con il parere della Conferenza Stato-Regioni: Conferenza che rappresenta la sede istituzionale nella quale è possibile far valere le differenti istanze regionali.

Anche sotto questo profilo, pertanto, la questione non è fondata. Né, d'altra parte, alla luce delle considerazioni svolte, sono ravvisabili i presupposti per impartire alcun «monito» al legislatore statale, secondo quanto richiesto in via subordinata dalla Regione.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso indicato in epigrafe;*

*1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 33, comma 16, della legge 12 novembre 2011, n. 183, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2012)», in riferimento agli articoli 3, 30, 33, 34 e 97 della Costituzione, promossa dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe;*



2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dello stesso articolo 33, comma 16, della legge n. 183 del 2011, in riferimento agli articoli 117, 118, 119 e 120 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione, promossa dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 dicembre 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, *Presidente*

Giuseppe FRIGO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 19 dicembre 2012.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI

T\_120298

N. 299

*Sentenza 11 - 19 dicembre 2012*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Commercio - Disciplina degli orari e della chiusura domenicale o festiva degli esercizi commerciali - Esclusione di limiti e prescrizioni legali - Scelte rimesse al libero apprezzamento dell'esercente - Ricorsi delle Regioni Veneto, Sicilia, Lombardia, Toscana, Friuli-Venezia Giulia - Costituzione in giudizio del Presidente del Consiglio dei ministri oltre il termine perentorio - Inammissibilità.**

- 
- Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 19, comma 3.
- Commercio - Disciplina degli orari e della chiusura domenicale o festiva degli esercizi commerciali - Esclusione di limiti e prescrizioni legali - Scelte rimesse al libero apprezzamento dell'esercente - Ricorso della Regione Lazio - Asserita violazione del principio di eguaglianza per disparità di trattamento tra grandi distribuzioni e piccoli commercianti in danno di questi ultimi - Questione insufficientemente motivata - Inammissibilità.**
- D.l. 6 dicembre 2011, n. 201 (convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214), art. 31, comma 1.
- Costituzione, art. 3.
- Commercio - Disciplina degli orari e della chiusura domenicale o festiva degli esercizi commerciali - Esclusione di limiti e prescrizioni legali - Scelte rimesse al libero apprezzamento dell'esercente - Ricorso della Regione Piemonte - Asserito difetto dei presupposti per la decretazione d'urgenza - Questione non motivata - Inammissibilità.**
- D.l. 6 dicembre 2011, n. 201 (convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214), art. 31, comma 1.
- Costituzione, art. 77.
- Commercio - Disciplina degli orari e della chiusura domenicale o festiva degli esercizi commerciali - Esclusione di limiti e prescrizioni legali - Scelte rimesse al libero apprezzamento dell'esercente - Ricorsi delle Regioni Piemonte, Veneto, Sicilia, Lazio, Lombardia, Sardegna, Toscana e Friuli-Venezia Giulia - Asserita violazione della competenza legislativa regionale nella materia residuale o statutaria del commercio - Asserita violazione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente del governo del territorio - Asserita violazione della potestà regolamentare regionale - Asserita violazione del principio di leale collaborazione - Insussistenza - Disciplina che attua un principio di liberalizzazione, riconducibile alla competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza - Non fondatezza delle questioni.**
- D.l. 6 dicembre 2011, n. 201 (convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214), art. 31, comma 1.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, terzo, quarto e sesto; statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, art. 4; statuto della Regione siciliana, art. 14, lett. d) ed e).



**Commercio - Disciplina degli orari e della chiusura domenicale o festiva degli esercizi commerciali - Esclusione di limiti e prescrizioni legali - Scelte rimesse al libero apprezzamento dell' esercente - Ricorso della Regione Lombardia - Asserita violazione dell'obbligo di osservanza dei vincoli comunitari per il contrasto della norma censurata con i principi generali dell'ordinamento comunitario in materia di libera circolazione dei servizi e con il principio della massima liberalizzazione delle attività economiche - Insussistenza - Erroneità del presupposto interpretativo - Non fondatezza della questione.**

- D.l. 6 dicembre 2011, n. 201 (convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214), art. 31, comma 1.
- Costituzione, art. 117, primo comma; direttiva 2006/123/CE.

**Commercio - Disciplina degli orari e della chiusura domenicale o festiva degli esercizi commerciali - Esclusione di limiti e prescrizioni legali - Scelte rimesse al libero apprezzamento dell' esercente - Ricorsi delle Regioni Veneto, Lombardia e Toscana - Asserita violazione della autonomia amministrativa regionale e pregiudizio alla possibilità di attribuire funzioni amministrative ai comuni - Insussistenza - Non fondatezza della questione.**

- D.l. 6 dicembre 2011, n. 201 (convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214), art. 31, comma 1.
- Costituzione, art. 118.

**Commercio - Disciplina degli orari e della chiusura domenicale o festiva degli esercizi commerciali - Esclusione di limiti e prescrizioni legali - Scelte rimesse al libero apprezzamento dell' esercente - Possibilità di introdurre limiti alla libertà di apertura solo per motivi relativi alla tutela della salute dei lavoratori, dell'ambiente e dei beni culturali - Ricorso della Regione Sardegna - Asserita violazione delle attribuzioni regionali per l'impossibilità di valutare altri motivi imperativi d'interesse generale - Insussistenza - Disciplina che attua un principio di liberalizzazione, riconducibile alla competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza - Non fondatezza della questione.**

- D.l. 6 dicembre 2011, n. 201 (convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214), art. 31, comma 2.
- Costituzione, art. 117, quarto comma; statuto della Regione Sardegna, artt. 3, 4 e 5.

**Commercio - Disciplina degli orari e della chiusura domenicale o festiva degli esercizi commerciali - Esclusione di limiti e prescrizioni legali - Scelte rimesse al libero apprezzamento dell' esercente - Ricorso della Regione Lombardia - Richiesta alla Corte di sollevare una questione pregiudiziale dinanzi alla Corte di giustizia - Assorbimento nella decisione di non fondatezza.**

- D.l. 6 dicembre 2011, n. 201 (convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214), art. 31, comma 1.
- 

**Commercio - Disciplina degli orari e della chiusura domenicale o festiva degli esercizi commerciali - Esclusione di limiti e prescrizioni legali - Scelte rimesse al libero apprezzamento dell' esercente - Ricorso delle Regioni Piemonte, Veneto e Lazio - Istanza di sospensione dell'efficacia delle norme impugnate - Assorbimento nella decisione di non fondatezza.**

- D.l. 6 dicembre 2011, n. 201 (convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214), art. 31, comma 1.
- 

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Franco GALLO;

*Giudici:* 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 31, commi 1 e 2, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, promossi dalle Regioni Piemonte e Veneto, dalla Regione siciliana, dalle Regioni Lazio e Lombardia, dalla Regione autonoma Sardegna, dalla Regione Toscana e dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia con ricorsi notificati il 1°, il 21, il 25, il 24, il 25, il 24, il 23 e il 25 febbraio 2012, depositati in cancelleria, rispettivamente, il 2 ed il 23 febbraio 2012, il 1° marzo, il 1° marzo, il 2 marzo, il 2 marzo, il 5 marzo e il 5 marzo 2012 ed iscritti ai nn. 19, 29, 39, 44, 45, 47, 49 e 50 del registro ricorsi 2012.

Visti gli atti di costituzione (di cui, quelli relativi ai ricorsi iscritti ai nn. 39, 45, 49 e 50 del registro ricorsi 2012, fuori termine) del Presidente del Consiglio dei ministri;

uditi nell'udienza pubblica del 7 novembre 2012 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

uditi gli avvocati Luca Antonini, Bruno Barel, Andrea Manzi e Daniela Palumbo per la Regione Veneto, Giovanna Scollo per la Regione Piemonte, Marina Valli per la Regione siciliana, Piero D'Amelio per la Regione Lazio, Fabio Cintioli per la Regione Lombardia, Massimo Luciani per la Regione autonoma Sardegna, Marcello Cecchetti per la Regione Toscana, Giandomenico Falcon per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e l'avvocato dello Stato Alessandro De Stefano per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso notificato il 1° febbraio 2012 e depositato il giorno successivo, la Regione Piemonte ha impugnato - in riferimento all'articolo 117, primo, secondo, lettera *e*), e quarto comma, della Costituzione e per violazione del principio di leale collaborazione - l'articolo 31, comma 1, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, nella parte in cui modifica la lettera *d-bis*) dell'art. 3 del d.l. 14 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 4 agosto 2006, n. 248, introdotta dall'art. 35, comma 6, del d.l. 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, eliminando le parole «in via sperimentale» e «dell'esercizio ubicato nei comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte».

La ricorrente, preliminarmente, compie un excursus della legislazione in materia di orari degli esercizi commerciali a partire dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio), avente ad oggetto la riforma della disciplina relativa al settore del commercio a norma dell'art. 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa).

In particolare, nel ricorso si fa riferimento agli artt. 11 e 12 del d.lgs. n. 114 del 1998 che, nel disciplinare la materia degli orari degli esercizi di vendita al dettaglio e delle possibilità di deroga all'obbligo di chiusura domenicale e festiva, stabilivano già, a parere della ricorrente, una ampia possibilità di apertura quanto alle fasce orarie ed alle festività.

Successivamente, prosegue la Regione ricorrente, è intervenuto il d.l. n. 223 del 2006 (oggetto della modifica impugnata) il cui art. 3, comma 1, elimina una serie di limiti e prescrizioni alle attività commerciali in applicazione delle disposizioni dell'ordinamento comunitario in materia di tutela della concorrenza e di libera circolazione delle merci e dei servizi, al fine di garantire la libertà di concorrenza secondo condizioni di pari opportunità ed il corretto ed uniforme funzionamento del mercato, nonché di assicurare ai consumatori finali un livello minimo ed uniforme di condizioni di accessibilità all'acquisto di prodotti e servizi sul territorio nazionale, ai sensi dell'art. 117, comma secondo, lettere *e*) ed *m*), Cost.

All'art. 3, comma 1, del d.l. n. 223 del 2006 sopra citato è stata aggiunta, dall'art. 35, comma 6, del d.l. n. 98 del 2011, la lettera *d-bis*), con la quale si è esteso il divieto di porre limiti e prescrizioni anche in relazione agli orari di apertura e chiusura, all'obbligo della chiusura domenicale e festiva, nonché a quello della mezza giornata di chiusura infrasettimanale.



La nuova lettera *d-bis*) dell'art. 3, comma 1, del d.l. n. 223 del 2006, tuttavia, nella sua originaria versione, limitava l'intervento di liberalizzazione ai soli esercizi ubicati nei comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte.

Pochi mesi dopo il legislatore statale è nuovamente intervenuto, con l'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011, eliminando la limitazione ai soli esercizi ubicati «nei comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte».

Secondo la Regione, tale ultima norma sarebbe viziata da illegittimità costituzionale in quanto invasiva della competenza legislativa residuale regionale in materia di commercio di cui all'art. 117, quarto comma, Cost.

La ricorrente premette di essere consapevole della copiosa giurisprudenza della Corte costituzionale, secondo la quale l'ascrivibilità della disciplina degli orari degli esercizi commerciali alla materia commercio non può determinare un *vulnus* alla tutela della concorrenza di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.

La Regione Piemonte, infatti, evidenzia che la Corte ha già affermato che le materie «commercio» e «tutela della concorrenza» si intersecano «perché altrimenti il carattere trasversale e potenzialmente omnicomprensivo della materia - tutela della concorrenza - finirebbe con lo svuotare del tutto le nuove competenze regionali attribuite dal legislatore costituente» (sentenze nn. 150 del 2011, 288 del 2010, 283 del 2009, 430 e 431 del 2007).

Secondo la ricorrente, l'eliminazione di qualsiasi regolamentazione dell'orario di apertura degli esercizi commerciali non solo non agevolerebbe la concorrenza ma, anzi, produrrebbe essa stessa delle discriminazioni. La concorrenza, infatti, presuppone una parità di condizioni a fronte delle quali anche il consumatore trae dei vantaggi. I piccoli commercianti, invece, non avrebbero alcuna possibilità di «competere» con i grandi centri commerciali sul piano della assoluta liberalizzazione degli orari.

Tale deregolamentazione aggraverebbe anche le condizioni dei lavoratori e, a maggior ragione, dei piccoli negozi posti all'interno dei centri commerciali. Questi ultimi, per non rischiare la chiusura, avevano a suo tempo accettato di confluire all'interno del centro alla condizione (loro imposta) di rispettare lo stesso orario (allora regolamentato). La «liberalizzazione» si sarebbe trasformata, per questa categoria, nel suo contrario, e cioè in un obbligo che gli stessi non sono in grado di rispettare. Non vi sarebbe, dunque, alcun bilanciamento dei valori contrapposti e mancherebbe una previsione di quelle procedure collaborative e condivise cui si faceva riferimento nel d.lgs. n. 114 del 1998.

Con la norma censurata, pertanto, più che garantire la concorrenza, si introdurrebbero illegittimamente delle differenziazioni all'interno del medesimo mercato rilevante, determinando situazioni di squilibrio economico e sociale a danno di esercizi commerciali dalle modeste dimensioni. Sarebbe evidente lo squilibrio competitivo tra grande distribuzione ed «esercizi di vicinato» a fronte della differenza di risorse possedute. La totale eliminazione delle regole cui gli operatori economici devono attenersi in materia di orari di apertura avvantaggerebbe solo la prima a danno dei secondi.

La norma impugnata, dunque, non detterebbe regole di tutela della concorrenza, intese come garanzia di situazioni di pari opportunità e di corretto funzionamento del mercato tese ad assicurare ai consumatori finali un livello minimo e uniforme di condizioni di accessibilità all'acquisto di prodotti, ma violerebbe la potestà legislativa esclusiva della Regione nella materia del commercio, privandola della facoltà di regolamentare gli orari di apertura e chiusura degli esercizi commerciali.

Inoltre, secondo la Regione Piemonte, vi sarebbe stato un abuso della decretazione d'urgenza e l'interferenza con la materia regionale del commercio avrebbe, quanto meno, dovuto determinare la previsione di un'intesa con la Conferenza Stato-Regioni.

La ricorrente presenta anche istanza di sospensione ai sensi dell'art. 35 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), come sostituito dall'art. 9 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), per il pregiudizio grave e irreparabile derivante dall'autoapplicazione della norma, che starebbe già producendo effetti negativi e, di fatto, distorsivi della concorrenza, con danno degli interessi coinvolti, anche con specifico riferimento ai 500 negozianti dei centri commerciali che hanno scelto di rimanere aperti tutte le domeniche e non le 23 - più quelle di dicembre - già decise.

1.1.- In data 12 marzo 2012 si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, chiedendo il rigetto del ricorso.

Secondo l'Avvocatura dello Stato, la disposizione impugnata, concernendo modalità di esercizio dell'attività di distribuzione commerciale, è sicuramente una norma che incide sul «commercio» di competenza esclusiva residuale delle Regioni, in forza dell'art. 117, quarto comma, Cost.



Nel contempo, però, la constatazione che la norma in esame riguarda modalità di esercizio dell'attività di distribuzione commerciale non sarebbe sufficiente, da sola, ad escluderne la riconducibilità anche alla «tutela della concorrenza», con la relativa conseguenza sotto il profilo della competenza esclusiva dello Stato in materia.

Al riguardo, l'Avvocatura dello Stato evidenzia che la disposizione censurata, eliminando ogni regola sull'orario di apertura degli esercizi commerciali, consente l'ampia liberalizzazione del settore con rilevanti effetti sul mercato. Sotto il profilo della *ratio*, inoltre, si tratterebbe di una disposizione volta ad innalzare gli standards di tutela del consumatore in modo da assicurargli una maggiore libertà nell'acquisto dei prodotti. Infine, la norma mirerebbe ad accrescere i consumi, agevolando l'accesso ai beni di consumo.

La «tutela della concorrenza» è una delle materie di rilievo strategico nel sistema di riparto di competenze tra Stato e Regioni. In tal senso la difesa statale richiama la sentenza della Corte costituzionale con la quale si è detto che la materia tutela della concorrenza «costituisce una delle leve della politica economica statale e, pertanto, non può essere intesa soltanto in senso statico, come garanzia di interventi di regolazione e ripristino di un equilibrio perduto, ma anche in quell'accezione dinamica, ben nota al diritto comunitario, che giustifica misure pubbliche volte a ridurre squilibri, a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato o ad instaurare assetti concorrenziali» (sentenza n. 14 del 2004).

La difesa statale ritiene, inoltre, che l'inclusione di tale materia tra quelle riservate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato evidenzia l'intenzione del legislatore costituzionale del 2001 di unificare, in capo allo Stato centrale, strumenti di politica economica che attengono allo sviluppo dell'intero Paese: strumenti che, in definitiva, esprimono un carattere unitario e risultano finalizzati ad equilibrare il volume di risorse finanziarie inserite nel circuito economico.

In quest'ottica, l'intervento statale si giustificerebbe anche per la sua rilevanza macroeconomica: perché «è mantenuta allo Stato la facoltà di adottare sia specifiche misure di rilevante entità, sia regimi di aiuto ammessi dall'ordinamento comunitario [...] purché siano in ogni caso idonei, quanto ad accessibilità a tutti gli operatori ed impatto complessivo, ad incidere sull'equilibrio economico generale» (sentenza n. 14 del 2004, nonché sentenza n. 430 del 2007).

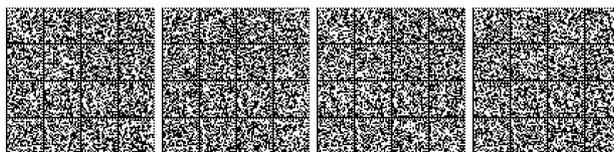
Nell'atto di costituzione statale si evidenzia, inoltre, che secondo quanto più volte affermato dalla Corte Costituzionale, quando viene in considerazione il titolo di competenza funzionale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. - che non definisce ambiti oggettivamente delimitabili, ma interferisce con molteplici attribuzioni delle Regioni -, la conformità dell'intervento statale al riparto costituzionale delle competenze dipende strettamente dalla ragionevolezza delle previsioni legislative, sicché, ove sia dimostrabile la congruità dello strumento utilizzato rispetto al fine di rendere attivi i fattori determinanti dell'equilibrio economico in generale, la competenza legislativa dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. non può essere negata (sentenza n. 14 del 2004).

L'Avvocatura dello Stato richiama anche il principio di sussidiarietà, che regola i rapporti tra l'autonomia regionale e il potere centrale, in virtù del quale l'intervento dell'Autorità statale è sempre ammesso nei casi in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dalle Regioni.

Secondo la difesa statale, dunque, la norma impugnata sarebbe riconducibile alla materia «tutela della concorrenza», di competenza esclusiva dello Stato, come del resto già affermato dalla Corte nella sentenza n. 150 del 2011 laddove si è detto che «La materia della “tutela della concorrenza”, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., non ha solo un ambito oggettivamente individuabile che attiene alle misure legislative di tutela in senso proprio, quali ad esempio quelle che hanno ad oggetto gli atti e i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati e ne disciplinano le modalità di controllo, ma, dato il suo carattere “finalistico” anche una portata più generale e trasversale, non preventivamente delimitabile, che deve essere valutata in concreto al momento dell'esercizio della potestà legislativa sia dello Stato che delle Regioni nelle materie di loro rispettiva competenza».

Costituirebbe, quindi, un dato acquisito il titolo del legislatore statale ad intervenire sulla materia quante volte ravvisi la necessità di rimuovere pregiudizi all'assetto concorrenziale del mercato. Poiché, in materia di apertura degli esercizi pubblici di vendita al dettaglio, la molteplicità di discipline a livello locale in materia non può che produrre distorsione del mercato sia per quanto attiene all'erogazione dei servizi in questione sia nella localizzazione delle nuove imprese di vendita, con evidente danno per l'utenza, la norma in questione sarebbe esente da censure di legittimità costituzionale sotto il profilo del riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni

2.- Con ricorso notificato il 21 febbraio 2012 e depositato il successivo 23 febbraio la Regione Veneto ha impugnato, tra gli altri, l'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011, nella parte in cui modifica la lettera d-bis) dell'art. 3 del d.l. n. 223 del 2006 introdotta dall'art. 35, comma 6, del d.l. n. 98, eliminando le parole «in via sperimentale» e «dell'esercizio ubicato nei comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte».



La Regione Veneto ritiene che la norma impugnata, eliminando in via generale ed assoluta i limiti e le prescrizioni relativi agli orari di apertura e chiusura, alla chiusura domenicale, festiva e infrasettimanale degli esercizi commerciali, inclusi quelli di somministrazione di alimenti e bevande, violi sia l'art. 117, primo e quarto comma, Cost. che riserva alla Regione la competenza legislativa nella materia del commercio, sia la potestà regionale connessa all'esercizio delle funzioni amministrative di cui all'art. 118, primo e secondo comma, Cost.

La Regione afferma che l'eliminazione, in via generale ed assoluta, di ogni possibile limite relativo agli orari ed ai giorni di apertura e chiusura, sia per le attività commerciali in senso stretto che per le attività di somministrazione di alimenti e bevande, determina l'abrogazione della previgente disciplina statale degli orari di vendita, posta dagli artt. 11 e 12 del d.lgs. n. 114 del 1998, applicata nella Regione Veneto.

La nuova disposizione statale, secondo la ricorrente, travolgerebbe anche la legge regionale del Veneto 21 settembre 2007, n. 29 (Disciplina dell'esercizio dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande), nella parte in cui disciplina gli orari di vendita.

L'introduzione di un divieto siffatto viene giustificata, come si evince dal comma 1 dell'art. 3 del decreto legislativo in esame, nel quale si incardina la novella, facendo riferimento alle «disposizioni dell'ordinamento comunitario in materia di tutela della concorrenza e libera circolazione delle merci e dei servizi» e al «fine di garantire la libertà di concorrenza secondo condizioni di pari opportunità ed il corretto ed uniforme funzionamento del mercato, nonché di assicurare ai consumatori finali un livello minimo ed uniforme di condizioni di accessibilità all'acquisto di prodotti e servizi sul territorio nazionale, ai sensi dell'articolo 117, comma secondo, lettere e) ed m), della Costituzione».

Ritiene la Regione Veneto che la modifica apportata all'art. 3, comma 1, del citato decreto non costituisca né adeguamento dell'ordinamento interno al diritto dell'Unione europea né esercizio di competenza legislativa esclusiva dello Stato in relazione alla tutela della concorrenza e alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ai sensi dell'art. 117, lettere e) ed m), Cost.

Quanto all'ordinamento dell'Unione, non vi sarebbe alcuna disposizione europea incompatibile con una normativa interna che disciplini giorni ed orari di apertura e chiusura degli esercizi commerciali, anche alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia.

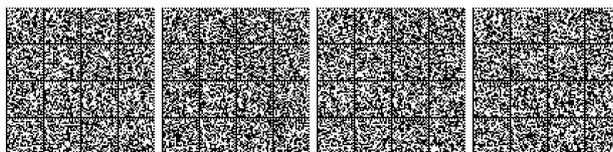
Con specifico riferimento al principio di libera circolazione delle merci e al correlato divieto (art. 34 TFUE) di misure equivalenti a restrizioni quantitative, la giurisprudenza comunitaria - prosegue la ricorrente - ha ben chiarito che non sono vietate quelle normative nazionali applicabili a tutti gli operatori che svolgono attività commerciale nello Stato membro considerato e che investono nella stessa maniera, in diritto e in fatto, la commercializzazione di prodotti nazionali e quella di prodotti importati (si citano le sentenze Keck e Mithouard, 24 novembre 1993, causa C-267-268/91, punti 16-17, e Hunermund, 15 dicembre 1993, causa C-292/92, punto 21).

Il criterio del mutuo riconoscimento delle differenti normative nazionali investirebbe, secondo la giurisprudenza citata, le normative sul prodotto e non l'attività di vendita, cosicché resterebbero estranee al campo di applicazione dell'art. 34 TFUE quelle normative nazionali che non investono affatto gli scambi o l'integrazione dei mercati.

In particolare, la Corte di giustizia - si sostiene - ha fatto applicazione di questi principi proprio in tema di disciplina nazionale dei giorni ed orari di apertura degli esercizi commerciali. In tali occasioni si è riconosciuto che la normativa nazionale «persegue un obiettivo legittimo alla luce del diritto comunitario» in quanto «le discipline nazionali che limitano l'apertura domenicale di esercizi commerciali costituiscono l'espressione di determinate scelte, rispondenti alle peculiarità socio-culturali nazionali o regionali» e «spetta agli Stati membri effettuare queste scelte attenendosi alle prescrizioni del diritto comunitario» (sentenze 23 novembre 1989, causa C-145/88, B & Q; 28 febbraio 1991, causa C-312/89; Conforama, e causa C-332/89, Marchandise; 16 dicembre 1992, causa C-169/91, B & Q; 2 giugno 1994, cause riunite C-69 e 258/93, Punto Casa e PPV, punto 12; 22 giugno 1994, causa C 401-402/92, Tankstation, punti 12-14; 20 giugno 1996, cause riunite C-418/93, C-419/93, C-420/93, C-421/93, C-460/93, C-461/93, C-462/93, C-464/93, C-9/94, C- 10/94, C-11/94, C-14/94, C-15/94, C-23/94, C-24/94 e C-332/94, Semeraro, punto 28).

Anche con riferimento al principio comunitario di libera prestazione di servizi, quand'anche inteso nel senso più ampio in modo da includere il diritto di stabilimento, è da ritenere che le disposizioni del TFUE che lo sanciscono (artt. 56 e seguenti, 49 e seguenti TFUE) e così pure la recente normativa europea di attuazione (direttiva 2006/123/CE del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno) non siano in alcun modo incompatibili con normative nazionali sui giorni ed orari di apertura e chiusura degli esercizi commerciali.

Il diritto di stabilimento nei Paesi membri è riconosciuto agli operatori economici senza discriminazioni, ma pur sempre nel rispetto delle specifiche normative nazionali. Infatti, fra gli ostacoli vietati o da monitorare secondo la direttiva «Bolkestein» non sono menzionate le regole interne sui giorni ed orari di apertura degli esercizi commerciali. Ciò renderebbe superfluo osservare che la stessa direttiva «Bolkestein» ammette eccezioni ai divieti posti, in presenza di motivi imperativi di interesse generale, di talché perfino nel suo ambito di applicazione permane uno spazio di operatività per il diritto interno e, dunque, anche per la legislazione regionale.



Neppure la disciplina della concorrenza posta dal diritto dell'Unione (artt. 101-109 TFUE) sarebbe incompatibile con disposizioni nazionali su giorni ed orari di apertura degli esercizi commerciali che siano prive di effetti discriminatori ed anticoncorrenziali e prive di collegamenti con comportamenti propri delle imprese.

Secondo la Regione ricorrente si potrebbe ritenere vero il contrario: misure nazionali di totale liberalizzazione dei giorni ed orari di apertura degli esercizi commerciali agevolerebbero comportamenti anticoncorrenziali, favorirebbero concentrazioni di imprese restrittive della concorrenza e lo sfruttamento abusivo di posizioni dominanti a danno del consumatore e del suo diritto di fruire di una struttura distributiva articolata, diffusa e anche di prossimità al tessuto urbano consolidato delle città e dei paesi ove si concentra la residenza.

La Regione Veneto richiama anche la risoluzione del Parlamento europeo del 5 luglio 2011 (2010/2109 - *INI*) su un commercio al dettaglio più efficace e più equo, nella quale si è sottolineato che: «le PMI costituiscono l'ossatura dell'economia europea e rivestono un ruolo unico nella creazione di posti di lavoro, in particolare nelle zone rurali, e nel favorire l'innovazione e la crescita nel settore del commercio al dettaglio nelle comunità locali in tutta l'UE» (punto 17); che «la pianificazione del commercio al dettaglio deve fornire un quadro strutturale che permetta alle imprese di competere, rafforzare la libertà di scelta dei consumatori e consentire l'accesso a beni e servizi, in particolare nelle regioni meno accessibili o scarsamente popolate oppure in caso di mobilità ridotta dei consumatori» (punto 16); oltre al «ruolo sociale, culturale e ambientale svolto dai negozi e mercati locali per il rilancio delle zone rurali e dei centri urbani» (punto 16).

Sul piano della prassi europea, sarebbe significativo il fatto che, secondo una recente analisi, in tutti i Paesi membri dell'Unione giorni ed orari di apertura e chiusura degli esercizi commerciali sono regolamentati, con fissazione di orari massimi di apertura nei giorni feriali, variabili secondo le condizioni climatiche e gli usi locali, e non è mai concessa assoluta libertà di apertura, in tutti i giorni dell'anno.

Parimenti significativa sarebbe la mancanza di iniziative da parte della Commissione UE volte a contestare le normative nazionali per infrazione al diritto dell'UE.

Passando all'ordinamento interno, la disciplina degli orari e dei giorni di apertura e chiusura degli esercizi commerciali non sarebbe riconducibile all'area della competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117 Cost.: non a quella della tutela della concorrenza, per considerazioni analoghe a quelle svolte con riferimento al diritto dell'Unione, data la consonanza di principi e di regole, e neppure a quella della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera *m*), Cost.

La possibilità per il consumatore di acquistare merci e servizi in tutti i giorni festivi o in orari notturni non sembrerebbe, infatti, configurare un livello essenziale di prestazioni di cui questi debba assolutamente fruire, tanto più che, ove così fosse, si renderebbe necessario introdurre semmai prescrizioni volte ad imporre agli operatori economici, quantomeno a rotazione, l'apertura festiva e notturna appunto a tutela dei consumatori; mentre la disposizione censurata è chiaramente orientata ad attribuire una mera facoltà agli operatori economici.

L'acquisto di beni o servizi in ogni giorno ed ogni ora non è d'altra parte riconducibile fra i diritti civili o i diritti sociali, nel significato attribuito dalla Carta costituzionale a questi termini, né dei consumatori, né degli esercenti.

La disciplina dei giorni ed orari di apertura e chiusura degli esercizi commerciali non ricadrebbe nell'ambito della competenza legislativa esclusiva dello Stato, bensì nella competenza esclusiva regionale in materia di commercio, come affermato dalla consolidata giurisprudenza della Corte Costituzionale (sono citate le sentenze n. 1 del 2004; n. 64, n. 165 e n. 430 del 2007; n. 350 del 2008; n. 247 e n. 288 del 2010; n. 150 del 2011; nonché l'ordinanza n. 199 del 2006).

La tutela della concorrenza non rappresenterebbe, dunque, un limite «esterno», atto a comprimere, fino a svuotare, la competenza regionale nella materia del commercio. Costituirebbe, semmai, un limite «interno» alla normativa regionale, nel senso che quest'ultima dovrebbe 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 (vengono citate le sentenze n. 18 del 2012 e n. 150 del 2011).

Secondo la ricorrente, l'applicazione delle regole di tutela della concorrenza non può spingersi fino a misconoscere o a pregiudicare altri valori che configurino motivi imperativi di interesse generale ritenuti meritevoli di tutela dallo stesso diritto dell'Unione, dalla Costituzione e dal diritto primario statale. 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 riconoscimento e valorizzazione del ruolo delle piccole e medie imprese già operanti sul territorio regionale (sono citate le sentenze n. 64 del 2007 e n. 288 del 2010).



Sulla base di tali considerazioni la disposizione di legge censurata, nella sua assolutezza e inderogabilità, non troverebbe base giuridica legittimante né nel diritto dell'Unione né nell'art. 117, secondo comma, Cost. e violerebbe la competenza esclusiva regionale in materia di commercio di cui all'art. 117, quarto comma, Cost.

La norma censurata, conseguentemente, precluderebbe alla Regione anche l'esercizio della propria autonomia amministrativa nella materia considerata e la possibilità di attribuire funzioni amministrative ai Comuni.

La novella legislativa avrebbe un effetto opposto a quello perseguito. Essa, dunque, non sarebbe adeguata e proporzionata rispetto all'obiettivo, privando di qualsiasi tutela altri interessi pubblici specifici pur meritevoli anch'essi di cura. In particolare, verrebbe a precludere la stessa possibilità di graduare il processo di liberalizzazione, in modo che non travolga gli operatori economici più deboli, cioè 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 distributive. 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.

La Regione Veneto cita anche l'orientamento della giurisprudenza amministrativa secondo il quale nella disciplina degli orari degli esercizi commerciali vengono in gioco una pluralità di valori, oltre a quello della concorrenza, quali 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.

Gli effetti negativi della liberalizzazione assoluta, immediata e indifferenziata, dei giorni e degli orari di apertura degli esercizi commerciali introdotta dalla disposizione statale censurata si coglierebbero - per la ricorrente - con riferimento in particolare a quegli esercizi che somministrano alimenti e bevande fino a tarda ora, così da acuire la tensione sociale e sollevare problemi di ordine e sicurezza pubblici.

Il risultato realmente conseguito dalla misura statale, osserva la Regione, si rivelerebbe controproducente ed incoerente con lo stesso obiettivo dichiaratamente perseguito, di meglio tutelare i consumatori e di rafforzare la concorrenza leale e trasparente.

La ricorrente presenta anche istanza di sospensione ai sensi 35 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), come sostituito dall'art. 9 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), per il grave pregiudizio che la norma recherebbe alla concorrenza e trasparenza del mercato e alla certezza del diritto per tutte le parti coinvolte, operatori economici e consumatori.

La istantanea soppressione di ogni limite agli orari e giorni di apertura e chiusura degli esercizi commerciali, specie con riguardo alle attività di somministrazione di alimenti e bevande, determinerebbe nel Veneto un forte allarme sociale, anzitutto con riguardo alla sicurezza pubblica nelle ore notturne, e un grave disorientamento sia della clientela che degli operatori e delle stesse amministrazioni comunali, incalzate dalla popolazione a intervenire d'urgenza per dare indicazioni univoche e criteri di comportamento uniformi.

Risponderebbe dunque all'interesse generale sospendere l'esecuzione dell'art. 31, comma 1, nelle more del giudizio di legittimità costituzionale, per evitare pericoli per la sicurezza pubblica e il rischio concreto di un'irreversibile alterazione del mercato, a danno soprattutto delle piccole e medie imprese.

2.1.- In data 8 maggio 2012 si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, chiedendo il rigetto del ricorso.

3.- Con ricorso notificato il 25 febbraio 2012 e depositato il successivo 1° marzo, la Regione siciliana ha impugnato, tra gli altri, l'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011, per violazione dell'art. 14, lettere *d*) ed *e*), del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana).

La Regione afferma che la norma impugnata - nell'eliminare, per tutte le attività commerciali, ogni limite agli orari «di apertura e di chiusura», abolendo specificamente anche «l'obbligo della chiusura domenicale e festiva, nonché quello della mezza giornata di chiusura infrasettimanale», in precedenza oggetto solo di talune deroghe - dispone in un ambito rientrando nella competenza esclusiva di cui all'art. 14, lettere *d*) ed *e*), dello statuto d'autonomia.

A conferma di ciò la ricorrente evidenzia di aver già disciplinato la materia degli orari degli esercizi commerciali e dell'ubicazione degli stessi nell'esercizio della propria potestà esclusiva.

La nuova disciplina, inoltre, investendo una pluralità di piccoli negozi, ambulanti, supermercati e ipermercati, produrrebbe pesanti conseguenze per i piccoli esercizi e per i consumatori. Una di esse sarebbe la chiusura dei negozi dei centri storici che fungono da presidio sociale, fenomeno questo che creerebbe sia problemi di ordine pubblico sia difficoltà per le fasce più deboli della popolazione come gli anziani.



In conclusione, ad avviso della Regione, la previsione impugnata porterebbe un indubbio vantaggio esclusivamente agli ipermercati ed alla grande distribuzione commerciale.

Il titolo di legittimazione che lo Stato pretende di invocare per imporre anche nella Regione siciliana l'assenza di qualunque regola è la «tutela della concorrenza» ma, in tal caso, è necessario verificare che le norme statali «siano essenzialmente finalizzate a garantire la concorrenza fra i diversi soggetti del mercato, allo scopo di accertarne la coerenza rispetto all'obiettivo di assicurare un mercato aperto e in libera concorrenza» (sono citate le sentenze n. 150 del 2011, n. 63 del 2008 e n. 430 del 2007).

Secondo la ricorrente, non vi sarebbe alcun dubbio che la norma in esame non favorisce in alcun modo la libertà di concorrenza perché assoggetta alla medesima deregolamentazione soggetti economici che versano in condizioni differenti finendo, in buona sostanza, per favorirne alcuni a scapito di altri.

3.1.- In data 8 maggio 2012 si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, chiedendo il rigetto del ricorso.

4.- Con ricorso notificato il 24 febbraio 2012 e depositato il successivo 1° marzo, la Regione Lazio ha impugnato, tra gli altri, l'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011, per violazione dell'art.117, quarto comma, Cost.

La ricorrente premette che l'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011 modifica la lettera *d-bis*) dell'articolo 3, comma 1, del decreto-legge n. 223 del 2006, che - in espressa attuazione della normativa comunitaria in materia di tutela della concorrenza e libera circolazione delle merci e dei servizi ed al fine di garantire la libertà di concorrenza «ai sensi dell'articolo 117, comma secondo, lettere *e*) ed *m*), della Costituzione» - ha eliminato tutti i limiti e le condizioni all'esercizio delle attività commerciali e di somministrazione di cibi e bevande con eccezione delle vendite sottocosto e dei saldi di fine stagione.

La lettera *d-bis*), in origine, era stata introdotta dal comma 6 dell'art. 35 del d.l. n. 98 del 2011 che aveva tolto il limite del rispetto degli orari di apertura e di chiusura e l'obbligo della chiusura domenicale, festiva e della mezza giornata di chiusura infrasettimanale solo «in via sperimentale» e limitatamente ai «comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte».

Le modifiche introdotte hanno eliminato entrambi i limiti suddetti, rendendo così la liberalizzazione degli orari di apertura degli esercizi commerciali permanente e non più solo sperimentale ed applicabile in tutto il territorio nazionale, e non solo nelle località turistiche e d'arte.

La norma sarebbe gravemente lesiva della competenza legislativa esclusiva regionale, in particolare, dell'art. 117, quarto comma, Cost.

Infatti, a seguito della modifica del Titolo V della seconda parte della Costituzione la materia del «commercio» e la disciplina degli orari degli esercizi commerciali rientrerebbero nella competenza esclusiva residuale delle Regioni (si citano le sentenze n. 150 del 2011 e n. 350 del 2008; nonché l'ordinanza n. 199 del 2006).

La ricorrente precisa di essere consapevole che la Corte costituzionale ha rilevato che sono riconducibili alla competenza legislativa esclusiva dello Stato le regole in materia di commercio direttamente afferenti alla tutela della concorrenza nel settore della distribuzione commerciale e volte a garantire condizioni di pari opportunità ed il corretto ed uniforme funzionamento del mercato, nonché ad assicurare ai consumatori finali un livello minimo ed uniforme di condizioni di accessibilità all'acquisto di prodotti e servizi sul territorio nazionale (è citata la sentenza n. 288 del 2010). La medesima Corte, tuttavia - prosegue la Regione -, ha riconosciuto che «la tutela della concorrenza non è materia di estensione certa, ma presenta i tratti di una funzione esercitabile sui più diversi oggetti ed è configurabile come trasversale», e ha anche precisato che, avendo la tutela della concorrenza influenza sulle materie attribuite alla competenza legislativa concorrente o residuale delle Regioni (come il commercio), «l'esercizio da parte dello Stato della suddetta competenza trasversale ad esso riservata deve essere in sintonia con le accresciute competenze regionali a seguito della modifica del Titolo V della Parte II della Costituzione» (sentenza n. 430 del 2007).

Nella specie, la norma sarebbe illegittima, ad avviso della ricorrente, perché non lascia spazio ad un intervento del legislatore regionale che rimetta alla programmazione territoriale la tutela di una più estesa fruizione degli esercizi commerciali da parte dei consumatori.

Inoltre non sarebbe sufficiente la mera autoqualificazione formale operata dal legislatore statale per ricondurre una disciplina nell'ambito della competenza esclusiva dello Stato, essendo necessario esaminarne il contenuto sostanziale e verificare se lo scopo cui la norma tende permette di ricondurre la stessa in tale ambito.

Nel caso in esame, la piena ed indiscriminata liberalizzazione degli orari di apertura degli esercizi commerciali non sarebbe uno strumento per tutelare la concorrenza. La «tutela della concorrenza» di cui alla lettera *e*) dell'art. 117 Cost. comprenderebbe, infatti, le misure legislative di tutela in senso proprio che hanno ad oggetto gli atti ed i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati e quelle di promozione che mirano ad aprire un mercato o a consolidarne l'apertura eliminando barriere all'entrata (si menzionano le sentenze n. 63 del 2008 e n. 430 del 2007).



Con la liberalizzazione indiscriminata degli orari, verrebbe in questione piuttosto il rapporto tra l'Amministrazione ed il privato e non, invece, la concorrenza tra gli imprenditori che hanno diritto alla parità di trattamento e ad agire in un mercato libero senza barriere. L'assenza totale di programmazione degli orari di apertura e di chiusura comporterebbe che le grandi distribuzioni commerciali possano facilmente fronteggiare l'estensione degli orari di apertura mentre i piccoli commercianti, avendo maggiori difficoltà ad incrementare il numero di personale dipendente, verrebbero ad essere discriminati.

Secondo la ricorrente, un fenomeno del genere sarebbe espressione non di tutela concorrenziale, ma piuttosto di un rafforzamento di posizioni dominanti, con la conseguenza che, in luoghi dove non è presente il punto vendita di una grande distribuzione, l'assenza assoluta di un minimo di programmazione degli orari di apertura potrebbe determinare anche carenza assoluta di servizio in determinate fasce orarie.

Ne conseguirebbe che, poiché «non possono ricondursi alla "tutela della concorrenza" quelle misure statali che non intendono incidere sull'assetto concorrenziale dei mercati o che addirittura lo riducono o lo eliminano» (sentenza n. 430 del 2007), la norma dovrebbe essere dichiarata illegittima per violazione dell'art. 117, quarto comma, Cost.

La Regione lamenta anche la violazione dell'art. 3 Cost. per la disparità di posizione e di condizione che la norma determina tra le grandi distribuzioni ed i piccoli commercianti.

La ricorrente premette di essere consapevole che, nei giudizi costituzionali in via principale, le Regioni possono dolersi soltanto per «lesioni» del proprio ambito di competenza, e precisa che la compromissione del principio di uguaglianza sostanziale, facendo venir meno il fine della tutela della concorrenza, è suscettibile di incidere sul radicamento stesso della competenza legislativa in capo allo Stato.

Infine, la disposizione in esame costituirebbe sicuramente una norma di dettaglio che esula dalla competenza statale: sono infatti le regioni a dover esercitare la loro competenza legislativa in materia di commercio, mentre, nella specie, non sarebbero state minimamente coinvolte in alcun livello del procedimento di adozione della normativa statale in palese violazione del principio di «leale collaborazione».

4.1.- In data 4 aprile 2012 si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, chiedendo il rigetto del ricorso con le medesime argomentazioni svolte nell'atto di costituzione relativo al ricorso della Regione Piemonte.

5.- Con ricorso notificato il 25 febbraio 2012, e depositato il successivo 2 marzo, la Regione Lombardia ha impugnato l'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011, per violazione dell'art. 117, primo, secondo, terzo, quarto e sesto comma, Cost.

La ricorrente, dopo aver esposto i contenuti della norma impugnata, afferma che la modifica del quadro normativo apportata dall'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011, che ha modificato l'art. 3 del d.l. n. 223 del 2006, è invasiva delle competenze regionali e, quindi, costituzionalmente illegittima.

In primo luogo risulterebbe violato l'art. 117, primo e quarto comma, Cost. in quanto la disciplina degli orari degli esercizi commerciali, secondo la giurisprudenza della Corte, si ascrive alla materia «commercio» rientrante nella competenza esclusiva residuale delle Regioni, ai sensi del quarto comma dell'art. 117 Cost. (si riportano le sentenze n. 288 del 2010, n. 350 del 2008, n. 64 del 2007 e n. 1 del 2004; e l'ordinanza n. 199 del 2006).

In tali occasioni, la Corte ha rilevato, in particolare, che il d.lgs. n. 114 del 1998 trova applicazione nei confronti delle Regioni solo qualora le stesse non abbiano emanato una propria legislazione nella suddetta materia (è richiamata l'ordinanza n. 199 del 2006, con riferimento all'allora vigente legge della Regione Lombardia n. 22 del 2000, in materia di orari di esercizi commerciali).

La Regione Lombardia prosegue affermando che il legislatore statale, con la norma censurata, impedirebbe l'emanazione di qualsiasi normativa sugli orari di tutti gli esercizi commerciali (in precedenza tale liberalizzazione era prevista solo per gli esercizi ubicati nei comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte), senza prevedere alcuna eccezione o limite a tutela di interessi pubblici preminenti.

In tal modo, la norma si porrebbe in contrasto con i principi generali dell'ordinamento comunitario in materia di libera circolazione dei servizi, nonché con la disciplina di cui alla Direttiva 2006/123/CE (cosiddetta direttiva Bolkenstein) che, pur dettando norme in favore della massima liberalizzazione delle attività economiche, contempla invece tali eccezioni.

Ne deriverebbe, dunque, un contrasto della norma statale con l'art. 117, primo comma, Cost., in quanto la giurisprudenza costituzionale considera le direttive comunitarie come norme interposte atte ad integrare il parametro per la valutazione di conformità della normativa statale o regionale all'art. 117, primo comma, Cost. (è citata la sentenza n. 129 del 2006).



In ordine alla violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. la ricorrente osserva che la citata Direttiva, nel prevedere disposizioni intese alla massima liberalizzazione dei servizi, fa comunque salva la possibilità di introdurre limitazioni all'esercizio dell'attività economica a tutela di motivi imperativi di interesse generale (considerando n. 40 della Direttiva).

I motivi imperativi di interesse generale, definiti dal decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno), come «ragioni di pubblico interesse», attengono, tra l'altro, all'ordine pubblico, alla pubblica sicurezza, all'incolumità pubblica, alla protezione dell'ambiente urbano, alla quiete pubblica, compreso l'assetto territoriale nell'ambito urbano. Tali motivi imperativi, secondo la disciplina della Direttiva, giustificano restrizioni alle attività economiche liberalizzate.

In particolare, ai sensi della Direttiva, l'esercizio di una attività di servizi può essere subordinato a criteri di programmazione economica e/o alla verifica dell'esistenza di una domanda di mercato, ove si tratti di tutelare motivi imperativi di interesse generale, così come la previsione di una autorizzazione si può giustificare con tali motivi (artt. 11, comma 1, lettera e; 12, comma 1; 13, comma 1; 20, comma 1).

Il legislatore comunitario, dunque, pur manifestando una decisa contrarietà verso fenomeni di programmazione o pianificazione dei servizi, li ritiene comunque ammissibili in presenza dei predetti motivi imperativi di interesse generale. Dunque la normativa comunitaria - rileva la ricorrente -, pur ponendosi l'obiettivo di eliminare gli ostacoli e i vincoli all'esercizio di un'attività economica, ammette deroghe, a garanzia di interessi della collettività di rango primario.

Ciò sarebbe confermato dal fatto che la Corte di giustizia ha ritenuto che «le discipline nazionali che limitano l'apertura domenicale di esercizi commerciali costituiscono l'espressione di determinate scelte rispondenti alle peculiarità socio culturali nazionali e regionali» e che «spetta agli stati membri effettuare queste scelte, attenendosi alle prescrizioni del diritto comunitario» (Corte di giustizia CE 20 giugno 1996 C-418/93).

Secondo la ricorrente, le prescrizioni del diritto comunitario prevedono sempre un bilanciamento tra liberalizzazione ed i predetti motivi imperativi di interesse generale (è richiamata la sentenza della Corte di giustizia CE 20 giugno 1996 C-418/93), mentre la norma in esame non prevedrebbe alcun bilanciamento ponendosi così in contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., nella parte in cui impedisce qualsiasi norma regionale che possa imporre un limite all'apertura festiva e/o notturna, ancorché limitatissimo o circoscritto ad una parte molto ristretta del territorio di un dato comune, ad esempio per motivi di igiene, pubblica sicurezza, o di quiete pubblica.

Il predetto contrasto, secondo la ricorrente, si risolverebbe altresì in una immediata e diretta compressione delle potestà legislative regionali residuali in materia di commercio che di fatto sarebbero «azzerate».

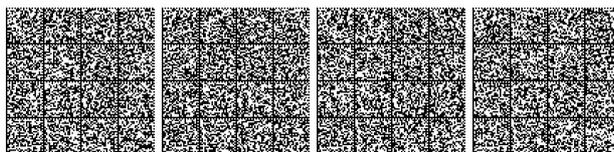
La norma statale violerebbe, pertanto, anche l'art. 117, quarto comma, Cost. in quanto al legislatore regionale è stata sottratta ogni possibilità di intervento nella disciplina degli orari degli esercizi commerciali (già esercitata dalla Regione con legge reg. 2 febbraio 2010, n. 6, recante «Testo Unico sul commercio»), a tutela di interessi pubblici che, invece, l'ordinamento comunitario in primis, ma anche l'ordinamento nazionale, hanno sempre tutelato.

Tale affermazione sarebbe coerente anche con l'orientamento della Corte costituzionale, formatosi sulle normative regionali in materia di commercio, che ha comunque riconosciuto la possibilità per il legislatore regionale di tener conto, nel disciplinare gli orari di chiusura e apertura degli esercizi commerciali, di particolari esigenze legate alla tutela di interessi pubblici. Al riguardo, viene citata la sentenza n. 288 del 2010, nella quale si evidenzia l'assenza di contrasto tra la legge regionale in materia di orari degli esercizi commerciali e «gli obiettivi delle norme statali che disciplinano il mercato, tutelano e promuovono la concorrenza», e si aggiunge che la normativa produce altresì «effetti pro-concorrenziali, sia pure in via marginale e indiretta, in quanto evita che vi possano essere distorsioni determinate da orari di apertura significativamente diversificati, in ambito regionale, nei confronti di esercizi commerciali omogenei».

Nella stessa sentenza si riconosce la legittimità di leggi regionali che operano differenziazioni, «anche con specifico riferimento alla dimensione dell'attività dell'esercente commerciale, al fine di tutelare la piccola e media impresa».

In conclusione, a parere della ricorrente, la liberalizzazione in materia di esercizi commerciali dovrebbe trovare un limite in interessi generali, cui si riferisce la Direttiva comunitaria. Invece la norma censurata liberalizza, senza ammettere eccezioni o deroghe, neanche con riferimento a specifiche esigenze di tutela dell'ordine pubblico, della quiete pubblica, della sicurezza, o di vita e lavoro della collettività locale. Verrebbe meno così anche la possibilità, per il legislatore regionale, di realizzare una ordinata distribuzione sul territorio e nel tessuto urbano delle attività imprenditoriali, nel rispetto, tra l'altro, del contesto sociale e della tutela dei soggetti economicamente più deboli.

In subordine, considerato l'eccezionale contrasto della normativa statale con i principi dell'ordinamento comunitario e con la Direttiva citata, la Regione chiede alla Corte, come giudice di ultima istanza, di sollevare una questione pregiudiziale dinanzi alla Corte di giustizia ai sensi dell'art. 267 del TFUE, «al fine di chiarire se la citata Direttiva in



materia di servizi debba essere interpretata nel senso che, con riferimento alle attività economiche liberalizzate, osti ad una normativa nazionale che escluda totalmente un intervento diretto ad introdurre limiti all'esercizio delle predette attività, anche laddove vi siano motivi imperativi di interesse generale».

Il legislatore statale, con la norma censurata, avrebbe anche ecceduto i limiti della propria competenza esclusiva in materia di tutela della concorrenza, di cui all'art. 117, comma 2, lettera e), Cost., ingerendosi nella competenza residuale della Regione in materia di commercio.

Al riguardo, la Regione ricorda che la Corte, con giurisprudenza costante (sono citate le sentenze n. 401 del 2007, n. 175 del 2005, n. 14 e n. 272 del 2004) ha riconosciuto alla materia della tutela della concorrenza il carattere della «trasversalità», da intendersi come attitudine ad intervenire in più settori anche molto diversi dell'ordinamento, influenzando così sulle competenze legislative esclusive o concorrenti regionali.

La trasversalità, pertanto, ben può toccare la materia del commercio ed è certamente possibile che il legislatore statale intervenga «in nome» della concorrenza in tale ambito. Tuttavia la Corte - osserva la ricorrente - ha più volte affermato che, proprio in considerazione della sua natura trasversale e funzionale, la tutela della concorrenza non è «illimitata». In particolare, si è riconosciuto (sentenza n. 430 del 2007) che «la “tutela della concorrenza”, proprio in quanto ha ad oggetto la disciplina dei mercati di riferimento di attività economiche molteplici e diverse, non è una “materia di estensione certa”, ma presenta i tratti “di una funzione esercitabile sui più diversi oggetti” ed è configurabile come “trasversale” (da ultimo, e per tutte, sentenza n. 401 del 2007), caratterizzata da una portata ampia (sentenza n. 80 del 2006)». Dunque, per la capacità di questa materia di influire anche su quelle di competenza regionale, si è ravvisata la necessità «di garantire che la riserva allo Stato della predetta competenza trasversale non vada oltre la “tutela della concorrenza” e sia in sintonia con l'ampliamento delle attribuzioni regionali disposto dalla revisione del Titolo V della parte seconda della Costituzione» (sentenze n. 175 del 2005, n. 272 del 2004 e n. 14 del 2004).

Ne conseguirebbe che la competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela della concorrenza non possa mai escludere del tutto la potestà legislativa regionale in materie di competenza concorrente o esclusiva della Regione, ma debba essere intrinsecamente contenuta e limitata.

L'intervento del legislatore statale che voglia assicurare nella materia del commercio la tutela della concorrenza, non può legittimamente determinare un sostanziale e completo svuotamento delle competenze regionali in uno dei segmenti principali di siffatta materia: quello che riguarda orari e giorni di apertura. La natura trasversale della materia «tutela della concorrenza» deve, quindi, esplicitarsi secondo rigorosi limiti, al fine di non vanificare le competenze regionali.

Il legislatore statale, nel caso di specie, eliminando ogni vincolo di orario per gli esercizi commerciali (e senza alcuna deroga, come visto) avrebbe «soppresso» la potestà legislativa regionale residuale in materia, travalicando i limiti della potestà legislativa esclusiva in materia di concorrenza, in violazione dell'art. 117, comma 2, lettera e), Cost.

Il legislatore statale, inoltre, eccedendo i limiti della propria potestà legislativa in materia di concorrenza, con la norma in esame, si sarebbe ingerito non solo nella competenza residuale della Regione in materia di commercio, ma anche nella competenza regionale concorrente in materia di «governo del territorio», in quanto la definizione degli orari e delle aperture degli esercizi commerciali sarebbe legata allo specifico assetto territoriale e, in particolare, a quello urbano.

La legge reg. 2 febbraio 2010, n. 6, recante «Testo unico delle leggi regionali in materia di commercio e fiere», all'art. 103, infatti, nel prevedere disposizioni di regolazione degli orari di apertura e chiusura degli esercizi commerciali, differenzia la predetta regolazione degli orari proprio in rapporto al territorio (centri storici, ecc.).

L'art. 31, comma 1, violerebbe, pertanto, anche il terzo comma dell'art. 117 Cost., con riferimento alla materia del governo del territorio.

Infine, a parere della Regione, risulterebbe violato anche il sesto comma dell'art. 117 Cost. in quanto, una volta stabilito che la disciplina degli orari di apertura e chiusura degli esercizi commerciali rientra nella materia del commercio di competenza legislativa residuale delle Regioni, alle stesse spetterebbe anche la potestà regolamentare, ai sensi dell'art. 117, sesto comma, Cost.

La norma statale censurata, ingerendosi nella competenza legislativa regionale in materia di commercio, avrebbe eliminato la possibilità di esercizio, da parte della Regione, della relativa potestà regolamentare, in violazione del citato art. 117, sesto comma, Cost.

Secondo la Regione, infatti, la completa liberalizzazione degli orari di apertura e chiusura degli esercizi commerciali priverebbe, in sostanza, la legislazione regionale del suo oggetto, risultando automaticamente abrogate le norme regionali che contengono la disciplina dei predetti orari. La norma statale, dunque, verrebbe ad incidere anche sulla competenza regolamentare dei Comuni in materia. Infatti, nella Regione Lombardia la legge reg. n. 6 del 2010 recante



il T.U. sul commercio ha previsto che gli orari di apertura e chiusura degli esercizi commerciali siano stabiliti sulla base delle indicazioni della Regione, contenute all'art. 103, e sulla base dei criteri adottati dai comuni, in attuazione delle indicazioni regionali.

Per effetto della predetta norma statale, dunque, essendo state svuotate le competenze legislative regionali in materia di orari, di riflesso, verrebbero meno anche le competenze regolamentari, sia della Regione che degli enti locali. Questo in un settore che tradizionalmente ha sempre visto la presenza, oltre che di leggi regionali, anche di regolamenti i quali, tenendo conto delle specificità locali, hanno potuto apprezzare, e dovranno poter apprezzare anche in futuro, se in determinati contesti, e per la tutela di primari interessi pubblici, si debbano porre regole ed almeno alcuni ragionevoli limiti al principio di una liberalizzazione «selvaggia» in tema di orari e giorni di chiusura degli esercizi commerciali.

5.1.- In data 8 maggio 2012 si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, chiedendo il rigetto del ricorso.

6.- Con ricorso notificato il 24 febbraio 2012 e depositato il successivo 2 marzo la Regione autonoma Sardegna ha impugnato, tra gli altri, l'art. 31, commi 1 e 2, del d.l. n. 201 del 2011, per violazione degli artt. 3 e 117 Cost. e 3, 4 e 5 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna).

La ricorrente ritiene che le norme impugnite siano lesive della competenza normativa residuale della Regione in materia di commercio ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost., nel cui ambito la medesima Regione ha, peraltro, già approvato la legge regionale 18 maggio 2006, n. 5, recante «Disciplina generale delle attività commerciali». In tal senso sono richiamate le sentenze della Corte costituzionale che hanno detto che «la disciplina degli orari degli esercizi commerciali rientra nella materia «commercio» di competenza esclusiva residuale delle Regioni (sentenze n. 288 del 2010 e n. 350 del 2008).

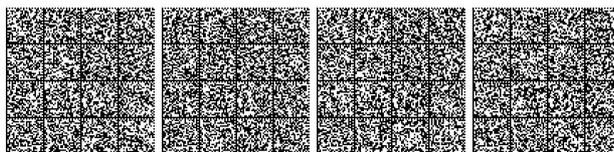
Sulla base di tali sentenze sarebbe chiara, a parere della ricorrente, la lesività del primo comma dell'art. 31 del decreto-legge impugnato, per violazione degli artt. 117, quarto comma, Cost. Il legislatore statale non potrebbe neanche invocare, a fondamento della legittimità dell'articolo censurato, l'attribuzione della competenza legislativa esclusiva nella materia «tutela della concorrenza», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. perché la norma impugnata non regola l'accesso al commercio e, con esso, la competizione degli operatori commerciali, non elimina barriere all'ingresso nel mercato, né di tipo soggettivo, correlate ai requisiti personali e professionali del commerciante, né di tipo oggettivo, correlate (ad esempio) al contingentamento dell'offerta, né elimina alcun onere relativo allo svolgimento dell'attività commerciale, né, infine, incide sulle intese restrittive della concorrenza tra imprese, sull'abuso di posizione dominante o, ancora, sulla fissazione anticoncorrenziale del livello dei prezzi. In definitiva, l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. sarebbe stato erroneamente invocato a fondamento normativo della disposizione in esame.

La ricorrente ritiene che anche il comma 2 dell'art. 31 del d.l. n. 201 del 2011, nella parte in cui limita i motivi che giustificano la possibilità di introdurre vincoli all'apertura di nuovi esercizi commerciali solamente alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, e dei beni culturali, violi le attribuzioni della Regione autonoma Sardegna, in particolare gli artt. 3 e 117 Cost., nonché gli artt. 3, 4 e 5 dello statuto di autonomia della Regione Sardegna.

La Regione, in assenza del vincolo posto dalla norma impugnata, potrebbe infatti individuare, nell'esercizio delle competenze legislative attribuite dagli artt. 3, 4 e 5 dello statuto di autonomia e nel rispetto della disciplina comunitaria, altri motivi imperativi d'interesse generale conformi al diritto comunitario cui subordinare l'apertura degli esercizi commerciali. Sarebbe dunque irragionevole e in violazione dell'art. 3 Cost., in combinato disposto con gli altri parametri sopra indicati, precludere alla Regione di far valere questi motivi ulteriori.

A questo proposito, la ricorrente ricorda che la disposizione in esame non tiene conto, al fine di determinare lo spazio residuo per l'intervento regionale, di finalità già ritenute meritevoli di tutela dallo Stato con l'art. 6, comma 1, lettere da a) a e), del d.lgs. n. 114 del 1998, quali, in particolare: la «realizzazione di una rete distributiva che, in collegamento con le altre funzioni di servizio, assicuri la migliore produttività del sistema e la qualità dei servizi da rendere al consumatore»; «l'equilibrato sviluppo delle diverse tipologie distributive»; la compatibilità dell'impatto «territoriale e ambientale degli insediamenti commerciali con particolare riguardo a fattori quali la mobilità»; il traffico e l'inquinamento e la valorizzazione della 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»; la salvaguardia e la riqualificazione dei «centri storici anche attraverso il mantenimento delle caratteristiche morfologiche degli insediamenti e il rispetto dei vincoli relativi alla tutela del patrimonio artistico ed ambientale»; la salvaguardia e la riqualificazione della «rete distributiva nelle zone di montagna, rurali ed insulari anche attraverso la creazione di servizi commerciali polifunzionali e al fine di favorire il mantenimento e la ricostituzione del tessuto commerciale».

Infine, in base all'art. 117, quinto comma, Cost. lo Stato avrebbe dovuto tenere in debito conto le competenze della Regione autonoma Sardegna, al fine di attuare la normativa comunitaria.



6.1.- In data 4 aprile 2012 si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, chiedendo il rigetto del ricorso con le medesime argomentazioni svolte negli atti di costituzione relativi ai ricorsi della Regione Piemonte e della Regione Lazio.

7.- Con ricorso notificato il 23 febbraio 2012 e depositato il successivo 5 marzo la Regione Toscana ha impugnato l'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011, per violazione degli artt. 117, quarto comma, e 118 Cost.

La Regione premette che la norma impugnata introduce alcune modificazioni alla lettera d-bis) dell'art. 3 del d.l. n. 223 del 2006, avente ad oggetto la disciplina degli orari e dei giorni di apertura degli esercizi commerciali.

Tale ultima disposizione era già stata modificata dall'art. 35, comma 6, del d.l. n. 98 del 2011, norma che era stata oggetto anch'essa di impugnazione da parte della Regione Toscana.

La precedente versione della lettera d-bis) dell'art. 3 del d.l. n. 223 del 2006 sopra citato prevedeva che le attività commerciali, come individuate dal d.lgs. n. 114 del 1998, nonché le attività di somministrazione di alimenti e bevande, dovessero essere svolte senza il limite, tra gli altri, del «rispetto degli orari di apertura e di chiusura, l'obbligo della chiusura domenicale e festiva, nonché quello della mezza giornata di chiusura infrasettimanale dell'esercizio ubicato nei comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte» (comma 6). Era previsto, inoltre, (al successivo comma 7) che le Regioni e gli enti locali dovessero adeguare le proprie disposizioni legislative e regolamentari entro il 31 dicembre 2011.

A parere della ricorrente, la modifica introdotta dalla norma in questa sede impugnata non avrebbe inciso sul termine entro il quale le Regioni dovevano adeguare le proprie disposizioni legislative alla novella introdotta dal legislatore statale.

L'art. 31 avrebbe, invece, disciplinato il diverso profilo relativo all'avvio di nuove attività commerciali, che non può più essere sottoposto a contingenti limiti territoriali e/o altri vincoli di qualsiasi natura, eccetto i vincoli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori e dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano e dei beni culturali, ed avrebbe previsto, con riferimento a detta disciplina, il termine dei novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione n. 214 del 2011, per l'adeguamento delle Regioni.

La Regione Toscana, successivamente all'entrata in vigore della legge di conversione del decreto legge contenente la norma oggetto del presente giudizio, ma entro il termine prescritto dal precedente art. 35, comma 7, d.l. n. 98 del 2011, è nuovamente intervenuta sulla disciplina degli orari di apertura degli esercizi commerciali con gli artt. 88 e 89 della legge regionale 27 dicembre 2011, n. 66 (Legge finanziaria per l'anno 2012), che hanno sostituito gli artt. 80 e 81 della legge regionale 7 febbraio 2005, n. 28 (Codice del commercio. Testo Unico in materia di commercio in sede fissa, su aree pubbliche, somministrazioni di alimenti e bevande, vendita della stampa quotidiana e periodica e distribuzione di carburanti), nel rispetto dei principi nazionali.

In particolare, il nuovo art. 80 non distingue tra comuni turistici e non, e neppure contiene alcun riferimento alle fasce orarie entro cui tenere aperti i negozi (con possibilità, quindi, di programmare aperture notturne); inoltre, i limiti alle ore giornaliere e alle aperture domenicali e festive sono derogabili dal Comune, senza specifica motivazione, previa concertazione con le parti sociali interessate (commi 1 e 2, per gli orari di apertura, e commi 5 e 6, nonché commi 7 e 8 per le chiusure domenicali e festive).

La Regione Toscana ritiene, pertanto, di aver disciplinato, con la legge reg. n. 66 del 2011, la materia degli orari e giornate di apertura degli esercizi commerciali non ponendo sostanzialmente ulteriori limiti per l'accesso al mercato, ma limitandosi a regolamentare aspetti propri inerenti la materia del commercio e, comunque, rispettando i nuovi orientamenti espressi dal legislatore statale in materia.

Secondo la ricorrente, pertanto, non sussisterebbe alcun contrasto tra le due richiamate normative (art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011 e artt. 80 e 81 della legge reg. n. 66 del 2011).

Il ricorso, è, quindi proposto, solo in via cautelativa, nel caso in cui l'art. 31, comma 1, sopra citato fosse interpretato nel senso di precludere qualsiasi intervento legislativo regionale in materia di orario degli esercizi commerciali.

Secondo la Regione Toscana, nell'ipotesi in cui la disciplina statale in esame dovesse essere intesa nel senso di impedire ogni intervento regolativo della materia da parte delle Regioni, si evidenzerebbe il contrasto con l'art. 117, quarto comma, Cost. per violazione delle competenze regionali in materia di commercio, nonché delle relative attribuzioni amministrative ai sensi dell'art. 118 Cost.

La Corte costituzionale ha, infatti, più volte affermato che la regolamentazione degli orari e/o delle giornate di apertura degli esercizi commerciali rientra nella materia del commercio, di competenza residuale delle Regioni (si richiamano le sentenze n. 150 del 2011, n. 288 del 2010 e n. 350 del 2008).



La Regione afferma che non può essere a tal proposito condivisa la tesi della Presidenza del Consiglio secondo cui la disciplina in esame troverebbe fondamento nei titoli di competenza statale relativamente alla materie di tutela della concorrenza e di determinazione dei livelli minimi nel settore della distribuzione commerciale, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettere *e*) ed *m*), Cost.

Le misure legislative di tutela della concorrenza, per la ricorrente, hanno, infatti, ad oggetto gli atti ed i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati e quelle di promozione che mirano ad aprire un mercato o a consolidarne l'apertura eliminando barriere all'entrata (si citano le sentenze n. 63 del 2008 e n. 430 del 2007).

Nel caso di specie, non si ravviserebbero esigenze di tutela della concorrenza, posto che non si interviene per eliminare situazioni di squilibrio esistenti tra gli operatori del settore, come affermato anche dalla Corte costituzionale (è citata la sentenza n. 288 del 2010).

Si precisa, nel ricorso, che la Corte ha già riconosciuto la legittimità di leggi regionali che operano delle differenziazioni, anche con specifico riferimento alla dimensione dell'attività dell'esercente commerciale, al fine di tutelare la piccola e media impresa. In particolare, si è ritenuto legittimo tutelare (sia pure con riferimento a censure relative agli artt. 3 e 41 Cost.) «l'esigenza di interesse generale - peraltro espressamente richiamata dal citato art. 6, comma 1, lettera *f*), del d.lgs. n. 114 del 1998 - di riconoscimento e valorizzazione del ruolo delle piccole e medie imprese già operanti sul territorio regionale» (sentenza n. 64 del 2007).

Si assume, infine, che una volta stabilito che la disciplina degli orari degli esercizi commerciali é ascrivibile alla materia «commercio», di cui all'art. 117, quarto comma, Cost., non risulta di per sé lesiva di parametri costituzionali la scelta del legislatore regionale di regolamentare il settore operando delle differenziazioni non solo in relazione alla dimensione dell'esercizio commerciale, ma anche, come si è detto, tenendo conto di altri fattori, tra i quali il settore merceologico di appartenenza e gli effetti sull'occupazione.

D'altra parte, sostenere che i presunti obiettivi concorrenziali perseguiti dalle norme statali citate prevalgano sulla potestà regionale in materia di commercio, significherebbe, ad avviso della Regione, esautorare totalmente la competenza regionale in questo ambito.

Se é vero, infatti, che, è precluso alle Regioni, pur nell'esercizio di una propria competenza legislativa esclusiva, porre ostacoli alla concorrenza, è altrettanto vero che «poiché la materia commercio può intersecarsi con quella "tutela della concorrenza", riservata alla competenza legislativa dello Stato, le Regioni, nell'esercizio di tale loro competenza, possono dettare una disciplina che determini anche effetti pro-concorrenziali perché altrimenti il carattere trasversale e potenzialmente omnicomprensivo della materia "tutela della concorrenza" finirebbe con lo svuotare del tutto le nuove competenze regionali attribuite dal legislatore costituente (sentenze n. 288 del 2010, n. 283 del 2009, n. 431 e n. 430 del 2007)»: in tal senso, la sentenza n. 150 del 2011.

Inoltre, la norma impugnata non sarebbe volta a promuovere la concorrenza tra i diversi soggetti del mercato in quanto non interverrebbe a rimuovere disparità di trattamento preesistenti tra gli operatori, effettivi o potenziali, di un determinato mercato, anzi, a ben vedere accentuerebbe le discriminazioni tra i piccoli e medi esercenti e la grande distribuzione.

In altri termini, le nuove regole statali altererebbero quella parità di condizione e di pari opportunità (che é alla base della concorrenza), tra esercenti della grande distribuzione e piccoli e/o medi esercenti, i quali ultimi non possono competere, con i nuovi orari e aperture nei giorni festivi, con i grandi centri commerciali non avendo i mezzi per usufruire delle nuove regole, con aperture incondizionate che determinano costi aggiuntivi, per il personale, per la vigilanza e per la gestione degli immobili.

In ogni caso, per la ricorrente, anche a voler ammettere il carattere pro-concorrenziale dell'art. 31 in esame, questo non potrebbe determinare un totale svuotamento delle competenze regionali in materia di commercio, come invece avverrebbe nel caso in cui lo stesso art. 31 in oggetto venisse interpretato nel senso di precludere qualsiasi intervento legislativo regionale in materia di orari di negozi.

È noto infatti che - in base al pacifico orientamento della Corte costituzionale al riguardo - l'intervento del legislatore statale in materia di tutela della concorrenza, proprio in quanto materia trasversale che incide su diversi ambiti (anche estranei alla competenza dello Stato), è legittimo solo se contenuto entro i limiti dei canoni di adeguatezza e proporzionalità.

In particolare, la Regione richiama la sentenza n. 272 del 2004 (confermata dalla sentenza n. 345 del 2004), secondo cui una norma statale che imponesse una disciplina tanto dettagliata e vincolante da risultare non proporzionata rispetto all'obiettivo della tutela della concorrenza costituirebbe una illegittima compressione dell'autonomia regionale.



Il fatto che la materia della regolamentazione degli orari e giornate di apertura degli esercizi commerciali non rilevi ai fini della tutela della concorrenza sarebbe confermato anche dal diritto comunitario.

Secondo la ricorrente «Il Trattato CE, infatti, agli artt. 49 e 56 del Trattato (rispettivamente ex artt. 43 e 49), in materia di attività di imprese si preoccupa di sancire le seguenti libertà fondamentali: libera circolazione di merci, persone, servizi e capitali e libertà di stabilimento. In particolare, per quanto qui interessa, quest'ultima è tesa a garantire l'accesso e l'esercizio di un'attività economica in un Paese dell'UE diverso da quello di origine. È dunque evidente che tale libertà garantita dal Trattato non riguarda in alcun modo l'aspetto dell'orario degli esercizi commerciali. In particolare, non vengono neppure in rilievo le finalità di tutela della concorrenza così come definite a livello comunitario, agli artt. da 101 a 106 del Trattato (ex artt. da 81 a 86): a riguardo la Corte di giustizia, proprio con riferimento a normative degli stati membri che regolavano l'apertura domenicale degli esercizi commerciali ha riconosciuto “che le normative in questione perseguivano un obiettivo legittimo alla luce del diritto comunitario. Invero, le discipline nazionali che limitano l'apertura domenicale di esercizi commerciali costituiscono l'espressione di determinate scelte, rispondenti alle peculiarità socioculturali nazionali o regionali. Spetta agli Stati membri effettuare queste scelte attenendosi alle prescrizioni del diritto comunitario, in particolare al principio di proporzionalità” (confronta sentenza del 16 dicembre 1992 - Causa C-169/91)».

Inoltre la Corte di giustizia UE in merito ad una legge regionale del Lazio recante disciplina dell'orario, dei turni e delle ferie delle farmacie aperte al pubblico, avrebbe ribadito l'estraneità di detta normativa all'ambito di applicazione dei principi in materia di libertà di stabilimento e di libera circolazione dei servizi (ex artt. 43 e 49 del Trattato CE), affermando esplicitamente che «l'interpretazione dell'art. 49 CE [...] non è pertinente ai fini della soluzione della causa principale» e che «l'esercizio del diritto di stabilimento sancito dall'art. 43 CE non è in questione nella causa principale» (sentenza del 1° luglio 2010 causa C-393/08).

Inoltre, con la stessa sentenza, la Corte di giustizia ha affermato che «le altre disposizioni del diritto comunitario in materia di concorrenza di cui il giudice del rinvio chiede l'interpretazione, in particolare gli artt. 81 CE e 86 CE, risultano, del pari, manifestamente inapplicabili in un contesto quale quello del procedimento principale».

Secondo la ricorrente non può ritenersi utilmente invocata, a fondamento della legittimità costituzionale dell'art. 31, comma 1, in parola, neanche la materia di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost.

Anche in questo caso la Regione richiama la giurisprudenza della Corte costituzionale con la quale si è avuto modo di chiarire che: «nell'attività posta in essere dai centri di telefonia sono rinvenibili alcuni degli elementi tipici degli esercizi commerciali, tant'è vero, ad esempio, che l'art. 6 della legge regionale in questione si occupa proprio degli orari e delle modalità di esercizio di tale attività (profili ascrivibili alla materia del “commercio”: si vedano le sentenze n. 243 del 2005 e n. 76 del 1972). [...] Non è invece pertinente, in questa sede, l'evocazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione, in quanto la disciplina regionale dei centri di telefonia non incide sulla 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» (sentenza n. 168 del 2008).

Infine, a ulteriore conferma della sua tesi, la ricorrente richiama la sentenza della Corte costituzionale n. 150 del 2011, con la quale è stato ribadito espressamente che «la disciplina degli orari degli esercizi commerciali rientra nella materia “commercio” (sentenze n. 288 del 2010 e n. 350 del 2008), di competenza esclusiva residuale delle Regioni, ai sensi del quarto comma dell'art. 117 Cost., e che “il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'art. 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59), [...] si applica, ai sensi dell'art. 1, comma 2, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), soltanto alle Regioni che non abbiano emanato una propria legislazione nella suddetta materia” (sentenze n. 288 e n. 247 del 2010, ordinanza n. 199 del 2006)».

Da quanto sopra esposto sarebbe, pertanto, evidente che l'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011, ove fosse interpretato come preclusivo di ogni intervento regionale di regolamentazione in materia di orari e/o giornate di apertura degli esercizi commerciali, risulterebbe lesivo della competenza regionale costituzionalmente garantita in materia di commercio, in violazione dell'art. 117, quarto comma, e dell'art. 118 Cost.

7.1.- In data 15 maggio 2012 si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato chiedendo il rigetto del ricorso.

8.- Con ricorso notificato il 25 febbraio 2012 e depositato il successivo 5 marzo, la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha impugnato l'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011, per violazione degli artt. 3, 117, secondo, terzo e quarto comma, 118, primo comma, Cost. o, qualora ritenuto più favorevole, dell'art. 4 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia)



La Regione, dopo aver riportato il contenuto della norma impugnata, precisa che l'art. 1, comma 1-*bis*), del d.l. n. 223 del 2006 dispone che «le disposizioni di cui al presente decreto si applicano alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano in conformità agli statuti speciali e alle relative norme di attuazione». Tuttavia osserva che dalla prima parte del comma 1 si potrebbe ricavare la pretesa della norma di vincolare anche le Regioni a statuto speciale.

La ricorrente fa notare che né il d.l. n. 223 del 2006 né il d.l. n. 201 del 2011 - pur prevalendo sulle precedenti disposizioni incompatibili - abrogano specificamente le disposizioni precedentemente dettate dal d.lgs. n. 114 del 1998, che aveva ad oggetto la riforma della disciplina relativa al settore del commercio.

Le regole generali, valide per tutti gli esercizi commerciali, erano dettate dall'art. 11 del citato d.lgs. n. 114 del 1998, che prevedeva un forte coinvolgimento dei Comuni e delle associazioni di categoria nella regolamentazione degli orari di apertura e chiusura al pubblico degli esercizi commerciali.

Una disciplina specifica era invece dettata per le località turistiche e le città d'arte dall'art. 12, comma 1, il quale disponeva (o, secondo la Regione, ancora dispone, non essendo stato espressamente abrogato) che «nei comuni ad economia prevalentemente turistica, nelle città d'arte o nelle zone del territorio dei medesimi, gli esercenti determinano liberamente gli orari di apertura e di chiusura e possono derogare dall'obbligo di cui all'articolo 11, comma 4».

Dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, prosegue la ricorrente, la materia del commercio è divenuta di competenza residuale delle Regioni, la cui legislazione ha apportato rilevanti modifiche al sistema del d.lgs. n. 114 del 1998, nel senso di una più ampia libertà degli esercenti nella determinazione degli orari.

In particolare, viene fatto osservare che la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha dettato una disciplina completa della materia con la legge reg. 5 dicembre 2005, n. 29 (Normativa organica in materia di attività commerciali e di somministrazione di alimenti e bevande. Modifica alla legge regionale 16 gennaio 2002, n. 2, Disciplina organica del turismo), che, al capo IV del Titolo II dedicato al Commercio in sede fissa, disciplina gli orari degli esercizi commerciali.

La disciplina regionale ha sempre mantenuto un quadro normativo di favore per la libera determinazione dell'esercente, bilanciato, però, con altri valori in gioco, anch'essi tutelati dalla Costituzione, quali: tutela dei lavoratori (artt. 4, 35 e 117, comma terzo), tutela della salute (artt. 32 e 117, terzo comma), tutela di una ordinata convivenza (art. 2) e, anche, tutela della libertà religiosa (art. 19) e dell'interesse delle popolazioni - e degli stessi lavoratori del settore commerciale - a vivere certe giornate e certi momenti della giornata in quel particolare clima civile e spirituale che deriva dalla sospensione delle attività commerciali, e che costituisce esso stesso un valore protetto.

Tali valori rientrano nelle competenze regionali, o espressamente (la sanità e la tutela del lavoro: art. 117, terzo comma, Cost.) o in via residuale, o come generali valori costituzionali da rispettare in tutte le materie di competenza, a partire ovviamente dalla disciplina del commercio.

La Regione ricorda che in altri paesi europei tali valori hanno trovato riconoscimento in esplicite regole, talora addirittura di livello costituzionale: ad esempio, l'art. 140 Grundgesetz - attraverso il richiamo dell'art. 139 Cost. dell'11 agosto 1919 (Costituzione di Weimar) - sancisce che «la domenica e i giorni festivi riconosciuti dallo Stato rimangono protetti come giorni di riposo lavorativo e di elevazione spirituale», e su tale base la Corte costituzionale tedesca nel 2004 ha fondato la legittimità e la necessità di una regolazione restrittiva dell'apertura dei negozi.

La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia rammenta di essere dotata di competenza regionale piena in materia di commercio, ai sensi dell'art. 4, numero 6, dello statuto speciale o, qualora ritenuto più favorevole, dell'art. 117, quarto comma, Cost. (in forza dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante «Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione»).

La ricorrente ritiene che la totale liberalizzazione degli orari, senza alcuna considerazione dei valori costituzionali concorrenti, ecceda i limiti della potestà legislativa statale in materia di tutela della concorrenza, violi i principi di proporzionalità e i valori costituzionali così trascurati ed invada l'ambito in cui spetta alla Regione dettare una disciplina degli orari commerciali che tenga conto anche dei predetti valori concorrenti.

Viene ribadito che la materia degli orari dei negozi rientra nella potestà legislativa delle Regioni, come è stato più volte espressamente confermato dalla Corte costituzionale (sono menzionate le sentenze n. 150 del 2011, n. 288 e n. 247 del 2010).

La Regione ricorrente afferma di essere consapevole che il solo richiamo alla giurisprudenza costituzionale sul commercio non basta a fondare l'illegittimità costituzionale della normativa impugnata, in quanto occorre anche dimostrare che lo Stato non possiede, in relazione ad essa, un legittimo titolo costituzionale di intervento.



I titoli da prendere in considerazione sono espressamente enunciati nel testo in cui l'impugnata disposizione è inserita, cioè nell'art. 3, comma 1, del decreto-legge n. 223 del 2006, secondo il quale gli oggetti ai quali tale comma si riferisce sono disciplinati «ai sensi delle disposizioni dell'ordinamento comunitario in materia di tutela della concorrenza e libera circolazione delle merci e dei servizi ed al fine di garantire la libertà di concorrenza secondo condizioni di pari opportunità ed il corretto ed uniforme funzionamento del mercato, nonché di assicurare ai consumatori finali un livello minimo ed uniforme di condizioni di accessibilità all'acquisto di prodotti e servizi sul territorio nazionale, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettere e) ed m)».

La Regione fa ulteriormente notare che l'inserimento degli orari in questo contesto normativo è frutto di un ripensamento: tanto è vero che proprio dalla assenza di esso aveva tratto argomento la Corte, nella sentenza n. 150 del 2011, per confermare a contrario l'appartenenza della materia alla disciplina del commercio.

In ogni modo, così come la constatazione che la disciplina degli orari appartiene alla materia del commercio non chiude il problema del rapporto con la tutela della concorrenza (avendo tale materia, «dato il suo carattere "finalistico", anche una portata più generale e trasversale, non preventivamente delimitabile, che deve essere valutata in concreto al momento dell'esercizio della potestà legislativa sia dello Stato che delle Regioni nelle materie di loro rispettiva competenza» (sentenza 150 del 2011); così l'attrazione degli orari tra le materie "influenzate" dalla concorrenza non legittima automaticamente ogni intervento statale nella materia del commercio.

La Regione sottolinea, ai fini del giudizio sull'art. 31, comma 1, che la Corte costituzionale, nel valutare l'effetto della sostituzione di una disciplina che consentiva una più ampia apertura domenicale rispetto ad una disciplina più restrittiva, ne ha bensì riconosciuto un effetto proconcorrenziale, ma lo ha qualificato marginale e indiretto.

Secondo la ricorrente, è evidente che la totale liberalizzazione degli orari dei negozi, e la sostanziale interdizione per le Regioni di dettare in relazione ad essi qualunque regola limitativa, non ha nulla a che fare con la tutela della concorrenza intesa come parità di condizione tra imprese nell'accesso al mercato: dato che la disciplina degli orari vale allo stesso modo per tutte le imprese che si trovino nelle situazioni indicate dalle norme.

Del resto, è pacifico che il diritto dell'Unione europea non esclude affatto una ragionevole disciplina degli orari, che viene rimessa alla sensibilità ed alle esigenze degli Stati membri.

Al contrario, la supposta misura di tutela della concorrenza, per il suo effetto di totale deregolazione, si tradurrebbe in un fattore distorsivo, in quanto scorrettamente avvantaggerebbe gli operatori maggiori, che per la ampiezza e complessità della loro organizzazione sono in grado di mantenere l'apertura per sette giorni su sette e per un orario non limitato (se non dalla convenienza), rispetto agli operatori familiari o comunque minori, che, per limiti di personale, non potrebbero competere neppure sottoponendosi ad un regime di autosfruttamento, che del resto contraddirebbe il diritto costituzionale al riposo.

In questa situazione, la forzosa deregolamentazione operata dallo Stato e la connessa interdizione di dettare qualunque disciplina che in termini di ragionevolezza bilanci il valore della promozione delle attività commerciali con gli altri valori concorrenti e costituzionalmente tutelati, come sopra enunciati e come riconosciuti anche in sede europea (e rientranti nelle competenze regionali), violerebbe al tempo stesso i principi e le regole costituzionali che custodiscono tali valori, i principi di autonomia delle Regioni e delle comunità, come espressi dall'art. 117, terzo e quarto comma, Cost. e dal principio di sussidiarietà (dato che si impedisce al livello istituzionale più adeguato, che è senz'altro quello locale, di valutare caso per caso e periodo per periodo quale sia la migliore regolazione degli orari).

In altri termini, la competenza legislativa delle Regioni nella disciplina del commercio sarebbe espropriata ed annullata in una parte rilevante, senza una ragione di cogente e proporzionata tutela del bene affidato alla competenza statale.

La norma in questione violerebbe persino la competenza finalistica statale in materia di tutela della concorrenza, se è vero che compito di tale tutela è di produrre una regolazione che consenta una competizione corretta tra le diverse imprese, e di impedire che la mancanza di qualunque regola produca la sopravvivenza dei soli operatori maggiori, a prescindere dalla qualità della loro offerta commerciale.

Sarebbero, dunque, violati il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., l'art. 117, secondo, terzo e quarto comma, nonché l'art. 118, primo comma, Cost.

Infine, la ricorrente osserva che la normativa contestata non potrebbe essere giustificata neppure ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., come presunto «livello essenziale» delle «prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale». Non si tratterebbe, infatti, di una "prestazione", più di quanto non lo sia qualunque altra regolazione; e sarebbe inoltre evidente che i diritti civili e sociali dei



ciudadini e degli interessati non subiscono alcuna lesione da una ragionevole disciplina dell'orario dei negozi, mentre al contrario può determinare una lesione una situazione di totale deregolamentazione, che semmai impedisce una razionale organizzazione dei tempi dei propri acquisti.

8.1.- In data 11 maggio 2012 si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, chiedendo il rigetto del ricorso.

9.- In prossimità dell'udienza le Regioni Toscana, Sardegna, Veneto e Friuli-Venezia Giulia, hanno presentato memorie con le quali hanno ribadito le ragioni a sostegno dell'illegittimità costituzionale della norma impugnata, insistendo per l'accoglimento del ricorso.

10.- L'Avvocatura dello Stato, sempre in prossimità dell'udienza, ha presentato memorie con le quali ha ribadito le proprie argomentazioni a sostegno dell'infondatezza dei ricorsi delle Regioni Lazio e Sardegna.

### *Considerato in diritto*

1.- Le Regioni Piemonte, Veneto, Sicilia, Lazio, Lombardia, Sardegna, Toscana e Friuli-Venezia Giulia con distinti ricorsi, rispettivamente contrassegnati con i numeri 19, 29, 39, 44, 45, 47, 49 e 50 del registro ricorsi dell'anno 2012, hanno promosso, in via principale, varie questioni di legittimità costituzionale, tra cui alcune relative all'articolo 31, comma 1, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, denunciato per contrasto con gli articoli 3, 117, primo, secondo, terzo, quarto e sesto comma, e 118 della Costituzione, nonché in relazione al principio di leale collaborazione.

La Regione siciliana lamenta anche la lesione ad opera della norma sopra indicata dell'art. 14, lettere *d)* ed *e)*, del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana); la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia dell'art. 4 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia).

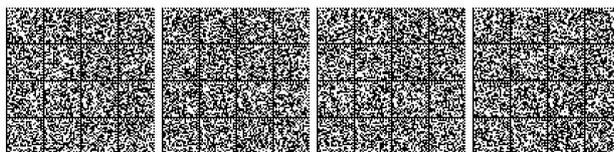
L'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011 modifica la lettera *d-bis)* dell'art. 3, comma 1, del decreto-legge 14 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248 - lettera introdotta dall'art. 35, comma 6, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111 - eliminando dal precedente testo le parole «in via sperimentale» e «dell'esercizio ubicato nei comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte».

L'art. 3, comma 1, del d.l. n. 223 del 2006, nel dettare le regole di tutela della concorrenza nel settore della distribuzione commerciale - al dichiarato fine di garantire condizioni di pari opportunità ed il corretto ed uniforme funzionamento del mercato, nonché di assicurare ai consumatori finali un livello minimo ed uniforme di condizioni di accessibilità all'acquisto di prodotti e servizi sul territorio nazionale - individua gli ambiti normativi per i quali espressamente esclude che lo svolgimento di attività commerciali possa incontrare limiti e prescrizioni.

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

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

Secondo le Regioni ricorrenti, la norma impugnata violerebbe l'art. 117, quarto comma, Cost. che riserva alla regione la competenza legislativa nella materia del commercio, non costituendo detta norma né adeguamento dell'ordinamento interno al diritto dell'Unione europea né esercizio di competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettere *e)* ed *m)*, Cost.



Le Regioni autonome Sicilia, Sardegna e Friuli-Venezia Giulia evocano come parametri anche quelli dei rispettivi statuti di autonomia che attribuiscono loro la competenza esclusiva nella materia del commercio, se ritenuti più favorevoli rispetto all'art. 117, quarto comma, Cost.

La Regione Piemonte lamenta anche la violazione del principio di leale collaborazione in quanto l'interferenza con la materia regionale del commercio avrebbe richiesto la previsione di un'intesa con la Conferenza Stato-Regioni.

La Regione Piemonte censura la norma anche in relazione all'art. 77 Cost. perché mancherebbero i presupposti per la decretazione d'urgenza.

Anche la Regione Lazio lamenta la lesione del principio di leale collaborazione perché, pur spettando alle regioni l'esercizio della competenza legislativa in materia di commercio, nel caso in esame esse non sono state minimamente coinvolte in alcun livello del procedimento di adozione della normativa statale.

Inoltre, sempre secondo la Regione Lazio, la norma impugnata violerebbe anche l'art. 3 Cost. per la disparità di posizione e di condizione che determina tra le grandi distribuzioni ed i piccoli commercianti.

Le Regioni Veneto, Lombardia e Toscana ritengono che la norma violi anche l'art. 118 Cost. perché precluderebbe alle regioni l'esercizio della propria autonomia amministrativa nella materia in oggetto e la possibilità di attribuire funzioni amministrative ai comuni.

Secondo la Regione Lombardia, la norma violerebbe l'art. 117, primo comma Cost., ponendosi in contrasto con i principi generali dell'ordinamento comunitario in materia di libera circolazione dei servizi, nonché con la disciplina di cui alla Direttiva 2006/123/CE che, nel dettare norme in favore della massima liberalizzazione delle attività economiche, contempla delle eccezioni non previste dal legislatore statale.

In subordine, la Regione Lombardia, considerato l'eccezionale contrasto della normativa statale con la «direttiva servizi», chiede alla Corte, come giudice di ultima istanza, di sollevare una questione pregiudiziale dinanzi alla Corte di giustizia ai sensi dell'art. 267 del TFUE al fine di chiarire «se la citata Direttiva in materia di servizi debba essere interpretata nel senso che, con riferimento alle attività economiche liberalizzate, osti ad una normativa nazionale che escluda totalmente un intervento diretto ad introdurre limiti all'esercizio delle predette attività, anche laddove vi siano motivi imperativi di interesse generale».

A parere della Regione Lombardia risulterebbero violati anche l'art. 117, terzo comma, Cost. in relazione alla materia del «governo del territorio» anch'essa coinvolta, sotto il profilo dell'assetto territoriale e urbano, dalla disciplina degli orari degli esercizi commerciali, e il sesto comma dell'art. 117 Cost. in quanto, una volta stabilito che la disciplina degli orari di apertura e chiusura degli esercizi commerciali rientra nella materia del commercio di competenza legislativa residuale delle regioni, alle stesse spetta anche la potestà regolamentare.

La sola Regione autonoma Sardegna solleva questione di legittimità costituzionale anche del comma 2 dell'art. 31 del d.l. n. 201 del 2011, nella parte in cui prevede che i motivi che giustificano la possibilità di introdurre limiti alla libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio siano solamente la tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, e dei beni culturali, in relazione agli artt. 3 e 117 Cost., nonché, se ritenuti più favorevoli, agli artt. 3, 4 e 5 del proprio statuto di autonomia.

Secondo la ricorrente, tale norma, precludendo ogni possibilità di intervento regionale volto all'individuazione di altri motivi imperativi d'interesse generale conformi al diritto comunitario cui subordinare l'apertura degli esercizi commerciali, violerebbe le attribuzioni della Regione autonoma Sardegna.

2.- Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dalla Avvocatura generale dello Stato, concludendo per l'infondatezza delle censure.

Tale costituzione, in relazione ai ricorsi delle Regioni Veneto, Sicilia, Lombardia, Toscana e Friuli-Venezia Giulia, è inammissibile.

In tutti questi casi, infatti, il Presidente del consiglio dei ministri si è costituito oltre il termine perentorio stabilito dall'art. 19, comma 3, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

3.- Stante la connessione esistente tra i predetti ricorsi, i relativi giudizi possono essere riuniti per essere decisi con un'unica pronuncia, la quale avrà ad oggetto esclusivamente le questioni di legittimità costituzionale delle disposizioni legislative sopra indicate, essendo riservata ad altre decisioni la valutazione delle restanti questioni sollevate coi medesimi ricorsi dalle sopraindicate Regioni.

3.1.- Va precisato che la Regione Piemonte ha impugnato il decreto-legge mentre le altre Regioni hanno impugnato la legge di conversione, che lo ha convertito, per ciò che riguarda la norma impugnata, senza modificazioni.

I ricorsi sono tutti ammissibili, in quanto, secondo la giurisprudenza di questa Corte, la Regione che ritenga lese le proprie competenze da norme contenute in un decreto-legge può sollevare la relativa questione di legittimità costituzionale anche in relazione a questo atto, con effetto estensivo alla legge di conversione, ovvero può riservare l'impugnazione a dopo l'entrata in vigore di quest'ultima (tra le molte, sentenze n. 383 del 2005, n. 287 del 2004 e n. 272 del 2004).



4.- Preliminarmente, deve dichiararsi inammissibile la censura della Regione Lazio relativa alla violazione dell'art. 3 Cost., in quanto non sufficientemente motivata.

La ricorrente, infatti, si limita elusivamente a rivendicare la sua legittimazione a far valere un parametro diverso da quelli relativi al riparto della competenza legislativa senza argomentare circa le ragioni della lamentata violazione del parametro costituzionale evocato.

5.- Del pari deve dichiararsi inammissibile la censura della Regione Piemonte relativa alla violazione dell'art. 77 Cost. per mancanza dei presupposti per la decretazione d'urgenza, perché in nessun modo motivata.

6.- Passando al merito delle censure, deve rilevarsi che questa Corte è chiamata, in primo luogo, a stabilire se l'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011 sia riconducibile alle materie richiamate dal legislatore statale quali «tutela della concorrenza» e «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni», attribuite alla competenza legislativa esclusiva statale dall'art. 117, secondo comma, lettere *e*) ed *m*), o se, al contrario, la norma costituisca una violazione della competenza legislativa residuale delle regioni di cui all'art. 117, quarto comma, Cost.

Infatti, il motivo principale di doglianza delle Regioni, comune a tutti i ricorsi, è quello relativo alla violazione da parte della norma impugnata dell'art. 117, quarto comma, Cost. che riserva alla regione la competenza legislativa nella materia del commercio.

6.1.- La censura non è fondata.

La giurisprudenza costituzionale è costante nell'affermare che la nozione di concorrenza di cui al secondo comma, lettera *e*), dell'art. 117 Cost. riflette quella operante in ambito comunitario e comprende: *a*) sia gli interventi regolatori che a titolo principale incidono sulla concorrenza, quali: le misure legislative di tutela in senso proprio, che contrastano gli atti ed i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati e che ne disciplinano le modalità di controllo, eventualmente anche di sanzione; *b*) sia le misure legislative di promozione, che mirano ad aprire un mercato o a consolidarne l'apertura, eliminando barriere all'entrata, riducendo o eliminando vincoli al libero esplicarsi della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese, rimuovendo, cioè, in generale, i vincoli alle modalità di esercizio delle attività economiche (*ex multis*, sentenze n. 270 e n. 45 del 2010, n. 160 del 2009, n. 430 e n. 401 del 2007).

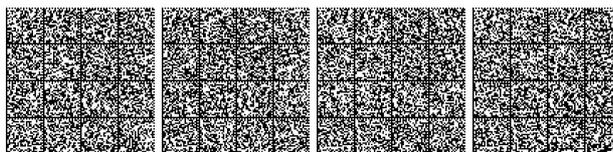
In questa seconda accezione, attraverso la «tutela della concorrenza», vengono perseguite finalità di ampliamento dell'area di libera scelta dei cittadini e delle imprese, queste ultime anche quali fruitrici, a loro volta, di beni e di servizi (sentenza n. 401 del 2007).

Come questa Corte ha più volte osservato, «Si tratta dell'aspetto più precisamente di promozione della concorrenza, che costituisce una delle leve della politica economica statale e, pertanto, non può essere intesa soltanto in senso statico, come garanzia di interventi di regolazione e ripristino di un equilibrio perduto, ma anche in quell'accezione dinamica, ben nota al diritto comunitario, che giustifica misure pubbliche volte a ridurre squilibri, a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato o ad instaurare assetti concorrenziali» (sentenze n. 80 del 2006, n. 242 e n. 175 del 2005, n. 272 e n. 14 del 2004).

Si è già precisato che la materia «tutela della concorrenza», dato il suo carattere «finalistico», non è una «materia di estensione certa» o delimitata, ma è configurabile come «trasversale», corrispondente ai mercati di riferimento delle attività economiche incise dall'intervento e in grado di influire anche su materie attribuite alla competenza legislativa, concorrente o residuale, delle regioni (sentenze n. 80 del 2006, n. 175 del 2005, n. 272 e n. 14 del 2004).

Pertanto, in questa accezione «dinamica» della materia «tutela della concorrenza», - ricomprendente le misure dirette a promuovere l'apertura di mercati o ad instaurare assetti concorrenziali, mediante la riduzione o l'eliminazione dei vincoli al libero esplicarsi della capacità imprenditoriale e alle modalità di esercizio delle attività economiche -, è consentito al legislatore statale intervenire anche nella disciplina degli orari degli esercizi commerciali che, per ciò che riguarda la configurazione «statica», rientra nella materia commercio attribuita alla competenza legislativa residuale delle Regioni (sentenze n. 288 e n. 247 del 2010, ordinanza n. 199 del 2006).

In particolare, con riferimento alle misure di liberalizzazione, questa Corte ha avuto modo di affermare che «la liberalizzazione da intendersi come razionalizzazione della regolazione, costituisce uno degli strumenti di promozione della concorrenza capace di produrre effetti virtuosi per il circuito economico. Una politica di «ri-regolazione» tende ad aumentare il livello di concorrenzialità dei mercati e permette ad un maggior numero di operatori economici di competere, valorizzando le proprie risorse e competenze. D'altra parte, l'efficienza e la competitività del sistema economico risentono della qualità della regolazione, la quale condiziona l'agire degli operatori sul mercato: una regolazione delle attività economiche ingiustificatamente intrusiva - cioè non necessaria e sproporzionata rispetto alla tutela di beni costituzionalmente protetti (sentenze n. 247 e n. 152 del 2010, n. 167 del 2009) - genera inutili ostacoli alle dinamiche economiche, a detrimento degli interessi degli operatori economici, dei consumatori e degli stessi lavoratori e, dunque,



in definitiva reca danno alla stessa utilità sociale. L'eliminazione degli inutili oneri regolamentari, mantenendo però quelli necessari alla tutela di superiori beni costituzionali, è funzionale alla tutela della concorrenza e rientra a questo titolo nelle competenze del legislatore statale» (sentenza n. 200 del 2012).

Compito della Corte è, quindi, quello di valutare se le misure sottoposte al suo vaglio, che disciplinano o ridisciplinano importanti aspetti di regolazione del mercato, stabilendo nuovi criteri per il suo funzionamento, possiedano i requisiti per essere qualificate come normative che favoriscono la concorrenza.

Nel caso in questione, l'intervento del legislatore statale non incorre nella denunciata illegittimità. La norma in esame, infatti, attua un principio di liberalizzazione, rimuovendo vincoli e limiti alle modalità di esercizio delle attività economiche.

L'eliminazione dei limiti agli orari e ai giorni di apertura al pubblico degli esercizi commerciali favorisce, a beneficio dei consumatori, la creazione di un mercato più dinamico e più aperto all'ingresso di nuovi operatori e amplia la possibilità di scelta del consumatore.

Si tratta, dunque, di misure coerenti con l'obiettivo di promuovere la concorrenza, risultando proporzionate allo scopo di garantire l'assetto concorrenziale nel mercato di riferimento relativo alla distribuzione commerciale.

Del resto questa Corte, di recente, è stata chiamata a giudicare della legittimità costituzionale di alcune normative regionali che disciplinavano la materia degli orari degli esercizi commerciali e dell'obbligo di chiusura domenicale e festiva, ma prima dell'approvazione della norma impugnata, quando cioè il quadro normativo di riferimento della legislazione statale era rappresentato dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio).

In tali occasioni si è ritenuto legittimo l'esercizio della competenza in materia di commercio da parte del legislatore regionale solo nel caso in cui le norme introdotte non determinassero un *vulnus* alla «tutela della concorrenza» (sentenze n. 150 del 2011 e n. 288 del 2010).

Pertanto, nei casi in cui le stesse avevano introdotto una disciplina più favorevole rispetto a quella statale del 1998, nel senso della liberalizzazione degli orari e delle giornate di chiusura obbligatoria, esse sono state ritenute legittime (sentenza n. 288 del 2010); viceversa, allorché si è riscontrata una disciplina di segno contrario, ne è seguita una pronuncia di illegittimità costituzionale (sentenza n. 150 del 2011).

Infine, deve anche evidenziarsi che la norma oggetto del presente giudizio inserisce la lettera *d-bis*) nell'articolo 3, comma 1, del d.l. n. 223 del 2006 che è già stato scrutinato da questa Corte sotto il medesimo profilo della violazione della competenza residuale delle regioni in materia di commercio di cui al quarto comma dell'art. 117 Cost. (sentenza n. 430 del 2007).

In tale occasione si è ritenuto che l'art. 3, comma 1, del d.l. n. 223 del 2006 dettasse le condizioni ritenute essenziali ed imprescindibili per garantire l'assetto concorrenziale nel mercato della distribuzione commerciale, rimuovendo i residui profili di contrasto della disciplina di settore con il principio della libera concorrenza (sentenza n. 430 del 2007).

Tutte le prescrizioni recate dal citato comma 1 dell'art. 3 sono state ritenute strumentali rispetto a questo scopo, in quanto dirette a rimuovere limiti all'accesso al mercato, sia se riferite all'iscrizione in registri abilitanti o a requisiti professionali soggettivi (comma 1, lettera *a*), sia se riferite alla astratta predeterminazione del numero degli esercizi (comma 1, lettera *b*), sia se concernenti le modalità di esercizio dell'attività, nella parte influente sulla competitività delle imprese (comma 1, lettere *c*, *d*, *e*, ed *f*, e comma 2), anche allo scopo di ampliare la tipologia di esercizi in concorrenza.

In conclusione, per gli stessi motivi, anche la nuova lettera *d-bis*) del comma 1 dell'art. 3 del d.l. n. 223 del 2006 deve essere inquadrata nell'ambito della materia «tutela della concorrenza» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.

Le censure svolte dalle Regioni ad autonomia speciale in relazione alla dedotta violazione della propria competenza legislativa primaria nella materia del commercio, come attribuita dagli statuti, non sono fondate.

Al riguardo, va rilevato che dalla natura «trasversale» della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza deriva che il titolo competenziale delle Regioni a statuto speciale in materia di commercio non è idoneo ad impedire il pieno esercizio della suddetta competenza statale e che la disciplina statale della concorrenza costituisce un limite alla disciplina che le medesime Regioni possono adottare in altre materie di loro competenza. In senso analogo, del resto, si è già espressa questa Corte a proposito del rapporto tra le competenze previste dagli statuti speciali e quella esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (sentenze n. 12 del 2009; n. 104 del 2008; n. 380 del 2007).



7.- La questione sollevata dalla Regione autonoma Sardegna relativa al comma 2 dell'art. 31 del d.l. n. 201 del 2011 non è fondata.

La norma prevede che «Secondo la disciplina dell'Unione Europea e nazionale in materia di concorrenza, libertà di stabilimento e libera prestazione di servizi, costituisce principio generale dell'ordinamento nazionale la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura, esclusi quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente e dei beni culturali. Le Regioni e gli enti locali adeguano i propri ordinamenti alle prescrizioni del presente comma entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto».

Secondo la ricorrente, il comma 2 dell'art. 31 del d.l. n. 201 del 2011, nella parte in cui limita i motivi che giustificano la possibilità di introdurre vincoli all'apertura di nuovi esercizi commerciali solamente alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, e dei beni culturali, viola gli artt. 3 e 117 Cost., nonché gli artt. 3, 4 e 5 dello Statuto della Sardegna.

Sulla base delle medesime argomentazioni esposte con riferimento al comma 1 dell'art. 31 del d.l. n. 201 del 2011, anche il comma 2 deve essere ricondotto nell'ambito della competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. «tutela della concorrenza», trattandosi di una disciplina di liberalizzazione e di eliminazione di vincoli al libero esplicarsi dell'attività imprenditoriale nel settore commerciale. Va altresì ribadito che la competenza legislativa primaria della Regione in materia di commercio non osta all'esercizio della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza (sentenze n. 12 del 2009 e n. 380 del 2007).

8.- La qualificazione della norma oggetto del presente giudizio quale esercizio della competenza esclusiva dello Stato nella materia tutela della concorrenza, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., determina il rigetto di tutte le altre censure formulate dalle Regioni ricorrenti con riferimento alla violazione del riparto della competenza legislativa.

8.1.- In primo luogo, viene meno la censura circa il carattere di dettaglio dell'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011, che non lascia alcuno spazio ad una disciplina regionale della materia.

Questa Corte ha già avuto modo di affermare che, nell'ambito dell'esercizio della competenza statale in materia di tutela della concorrenza, l'illegittima invasione della sfera di competenza legislativa costituzionalmente garantita alle Regioni, frutto di un'eventuale dilatazione oltre misura dell'interpretazione delle materie trasversali, può essere evitata non tramite la distinzione tra norme di principio e norme di dettaglio, ma esclusivamente con la rigorosa verifica della effettiva funzionalità delle norme statali alla tutela della concorrenza. Quest'ultima infatti, per sua natura, non può tollerare, anche per aspetti non essenziali, differenziazioni territoriali, che finirebbero per limitare, o addirittura neutralizzare, gli effetti delle norme di garanzia (sentenza n. 443 del 2007). Nel caso in oggetto, questa valutazione conduce a ritenere la scelta legislativa funzionale alla tutela della concorrenza.

8.2.- Quanto alla violazione del principio di leale collaborazione, a prescindere dalla considerazione che non può mai essere riferito al procedimento legislativo, esso non opera allorché lo Stato eserciti la propria competenza legislativa esclusiva in materia di «tutela della concorrenza».

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, infatti, una volta affermato che la disposizione impugnata ricade in un ambito materiale riservato alla potestà legislativa esclusiva statale, viene meno l'obbligo di istituire meccanismi concertativi tra Stato e Regione, giacché essi vanno, in linea di principio, necessariamente previsti solo quando vi sia una concorrenza di competenze nazionali e regionali, ove non possa ravvisarsi la sicura prevalenza di un complesso normativo rispetto ad altri (sentenze n. 234 del 2012, n. 88 del 2009 e n. 219 del 2005).

In ogni caso, la norma in esame, per la sua formulazione e per il suo contenuto, non necessita di alcuna attuazione e, quindi, un'intesa tra Stato e Regioni non avrebbe un oggetto su cui intervenire.

8.3.- Non sono fondate, per analogo motivo, anche le censure relative alla violazione degli artt. 117, terzo comma, Cost. in relazione alla materia concorrente del «governo del territorio» e dell'art. 117, sesto comma, Cost. in relazione alla potestà regolamentare.

9.- La censura relativa alla violazione dell'art. 118 Cost., che riserverebbe alle Regioni le funzioni amministrative in materia di disciplina del commercio o che determinerebbe la possibilità di attribuire tali funzioni ai Comuni, non è fondata.

Una volta riconosciuta la legittimità della norma che liberalizza gli orari e le giornate di apertura degli esercizi commerciali non restano funzioni amministrative da svolgere in questo specifico settore sotto il profilo della «tutela della concorrenza», mentre resta inalterata l'allocazione ai Comuni, da parte del legislatore regionale, di tutte le altre funzioni amministrative in materia di commercio.



10.- Anche le censure proposte dalla Regione Lombardia relative alla violazione dei principi generali dell'ordinamento comunitario in materia di libera circolazione dei servizi, nonché della disciplina di cui alla Direttiva 2006/123/CE, entrambe assunte come parametri interposti rispetto all'art. 117, primo comma, Cost., non sono fondate.

La ricorrente formula tali doglianze sulla base di un erroneo presupposto interpretativo, ovvero che la norma impugnata non consenta eccezioni per motivi imperativi di interesse generale come invece prevede la citata direttiva o, più in generale, l'ordinamento comunitario.

La liberalizzazione dell'orario degli esercizi commerciali così come delle giornate di apertura, tuttavia, non determina alcuna deroga rispetto agli obblighi e alle prescrizioni cui tali esercizi sono tenuti in base alla legislazione posta a tutela di altri interessi costituzionalmente rilevanti quali l'ambiente, l'ordine pubblico, la pubblica sicurezza, la salute e la quiete pubblica.

Sarà, ad esempio, quindi possibile, già sulla base della vigente legislazione, per l'autorità amministrativa, nell'esercizio dei propri poteri, ordinare il divieto di vendita di bevande alcoliche in determinati orari, oltre a quello legislativamente previsto dall'art. 6 del d.l. 3 agosto 2007, n. 117, recante «Disposizioni urgenti modificative del codice della strada per incrementare i livelli di sicurezza nella circolazione» (scrutinato da questa Corte con la sentenza n. 152 del 2010); oppure disporre la chiusura degli esercizi commerciali per motivi di ordine pubblico (sentenza n. 259 del 2010, relativa all'applicazione dell'art. 100 del regio decreto 16 giugno 1931, recante «Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza»); così come dovranno essere rispettate le norme che vietano emissioni troppo rumorose a presidio della quiete pubblica (avverso le quali è anche prevista dall'art. 659 del codice penale una tutela di carattere penale).

Anche con riferimento alla tutela dei lavoratori, la norma impugnata non consente alcuna deroga rispetto alla legislazione statale, oltre che alla contrattazione collettiva, in materia di lavoro notturno, festivo, di turni di riposo e di ogni altro aspetto che serve ad assicurare protezione e tutela ai lavoratori del settore della distribuzione commerciale.

11.- L'istanza di sospensione dell'efficacia delle norme impuginate, formulata dalle Regioni Piemonte, Veneto e Lazio, così come la richiesta della Regione Lombardia di sollevare questione pregiudiziale alla Corte di giustizia ai sensi dell'art. 267 del TFUE rimangono assorbite dalla decisione circa la non fondatezza nel merito delle censure proposte con i ricorsi (*ex plurimis*, sentenza n. 189 del 2011).

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*riservata a separate pronunce ogni decisione sulle ulteriori questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto altre disposizioni del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, promosse dalla Regione Veneto con il ricorso n. 29, dalla Regione siciliana con il ricorso n. 39, dalla Regione Lazio con il ricorso n. 44, dalla Regione autonoma Sardegna con il ricorso n. 47;*

*riuniti i giudizi,*

*1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 31, comma 1, del decreto-legge n. 201 del 2011, promossa, in riferimento all'articolo 3 della Costituzione, dalla Regione Lazio con il ricorso indicato in epigrafe;*

*2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 31, comma 1, del decreto-legge n. 201 del 2011, promossa, in riferimento all'articolo 77 Cost., dalla Regione Piemonte con il ricorso indicato in epigrafe.*

*3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 31, comma 1, del decreto-legge n. 201 del 2011, promosse, in riferimento all'articolo 117, secondo, terzo, quarto e sesto comma, Cost. e al principio di leale collaborazione, nonché all'articolo 4 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), e all'articolo 14, lettere d) ed e), del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), dalle Regioni Piemonte, Veneto, Sicilia, Lazio, Lombardia, Sardegna, Toscana e Friuli-Venezia Giulia con i ricorsi indicati in epigrafe;*



4) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 31, comma 1, del decreto-legge n. 201 del 2011, promossa, in riferimento all'articolo 117, primo comma, Cost., dalla Regione Lombardia con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 31, comma 1, del decreto-legge n. 201 del 2011, promossa, in riferimento all'articolo 118 Cost., dalle Regioni Veneto, Lombardia e Toscana;

6) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 31, comma 2, del decreto-legge n. 201 del 2011, promossa, in riferimento all'articolo 117, quarto comma, Cost. e agli articoli 3, 4 e 5 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), dalla Regione autonoma Sardegna con il ricorso indicato in epigrafe;

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 dicembre 2012.

F.to:

Franco GALLO, *Presidente*

Paolo Maria NAPOLITANO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 19 dicembre 2012.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI

T\_120299

N. 300

*Sentenza 11 - 19 dicembre 2012*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Imposte e tasse - Tassa sulle unità da diporto - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Costituzione in giudizio del Presidente del Consiglio dei ministri oltre il termine perentorio - Inammissibilità.**

- D.l. 6 dicembre 2011, n. 201 (convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214), art. 16, commi 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 e 10.
- Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 19, comma 3.

**Imposte e tasse - Tassa sulle unità da diporto - Riduzione della tassa di stazionamento per le imbarcazioni utilizzate dai proprietari residenti nei comuni ubicati nelle isole minori e nella laguna di Venezia - Mancata estensione di eguale regime anche ai comuni ubicati nella laguna di Marano-Grado - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Asserita lesione del principio di ragionevolezza - Insufficiente motivazione della ridondanza della censura su parametri competenziali - Inammissibilità della questione.**

- D.l. 6 dicembre 2011, n. 201 (convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214), art. 16, comma 3.
- Costituzione, art. 3.

**Imposte e tasse - Tassa sulle unità da diporto - Disciplina della tassa di stazionamento - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - *Ius superveniens* che ha modificato le norme censurate - Mancata applicazione *medio tempore* delle norme abrogate o modificate - Cessazione della materia del contendere.**

- D.l. 6 dicembre 2011, n. 201 (convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214), art. 16, commi 2, 4, 5, 6, 7, 8, 9 e 10.
- Costituzione, artt. 3, 117, terzo comma, e 119; statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 4, 5, 8, 48, 51, primo comma.; d.lgs. 25 maggio 2001, n. 265, artt. 1 e 5, comma 5; d.lgs. 1 aprile 2004, n. 111, artt. 9 e 11, comma 1.



**Imposte e tasse - Tassa sulle unità da diporto - Imposta sugli aeromobili privati - Ricorso della Regione Sardegna - *Ius superveniens* che ha modificato le norme censurate - Mancata applicazione *medio tempore* delle norme abrogate o modificate - Cessazione della materia del contendere.**

- D.l. 6 dicembre 2011, n. 201 (convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214), art. 16, commi da 2 a 15-*bis*.
- Costituzione, artt. 117, terzo comma, e 119; statuto speciale della Regione Sardegna, artt. 7 e 8.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente*: Franco GALLO;

*Giudici*: 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'art. 16 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, promossi dalla Regione autonoma della Sardegna e dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia con ricorsi notificati il 24 ed il 25 febbraio 2012, depositati in cancelleria il 2 ed il 5 marzo 2012 ed iscritti al n. 47 e n. 50 del registro ricorsi 2012.

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

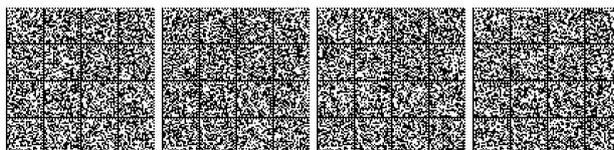
udito nell'udienza pubblica del 7 novembre 2012 il Giudice relatore Sergio Mattarella;

uditi gli avvocati Massimo Luciani per la Regione autonoma della Sardegna, Giandomenico Falcon per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e l'avvocato dello Stato Alessandro De Stefano per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con due ricorsi, il primo notificato il 24 febbraio 2012 e depositato il 2 marzo 2012, il secondo notificato il 25 febbraio 2012 e depositato il 5 marzo 2012, le Regioni autonome Sardegna e Friuli-Venezia Giulia hanno promosso questioni di legittimità costituzionale relative a diverse disposizioni del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.

2.- La presente decisione ha ad oggetto unicamente l'art. 16 del citato decreto-legge, censurato dalla Regione Sardegna per violazione degli articoli 117, terzo comma, e 119 della Costituzione, nonché degli articoli 7 e 8 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), e dalla Regione Friuli-Venezia Giulia per violazione degli articoli 3, 117, terzo comma, e 119 Cost., degli articoli 4, 5, 8, 48 e 51, primo comma, della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), nonché degli articoli 1 e 5, comma 5, del decreto legislativo 25 maggio 2001, n. 265 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia per il trasferimento di beni del demanio idrico e marittimo, nonché di funzioni in materia di risorse idriche e di difesa del suolo), e degli articoli 9 e 11, comma 1, del decreto legislativo 1 aprile 2004, n. 111 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia concernenti il trasferimento di funzioni in materia di viabilità e trasporti).



3.- La Regione Sardegna impugna le seguenti norme: il comma 2, che, a decorrere dal 1° maggio 2012, assoggetta le unità da diporto che stazionino in porti marittimi nazionali, navighino o siano ancorate in acque pubbliche, al pagamento di una tassa annuale di stazionamento, calcolata per ogni giorno, o frazione di esso, in misure parametrate a nove categorie di lunghezza dello scafo; il comma 3, che prevede una riduzione della tassa per le unità con scafo di lunghezza fino a dodici metri, utilizzate esclusivamente dai proprietari residenti nei comuni ubicati nelle isole minori e nella laguna di Venezia; il comma 4, che prevede ulteriori esenzioni per le unità di proprietà o in uso allo Stato e ad altri enti pubblici e per quelle che si trovino in un'area di rimessaggio e per i giorni di effettiva permanenza in rimessaggio; il comma 5, che esenta dalla tassa le unità da diporto possedute ed utilizzate da enti ed associazioni di volontariato esclusivamente a fini di assistenza sanitaria e pronto soccorso; il comma 5-bis, che prevede ulteriori esenzioni per la promozione della nautica da diporto; i commi 6, 7, 8, 9 e 10, che disciplinano le modalità di determinazione degli importi da versare, i controlli, le sanzioni e il relativo contenzioso; il comma 11, che istituisce un'imposta erariale sugli aeromobili privati in misure parametrate a sette categorie di velivoli con riguardo al peso massimo al decollo e alla tipologia degli aeromobili e una diversa imposta per i mezzi ad ala rotante, nonché per alianti, moto alianti, autogiri e aerostati; i commi 12 e 13, che disciplinano i soggetti passivi d'imposta, le misure ed i tempi dei versamenti da effettuare; il comma 14, che esenta dall'imposta gli aeromobili di Stato, quelli ad essi equiparati ed ulteriori categorie di velivoli; il comma 14-bis, che estende l'imposta agli aeromobili non immatricolati nel registro aeronautico nazionale in sosta nel territorio italiano; i commi 15 e 15-bis, che dettano le modalità di versamento dell'imposta - anche mediante rinvio a provvedimenti del Direttore dell'Agenzia delle entrate - e disciplinano le sanzioni e il relativo contenzioso.

3.1.- Osserva la Regione ricorrente che l'art. 16, commi da 2 a 15-bis, del d.l. n. 201 del 2011 istituisce una «tassa sul turismo», in contrasto con le norme costituzionali (artt. 117 e 119 Cost.) e statutarie (artt. 7 e 8). Mentre tali parametri riservano la competenza in materia di «turismo» alla Regione, risulterebbe invece evidente l'intento del legislatore statale di utilizzare, quale presupposto di imposta, beni ad uso turistico tanto in riferimento alle unità da diporto quanto agli aeromobili privati.

La Regione Sardegna deduce, quindi, la lesione dell'autonomia finanziaria regionale (art. 119 Cost., in relazione anche all'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3) e delle proprie prerogative connesse alla materia «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» (art. 117, terzo comma, Cost., sempre in riferimento alla summenzionata «clausola di maggior favore»), in violazione degli artt. 7 (finanza regionale) e 8 (entrate della Regione) dello statuto speciale. La Regione asserisce che il legislatore statale ha, infatti, introdotto una forma di imposizione tributaria in violazione dell'art. 8, comma 1, lettera h), dello statuto speciale, il quale prevede che le entrate della Regione sono costituite, tra l'altro, da «imposte e tasse sul turismo e da altri tributi propri che la Regione ha facoltà di istituire con legge in armonia con i principi del sistema tributario dello Stato». Al riguardo, la Regione Sardegna richiama la sentenza n. 102 del 2008 di questa Corte, che - nel sottoporre a scrutinio di costituzionalità l'art. 4 della legge della Regione Sardegna 11 maggio 2006, n. 4 (Disposizioni varie in materia di entrate, riqualificazione della spesa, politiche sociali e di sviluppo), istitutivo di una tassa regionale avente come presupposto d'imposta lo scalo turistico degli aeromobili e delle unità da diporto - ha ritenuto «non implausibile la classificazione del suddetto tributo come tassa sul turismo».

4.- La ricorrente Regione Friuli-Venezia Giulia assume l'art. 16, commi da 2 a 10, del d.l. n. 201 del 2011 - limitatamente, quindi, alla disciplina della tassa sulle unità da diporto - come lesivo dell'autonomia finanziaria e patrimoniale della Regione, soffermandosi in via preliminare sulla qualificazione giuridica del tributo. Osserva la Regione ricorrente che diversi elementi inducono a ritenere che quest'ultimo rivesta la natura di tassa per l'utilizzazione del bene pubblico «acqua» e non già per la presenza del bene «unità da diporto» nel patrimonio del soggetto.

4.1.- La Regione Friuli-Venezia Giulia fornisce preliminarmente una ricostruzione del quadro normativo delle competenze regionali in materia di acque pubbliche, richiamando i trasferimenti dei beni del demanio idrico, incluse le relative pertinenze, anche in specifico riferimento a quelli situati nella laguna di Marano-Grado. Ne conseguirebbe l'illegittimità dell'art. 16, commi da 2 a 10, del d.l. n. 201 del 2011, nella parte in cui non esclude i beni del demanio idrico e la laguna di Marano-Grado dall'applicazione della tassa di stazionamento, per violazione degli artt. 48 e 51, primo comma, dello statuto (che garantiscono l'autonomia finanziaria e patrimoniale della Regione).

4.2.- In via subordinata, ove l'istituzione della tassa apparisse legittima, la Regione ricorrente deduce l'illegittimità della destinazione dei relativi proventi al bilancio dello Stato, atteso che l'art. 5, comma 5, del d.lgs. n. 265 del 2001 riserva alla Regione «i proventi e le spese derivanti dalla gestione dei beni trasferiti», non potendo tra essi non includersi quelli derivanti dalle imposizioni relative alla fruizione dei beni stessi.

4.3.- Con una terza censura, la Regione ricorrente asserisce l'illegittimità dell'art. 16, comma 3, del d.l. n. 201 del 2011, che prevede una riduzione della tassa per le imbarcazioni utilizzate esclusivamente dai proprietari residenti nei comuni ubicati nelle isole minori e nella laguna di Venezia, senza estendere eguale regime ai comuni ubicati nella



laguna di Marano-Grado. Osserva la Regione Friuli-Venezia Giulia che, distinguendo irragionevolmente tra situazioni del tutto assimilabili, si determina una violazione dell'art. 3 Cost. che si traduce in lesione dell'autonomia finanziaria regionale. Al riguardo, la Regione ricorrente richiama la sentenza n. 276 del 1991 di questa Corte in merito alla legittimazione della Regione, quale ente esponenziale della comunità stanziata sul proprio territorio, a far valere la violazione del principio di eguaglianza a fronte di una disciplina irragionevolmente differenziata dettata dal legislatore statale.

5.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito nel giudizio promosso dalla Regione Sardegna con atto depositato il 4 aprile 2012, chiedendo che il ricorso venga dichiarato inammissibile o, in subordine, respinto in quanto infondato.

5.1.- Osserva l'Avvocatura generale dello Stato che sono intervenute varie modificazioni dell'art. 16, commi da 2 a 15-bis, del d.l. n. 201 del 2011, che hanno mutato la natura del tributo da tassa di stazionamento ad imposta sul possesso. Le norme impugnate, nella versione sopravvenuta, sfuggirebbero pertanto alle censure della Regione ricorrente, in quanto il prelievo previsto è posto a carico di un soggetto passivo in base ad uno specifico indice di capacità contributiva, quale l'essere proprietario o titolare di altro diritto reale o utilizzatore di unità da diporto o aeromobile.

6.- Nel giudizio instaurato dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, ha depositato fuori termine memoria di costituzione in giudizio.

7.- Nell'imminenza dell'udienza pubblica, la Regione Sardegna ha depositato una memoria con la quale insiste per l'accoglimento della questione proposta, ribadendo le argomentazioni contenute nel ricorso.

8.- La Regione Friuli-Venezia Giulia ha depositato una memoria con la quale ha riconosciuto, da parte sua, la cessazione della materia del contendere per effetto delle sopravvenute modificazioni delle norme impugnate.

#### *Considerato in diritto*

1.- Le Regioni autonome Sardegna e Friuli-Venezia Giulia con due ricorsi, il primo notificato il 24 febbraio 2012 e depositato il 2 marzo 2012, il secondo notificato il 25 febbraio 2012 e depositato il 5 marzo 2012, impugnano (unitamente ad altre disposizioni) l'articolo 16 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.

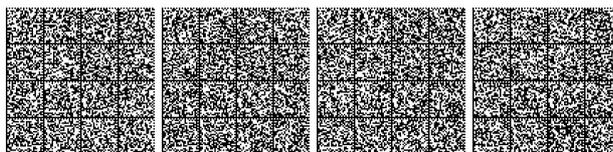
La Regione Sardegna, in particolare, censura i commi da 2 a 15-bis di tale articolo, per violazione degli articoli 117, terzo comma, e 119 della Costituzione, nonché degli articoli 7 e 8 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna).

La Regione Friuli-Venezia Giulia, invece, censura i commi da 2 a 10 dello stesso art. 16, per violazione degli articoli 3, 117, terzo comma, e 119 Cost., degli articoli 4, 5, 8, 48 e 51, primo comma, della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), nonché degli articoli 1 e 5, comma 5, del decreto legislativo 25 maggio 2001, n. 265 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia per il trasferimento di beni del demanio idrico e marittimo, nonché di funzioni in materia di risorse idriche e di difesa del suolo), e degli articoli 9 e 11, comma 1, del decreto legislativo 1 aprile 2004, n. 111 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia concernenti il trasferimento di funzioni in materia di viabilità e trasporti).

2.- Nel giudizio promosso dalla Regione Friuli-Venezia Giulia va dichiarata inammissibile la costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, avvenuta tardivamente, oltre il termine di cui al comma 3 dell'art. 19 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

3.- L'identità di materia e l'analogia delle questioni prospettate rendono opportuna, al fine della loro congiunta trattazione e decisione, la riunione dei giudizi relativi alle questioni aventi ad oggetto l'art. 16 del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011.

4.- Occorre preliminarmente rilevare che le disposizioni censurate sono state oggetto di numerose modifiche in epoca successiva al promovimento degli odierni giudizi di legittimità costituzionale, per effetto dell'articolo 60-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; degli articoli 3, comma 16-quinquies, e 3-sexies del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento), convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 2012, n. 44; e dell'articolo 67, comma 5-quater, lettera b) del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134.



L'art. 16, commi da 2 a 10, del d.l. n. 201 del 2011, relativo alla tassa sulle unità da diporto, risulta così modificato: il comma 2 è stato integralmente sostituito dall'art. 60-bis, comma 1, lettera *a*), del d.l. n. 1 del 2012, il quale prevede che tutte le unità da diporto oltre i dieci metri sono assoggettate, a decorrere dal 1° maggio di ogni anno, ad una tassa annuale in misure correlate a dieci categorie di grandezza (in base alla lunghezza dello scafo); i commi 3 e 4 sono stati modificati dall'art. 60-bis, comma 1, lettere *b*) e *c*), del d.l. n. 1 del 2012, che ha tra l'altro esteso l'applicazione della tassa anche al periodo di permanenza in rimessaggio dei natanti; gli altri commi sono stati parzialmente modificati dall'art. 60-bis, comma 1, lettere *d*) e *e*), del d.l. n. 1 del 2012, che ha, tra l'altro, esteso l'esenzione dalla tassa a talune fattispecie allo scopo di sviluppare la nautica da diporto e ha ampliato la platea dei soggetti passivi della tassa annuale a tutti i possessori di unità da diporto residenti sul territorio dello Stato.

Quanto all'imposta sugli aeromobili privati, è stato inserito il comma 10-bis nell'art. 16 del d.l. n. 201 del 2011 dall'art. 3-sexies, comma 1, lettera *a*), del d.l. n. 16 del 2012, che ha istituito una nuova imposta erariale sui voli dei passeggeri di aerotaxi, a carico del passeggero e versata dal vettore, in misure parametriche a tre categorie di lunghezza dei tragitti. Il comma 11 è stato integralmente sostituito dall'art. 3-sexies, comma 1, lettera *b*), del d.l. n. 16 del 2012, che ha: ridotto le misure annuali dell'imposta erariale sugli aeromobili di minori dimensioni; ridotto l'imposta sugli elicotteri; escluso gli autogiri dal versamento dell'imposta stessa. Il comma 14 è stato integralmente sostituito dall'art. 3-sexies, comma 1, lettera *c*), del d.l. n. 16 del 2012, che ha esteso l'esenzione dall'imposta agli aeromobili storici, a quelli di costruzione amatoriale, agli apparecchi per il volo da diporto o sportivo di cui alla legge 25 marzo 1985, n. 106 (Disciplina del volo da diporto o sportivo).

L'art. 3-sexies, comma 2, del d.l. n. 16 del 2012 ha, infine, disposto effetti giuridici retroattivi delle modificazioni apportate (a decorrere dall'entrata in vigore dell'originario d.l. n. 201 del 2011), introducendo meccanismi compensativi in favore del soggetto passivo ed escludendo l'applicazione di sanzioni e interessi per i versamenti, eventualmente effettuati in misura inferiore a quella successivamente stabilita, qualora l'eccedenza venga versata entro novanta giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione del d.l. n. 16 del 2012.

Alla luce delle sopravvenute modifiche richiamate, occorre valutare la persistenza delle condizioni che rendono necessaria una pronuncia da parte di questa Corte.

5.- L'art. 16, comma 3, del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011, è impugnato dalla Regione Friuli-Venezia Giulia nella parte in cui prevede una riduzione della tassa di stazionamento per le imbarcazioni utilizzate dai proprietari residenti nei comuni ubicati nelle isole minori e nella laguna di Venezia, senza estendere eguale regime ai comuni ubicati nella laguna di Marano-Grado.

In tale previsione, la Regione ricorrente ravvisa una violazione dell'art. 3 Cost., perché il trattamento irragionevolmente differenziato tra situazioni del tutto assimilabili si tradurrebbe in lesione dell'autonomia finanziaria regionale.

La questione relativa all'art. 16, comma 3, è inammissibile.

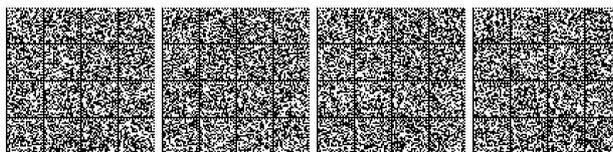
Questa Corte ha più volte affermato che, nei giudizi in via principale, le Regioni sono legittimate a censurare le leggi dello Stato esclusivamente in base a parametri relativi al riparto delle rispettive competenze e possono invocare altri parametri soltanto ove la violazione di questi comporti una lesione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite (*ex plurimis*, sentenze n. 151 del 2012; n. 341 del 2009; n. 286 del 2004).

Tale circostanza non ricorre nel caso di specie, in quanto la violazione del principio di ragionevolezza non incide sulla distribuzione delle competenze costituzionali tra Stato e Regioni. Al riguardo, il richiamo della Regione ricorrente alla sentenza n. 276 del 1991 di questa Corte - che consentirebbe alla Regione di dedurre la violazione del principio di eguaglianza quale ente esponenziale della comunità stanziata sul proprio territorio - appare inconferente, atteso che, in quel giudizio, la violazione dell'art. 3 Cost. da parte della norma statale censurata - una legge volta ad attribuire alla Regione Veneto e al Comune di Venezia una posizione di privilegio rispetto alla scelta di altre città come sede di organismi internazionali - si rifletteva comunque su parametri competenziali e sulla riconosciuta attività di rilievo internazionale delle Regioni.

Ne consegue che la censura della Regione ricorrente dedotta in riferimento all'art. 3 Cost. si connota per insufficiente motivazione sulla sua ridondanza sui parametri competenziali della Regione stessa (*ex plurimis*, sentenza n. 341 del 2009).

6.- Con riguardo alle censure mosse in relazione all'art. 16, commi 2, 4, 5, 6, 7, 8, 9 e 10, relativi alla disciplina della tassa di stazionamento delle unità da diporto, occorre soffermarsi sugli effetti del suddetto *ius superveniens* sulle disposizioni impuginate.

La mancata applicazione delle norme impuginate nel periodo di vigenza è inequivocabilmente desumibile dallo stesso comma 2, che dispone l'applicazione della tassa a far data dal 1° maggio 2012, atteso che la stessa disposizione è stata integralmente sostituita dal non impugnato art. 60-bis, comma 1, lettera *a*), del d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, e cioè ben prima che le norme impuginate potessero esplicare i loro effetti.



Nel caso di specie, la nuova struttura delle disposizioni abrogate o modificate - e segnatamente la sostituzione integrale dell'impugnato comma 2, che ha modificato il presupposto di imposta censurato - evidenzia il mutamento della natura del tributo da tassa di stazionamento ad imposta sul possesso, a vario titolo, del soggetto passivo.

6.1.- Ne consegue che la nuova fattispecie tributaria prevista dalla richiamata disposizione non impugnata sfugge alle censure mosse dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, in quanto il presupposto di imposta non incide sul demanio idrico, né su alcun altro bene demaniale oggetto di trasferimento alla Regione (sentenza n. 1 del 2008), con conseguente impossibilità di ritenere la questione trasferita sul nuovo testo normativo.

Ricorrono pertanto, nella specie, le condizioni richieste dalla giurisprudenza di questa Corte perché debba essere dichiarata la cessazione della materia del contendere per: *a)* sopravvenuta abrogazione o modificazione delle norme censurate in senso satisfattivo della pretesa avanzata con il ricorso; *b)* mancata applicazione, medio tempore, delle norme abrogate o modificate (*ex plurimis*, sentenze n. 193 del 2012; n. 32 del 2012; n. 325 del 2011).

Peraltro, nella memoria presentata in data 17 ottobre 2012, la Regione ricorrente, per parte sua, ha riconosciuto la cessazione della materia del contendere.

6.2.- Quanto alla questione promossa dalla Regione Sardegna in relazione all'art. 16, commi da 2 a 10, del d.l. n. 201 del 2011, relativamente alla tassa sulle unità da diporto, bisogna precisare che la struttura delle disposizioni abrogate o modificate e la univocamente identificabile data di produzione di effetti giuridici - successiva alle abrogazioni e modificazioni apportate - consentono di ritenere pacifica la mancata applicazione medio tempore delle disposizioni impugate. Queste ultime, applicabili «a decorrere dal 1° maggio 2012», sono state infatti abrogate o modificate ben prima che potessero esplicare alcun effetto.

La già ricordata sostituzione integrale dell'impugnato comma 2, che ha radicalmente modificato il presupposto di imposta censurato, unitamente alle modificazioni sostanziali intervenute sugli altri aspetti della disciplina tributaria, rendono pertanto la norma soggetta ad onere di ulteriore impugnazione affinché possa essere sottoposta allo scrutinio di questa Corte (*ex plurimis*, sentenze n. 32 del 2012 e n. 326 del 2010).

Anche in relazione a tali censure va pertanto dichiarata la cessazione della materia del contendere.

7.- Ulteriori disposizioni oggetto di censura sono costituite dai commi da 11 a 15-*bis*, dell'art. 16 del d.l. n. 201 del 2011, impuginate dalla Regione Sardegna per violazione di norme costituzionali (artt. 117 e 119) e statutarie (artt. 7 e 8).

Occorre preliminarmente soffermarsi sugli effetti del sopramenzionato *ius superveniens* sulle disposizioni impugate, distinguendo tra il comma 10-*bis* - inserito all'art. 16 del d.l. n. 201 del 2011 dall'art. 67, comma 5-*quater*, del d.l. n. 83 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 134 del 2012 - e le disposizioni sopra richiamate.

Il comma 10-*bis* ha istituito una nuova imposta erariale sui voli di passeggeri di aerotaxi, applicata anche sui "voli taxi" effettuati tramite elicottero. Tale disposizione apporta, quindi, modificazioni sostanziali alle norme impugate, istituendo un tributo nuovo sia nei presupposti di imposta sia negli ulteriori aspetti della disciplina tributaria.

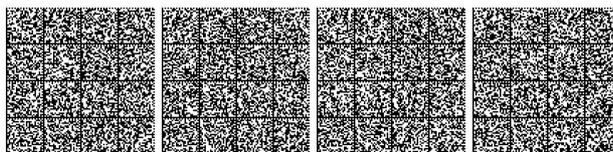
La norma, non impugnata dalla Regione ricorrente, non può pertanto essere sottoposta a scrutinio di questa Corte (*ex plurimis*, sentenze n. 32 del 2012 e n. 326 del 2010).

Quanto alle disposizioni di cui ai commi da 11 a 15-*bis*, occorre prendere in esame le modificazioni apportate all'originario quadro normativo, anche in ragione dei loro effetti giuridici espressamente retroattivi.

Nel caso in esame, le modificazioni intervenute sulla normativa tributaria relativa agli aeromobili privati hanno anzitutto ristretto la platea dei soggetti passivi, estendendo esenzioni e riduzioni a determinate categorie di aeromobili, ai mezzi ad ala rotante e ai velivoli di minor peso e dimensioni. Tra gli aeromobili per i quali sono previste esenzioni dal pagamento dell'imposta sono ricompresi gli autogiri, gli aeromobili storici, gli aeromobili di costruzione amatoriale e gli apparecchi per il volo da diporto e sportivo di cui alla legge n. 106 del 1985. Le modificazioni successivamente apportate dal legislatore statale alle disposizioni impugate vanno quindi nel senso prospettato dalla Regione ricorrente.

In secondo luogo, l'art. 3-*sexies*, comma 2, del d.l. n. 16 del 2012 ha introdotto ulteriori modificazioni dell'originario quadro normativo, intervenendo sulla fattispecie tributaria con effetti espressamente retroattivi sia sul piano dei meccanismi compensativi disposti in favore del soggetto passivo sia su quello delle sanzioni applicabili. In quanto tale, la norma richiamata, che apporta modificazioni sostanziali alla disciplina tributaria oggetto del presente giudizio, risulta soggetta, per poter essere sottoposta allo scrutinio di questa Corte, ad onere di ulteriore impugnazione da parte della Regione ricorrente (*ex plurimis*, le citate sentenze n. 32 del 2012 e n. 326 del 2010).

Né, contrariamente a quanto presupposto dalla Regione Sardegna nella memoria depositata in data 16 ottobre 2012, è ipotizzabile il trasferimento della questione di costituzionalità sulle norme vigenti, attesa la natura sostanziale del mutamento normativo intervenuto (*ex plurimis*, sentenza n. 42 del 2010). Al riguardo, il richiamo della Regione ricorrente alla sentenza n. 30 del 2012 di questa Corte non appare conferente, poiché, nel giudizio allora in esame, la legge della Regione Sardegna 30 giugno 2011, n. 12 (Disposizioni nei vari settori di intervento), entrata in vigore nelle



more del giudizio di legittimità costituzionale, interpretava autenticamente e integrava alcune disposizioni precedentemente impugnate dell'art. 3 della legge Regione Sardegna 7 agosto 2009, n. 3 (Disposizioni urgenti nei settori economico e sociale), così da assumere una funzione meramente esplicativa e attuativa dei precedenti contenuti legislativi, che ha consentito a questa Corte di appuntare il proprio giudizio sulle disposizioni successivamente intervenute.

Nel caso di specie, invece, le modificazioni apportate all'originario quadro normativo non possono dirsi indifferenti rispetto ai motivi di censura dedotti dalla Regione ricorrente, incidendo in maniera sostanziale sulla disciplina tributaria, con effetti giuridici retroattivi (art. 3-*sexies*, comma 2, del d.l. n. 16 del 2012), cosicché il supposto trasferimento della questione di costituzionalità, lungi dal garantire il principio di effettività della tutela delle parti nel giudizio in via di azione, supplirebbe impropriamente all'onere di impugnazione (sentenze n. 162 del 2007 e n. 137 del 2004).

Quanto al riscontro circa l'avvenuta applicazione delle disposizioni originariamente impugnate, il provvedimento attuativo del Direttore generale dell'Agenzia delle entrate (previsto dall'art. 15 del d.l. n. 201 del 2011), che disciplina le modalità di versamento dell'imposta sugli aeromobili privati, è stato emanato in data 3 febbraio 2012, e cioè soltanto ventinove giorni prima che la disposizione impugnata venisse modificata. Pertanto, anche in assenza di elementi certi forniti dalla Regione per valutare l'eventuale applicazione delle disposizioni originariamente impugnate e tenuto conto del brevissimo lasso di tempo intercorso tra il provvedimento attuativo e le modificazioni successivamente apportate, ricorrono le condizioni per dichiarare la cessazione della materia del contendere anche in ordine alla questione promossa sulle disposizioni relative all'imposta erariale sugli aeromobili privati di cui all'art. 16, commi da 11 a 15-*bis*, del d.l. 201 del 2011.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse nei confronti del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214;*

*riuniti i giudizi,*

*1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 16, comma 3, del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011, promossa dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, in riferimento all'articolo 3 della Costituzione, con il ricorso di cui in epigrafe;*

*2) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16, commi 2, 4, 5, 6, 7, 8, 9 e 10, del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011, promosse dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia per violazione degli articoli 3, 117, terzo comma, e 119 Cost.; e degli articoli 4, 5, 8, 48, 51, primo comma, della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), con il ricorso di cui in epigrafe;*

*3) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 16, commi da 2 a 15-*bis*, del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011, promosse dalla Regione autonoma Sardegna per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost.; e degli articoli 7 e 8 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), con il ricorso di cui in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 dicembre 2012.

F.to:

Franco GALLO, *Presidente*

Sergio MATTARELLA, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 19 dicembre 2012.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI



## N. 301

*Sentenza 11 - 19 dicembre 2012*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Esecuzione penale - Controllo visivo del personale di custodia sui colloqui dei detenuti e degli internati - Asserita lesione del diritto della persona ristretta in carcere, alla affettività e alla sessualità - Asserita violazione del principio di eguaglianza - Asserito trattamento contrario al senso di umanità con lesione della funzione rieducativa della pena - Asserita lesione dei diritti della famiglia e della maternità - Asserita lesione del diritto alla salute - Omessa descrizione della fattispecie concreta - Difetto di motivazione sulla rilevanza - Questione che richiede interventi riservati alla discrezionalità del legislatore - Inammissibilità.**

- Legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 18, secondo comma.
- Costituzione, artt. 2, 3, primo e secondo comma, 27, terzo comma, 29, 31 e 32, primo e secondo 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

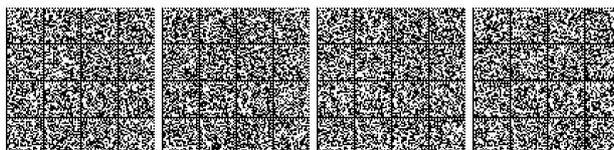
## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 18, secondo comma, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), promosso dal Magistrato di sorveglianza di Firenze nel procedimento relativo a T.D. con ordinanza del 27 aprile 2012, iscritta al n. 132 del registro ordinanze 2012 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 27, prima serie speciale, dell'anno 2012.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;  
udito nella camera di consiglio del 20 novembre 2012 il Giudice relatore Giuseppe Frigo.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 27 aprile 2012, il Magistrato di sorveglianza di Firenze ha sollevato, in riferimento agli articoli 2, 3, primo e secondo comma, 27, terzo comma, 29, 31, 32, primo e secondo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 18, secondo comma, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), nella parte in cui prevede il controllo visivo del personale di custodia sui colloqui dei detenuti e degli internati, impedendo così a questi ultimi di avere rapporti affettivi intimi, anche sessuali, con il coniuge o con la persona ad essi legata da uno stabile rapporto di convivenza.



In via preliminare, il giudice *a quo* ritiene di essere legittimato a sollevare la questione, in quanto investito del reclamo proposto da un detenuto e, perciò, chiamato a «procedere giurisdizionalmente», alla luce di quanto deciso dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 26 del 1999.

Ciò premesso, il rimettente osserva come la legge penitenziaria includa tra gli elementi del trattamento l'agevolazione dei rapporti familiari (art. 15, primo comma, della legge n. 354 del 1975), prevedendo segnatamente che «particolare cura è dedicata a mantenere, migliorare o ristabilire le relazioni dei detenuti e degli internati con le famiglie» (art. 28 della legge n. 354 del 1975). Tale direttiva trova specificazione nel disposto dell'art. 61 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 2000, n. 230 (Regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà), in base al quale possono essere concessi, ai predetti fini, colloqui ulteriori oltre a quelli «ordinari» e autorizzate «visite» che consentono di trascorrere parte della giornata, in appositi locali o all'aperto, e di consumare un pasto in compagnia delle persone ammesse ai colloqui: ciò, peraltro, sempre sotto il controllo visivo del personale di custodia, prescritto dall'art. 18, secondo comma, della legge n. 354 del 1975.

A prescindere dall'effetto limitante che, nella realtà carceraria del nostro Paese, può derivare dalle concrete modalità dei colloqui - solitamente tenuti in spazi ristretti e affollati, tali da inibire anche le semplici manifestazioni di affetto - con la previsione dell'anzidetto controllo visivo l'ordinamento penitenziario italiano verrebbe ad impedire, in linea di principio, anche negli istituti penitenziari adeguatamente attrezzati - diversamente da quanto avviene in numerosi altri Stati, sia europei che extraeuropei - l'«espressione naturale e completa dell'affettività» e, «all'interno di essa», «della sessualità» tra il detenuto ed il «partner», sia esso il coniuge o il convivente stabile (equiparato al coniuge ai fini dei colloqui).

L'«astinenza sessuale» imposta dalla norma denunciata si porrebbe, peraltro, in contrasto con le indicazioni contenute in raccomandazioni del Consiglio d'Europa. La Raccomandazione n. 1340(1997), sugli effetti sociali e familiari della detenzione, adottata dall'Assemblea generale il 22 settembre 1997, all'art. 6 invita, infatti, gli Stati membri a «migliorare le condizioni previste per le visite da parte delle famiglie, in particolare mettendo a disposizione luoghi in cui i detenuti possano incontrare le famiglie da soli». In modo ancora più puntuale, la successiva Raccomandazione R (2006)2 sulle regole penitenziarie europee, adottata dal Comitato dei ministri l'11 gennaio 2006, prevede, con la regola n. 24.4, che «le modalità delle visite devono permettere ai detenuti di mantenere e sviluppare relazioni familiari il più possibile normali»: concetto - quello di «normalità» - che evoca anche i profili affettivi e sessuali, come emerge dal commento a detta regola, ove si precisa che, «ove possibile, devono essere autorizzate visite familiari prolungate», le quali «consentono ai detenuti di avere rapporti intimi con il proprio partner», posto che «le “visite coniugali” più brevi autorizzate a questo fine possono avere un effetto umiliante per entrambi i partner».

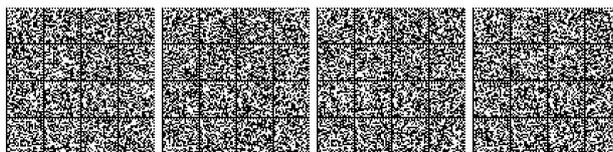
Anche la Raccomandazione del Parlamento europeo del 9 marzo 2004, n. 2003/2188(INI), sui diritti dei detenuti nell'Unione europea, nell'invitare il Consiglio a promuovere, sulla base di un contributo comune agli Stati membri dell'Unione europea, l'elaborazione di una Carta penitenziaria europea comune ai Paesi membri del Consiglio d'Europa, menziona specificamente, all'art. 1, lettera c), tra i diritti da riconoscere ai detenuti, «il diritto ad una vita affettiva e sessuale prevedendo misure e luoghi appositi».

Sebbene non immediatamente vincolanti per lo Stato italiano e tali comunque da lasciare «una certa flessibilità» nella loro attuazione, le regole ora ricordate indicherebbero, peraltro, chiaramente quale sia la tendenza del «regime penitenziario europeo».

Il problema della «sessualità/affettività» delle persone sottoposte a restrizione della libertà personale non sarebbe d'altra parte risolto, nel nostro ordinamento, dall'istituto dei permessi premio fuori dal carcere, previsto dall'art. 30-ter della legge n. 354 del 1975, trattandosi di istituto del quale può in concreto fruire solo una parte minoritaria dei detenuti. Ne rimangono esclusi, infatti, non solo tutti i detenuti in stato di custodia cautelare, ma anche una elevata percentuale dei condannati in via definitiva, tanto più dopo le limitazioni introdotte in rapporto ai recidivi dalla legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione).

Alla luce di tali considerazioni, il giudice *a quo* reputa che l'art. 18, secondo comma, della legge n. 354 del 1975, nella parte in cui prevede il controllo a vista sui colloqui da parte del personale di custodia, si ponga in contrasto con plurimi parametri costituzionali.

La norma censurata violerebbe, anzitutto, l'art. 2 Cost., in forza del quale «la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo»: diritti che - secondo quanto affermato dalla già citata sentenza n. 26 del 1999 - «trovano nella posizione di coloro che sono sottoposti a una restrizione della libertà personale, i limiti ad essa inerenti, ma non sono affatto annullati da tale condizione». Il precetto costituzionale non consentirebbe, dunque, di disconoscere total-



mente il diritto del detenuto al rapporto sessuale con il coniuge o con il convivente stabile, nel più ampio ambito della espressione dell'affettività, evitando «l'effetto umiliante (e per questo inumano e degradante)» derivante dalla mera ammissione di «rapporti sessuali fra le parti».

Risulterebbe violato, altresì, l'art. 3 Cost., con riguardo tanto alla previsione del primo comma, che enuncia il principio di eguaglianza dei cittadini davanti alla legge, quanto a quella del secondo comma, ove si stabilisce che «è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli [...] che [...] impediscono il pieno sviluppo della persona umana»; nonché l'art. 27, terzo comma, prima parte, Cost., in forza del quale «le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità». L'astinenza sessuale coatta, «colp[endo] il corpo in una delle sue funzioni fondamentali», determinerebbe, infatti, il ricorso a pratiche «innaturali», quali la masturbazione e l'omosessualità «ricercata o imposta», che non solo ostacolerebbero il pieno sviluppo della persona del detenuto, ma la avvilirebbero profondamente, risolvendosi, così, in un trattamento contrario al senso di umanità.

Verrebbe, in tal modo, compromessa anche la funzione rieducativa della pena, enunciata dall'art. 27, terzo comma, seconda parte, Cost.

La norma censurata violerebbe, ancora, l'art. 29 Cost., secondo il quale «la Repubblica riconosce i diritti della famiglia come società naturale fondata sul matrimonio», e l'art. 31, secondo comma, Cost., che impone la protezione della maternità, «favorendo gli istituti necessari a tale scopo». In contrasto con il carattere «naturale» del vincolo nascente dal matrimonio, postulato dal primo dei due precetti costituzionali ora citati, l'inibizione censurata determinerebbe, infatti, il fenomeno «innaturale» dei matrimoni «bianchi» in carcere, celebrati ma non «consumati»: situazione che, lungi dal proteggere la maternità, la impedirebbe.

L'art. 18, secondo comma, della legge n. 354 del 1975 si porrebbe, da ultimo, in contrasto con l'art. 32 Cost., tanto in rapporto alla previsione del primo comma, in base alla quale «la Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività», quanto in relazione al disposto della seconda parte del secondo comma, per cui «la legge non può in alcun caso violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana». Il ricorso alla masturbazione o a pratiche omosessuali, conseguente alla forzata «astinenza sessuale» con il «partner», comporterebbe, infatti, una «intensificazione dei rapporti a rischio e la contestuale riduzione delle difese sul piano della salute». La stessa astinenza, in sé considerata, non aiuterebbe, inoltre, «in persone che hanno ormai superato l'età puberale, uno sviluppo normale della sessualità con nocive ricadute stressanti sia di ordine fisico che psicologico».

2.- È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o, comunque, infondata.

Ad avviso della difesa dello Stato, la questione sarebbe inammissibile sotto un duplice profilo.

In primo luogo, il giudice *a quo* avrebbe ommesso di descrivere la fattispecie concreta e, conseguentemente, di motivare sulla rilevanza della questione. Il rimettente si sarebbe limitato, infatti, a riferire di essere investito del reclamo proposto da un detenuto, senza fornire alcuna indicazione né in ordine alla natura e al contenuto di tale reclamo, né in ordine al regime carcerario cui il reclamante è assoggettato e, in particolare, riguardo al fatto che egli possa eventualmente usufruire dei permessi premio di cui all'art. 30-ter della legge n. 354 del 1975 o di altri benefici carcerari: ipotesi nella quale il colloquio non rappresenterebbe l'unico strumento per consentire relazioni affettive e sessuali con il partner.

In secondo luogo, il giudice *a quo* - nel richiedere un generico intervento ablativo sull'art. 18, secondo comma, della legge n. 354 del 1975 - avrebbe formulato un petitum privo dei necessari caratteri di specificità e univocità, e comunque incongruo rispetto allo scopo perseguito. Il rimettente censura, infatti, la disposizione denunciata sul presupposto che essa impedirebbe «la intimità dei rapporti affettivi e impo[rrebbe] l'astinenza sessuale con il partner legato da rapporto di coniugio o di stabile convivenza [...] favorendo il ricorso a pratiche masturbatorie o omosessuali». Tale contenuto non sarebbe, peraltro, affatto rinvenibile nella norma in discussione, la quale si limita a prevedere che «i colloqui si svolgono in appositi locali, sotto il controllo a vista e non auditivo del personale di custodia». Quello denunciato dal rimettente costituirebbe, dunque, un mero effetto eventuale derivante dall'applicazione della norma: con la conseguenza che la rimozione integrale di essa dall'ordinamento si tradurrebbe in un intervento «improprio, sproporzionato e persino dannoso». Le ragioni per le quali è previsto il controllo visivo dei colloqui con riguardo alla generalità dei detenuti - ragioni correlate a interessi generali di sicurezza sociale, ordine pubblico e prevenzione dei reati - non potrebbero essere, infatti, totalmente sacrificate in nome delle esigenze di intimità affettiva e sessuale, ma andrebbero - al più - bilanciate con esse. Non sarebbe, perciò, ipotizzabile la rimozione pura e semplice della norma dall'ordinamento e, con essa, di ogni forma di controllo sui colloqui, senza provocare «irrimediabili danni sistemici».



Il giudice *a quo* avrebbe dovuto, semmai, chiedere una pronuncia «additiva di principio» (che, peraltro, avrebbe potuto porre altri problemi di ammissibilità): in particolare, avrebbe dovuto chiedere la dichiarazione di incostituzionalità della norma, nella parte in cui non prevede eccezioni alla regola del «controllo a vista» - da condizionare al possesso di precisi requisiti e alla verifica di determinati presupposti - al fine di tutelare il diritto all'intimità affettiva e sessuale del detenuto con i propri familiari.

Nel merito, la questione sarebbe comunque infondata.

Come chiarito dalla giurisprudenza costituzionale, i diritti inviolabili dell'uomo, pur non essendo annullati dalla condizione di restrizione della libertà personale, trovano in tale condizione i limiti ad essa inerenti, limiti che sono connessi alle finalità proprie della restrizione stessa. Le modalità di svolgimento dei colloqui, previste dall'art. 18, secondo comma, della legge n. 354 del 1975, rappresenterebbero, appunto, il frutto del difficile equilibrio tra l'esigenza punitiva dello Stato e la garanzia dei diritti fondamentali della persona.

Il rimettente avrebbe, inoltre, sottoposto a scrutinio il citato art. 18, secondo comma, non perché tale norma sia effettivamente in contrasto con la Costituzione in relazione alle finalità che le sono proprie, ma solo perché essa è sembrata «l'unica disposizione utile a segnalare quella che, più propriamente, dovrebbe essere indicata come una carenza dell'ordinamento carcerario». L'esigenza di consentire ai detenuti di praticare attività sessuali con il coniuge o con il convivente non sarebbe, in effetti, soddisfatta dalla semplice ablazione della norma in esame. A tal fine, sarebbe, infatti, necessario - come si afferma nella Raccomandazione n. 1340(1997) del Consiglio d'Europa, citata dallo stesso rimettente (e, peraltro, non vincolante) - mettere a disposizione dei detenuti appositi luoghi e predisporre opportune misure organizzative: effetto che non scaturirebbe dalla mera declaratoria di illegittimità costituzionale invocata nell'ordinanza di rimessione.

In questa prospettiva, il problema della sessualità dei detenuti meriterebbe, bensì, particolare attenzione nelle competenti sedi politiche, ma non potrebbe comunque giustificare l'accoglimento dell'odierna questione, la quale risulterebbe mal posta in relazione alla norma denunciata, che risponderebbe - per quanto detto - a diverse e prevalenti esigenze di ordine pubblico, a cominciare da quella di evitare che i colloqui si trasformino in occasioni per proseguire le stesse attività delittuose sanzionate con la detenzione.

### *Considerato in diritto*

1.- Il Magistrato di sorveglianza di Firenze dubita della legittimità costituzionale dell'articolo 18, secondo comma, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), nella parte in cui prevede il controllo visivo del personale di custodia sui colloqui dei detenuti e degli internati, impedendo così a questi ultimi di avere rapporti affettivi intimi, anche sessuali, con il coniuge o con la persona ad essi legata da uno stabile rapporto di convivenza.

Ad avviso del giudice *a quo*, la norma censurata violerebbe, anzitutto, l'art. 2 della Costituzione. Il diritto della persona ristretta in carcere ad avere rapporti sessuali con il coniuge o con il convivente stabile, nel senso più ampio della espressione dell'affettività, dovrebbe ritenersi, infatti, compreso tra i diritti inviolabili dell'uomo: diritti limitati, ma non annullati dalla condizione di restrizione della libertà personale. Ciò, anche alla luce delle indicazioni contenute in raccomandazioni del Consiglio d'Europa - in specie, la Raccomandazione n. 1340(1997) dell'Assemblea generale, sugli effetti sociali e familiari della detenzione (art. 6), e la Raccomandazione R (2006)2 del Comitato dei ministri, sulle regole penitenziarie europee (regola n. 24.4) - oltre che in atti dell'Unione europea, e segnatamente nella Raccomandazione del Parlamento europeo n. 2003/2188(INI) del 9 marzo 2004, sui diritti dei detenuti nell'Unione europea (art. 1, lettera c).

Risulterebbe violato anche l'art. 3, primo e secondo comma, Cost., poiché l'inibizione censurata si porrebbe in contrasto con il principio di eguaglianza e ostacolerebbe il pieno sviluppo della persona del detenuto; nonché l'art. 27, terzo comma, Cost., in quanto l'«astinenza sessuale coatta», «colp[endo] il corpo in una delle sue funzioni fondamentali», determinerebbe il ricorso a pratiche «innaturali» e degradanti, quali la masturbazione e l'omosessualità «ricercata o imposta», risolvendosi, così, in un trattamento contrario al senso di umanità e tale da compromettere la funzione rieducativa della pena.

La norma censurata sarebbe, inoltre, incompatibile con l'art. 29 Cost., secondo il quale «la Repubblica riconosce i diritti della famiglia come società naturale fondata sul matrimonio», in quanto determinerebbe il fenomeno innaturale dei matrimoni «bianchi» in carcere, celebrati ma non consumati; come pure con l'art. 31 Cost., giacché lungi dal proteggere la maternità - come previsto dal precetto costituzionale - la impedirebbe.



Sarebbe, infine, violato l'art. 32, primo e secondo comma, Cost., giacché l'astinenza sessuale con il partner, favorendo il ricorso alla masturbazione o a pratiche omosessuali, comporterebbe una «intensificazione dei rapporti a rischio e la contestuale riduzione delle difese sul piano della salute» e, in ogni caso, non aiuterebbe, «in persone che hanno ormai superato l'età puberale, uno sviluppo normale della sessualità con nocive ricadute stressanti sia di ordine fisico che psicologico».

2.- La questione è inammissibile, sotto due distinti e concorrenti profili.

In primo luogo, come eccepito anche dall'Avvocatura generale dello Stato, il rimettente ha ommesso di descrivere in modo adeguato la fattispecie concreta e, conseguentemente, di motivare sulla rilevanza della questione.

Nell'ordinanza di rimessione, il giudice *a quo* si limita, infatti, a riferire di essere chiamato a pronunciarsi sul «reclamo» di un detenuto, senza precisarne affatto la natura e il contenuto e, quindi, senza indicare la ragione per la quale occorrerebbe fare applicazione della norma censurata nel caso di specie. Il giudice *a quo* non specifica neppure, d'altra parte, a quale regime carcerario sia sottoposto il reclamante e, segnatamente, se possa o meno beneficiare dei permessi premio, previsti dall'art. 30-ter della legge n. 354 del 1975: istituto che - per affermazione dello stesso rimettente - rappresenterebbe la soluzione migliore dell'esigenza prospettata, consentendo ai detenuti di intrattenere rapporti affettivi e sessuali con il «partner» al di fuori dell'ambiente carcerario, in maniera tale che la sua praticabilità potrebbe eventualmente escludere la necessità di concedere all'interessato «colloqui intimi» intramurali.

Per costante giurisprudenza di questa Corte, l'omessa o insufficiente descrizione della fattispecie oggetto del giudizio principale - non emendabile tramite la lettura diretta degli atti di tale giudizio, ostandovi il principio di autosufficienza dell'ordinanza di rimessione - impedisce la necessaria verifica della rilevanza della questione e ne determina, di conseguenza, l'inammissibilità (*ex plurimis*, sentenza n. 338 del 2011, ordinanze n. 93 del 2012 e n. 260 del 2011).

3.- Il secondo motivo di inammissibilità si connette al *petitum* e coincide, ma solo in parte, con quello che forma oggetto dell'ulteriore eccezione della difesa dello Stato.

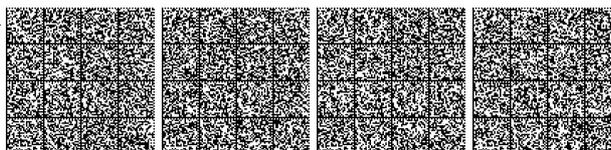
L'ordinanza di rimessione evoca, in effetti, una esigenza reale e fortemente avvertita, quale quella di permettere alle persone sottoposte a restrizione della libertà personale di continuare ad avere relazioni affettive intime, anche a carattere sessuale: esigenza che trova attualmente, nel nostro ordinamento, una risposta solo parziale nel già ricordato istituto dei permessi premio, previsto dall'art. 30-ter della legge n. 354 del 1975, la cui fruizione - stanti i relativi presupposti, soggettivi ed oggettivi - resta in fatto preclusa a larga parte della popolazione carceraria. Si tratta di un problema che merita ogni attenzione da parte del legislatore, anche alla luce dalle indicazioni provenienti dagli atti sovranazionali richiamati dal rimettente (peraltro non immediatamente vincolanti, come egli stesso ammette) e dell'esperienza comparatistica, che vede un numero sempre crescente di Stati riconoscere, in varie forme e con diversi limiti, il diritto dei detenuti ad una vita affettiva e sessuale intramuraria: movimento di riforma nei cui confronti la Corte europea dei diritti dell'uomo ha reiteratamente espresso il proprio apprezzamento, pur escludendo che la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali - e in particolare, gli artt. 8, paragrafo 1, e 12 - prescrivano inderogabilmente agli Stati parte di permettere i rapporti sessuali all'interno del carcere, anche tra coppie coniugate (Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenze 4 dicembre 2007, Dickson contro Regno Unito, e 29 luglio 2003, Aliev contro Ucraina).

Nella indicata prospettiva, il giudice rimettente appunta, peraltro, specificamente le sue censure sul disposto del secondo comma dell'art. 18 della legge n. 354 del 1975, in forza del quale i colloqui delle persone ristrette in carcere «si svolgono in appositi locali, sotto il controllo a vista e non auditivo del personale di custodia».

Risulta, tuttavia, evidente come un intervento puramente e semplicemente ablativo della previsione del controllo visivo sui colloqui - quale quello in apparenza richiesto dal giudice *a quo*, alla luce della formulazione letterale del *petitum* - si rivelerebbe, per un verso, eccedente lo scopo perseguito e, per altro verso, insufficiente a realizzarlo.

Il controllo a vista del personale di custodia non mira, in effetti, ad impedire in modo specifico ed esclusivo i rapporti affettivi intimi tra il recluso e il suo «partner», ma persegue finalità generali di tutela dell'ordine e della sicurezza all'interno degli istituti penitenziari e di prevenzione dei reati. L'ostacolo all'esplicazione del «diritto alla sessualità» ne costituisce solo una delle conseguenze indirette, stante la naturale esigenza di intimità connessa ai rapporti in questione. L'asserita necessità costituzionale di rimuovere tale conseguenza non giustificerebbe, dunque, la caduta di ogni forma di sorveglianza sulla generalità dei colloqui.

Al tempo stesso, l'eliminazione del controllo visivo non basterebbe comunque, di per sé, a realizzare l'obiettivo perseguito, dovendo necessariamente accedere ad una disciplina che stabilisca termini e modalità di esplicazione del diritto di cui si discute: in particolare, occorrerebbe individuare i relativi destinatari, interni ed esterni, definire i presupposti comportamentali per la concessione delle «visite intime», fissare il loro numero e la loro durata, determinare le misure organizzative. Tutte operazioni che implicano, all'evidenza, scelte discrezionali, di esclusiva spettanza del legislatore: e ciò, anche a fronte della ineludibile necessità di bilanciare il diritto evocato con esigenze contrapposte, in particolare con quelle legate all'ordine e alla sicurezza nelle carceri e, amplius, all'ordine e alla sicurezza pubblica.



Esigenze, queste, che la richiamata giurisprudenza della Corte di Strasburgo ha, peraltro, ritenuto idonee a giustificare l'esclusione delle cosiddette «visite coniugali» a favore dei detenuti - ancorché qualificabile come interferenza con il diritto al rispetto per la propria vita familiare, ai sensi dell'art. 8 della Convenzione - in forza di quanto stabilito dal secondo paragrafo di tale articolo.

Per avere eloquente dimostrazione della varietà delle soluzioni al riguardo prospettabili, è del resto sufficiente scorrere i numerosi progetti di legge sinora presentati in materia e non coronati da successo, nonché le discipline concretamente adottate in altri Stati, alle quali si accenna nella stessa ordinanza di rimessione.

4.- Né, d'altra parte, il problema potrebbe essere superato ritenendo che il giudice *a quo* abbia richiesto a questa Corte una sentenza additiva "di principio", la quale - secondo la dinamica propria di tale tipo di decisioni - si limiti ad affermare l'esigenza costituzionale di riconoscere il diritto in parola, demandando al legislatore il compito di definire modi e limiti della sua esplicazione e, nelle more dell'intervento legislativo, lasciando ai giudici comuni la possibilità di garantire interinalmente il diritto stesso tramite gli strumenti ermeneutici, sulla base della disciplina in vigore (quella, in specie, dei colloqui e delle visite familiari).

La sentenza additiva "di principio" in ipotesi richiesta dal rimettente risulterebbe, infatti, essa stessa espressiva di una scelta di fondo.

Nella prospettiva del giudice *a quo*, il «diritto alla sessualità» intra moenia dovrebbe essere, infatti, riconosciuto ai soli detenuti coniugati o che intrattengano rapporti di convivenza stabile more uxorio, escludendo gli altri (si pensi, ad esempio, a chi, all'atto dell'ingresso in carcere, abbia una relazione affettiva "consolidata", ma non ancora accompagnata dalla convivenza, o da una convivenza «stabile»). Detta soluzione non solo non è l'unica ipotizzabile (come di nuovo attestano i progetti di legge in materia), ma non appare neppure coerente con larga parte dei parametri costituzionali evocati dallo stesso giudice *a quo*: talora "per eccesso", talaltra "per difetto".

5.- La questione va dichiarata, pertanto, inammissibile (sulla inammissibilità delle questioni che richiedano interventi additivi in materia riservata alla discrezionalità del legislatore, in assenza di una soluzione costituzionalmente obbligata, *ex plurimis*, sentenze n. 134 del 2012 e n. 271 del 2010, ordinanze n. 138 e n. 113 del 2012).

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 18, secondo comma, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), sollevata, in riferimento agli articoli 2, 3, primo e secondo comma, 27, terzo comma, 29, 31, 32, primo e secondo comma, della Costituzione, dal Magistrato di sorveglianza di Firenze con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 dicembre 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, *Presidente*

Giuseppe FRIGO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 19 dicembre 2012.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI



N. 302

Ordinanza 11 - 19 dicembre 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Appalti pubblici - Norme della Regione Umbria - Agenzia forestale regionale - Potere di realizzare lavori ed opere attinenti o funzionali alle proprie competenze, in amministrazione diretta fino all'importo di 200.000 euro - Ricorso del Governo - Sopravvenuta abrogazione della disposizione censurata - Rinuncia al ricorso in mancanza di costituzione in giudizio della controparte - Estinzione del processo.**

- Legge della Regione Umbria 23 dicembre 2011, n. 18, art. 28, comma 1.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e) ed l); norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 23.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Franco GALLO;

*Giudici :* 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 28, comma 1, della legge della Regione Umbria 23 dicembre 2011, n. 18 (Riforma del sistema amministrativo regionale e delle autonomie locali e istituzione dell'Agenzia forestale regionale. Conseguenti modifiche normative), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 27 febbraio-1° marzo 2012, depositato in cancelleria il 5 marzo 2012 ed iscritto al n. 55 del registro ricorsi 2012.

Udito nell'udienza pubblica del 6 novembre 2012 il Presidente Franco Gallo, in luogo e con l'assenso del Giudice relatore Giorgio Lattanzi;

udito l'avvocato dello Stato Gianni De Bellis per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto che, con ricorso notificato il 27 febbraio 2012 e depositato il successivo 5 marzo 2012 (reg. ric. n. 55 del 2012), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'articolo 28, comma 1, della legge della Regione Umbria 23 dicembre 2011, n. 18 (Riforma del sistema amministrativo regionale e delle autonomie locali e istituzione dell'Agenzia forestale regionale. Conseguenti modifiche normative), per violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettere e) ed l), della Costituzione;

che, nell'ambito di una legge volta ad individuare misure e interventi strategici di razionalizzazione, semplificazione e riordino del sistema amministrativo regionale e delle autonomie locali, la norma impugnata ha istituito l'Agenzia forestale regionale, alla quale sono stati attribuiti i compiti di gestione, di tutela e di valorizzazione dei beni agro-forestali della Regione e le altre funzioni elencate nell'art. 19;

che, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, il primo comma dell'art. 28, in combinato disposto con l'art. 19 della stessa legge, nella parte in cui attribuisce all'Agenzia forestale regionale il potere di realizzare lavori ed opere attinenti o funzionali alle proprie competenze in amministrazione diretta fino all'importo di 200.000 euro, risulta in evidente contrasto con l'art. 125 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE);



che il contrasto della norma regionale sussisterebbe sia con il comma 5 dell'art. 125, il quale pone un limite massimo di spesa pari a 50.000 euro per l'assunzione in amministrazione diretta, sia con il comma 6 dello stesso articolo, che, come rileva il ricorrente, «in via generale consente la realizzabilità dei lavori in economia soltanto in presenza delle specifiche condizioni ivi previste, tra le quali la natura manutentiva di opere o impianti già esistenti dei lavori e l'impossibilità di realizzarli previo esperimento delle ordinarie procedure di scelta del contraente»;

che le limitazioni suddette, individuando in modo rigoroso gli esatti confini entro i quali è consentito agli enti pubblici eseguire i lavori in deroga al principio della gara pubblica, rientrerebbero nella tutela della concorrenza, materia di competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., con la conseguenza che la violazione dei predetti limiti da parte della Regione determinerebbe una palese violazione della norma costituzionale;

che, secondo il ricorrente, la dilatazione delle ipotesi di assunzione dei lavori in amministrazione diretta previste dal legislatore statale viola anche l'art. 4, comma 3, del citato d.lgs. n. 163 del 2006, il quale, in attuazione della riserva di potestà legislativa esclusiva attribuita allo Stato nella materia della tutela della concorrenza ed in quella dell'ordinamento civile di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. preclude alla Regione di prevedere una disciplina diversa da quella recata dal codice degli appalti in materia di qualificazione e selezione dei concorrenti, di procedure di affidamento e di criteri di aggiudicazione;

che la Regione Umbria non si è costituita;

che, successivamente al ricorso, l'art. 28 in questione è stato abrogato dall'art. 22 della legge della Regione Umbria 4 aprile 2012, n. 7 (Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2012 in materia di entrate e di spese - Modificazioni ed integrazioni di leggi regionali);

che il Presidente del Consiglio dei ministri, in data 21 giugno 2012, ha depositato atto di rinuncia al ricorso.

Considerato che il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'articolo 28, comma 1, della legge della Regione Umbria 23 dicembre 2011, n. 18 (Riforma del sistema amministrativo regionale e delle autonomie locali e istituzione dell'Agenzia forestale regionale. Conseguenti modifiche normative), per violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettere e) ed l), della Costituzione;

che la Regione Umbria non si è costituita;

che successivamente il ricorrente ha rinunciato al ricorso;

che, in mancanza di costituzione in giudizio della Regione resistente, l'intervenuta rinuncia al ricorso determina, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'estinzione del processo (*ex plurimis*, sentenze n. 32 del 2012 e n. 217 del 2011; ordinanze n. 98 del 2012 e n. 204 del 2011).

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara estinto il processo.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 dicembre 2012.

F.to:

Franco GALLO, *Presidente*

Giorgio LATTANZI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 19 dicembre 2012.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI



## N. 303

*Ordinanza 11 - 19 dicembre 2012*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Magistrati - Retribuzione - Adeguamento automatico - Soppressione, senza possibilità di recupero, degli acconti degli anni 2011, 2012 e 2013 e del conguaglio del triennio 2010-2012 - Previsione che per il triennio 2013-2015 l'acconto spettante per l'anno 2014 sia pari alla misura già prevista per l'anno 2010 e che il conguaglio per l'anno 2015 venga determinato con riferimento agli anni 2009, 2010 e 2014 - Decurtazione dell'indennità giudiziaria prevista dall'art. 3 della legge n. 27 del 1981, nella misura del 15% per l'anno 2011, del 25% per l'anno 2012 e del 32 % per l'anno 2013 - Riduzione nella misura del 5% per le retribuzioni oltre i 90.000 euro, e nella misura del 10% per le retribuzioni oltre i 150.000 euro, nel periodo dal 1° gennaio 2011 al 31 dicembre 2013 - Sopravvenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate - Questioni divenute prive di oggetto - Manifesta inammissibilità.**

- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 9, commi 2, 21 e 22.
- Costituzione, artt. 2, 3, 24, 36, 53, 97, 101, 104, 108 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

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo 9, commi 2, 21, primo periodo, e 22 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 promossi dal Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo con ordinanza del 14 febbraio 2012, dal Tribunale regionale di giustizia amministrativa del Trentino-Alto Adige, sede di Trento con ordinanza del 10 maggio 2012, dal Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sezione staccata di Lecce, con ordinanza del 5 aprile 2012 e dal Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte con ordinanza del 3 aprile 2012, rispettivamente iscritte ai nn. 114, 139, 140 e 146 del registro ordinanze 2012 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 24, 28 e 33, prima serie speciale, dell'anno 2012.

Visti gli atti di costituzione di Pace Augusto ed altri, di Agnoli Carlo Alberto ed altri, di Barbero Elisabetta ed altri, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 20 novembre 2012 il Giudice relatore Giuseppe Tesauro.

Ritenuto che il Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento e il Tribunale amministrativo regionale del Piemonte, con ordinanze del 10 maggio 2012 e del 3 aprile 2012, rispettivamente iscritte al reg. ord. nn. 139 e 146 del 2012, hanno sollevato, in riferimento agli articoli 2, 3, 36, 53, 97, 101, 104 e 108 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 9, comma 2, 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;



che i rimettenti sono investiti di ricorsi da parte di magistrati e censurano l'art. 9, comma 2, il quale, piuttosto che caratterizzarsi come una riduzione stipendiale (melius, come una riduzione dei trattamenti economici), avrebbe natura tributaria, ricorrendone i due elementi fondamentali dell'imposizione di un sacrificio economico individuale realizzata attraverso un atto autoritativo di carattere ablatorio, nonché della destinazione del gettito scaturente da tale ablazione al fine di integrare la finanza pubblica;

che a loro giudizio tale misura violerebbe in primo luogo gli artt. 3 e 53 della Costituzione, trattandosi di prelievo di natura tributaria, peraltro significativamente operato con progressivo raggiungimento di due differenti scaglioni (90.000 e 150.000 euro), cui si applicano aliquote crescenti, e colpirebbe solamente la categoria dei dipendenti pubblici (nel cui novero rientrano i magistrati), in contrasto con il principio della "universalità della imposizione"; l'imposta sarebbe, inoltre, discriminatoria, sia in relazione all'amplessima categoria dei "cittadini", rispetto alla quale i dipendenti pubblici sarebbero discriminati razione status a parità di capacità economica, sia in relazione alla categoria più ristretta dei "lavoratori", risultando i dipendenti pubblici discriminati rispetto ai dipendenti privati, come pure ai lavoratori autonomi, i quali, a parità di reddito, non subiscono alcuna incisione patrimoniale;

che, inoltre, a giudizio del TAR trentino, la norma sarebbe irragionevole e in contrasto con i principi di buon andamento dell'amministrazione e di autonomia ed indipendenza della magistratura;

che il Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo, sezione I, con ordinanza del 14 febbraio 2012, iscritta al reg. ord. n. 114 del 2012, ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, 36, 53, 97, 101, 104, 108 e 111 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, commi 21 e 22, del d.l. n. 78 del 2010;

che, secondo il rimettente l'art. 9, commi 21, primo periodo, e 22, relativamente al mancato adeguamento, violerebbe gli artt. 101, comma 2, 104, comma 1, e 108 Cost., in quanto il trattamento economico dei magistrati, assistito da "certezza" e da "continuità" a garanzia dell'autonomia e dell'indipendenza dell'ordine giudiziario, non sarebbe nella libera disponibilità del potere legislativo o del potere esecutivo e non potrebbe essere soggetto a decurtazioni, le quali, in quanto tali, si presenterebbero comunque "distoniche alla luce dei menzionati principi, che costituiscono presupposto e requisito essenziale di ogni giusto processo" di cui agli artt. 24, 101 e 111 Cost.;

che, a giudizio del rimettente, le decurtazioni in parola non avrebbero tenuto conto della giurisprudenza della Corte, in relazione alla necessità che simili interventi debbano essere "eccezionali, transeunti, non arbitrari e consentanei allo scopo prefisso" (*cfr.*, sentenza n. 245 del 1997 e ordinanza n. 299 del 1999);

che, inoltre, le norme in questione contrasterebbero anche con l'art. 36 Cost., in quanto la retribuzione dei magistrati, stabilita con legge formale ed aggiornata, solo per relationem, sarebbe correlata non solo alla generica quantità e qualità delle funzioni ma anche al ruolo istituzionale e costituzionale svolto, sicché colpendo i meccanismi automatici di adeguamento si inciderebbe sull'adeguatezza e la proporzionalità della retribuzione, rispetto alle specifiche funzioni di rilievo costituzionale, delle quali il legislatore ha tenuto conto nel delineare i corrispondenti meccanismi retributivi;

che, con riferimento alla decurtazione dell'indennità giudiziaria, il rimettente censura l'apparato normativo utilizzando le medesime argomentazioni e censure spese per l'adeguamento, che ricalcano peraltro in larga misura le motivazioni sottese ad altre ordinanze con riguardo agli artt. 101, 104 e 108;

che, inoltre, viene prospettata un'ulteriore violazione dell'art. 36 Cost., che impone sia l'obbligo di rispettare la proporzionalità tra la retribuzione e il livello quali-quantitativo del lavoro prestato, che il correlato divieto di diminuire lo stipendio se non in conseguenza della diminuzione delle prestazioni richieste;

che, il TAR per l'Abruzzo solleva questione di legittimità costituzionale anche con riferimento alla violazione dell'art. 53 Cost., in quanto si tratterebbe di un vero e proprio prelievo forzoso di somme stipendiali ed indennitarie a copertura di fabbisogni finanziari indifferenziati dello Stato apparato, non correlato ad alcuna "capacità contributiva";

che, infine, le norme, vengono complessivamente censurate con riferimento alla violazione dell'art. 97, primo comma, Cost., poiché la manovra in questione avrebbe avuto riflessi negativi sul buon andamento degli uffici dell'amministrazione della giustizia, e dell'art. 3 Cost., per disparità di trattamento fra la categoria dei ricorrenti e quella del pubblico impiego contrattualizzato e per violazione del canone di ragionevolezza intrinseca;

che, con analoghe motivazioni, il TAR per la Puglia, sezione staccata di Lecce, con ordinanza del 5 aprile 2012, iscritta al reg. ord. n. 140 del 2012, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 22, del citato d.l. n. 78 del 2010, relativamente alla riduzione della speciale indennità di cui all'art. 3 della legge 19 febbraio 1981, n. 27 (Provvidenze per il personale di magistratura).

Considerato che i rimettenti dubitano della legittimità costituzionale dell'articolo 9, commi 2, 21 e 22 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, in relazione agli interventi normativi che riguardano i magistrati ricorrenti nei giudizi a quibus;



che questa Corte, con la sentenza n. 223 del 2012, successiva alla pubblicazione delle ordinanze di rimessione, ha già dichiarato: l'illegittimità costituzionale dell'articolo 9, comma 22, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, nella parte in cui dispone che, per il personale di cui alla legge 19 febbraio 1981, n. 27 (Provvidenze per il personale di magistratura) non sono erogati, senza possibilità di recupero, gli acconti degli anni 2011, 2012 e 2013 ed il conguaglio del triennio 2010-2012 e che per tale personale, per il triennio 2013-2015 l'acconto spettante per l'anno 2014 è pari alla misura già prevista per l'anno 2010 e il conguaglio per l'anno 2015 viene determinato con riferimento agli anni 2009, 2010 e 2014; nonché nella parte in cui non esclude che a detto personale sia applicato il primo periodo del comma 21; l'illegittimità costituzionale dell'articolo 9, comma 22, del d.l. n. 78 del 2010, nella parte in cui dispone che l'indennità speciale di cui all'articolo 3 della legge n. 27 del 1981, spettante al personale indicato in tale legge, negli anni 2011, 2012 e 2013, sia ridotta del 15% per l'anno 2011, del 25% per l'anno 2012 e del 32% per l'anno 2013; l'illegittimità costituzionale dell'articolo 9, comma 2, del d.l. n. 78 del 2010, nella parte in cui dispone che a decorrere dal 1° gennaio 2011 e sino al 31 dicembre 2013 i trattamenti economici complessivi dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, previsti dai rispettivi ordinamenti, delle amministrazioni pubbliche, inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), ai sensi del comma 3 dell'art. 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), superiori a 90.000 euro lordi annui siano ridotti del 5% per la parte eccedente il predetto importo fino a 150.000 euro, nonché del 10% per la parte eccedente 150.000 euro;

che, dunque, le questioni vanno dichiarate manifestamente inammissibili, essendo divenute prive di oggetto, riguardando l'illegittimità costituzionale del citato comma 22, anche la parte in cui non esclude l'applicabilità del primo periodo del comma 21.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, commi 1 e 2, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 9, commi 2, 21 e 22, 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, sollevate, in riferimento agli articoli 2, 3, 24, 36, 53, 97, 101, 104, 108 e 111 della Costituzione, dal Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento, e dai Tribunali amministrativi regionali per il Piemonte, per l'Abruzzo e per la Puglia, sezione staccata di Lecce, con le ordinanze indicate in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 dicembre 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, *Presidente*

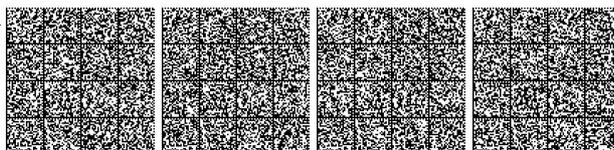
Giuseppe TESAURO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 19 dicembre 2012.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI



N. 304

Ordinanza 11 - 19 dicembre 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Procedimento civile - Appellabilità - Sentenze del giudice di pace pronunciate secondo equità a norma dell'art. 113, comma secondo, c.p.c. - Regime introdotto dal decreto legislativo n. 40 del 2006 - Possibilità di appello solo per motivi specifici (c.d. appello a motivi limitati) - Mancata previsione dell'appellabilità per i casi che, se ricorroni per sentenze pronunciate in appello o in unico grado, renderebbero ammissibile la revocazione in base all'art. 395, n. 4, c.p.c. - Contrasto con i canoni di ragionevolezza e di eguaglianza - Asserito difetto di coerenza logico-sistematica tra gli interventi susseguiti in materia - Asserita violazione della garanzia di tutela giurisdizionale dei diritti e del giusto processo - Asserita violazione del principio secondo cui i giudici sono soggetti soltanto alla legge - Motivazione apodittica - Questione prospettata al fine improprio di ottenere un avallo interpretativo - Omesso tentativo di ricercare una interpretazione idonea a superare i dubbi di costituzionalità - Richiesta di interventi riservati alla discrezionalità del legislatore - Manifesta inammissibilità della questione.**

- Cod. proc. pen., art. 339, terzo comma, come modificato dall'art. 1 del d.lgs. 2 febbraio 2006, n. 40.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 24, primo comma, 101, secondo comma, 111, primo comma, e 117, primo comma; convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, art. 6.

#### 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

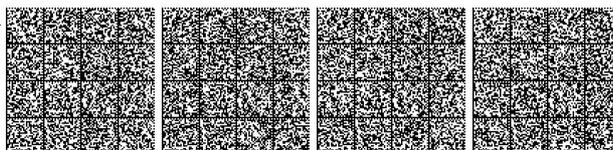
#### ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 339, terzo comma, del codice di procedura civile, promosso dal Tribunale ordinario di Napoli, in composizione monocratica, nel procedimento vertente tra C. F. e G. S. ed altri con ordinanza del 30 gennaio 2012, iscritta al n. 164 del registro ordinanze 2012 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 35, prima serie speciale, dell'anno 2012.

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

udito nella camera di consiglio del 20 novembre 2012 il Giudice relatore Paolo Grossi.

Ritenuto che, nel corso di un giudizio di appello avverso una sentenza resa dal Giudice di pace di Napoli in una controversia civile di risarcimento danni derivanti da sinistro stradale, il Tribunale ordinario di Napoli, in composizione monocratica, con ordinanza emessa il 30 gennaio 2012, ha sollevato - in riferimento agli articoli 3, primo comma, 24, primo comma, 101, secondo comma, 111, primo comma, e 117, primo comma, della Costituzione («quest'ultimo in quanto in relazione di interposizione rispetto all'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, cui l'Italia aderisce, ed al diritto vivente derivatone») - questione di legittimità costituzionale dell'articolo 339, terzo comma, del codice di procedura civile, nel testo modificato dall'art. 1 del decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 40 (Modifiche al codice di procedura civile in materia di processo di cassazione in funzione nomofilattica e di arbitrato, a norma dell'articolo 1, comma 2, della L. 14 maggio 2005, n. 80), «nella parte in cui non prevede che le sentenze del giudice di pace pronunciate secondo equità a norma dell'art. 113 co. 3 c.p.c. siano appellabili anche per i casi che, se ricorroni per sentenze pronunciate in appello o in unico grado, renderebbero ammissibile la revocazione in base all'art. 395 c.p.c.»;



che (premessi di avere dichiarato, con sentenza non definitiva emanata in pari data nello stesso giudizio, che la sentenza di primo grado è stata «pronunciata in equità dal giudice di pace ex art. 113, co. 2 c.p.c.» e riportate le ragioni di tale decisione) il rimettente, in termini di rilevanza della questione, osserva che l'applicabilità della norma censurata nel giudizio *a quo* discende (oltre che da tale accertamento) dal fatto che, nei motivi di appello, è espressa una doglianza «relativa a vizi della sentenza impugnata che, se fosse possibile l'appello a critica limitata ex art. 339 c.p.c. anche per motivi corrispondenti a quelli di cui al rimedio per revocazione ex art. 395 - e in particolare n. 4 - c.p.c., darebbero luogo [...] ad accoglimento della doglianza»;

che in tal senso il rimettente, anche sulla scorta della giurisprudenza di legittimità in materia, intesa quale diritto vivente, esprime ed analizza le ragioni per le quali nella specie si configurerebbe il vizio revocatorio in cui sarebbe incorso il giudice di primo grado nella lettura quantomeno di una deposizione testimoniale;

che, inoltre, il rimettente sottolinea che - mentre, prima della novella della norma censurata, avverso le sentenze del giudice di pace pronunciate secondo equità, allora inappellabili e quindi pronunciate in unico grado, era pienamente ammissibile la domanda di revocazione (ai sensi dell'art. 395 cod. proc. civ.) - ora «la sentenza equitativa del giudice di pace non è né una sentenza pronunciata in grado di appello né una sentenza pronunciata in unico grado», e quindi essa «non deve ritenersi impugnabile per revocazione, in particolare, per quanto qui interessa, ex art. 395 n. 4 c.p.c.»;

che, sul punto, il rimettente rileva come, data l'eccezionalità della disciplina del rimedio revocatorio, non sia praticabile una lettura estensiva dell'art. 395 cod. proc. civ., che parifichi la sentenza equitativa del giudice di pace, appellabile, a una sentenza emessa in unico grado, la qual cosa avrebbe come implicazione quella di ammettere un «concorso di impugnazioni» previo approntamento di norme volte a coordinare lo svolgimento dei procedimenti relativi; e ritiene altresì non condivisibile l'eccezione proposta dagli appellati, secondo i quali la parte appellante avrebbe semmai dovuto proporre istanza in revocazione, pur inammissibile, sollevando in tale sede l'eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 395 cod. proc. civ., nella parte in cui non prevede la revocazione avverso le sentenze equitative del giudice di pace, poiché, a giudizio del Tribunale, è «coessenziale al sistema che la revocazione e l'appello siano mezzi di impugnazione tra loro coordinati nel senso dell'esserne esclusa la contemporanea proponibilità»;

che, secondo il rimettente, dunque - dandosi per appurata la non esperibilità della revocazione ordinaria contro le sentenze equitative del giudice di pace rese secondo equità - i dubbi di incostituzionalità sembrano derivare solo dalla limitazione dei motivi di appello introdotta, dalla riforma del 2006, nell'art. 339, terzo comma, cod. proc. civ., il quale, inserendosi nel sistema preesistente, non darebbe rimedi né con la revocazione (inammissibile trattandosi di sentenza appellabile), né con l'appello (previsto a motivi limitati non comprendenti i vizi revocatori);

che, quanto alla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* ritiene che la mancata previsione, nella norma censurata, tra i motivi limitati ammissibili a sostegno dell'appello avverso sentenze in equità del giudice di pace (anche) dei motivi di cui all'art. 395, n. 4, cod. proc. civ., contrasti: *a*) con i canoni di ragionevolezza e di eguaglianza, di cui all'art. 3 Cost., in quanto priva alcuni utenti della giustizia di uno strumento residuale concesso a quelli cui la causa sia stata decisa in diritto, senza che ciò possa dirsi giustificato dalla *ratio legis* - correlata «all'esigenza di differenziare le impugnazioni, evitando che l'appello avverso la sentenza equitativa del giudice di pace sia una nuova sede di valutazione di parametri equitativi oramai definitivamente forgiati dal primo giudice sul caso concreto, facendone una sede di revisione da parte del giudice superiore delle sole ingiustizie della sentenza che siano frutto di violazioni di norme processuali o, per quelle sostanziali, apicali del sistema» - la quale deporrebbe «a favore, piuttosto che contro, rispetto alla parificazione a detti motivi limitati di appello di quelli di cui all'art. 395 c.p.c. (e, per quanto qui occorre, del suo n. 4)», trovandosi altrimenti «di fronte ad un difetto di correlazione logico-giuridica tra l'ultimo intervento normativo (che rendeva appellabile limitatamente la sentenza equitativa) e l'impianto preesistente (che vieta la revocazione delle sentenze appellabili), non superabile interpretativamente, e senza alcun coordinamento tra le norme interessate (art. 339 e 395 c.p.c.)»; *b*) con gli artt. 24, primo comma, 111, primo comma, e 117, primo comma, Cost. («quest'ultimo in quanto in relazione di interposizione rispetto all'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, cui l'Italia aderisce, ed al diritto vivente derivatone»), in quanto «la possibilità che sia dato ad un giudice di pronunciare - pur equitativamente - senza una possibilità di eliminazione dal mondo giuridico della decisione dello stesso, se disancorata dai fatti obiettivamente sussistenti, dalla genuinità e lealtà delle prove e dalla stessa immunità della decisione dal dolo delle parti o del giudice, si risolverebbe, infatti, nella sostanziale negazione della garanzia di tutela giurisdizionale dei diritti e del giusto processo»; *c*) con l'art. 101, secondo comma, Cost., secondo il quale i giudici sono soggetti soltanto alla legge, poiché «l'attuale impianto processuale imperniato sull'applicazione dell'art. 339 c.p.c. nel testo in essere consentirebbe al giudice di pace di pronunciare in equità restando esentato, nell'esercizio dell'equità stessa, in sostanza, dal rispetto di fondamentali canoni normativi (talvolta correlati anche a norme penali) quali l'immunità del «decisum» da dolo e falsità di prove, oltre che di errori e altri consimili vizi, condensati nell'art. 395 c.p.c., i quali semmai rileverebbero nella sola sede penale o del successivo risarcimento dei danni»;



che è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per la declaratoria di inammissibilità e/o di infondatezza della sollevata questione;

che, innanzitutto, la difesa dello Stato ne eccepisce il difetto di rilevanza (ovvero la carente motivazione al riguardo) in ragione del fatto che - pur muovendo la prospettazione (secondo cui, a causa della limitazione dei motivi di appello proponibili avverso una sentenza di equità ex art. 113, terzo comma, cod. proc. civ., tale sentenza non potrebbe essere impugnata, né con l'appello né con la revocazione, in presenza di un vizio contemplato dall'art. 395, primo comma, numero 4, cod. proc. civ.) dal presupposto della sussistenza di una censura dell'appellante, che il rimettente reputa inammissibile, sia come motivo di appello (perché estranea ai motivi di cui all'art. 339, terzo comma cod. proc. civ.), sia come motivo di revocazione ex art. 395, numero 4, cod. proc. civ. (trattandosi di sentenza soggetta ad appello limitato) - il rimettente medesimo non analizza l'ammissibilità della censura proposta nel giudizio *a quo* come motivo di appello sotto il profilo della violazione dei principi regolatori della materia;

che, inoltre, l'Avvocatura osserva che, nella fattispecie, la censura mossa alla sentenza del giudice di pace non riguarda l'errore di fatto previsto dall'art. 395, numero 4, cod. proc. civ., inteso come una falsa percezione della realtà su un fatto decisivo incontestabilmente risultante dagli atti o documenti, ma la formulazione di un giudizio sul piano logico giuridico derivante da una erronea valutazione delle risultanze testimoniali, che va al di là di una falsa percezione della realtà;

che, infine, nel merito l'Avvocatura dello Stato rileva, da un lato, che l'art. 339, terzo comma, cod. proc. civ. in realtà consente di ammettere la doglianza in questione come motivo di appello per violazione dei principi regolatori della materia, poiché (secondo gli appellanti) la sentenza impugnata si basa su fatti non accertati in giudizio (in quanto erroneamente attribuiti ai testi escussi) e quindi contiene una decisione arbitraria che viola uno dei fondamentali principi del diritto processuale secondo il quale non sono ammesse decisioni basate su di una arbitraria ricostruzione dei fatti; dall'altro lato, che non appaiono condivisibili le argomentazioni che portano il Tribunale di Napoli ad escludere la proponibilità del vizio revocatorio avverso una sentenza soggetta ad appello limitato, giacché - lungi dall'applicare analogicamente una norma eccezionale - si tratta solo di individuare la *ratio* dell'art. 395 cod. proc. civ. che si fonda sul principio di sussidiarietà secondo il quale il rimedio revocatorio è escluso quando il relativo vizio può essere dedotto come motivo di appello, mentre il vizio medesimo ben potrà essere dedotto come motivo di revocazione qualora non lo si ritenesse ammissibile come censura d'appello.

Considerato che il giudice *a quo* censura il terzo comma dell'articolo 339 del codice di procedura civile, che, nel testo vigente, sostituito dall'art. 1 del decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 40 (Modifiche al codice di procedura civile in materia di processo di cassazione in funzione nomofilattica e di arbitrato, a norma dell'articolo 1, comma 2, della L. 14 maggio 2005, n. 80), dispone che «Le sentenze del giudice di pace pronunciate secondo equità a norma dell'art. 113, secondo comma, sono appellabili esclusivamente per violazione delle norme sul procedimento, per violazione di norme costituzionali o comunitarie ovvero dei principi regolatori della materia»;

che - muovendo dal presupposto della esistenza di un vizio revocatorio ex art. 395, numero 4, cod. proc. civ., dedotto dall'appellante, in cui sarebbe incorso il giudice di primo grado - il rimettente (chiamato a decidere in sede di gravame avverso una decisione del giudice di pace, che egli stesso, con sentenza non definitiva, ha dichiarato essere stata pronunciata secondo equità) ritiene che, a causa della limitazione dei motivi di appello proponibili avverso tale sentenza, questa non possa essere impugnata per far valere il vizio medesimo, né con l'appello (a motivi limitati) né con la revocazione (consentita solo riguardo alle pronunce indicate al primo comma dell'art. 395 cod. proc. civ.); e che pertanto la norma censurata si porrebbe in contrasto con gli articoli 3, primo comma, 24, primo comma, 101, secondo comma, 111, primo comma, e 117, primo comma, della Costituzione («quest'ultimo in quanto in relazione di interposizione rispetto all'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, cui l'Italia aderisce, ed al diritto vivente derivatone»), «nella parte in cui non prevede che le sentenze del giudice di pace pronunciate secondo equità a norma dell'art. 113 co. 3 c.p.c. siano appellabili anche per i casi che, se ricorrenti per sentenze pronunciate in appello o in unico grado, renderebbero ammissibile la revocazione in base all'art. 395 c.p.c.»;

che l'intervenuta Avvocatura generale dello Stato ha preliminarmente eccepito il difetto di rilevanza (ovvero la carente motivazione sulla rilevanza) della questione, per non avere il rimettente analizzato la possibilità di ritenere ammissibile la doglianza proposta nel giudizio *a quo* come motivo di appello sotto il profilo della violazione dei principi regolatori della materia;

che siffatta eccezione risulta fondata;

che, in termini generali, va rilevato che (come sottolineato dallo stesso rimettente) la norma censurata, in comune anche alle altre disposizioni del citato decreto legislativo n. 40 del 2006, in coerenza ai criteri dettati nella delega di cui all'art. 1 della legge 14 maggio 2005, n. 80 (Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 14 marzo 2005, n. 35, recante 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), ha come obiettivo espresso largamente



condiviso ed auspicato dalla stessa Corte di cassazione, quello di recuperarne la dimensione nomofilattica della propria attività, allora «schiacciata da un carico di ricorsi eccessivo», la cui rivitalizzazione richiedeva appunto una riduzione del novero delle sentenze non appellabili, quindi immediatamente ricorribili per cassazione (sentenza n. 98 del 2008);

che, in relazione a ciò, questa Corte ha sottolineato che «lo scopo di disciplinare il processo di legittimità in funzione nomofilattica, alla luce del significato assunto da tale espressione, di rafforzamento di detta funzione, costituisce [...] una direttiva ermeneutica che deve presiedere all'interpretazione del contenuto della delega e che rende chiara la facoltà del legislatore delegato di ridurre i casi di immediata ricorribilità per cassazione delle sentenze, mediante l'introduzione dell'appello quale "filtro"» (sentenza n. 98 del 2008);

che, pertanto, in un tale contesto normativo, tendenzialmente teso a depurare il sistema dalle ipotesi di ricorso immediato in Cassazione (quali quelle avverso le sentenze del giudice di pace pronunciate secondo equità, come previsto dal previgente disposto del terzo comma dell'art. 339 cod. proc. civ.), la prevista appellabilità, seppur limitata a taluni motivi, di tali pronunce costituisce il mezzo attraverso il quale il legislatore ha attribuito al giudice dell'appello la soluzione dei vizi (attinenti alla violazione delle norme sul procedimento, di norme costituzionali o comunitarie ovvero dei principi regolatori della materia) della sentenza del giudice di pace pronunciate secondo equità;

che, ciò premesso, va rilevato che, in punto di rilevanza della questione (se da un lato l'ordinanza di rimessione si dilunga assai dettagliatamente nell'analisi, sia della asserita natura di vizio revocatorio dell'errore percettivo in cui sarebbe incorso il giudice di pace nell'esame delle prove testimoniali, sia della dedotta portata decisiva di tale errore nel giudizio di primo grado ed in quello di appello, ove rappresentabile come motivo di impugnazione), il giudice *a quo*, quanto poi alla concreta incidenza della eventuale pronuncia di incostituzionalità della norma censurata nella definizione del giudizio principale, dà per scontato che - se «in un appello senza la limitazione dell'art. 339 c.p.c., le doglianze in parola sarebbero state certamente esaminabili», ponendosi in un contesto di «logica di libera esaminabilità nell'appello tradizionale a motivi aperti (anche) di motivi corrispondenti a quelli a base del rimedio revocatorio» - viceversa oggi tali profili «non sono esaminabili [...], nell'ambito dell'appello a motivi limitati introdotto, in detta disposizione, dal d.lgs. n. 40 del 2006», «atteso che i vizi [corrispondenti a quelli che danno accesso alla revocazione] non rientrano in uno dei motivi di appello ammissibili (violazione di norme costituzionali, comunitarie o procedurali)»;

che siffatta argomentazione pecca di apoditticità, giacché la non altrimenti motivata esclusione della qualificabilità del vizio dedotto in appello come violazione di norme sul procedimento ovvero di norme costituzionali o comunitarie, o di principi regolatori della materia, non appare idonea a sottrarre il rimettente dal dovere di sperimentare la possibilità (anche, e soprattutto, alla luce della sopra evidenziata *ratio* che permea la riforma del 2006 e della conseguente "direttiva ermeneutica" che da essa scaturisce, nonché dalla considerazione che il giudizio di equità non è e non può essere un giudizio extra-giuridico, ma deve trovare i suoi limiti in quel medesimo ordinamento nel quale trovano il loro significato la nozione di diritto soggettivo e la relativa garanzia di tutela giurisdizionale, come affermato dalla sentenza n. 206 del 2004) di dare alla norma impugnata un significato diverso, tale da renderla compatibile con gli evocati parametri costituzionali (ordinanza n. 102 del 2012), in ossequio al principio secondo cui una disposizione di legge può essere dichiarata costituzionalmente illegittima solo quando non sia possibile attribuirle un significato che la renda conforme a Costituzione (ordinanza n. 212 del 2011);

che, invero, in ragione dello specifico contenuto del formulato *petitum* (diretto, in ultima analisi, ad estendere il numero dei motivi di appellabilità limitata delle sentenze pronunciate secondo equità dal giudice di pace, aggiungendo espressamente a quelli già previsti anche quei casi che altrimenti renderebbero ammissibile la revocazione in base all'art. 395 cod. proc. civ.), il rimettente avrebbe dovuto farsi carico di tentare (non già di ottenere, in modo improprio, un avallo interpretativo da parte di questa Corte, bensì) di individuare una diversa possibile interpretazione della norma censurata idonea a superare i dubbi di costituzionalità;

che, al contrario, il rimettente ha ommesso di verificare in positivo se il vizio della sentenza di primo grado (che egli ritiene configurare un errore di fatto revocatorio) possa essere esaminato (anche eventualmente attraverso un adattamento dei motivi di ricorso) nell'ambito dei motivi che consentono l'appello delle sentenze del giudice di pace pronunciate secondo equità, che, pur limitato al controllo di vizi specifici, è comunque caratterizzato dalla sua essenza di mezzo a critica libera derivante dall'effetto devolutivo pieno della materia esaminata in primo grado;

che, in particolare, il rimettente non spiega perché i vizi contemplati dall'art. 395 cod. proc. civ. - una volta considerati nel loro contenuto, siccome tutti afferenti a vizi dell'attività del giudice e, perciò, a norme del processo che questo ha seguito - non possano essere considerati riconducibili alla nozione di vizi del procedimento, allorquando siano deducibili contro la sentenza equitativa del giudice di pace;

che la carente utilizzazione dei poteri interpretativi che la legge riconosce al giudice rimettente e la mancata esplorazione di diverse soluzioni ermeneutiche, al fine di far fronte al dubbio di costituzionalità ipotizzato (che ridonda anche in termini di insufficiente motivazione in ordine alla rilevanza della questione: ordinanze n. 240 e n. 126 del 2012), integrano omissioni tali da rendere manifestamente inammissibile la sollevata questione di legittimità costituzionale (ordinanze 102 del 2012 e n. 212 del 2011);



che ulteriore profilo di inammissibilità deriva dal fatto che l'intervento richiesto a questa Corte sarebbe caratterizzato da un corposo tasso di manipolatività e creatività (sentenza n. 36 del 2012 e ordinanza n. 240 del 2012), tanto più in un contesto, quale quello della conformazione degli istituti processuali, riservato alla ampia discrezionalità del legislatore col solo limite della manifesta irragionevolezza (ordinanze n. 194 e n. 240 del 2012);

che, infatti, il rimettente invoca (come detto) una pronuncia che, incidendo sulla portata applicativa della norma censurata, introduca (oltre quelle previste dalla norma medesima: violazione delle norme sul procedimento, di norma costituzionali o comunitarie ovvero dei principi regolatori della materia) un'ulteriore ipotesi di appellabilità delle sentenze pronunciate dal giudice di pace secondo equità «anche per i casi che, se ricorrenti per sentenze pronunciate in appello o in unico grado, renderebbero ammissibile la revocazione in base all'art. 395 c.p.c.»;

che tuttavia - anche a prescindere dalla eterogeneità dei vizi elencati come motivi di revocazione ai numeri da 1 a 6 dell'art. 395 cod. proc. civ. e dalla diversa operatività (quanto a presupposti, conoscibilità, condizioni e termini) dei casi di revocazione ordinaria (ex art. 395, numeri 4 e 5, cod. proc. civ.) e di quelli di revocazione straordinaria (numeri 1, 2, 3 e 6 del medesimo articolo) - va sottolineato che (se anche si ritenesse che, con la richiesta additiva, il rimettente abbia voluto riferirsi, data la fattispecie sottoposta al suo esame, al solo caso di errore revocatorio previsto dall'art. 395, primo comma, numero 4, cod. pro civ.) il petitum non si configura affatto come soluzione costituzionalmente imposta, quantomeno in considerazione del fatto che (stante la variegata configurabilità delle ipotesi che in astratto ed in concreto possono manifestare la sussistenza dell'errore percettivo) l'eventuale riconduzione del sistema a costituzionalità non necessariamente dovrebbe tradursi in una pronuncia che semplicemente (rispetto alle sentenze secondo equità del giudice di pace) trasformi (tutti) gli eventuali motivi di revocazione in altrettanti motivi limitati di appello;

che un intervento di così ampia portata, capace di coinvolgere simultaneamente la disciplina dell'appello e dei casi di revocazione, con la necessità di rivederne istituti e nozioni ovvero anche di regolarne il coordinamento, è riservato al legislatore, al quale soltanto compete di definire un equilibrio diverso da quello attuale tra rimedi interni alle singole fasi o gradi del giudizio, nonché tra mezzi di impugnazione ordinari e straordinari (ordinanza n. 305 del 2001);

che, di conseguenza, la sollevata questione è manifestamente inammissibile.

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 339, terzo comma, del codice di procedura civile, come modificato dall'art. 1 del decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 40 (Modifiche al codice di procedura civile in materia di processo di cassazione in funzione nomofilattica e di arbitrato, a norma dell'articolo 1, comma 2, della L. 14 maggio 2005, n. 80), sollevata - in riferimento agli articoli 3, primo comma, 24, primo comma, 101, secondo comma, 111, primo comma, e 117, primo comma, della Costituzione («quest'ultimo in quanto in relazione di interposizione rispetto all'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, cui l'Italia aderisce, ed al diritto vivente derivatone») - dal Tribunale ordinario di Napoli, in composizione monocratica, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 dicembre 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, *Presidente*

Paolo GROSSI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 19 dicembre 2012.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI



## N. 305

*Ordinanza 11 - 19 dicembre 2012*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Amministrazione pubblica - Norme della Regione siciliana - Istituzione della Commissione regionale per la promozione di condizioni di pari opportunità tra uomo e donna nella Regione - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione siciliana - Successiva promulgazione e pubblicazione come legge dell'atto legislativo impugnato, con omissione della disposizione oggetto di censura - Questione divenuta priva di oggetto - Cessazione della materia del contendere.**

- Delibera legislativa dell'Assemblea siciliana del 30 luglio 2012, art. 3, comma 5.
- Costituzione, artt. 3 e 97.

## 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 3, comma 5, della delibera legislativa dell'Assemblea regionale siciliana nella seduta del 30 luglio 2012 (disegno di legge n. 184-354), recante « Istituzione della Commissione regionale per la promozione di condizioni di pari opportunità tra uomo e donna nella Regione», promosso dal Commissario dello Stato per la Regione siciliana con ricorso notificato il 7 agosto 2012, depositato in cancelleria il 14 agosto 2012 ed iscritto al n. 112 del registro ricorsi 2012.

Udito nella camera di consiglio del 20 novembre 2012 il Giudice relatore Sabino Cassese.

Ritenuto che il Commissario dello Stato per la Regione siciliana, con ricorso in via principale ritualmente notificato e depositato (reg. ric. n. 112 del 2012), ha proposto questione di legittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 5, della delibera legislativa del 30 luglio 2012 dell'Assemblea regionale siciliana, con la quale la stessa ha approvato il disegno di legge n. 184-354 (Istituzione della Commissione regionale per la promozione di condizioni di pari opportunità tra uomo e donna nella Regione), per violazione degli articoli 3 e 97 della Costituzione;

che l'art. 3 della delibera legislativa del 30 luglio 2012, disciplinante la composizione e la durata della Commissione regionale per la promozione di condizioni di pari opportunità tra uomo e donna nella Regione, stabilisce, al comma 5, che «Le componenti della Commissione restano in carica fino alla scadenza della legislatura regionale in cui sono state elette; esse continuano, tuttavia, a svolgere le loro funzioni fino al rinnovo della Commissione»;

che, ad avviso del Commissario dello Stato, la disposizione impugnata, nel disporre che le suddette componenti «continuano, tuttavia, a svolgere le loro funzioni fino al rinnovo della Commissione», rimette al Presidente della Regione, titolare del potere di nomina, la concreta determinazione della durata in carica dei membri della Commissione, così violando la riserva di legge in materia di organizzazione amministrativa, nonché i principi di imparzialità e buon andamento, stabiliti dall'art. 97 Cost.;



che, secondo il ricorrente, la medesima disposizione, non motivando in rapporto a specifiche esigenze o situazioni della Regione l'opportunità della proroga della permanenza in carica oltre la scadenza del termine di durata previsto dalla legge, lederebbe altresì il principio di eguaglianza «rispetto ai membri degli altri comitati ed organi collegiali regionali cui è preclusa la possibilità di prorogatio»;

che la Regione siciliana non si è costituita nel giudizio costituzionale;

che, come rappresentato anche dal Commissario dello Stato per la Regione siciliana nella memoria depositata il 9 ottobre 2012, successivamente alla proposizione del ricorso, l'impugnata delibera legislativa è stata promulgata e pubblicata (nella *Gazzetta Ufficiale* della Regione siciliana del 28 settembre 2012, n. 41, supplemento ordinario n. 1 come legge della Regione siciliana 19 settembre 2012, n. 51 (Istituzione della Commissione regionale per la promozione di condizioni di pari opportunità tra uomo e donna nella Regione), con omissione della disposizione oggetto di censura;

che, conseguentemente, con atto depositato nella cancelleria di questa Corte il 29 ottobre 2012, l'Avvocatura generale dello Stato ha proposto istanza affinché sia dichiarata la cessazione della materia del contendere.

Considerato che il Commissario dello Stato per la Regione siciliana ha proposto questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 5, della delibera legislativa del 30 luglio 2012 dell'Assemblea regionale siciliana, con la quale la stessa ha approvato il disegno di legge n. 184-354 (Istituzione della Commissione regionale per la promozione di condizioni di pari opportunità tra uomo e donna nella Regione), per violazione degli artt. 3 e 97 della Costituzione;

che, successivamente alla proposizione del ricorso, la predetta delibera legislativa è stata promulgata e pubblicata come legge della Regione siciliana 19 settembre 2012, n. 51 (Istituzione della Commissione regionale per la promozione di condizioni di pari opportunità tra uomo e donna nella Regione), con omissione della disposizione oggetto di censura;

che l'intervenuto esaurimento del potere promulgativo, che si esercita necessariamente in modo unitario e contestuale rispetto al testo deliberato dall'Assemblea regionale siciliana, preclude definitivamente la possibilità che le parti della legge impugnate e omesse in sede di promulgazione acquistino o esplicino una qualche efficacia, privando così di oggetto il giudizio di legittimità costituzionale (*ex plurimis*, ordinanze nn. 228 e 12 del 2012, nn. 57 e 2 del 2011, nn. 212, 155 e 74 del 2010, n. 186 del 2009, n. 304 del 2008, nn. 358 e 229 del 2007, n. 410 del 2006);

che, pertanto, in conformità alla giurisprudenza di questa Corte, deve dichiararsi cessata la materia del contendere.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara cessata la materia del contendere in ordine al ricorso in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 dicembre 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, *Presidente*

Sabino CASSESE, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 19 dicembre 2012.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI



N. 306

Ordinanza 11 - 19 dicembre 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Spese di giustizia - Ausiliari del magistrato - Domanda di liquidazione degli onorari e delle spese per l'incarico svolto - Obbligo di presentazione, a pena di decadenza, entro cento giorni dal compimento delle operazioni commissionate - Asserita irragionevolezza - Manifesta infondatezza della questione.**

- D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, art. 71, comma 2.
- Costituzione, art. 3.

## 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 71, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia), promosso dal Tribunale ordinario di Sondrio, sul reclamo proposto da A. D. P., con ordinanza del 23 marzo 2012, iscritta al n. 162 del registro ordinanze 2012 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 35, prima serie speciale, dell'anno 2012.

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

udito nella camera di consiglio del 5 dicembre 2012 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano.

Ritenuto che il Tribunale ordinario di Sondrio, con ordinanza depositata in data 23 marzo 2012, ha sollevato, in riferimento all'articolo 3 della Costituzione, questione incidentale di legittimità costituzionale dell'articolo 71, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia), nella parte in cui prevede che la domanda per la corresponsione delle indennità in favore degli ausiliari del magistrato debba essere presentata, a pena di decadenza, nel termine di cento giorni dall'espletamento dell'incarico;

che il rimettente riferisce di essere chiamato a giudicare sul reclamo proposto avverso il provvedimento col quale era stata rigettata, perché tardivamente presentata, la domanda della dott.ssa A. D. P. - incaricata, unitamente ad altri consulenti tecnici, dal pubblico ministero presso il Tribunale di Sondrio di svolgere attività di consulenza medico-legale nel corso di una indagine penale - volta ad ottenere la liquidazione dei compensi a lei spettanti;

che, come precisato dal giudice *a quo*, il rigetto della domanda presentata dalla reclamante era dovuto alla circostanza che essa era pervenuta alla locale Procura della Repubblica in data 18 agosto 2010, là dove l'elaborato, collettivamente redatto dal collegio dei consulenti, era stato depositato in data 12 marzo 2010;

che, pertanto, sebbene l'istante avesse avuto notizia dell'avvenuto deposito solo il 7 luglio 2010, la sua domanda era stata rigettata «essendo decorso il termine di cento giorni dalla presentazione prescritto a pena di decadenza»;

che, osserva il rimettente, sulla base dei ricordati dati di fatto ed applicata la normativa vigente, costituita dall'art. 71, comma 2, del d.P.R. n. 115 del 2002, siffatta decisione era corretta, tuttavia, egli aveva avvertito «il senso dell'ingiustizia» nel confermare la decadenza dal diritto al compenso della ausiliaria del pubblico ministero, a causa del mancato rispetto del «brevissimo termine» previsto;



che, conseguentemente, onde ovviare alla ingiustizia della legge, ha ritenuto di dover sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 71, comma 2, del d.P.R. n. 115 del 2002, nella parte in cui introduce, per l'esercizio del diritto alla liquidazione dei compensi degli ausiliari del magistrato, un termine di decadenza irragionevolmente breve;

che, quanto alla rilevanza della questione, il rimettente osserva che, essendo il diniego della liquidazione espressamente fondato sulla decadenza prevista dalla disposizione censurata, l'esito del giudizio *a quo* è condizionato dalla definizione del dubbio di costituzionalità;

che, sulla non manifesta infondatezza della questione, il rimettente, rilevato che, in sede di redazione del testo unico sulla spese di giustizia, il legislatore delegato si era limitato a sostituire con l'espressione «decadenza» l'espressione «prescrizione», contenuta nella disposizione che sino a quel momento aveva disciplinato, per il resto negli stessi termini cronologici, la fattispecie - vale a dire nell'art. 24 del regio decreto 3 maggio 1923, n. 1043 (Determinazione delle competenze dovute ai testimoni, periti, giurati e ufficiali giudiziari e delle indennità spettanti ai magistrati e cancellieri per le trasferte) - dubita della logicità della disposizione censurata, poiché questa, in assenza di un'apprezzabile *ratio* prevede termini temporali «assolutamente irrisori» per la presentazione della richiesta di corresponsione dei compensi spettanti all'ausiliario del magistrato;

che il rimettente prosegue ricordando come, con sentenza n. 268 del 1991, questa Corte già ha esaminato, ma sotto altro profilo, la compatibilità costituzionale dell'art. 24 del r.d. n. 1043 del 1923, rilevando che in quell'occasione era rimasto impregiudicato il tema della ragionevolezza del predetto termine di cento giorni;

che, a suo avviso, le esigenze di celerità del processo, che in linea di principio giustificano la apposizione del termine in questione, non appaiono, però, tali da giustificare la brevità - definita «eccessivamente penalizzante» - neppure ove essa venga posta in relazione al compimento delle attività volte alla liquidazione dei compensi spettanti all'ausiliario del magistrato;

che, pertanto, si tratterebbe di una disposizione intrinsecamente irragionevole, cioè incoerente, contraddittoria od illogica rispetto alla finalità perseguita dal legislatore (ravvisata dal rimettente nell'esigenza di non «dover riesumare procedimenti oramai definiti ed archiviati per provvedere a tardive istanze di liquidazione»), la quale sarebbe adeguatamente tutelata anche applicando le ordinarie disposizioni civilistiche in materia di prescrizione dei compensi professionali;

che, ad avviso del rimettente, la irragionevolezza della disposizione denunciata emergerebbe anche in relazione agli altri interessi costituzionali da essa coinvolti: da un lato l'esigenza di un ordinato esercizio della amministrazione della giustizia, presidiato dall'art. 97 della Costituzione, dall'altro il diritto, costituzionalmente rilevante, al «rispetto del lavoro prestato» tutelato dagli artt. 1 e 35 della Costituzione;

che, infatti, per il giudice *a quo*, un ulteriore profilo di illegittimità della norma censurata risiederebbe nell'irragionevole subvalenza di tali interessi, in favore di un criterio temporale (non funzionale alla celerità del processo) ed a scapito della possibilità di richiedere entro termini adeguati il compenso per il lavoro prestato;

che l'eventuale espunzione dall'ordinamento della disposizione censurata non determinerebbe l'esistenza di incolumabili lacune normative data l'immediata applicazione dell'art. 2956, numero 2), del codice civile il quale fissa i termini prescrizionali per i compensi professionali;

che è intervenuto nel giudizio, rappresentato e difeso dalla Avvocatura generale dello Stato, il Presidente del Consiglio dei ministri, che ha concluso per l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale;

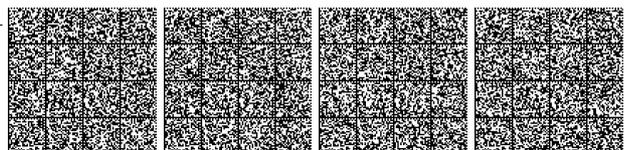
che, per un verso, la difesa erariale osserva che la disposizione non è affatto irragionevole in quanto, premesso che le spese di giustizia nel corso delle indagini preliminari sono provvisoriamente poste a carico dello Stato, essa si giustifica con l'esigenza di poter conoscere celermente e con certezza l'ammontare delle somme da anticipare, e che, per altro verso, il termine previsto dalla norma censurata per la richiesta di liquidazione dei compensi non è incongruamente breve ma adeguato alla bisogna.

Considerato che il Tribunale ordinario di Sondrio dubita, in relazione all'articolo 3 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'articolo 71, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia), nella parte in cui prevede che la domanda di liquidazione degli onorari e delle spese per l'espletamento dell'incarico svolto dagli ausiliari del magistrato debba essere presentata, a pena di decadenza, entro cento giorni dal compimento delle operazioni commissionate;

che, ad avviso del rimettente, il predetto termine decadenziale imporrebbe, in assenza di alcuna valida ragione, la presentazione della ricordata domanda entro un lasso temporale «assolutamente irrisorio», così sacrificando, in un irragionevole bilanciamento di interessi costituzionalmente tutelati, la prevalente esigenza di garantire il compenso per il lavoro prestato - di cui agli artt. 1 e 35 della Costituzione - alla esigenza di assicurare l'ordinato esercizio della amministrazione della giustizia - di cui all'art. 97 della Costituzione;

che la questione di legittimità costituzionale sollevata è manifestamente infondata;

che questa Corte ha più volte ribadito la ampia discrezionalità di cui gode il legislatore nel fissare termini temporali per l'esercizio dei diritti, anche laddove essi siano, come nel caso del diritto alla retribuzione per il lavoro prestato, sorretti da garanzia costituzionale (sentenza n. 192 del 2005), col solo limite che siffatto termine venga determinato in modo tale da non rendere effettivo (ordinanza n. 166 del 2006) o comunque oltremodo difficoltoso (ordinanza n. 382 del 2005) l'esercizio del diritto cui esso si riferisce;



che nel caso di specie il termine, di cui all'art. 71, comma 2, del d.P.R. n. 115 del 2005 - avente la durata di cento giorni, a partire dal compimento di un atto (la conclusione delle operazioni peritali) svolto dal medesimo soggetto in danno del quale il termine stesso decorre - non risulta essere talmente breve da costituire un serio impedimento all'esercizio del diritto sottostante;

che neppure è dato riscontrare nella disposizione censurata l'ulteriore profilo di illegittimità dedotto dal rimettente, consistente nell'irragionevole bilanciamento di interessi costituzionalmente tutelati, rispondendo, invece, ad un canone di razionale scansione dei tempi procedurali l'esigenza di conoscere tempestivamente i costi necessari per lo svolgimento del giudizio;

che, peraltro, non contestando il rimettente la apposizione del termine in quanto tale ma, semmai, la sua, ritenuta, brevità si porrebbe la esigenza di individuarne un altro di congrua ampiezza;

che, come già rilevato dalla giurisprudenza di questa Corte, là dove non sia contestata la legittimità della apposizione di un termine per l'esercizio di un diritto ma soltanto la adeguatezza della sua durata, esula dai poteri della Corte, in assenza di una soluzione costituzionalmente obbligata, individuarne un altro che abbia le caratteristiche richieste dal rimettente (ordinanza n. 233 del 2007);

che, d'altra parte, neppure può convenirsi col rimettente, il quale ritiene incontroverso che, ove fosse dichiarata la illegittimità costituzionale della disposizione censurata, in luogo dell'ordinario termine decennale di cui all'art. 2946 del codice civile - certamente smisurato rispetto alle ricordate esigenze sottese alla fattispecie -, sarebbe applicabile il termine triennale relativo al diritto ai compensi ed ai rimborsi spettanti ai professionisti per l'opera da loro prestata, di cui all'art. 2956, numero 2), cod. civ.;

che, infatti, poiché si ritiene che tale disposizione disciplina non un'ipotesi di prescrizione breve ma, piuttosto, una di prescrizione presuntiva, caratterizzata dal fatto che in essa il decorso del tempo non spiega effetti giuridici di tipo sostanziale, comportando l'estinzione della relativa posizione soggettiva, ma di tipo processuale, comportando l'inversione, e l'aggravamento, dell'onere probatorio, vi è un consolidato indirizzo giurisprudenziale che reputa il citato art. 2956, numero 2), cod. civ. non applicabile alla fattispecie *de qua*, in quanto la disciplina della prescrizione presuntiva è estranea alle ipotesi in cui, come indubitabilmente nel caso di cui al giudizio *a quo*, il diritto al quale il termine prescrizione si riferisce tragga origine da atti caratterizzati dall'uso della forma scritta (così da ultimo: Corte di cassazione 4 luglio 2012, n. 11145).

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 infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 71, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia), sollevata, in relazione all'articolo 3 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Sondrio con l'ordinanza in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 dicembre 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, *Presidente*

Paolo Maria NAPOLITANO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 19 dicembre 2012.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI



N. 307

Ordinanza 11 - 19 dicembre 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Contratti bancari - Operazioni bancarie regolate in conto corrente - Diritti nascenti dall'annotazione in conto - Prescrizione decennale dell'azione di ripetizione dell'indebitto - Decorrenza - Sopravvenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione impugnata - Questione divenuta priva di oggetto - Manifesta inammissibilità.**

- D.l. 29 dicembre 2010, n. 225 (convertito nella legge 26 febbraio 2011, n. 10), art. 2, comma 61.
- Costituzione, artt. 3, 24, 102, 111, primo e secondo comma, e 117, 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

## ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 61, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie), convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2011, n. 10, comma aggiunto dalla detta legge di conversione, promossi dal Tribunale di Catania con ordinanza del 5 gennaio 2012 e dal Tribunale di Cassino con ordinanza dell'11 gennaio 2012, iscritte ai numeri 106 e 116 del registro ordinanze 2012 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 23 e 24, prima serie speciale, dell'anno 2012.

Udito nella camera di consiglio del 5 dicembre 2012 il Giudice relatore Alessandro Criscuolo.

Ritenuto che il Tribunale ordinario di Catania, sezione distaccata di Paternò, con l'ordinanza indicata in epigrafe, ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, 24, primo e secondo comma, 102, primo comma, 111, primo e secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 61, secondo periodo, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie) convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2011, n. 10, comma aggiunto dalla detta legge di conversione;

che, come il rimettente premette, nel giudizio *a quo* - che ha ad oggetto una controversia relativa ad un contratto di conto corrente bancario - è applicabile il citato art. 2, comma 61, secondo periodo e, in base al meccanismo della «compensazione impropria», occorre verificare la non spettanza degli interessi versati dal correntista con risultato diverso a seconda del ricalcolo del saldo a partire dall'apertura del conto o fino all'entrata in vigore del cosiddetto decreto «Milleproroghe»;

che il detto art. 2, comma 61, secondo periodo, dispone: «In ogni caso non si fa luogo alla restituzione di importi già versati alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto»;

che, in punto di rilevanza, il rimettente osserva come, nel giudizio *a quo*, nel quale si controverte, come detto, di conti correnti bancari, la disposizione censurata elida in radice, proprio nei rapporti di conto corrente bancario, il diritto di ripetizione, ai sensi dell'art. 2033 del codice civile, delle somme versate in data anteriore all'entrata in vigore della legge di conversione del detto decreto;



che, in punto di non manifesta infondatezza, il rimettente assume la violazione degli artt. 3, 24, primo e secondo comma, 102, primo comma, 111, primo e secondo comma e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848;

che il giudice *a quo* evidenzia come, mentre il citato art. 2, comma 61, primo periodo, specifica, nell'ambito dei contratti di conto corrente bancario, il momento dal quale decorre il termine di prescrizione dell'azione di ripetizione dell'indebitato, il secondo periodo del medesimo comma prevede il diritto di ripetizione, sottoposto al termine estintivo di cui al primo periodo, soltanto per i versamenti successivi all'entrata in vigore della legge di conversione;

che, alla luce del costante orientamento della Corte costituzionale in base al quale la norma di interpretazione autentica è quella che impone una scelta «tra le possibili varianti di senso del testo originario, con ciò vincolando un significato ascrivibile alla norma anteriore» (sono richiamate le sentenze n. 362 del 2008 e n. 525 del 2000), il Tribunale rimettente evidenzia come il secondo periodo del comma 61 non sia annoverabile tra le norme di interpretazione autentica, in quanto non diretto ad imporre alcun significato all'art. 2935 cod. civ. tra quelli ad esso ascrivibili;

che, ad avviso del giudice *a quo*, il secondo periodo del comma 61 sancisce, in via automatica - senza la necessità di un'eccezione di parte - e retroattiva, la perdita del diritto maturato alla ripetizione di somme versate nel corso dei contratti di conto corrente bancario sino all'entrata in vigore della legge di conversione del d.l.;

che il rimettente assume il contrasto di detta norma con l'art. 3 Cost., in quanto la disposizione censurata lederebbe, con la propria efficacia retroattiva, il canone generale di ragionevolezza, data la esclusione, con riferimento al solo contratto di conto corrente bancario, di ogni azione restitutoria, tra cui quella concernente il diritto alla ripetizione dell'indebitato maturato in capo al correntista sino all'entrata in vigore della legge di conversione, senza effettuare alcuna distinzione in ordine alla natura dei versamenti e alla parte che li abbia effettuati, mentre l'esclusione colpirebbe anche le fattispecie in cui l'indebita percezione di somme ad opera dell'istituto di credito sia stata dovuta all'esecuzione di clausole nulle per violazione di norme imperative;

che, in particolare, irragionevolmente e senza la necessità di risolvere contrasti giurisprudenziali sulla astratta configurabilità del diritto alla ripetizione di somme indebitamente versate nello svolgimento del rapporto di conto corrente bancario, il legislatore sarebbe intervenuto a discriminare, retroattivamente e limitatamente ad una singola fattispecie negoziale, la legittimità o meno di un dato comportamento - il trattenimento di somme versate in carenza di causa originaria o sopravvenuta - a seconda che quest'ultimo sia stato integrato prima o dopo un dato termine, indicato nella entrata in vigore della legge di conversione del d.l. (pertanto, non individuabile con esattezza *ex ante*, tenuto conto dei sessanta giorni per la conversione ai sensi dell'art. 77, terzo comma, Cost.);

che, inoltre, ad avviso del rimettente, la disposizione censurata - la quale altera i rapporti pregressi in relazione ad una sola tipologia contrattuale e discrimina retroattivamente, attraverso un riferimento temporale variabile nell'ambito dei sessanta giorni di cui all'art. 77, terzo comma, Cost., una condotta legittima da una condotta illegittima - violerebbe l'affidamento dei consociati nella stabilità della disciplina giuridica della fattispecie, ingenerando, anche dinanzi ai medesimi presupposti e requisiti fattuali e giuridici, un'ingiustificata disparità di trattamento tra chi abbia versato importi privi di causa prima del detto «non individuato» termine e chi li abbia effettuati dopo;

che, in ordine all'assunta violazione dell'art. 24, primo e secondo comma, Cost., il rimettente rimarca come la disposizione censurata, nel discriminare retroattivamente le condotte di chi abbia versato importi privi di causa prima o dopo il detto «non individuato» termine, renderebbe privo di effettività il diritto dei cittadini di agire in giudizio a tutela delle proprie situazioni giuridiche soggettive ormai consolidate;

che il rimettente deduce, altresì, il contrasto con l'art. 102 Cost., in quanto la norma censurata inciderebbe negativamente sulle attribuzioni costituzionali dell'autorità giudiziaria, definendo sostanzialmente, con atto legislativo, l'esito di giudizi in corso;

che, quanto all'assunta violazione degli artt. 111, primo e secondo comma, e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, il giudice *a quo* osserva come l'applicabilità della norma ai giudizi in corso vulnererebbe i principi del giusto processo e della parità delle parti, incidendo su una determinata tipologia di controversie già pendenti, a vantaggio di una delle parti del giudizio, in mancanza di «ragioni imperative d'interesse generale» (è richiamato il provvedimento CEDU, Grande Camera, del 29 marzo 2006, n. 36813, Scordino c. Italia);

che il Tribunale ordinario di Cassino, con l'ordinanza indicata in epigrafe, ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, 24 e 102, Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 61, del d.l. n. 225 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 10 del 2011, comma aggiunto dalla detta legge di conversione;



che il rimettente premette di essere investito di un giudizio promosso da una società nei confronti della Banca di Roma s.p.a. avente ad oggetto la domanda di accertamento della nullità delle clausole - di capitalizzazione trimestrale degli interessi, di calcolo degli interessi passivi, in riferimento alle condizioni d'uso, di applicazione di commissioni a titolo di «massimo scoperto» - relative ad un contratto di conto corrente, sottoscritto in data 20 dicembre 1990 ed estinto il 19 settembre 2006, nonché la domanda di accertamento del diritto della società stessa alla ripetizione dell'indebito versato;

che, nel costituirsi, la convenuta aveva chiesto il rigetto delle domande;

che, nel corso del giudizio, veniva espletata una consulenza tecnica con esito favorevole alle prospettazioni della società;

che, all'udienza di precisazione delle conclusioni, la banca aveva eccepito la prescrizione dei diritti invocati dall'attrice sulla base dell'entrata in vigore, nelle more del giudizio, dell'art. 2, comma 61, del d.l. n. 225 del 2010, convertito dalla legge n. 10 del 2011;

che il detto art. 2, comma 61, dispone: «In ordine alle operazioni bancarie regolate in conto corrente l'articolo 2935 del codice civile si interpreta nel senso che la prescrizione relativa ai diritti nascenti dall'annotazione in conto inizia a decorrere dal giorno dell'annotazione stessa. In ogni caso non si fa luogo alla restituzione di importi già versati alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto»;

che, in punto di rilevanza, il giudice *a quo* osserva come dalla sollevata questione di legittimità costituzionale dipenda ogni valutazione in merito alla tempestiva eccezione di prescrizione dell'azione, proposta dalla società;

che, in particolare, se il primo periodo della norma censurata si interpretasse nel senso che la prescrizione decennale decorre non dalla data di estinzione del rapporto di conto corrente, ma dal giorno di ogni singola annotazione in conto, la conseguenza sarebbe l'estinzione per prescrizione del diritto dell'attrice alla restituzione degli importi versati;

che, al riguardo, il rimettente pone in evidenza la natura di norma di interpretazione autentica, con applicazione retroattiva, del citato art. 2, comma 61, primo periodo;

che, ad avviso del giudice *a quo*, se il secondo periodo della norma censurata si interpretasse nel senso che, nelle operazioni bancarie regolate in conto corrente, ciascuna delle parti può non restituire gli importi già versati, anche se non dovuti, la conseguenza sarebbe il rigetto totale della domanda di ripetizione, in quanto il rapporto bancario in conto corrente è stato chiuso consensualmente dalle parti in data 19 settembre 2006 ed i versamenti sono tutti precedenti alla data di entrata in vigore della legge n. 10 del 2011;

che, in punto di non manifesta infondatezza, il rimettente assume la violazione degli artt. 3, 24, e 102 Cost.;

che, in ordine alla violazione dell'art. 3 Cost. sotto il profilo del principio di ragionevolezza, diversamente dal consolidato orientamento giurisprudenziale di questa Corte - secondo cui una legge interpretativa può essere adottata dal legislatore solo nel caso in cui esistano dubbi sulla portata di attuazione della norma di riferimento o contrasti giurisprudenziali, ovvero quando la scelta imposta dalla legge rientri tra le probabili varianti di senso del testo originario, con ciò vincolando un significato ascrivibile alla norma anteriore - la disposizione censurata sarebbe stata irragionevolmente emanata in mancanza di alcuna incertezza interpretativa in tema di decorrenza della prescrizione dell'azione di ripetizione nei contratti di conto corrente bancario;

che, infatti, la Corte di cassazione, con la sentenza, resa a sezioni unite civili, il 2 dicembre 2010, n. 24418, in conformità all'indirizzo prevalente della stessa giurisprudenza di legittimità e di quella di merito, ha individuato il *dies a quo* di decorrenza della prescrizione dell'azione di ripetizione dell'indebito nella data di chiusura del conto;

che, con riguardo alla dedotta violazione dell'art. 3 Cost., sotto il profilo del principio di uguaglianza, il rimettente assume che, se la norma censurata si applicasse anche per il passato ed ai giudizi in corso, si avrebbe una ingiustificata disparità di trattamento;

che, quanto all'assunto contrasto con l'art. 24 Cost., il giudice *a quo* ritiene che, se la norma censurata si applicasse anche per il passato e ai giudizi in corso, rendendo retroattivamente legittimo ciò che era illegittimo, si lederebbe non solo l'affidamento dei consociati nella stabilità della disciplina giuridica delle fattispecie, ma si renderebbe privo di effettività il diritto dei cittadini di agire in giudizio a tutela delle proprie situazioni giuridiche soggettive;

che, in ordine alla prospettata violazione dell'art. 102 Cost., il rimettente ritiene che la norma censurata inciderebbe negativamente sulle attribuzioni costituzionali dell'autorità giudiziaria, travolgendo gli effetti di pronunce divenute irrevocabili e definendo, sostanzialmente con atto legislativo, l'esito dei giudizi in corso.



Considerato che il Tribunale ordinario di Catania, sezione distaccata di Paternò, e il Tribunale ordinario di Cassino sollevano questione di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 61, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie), convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2011, n. 10, comma aggiunto in sede di conversione, prospettando, nel complesso, la violazione degli articoli 3, 24, 102, 111, primo e secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione;

che, pertanto, i relativi giudizi vanno riuniti per essere definiti con unica pronuncia;

che, successivamente alle ordinanze di rimessione, questa Corte, con sentenza n. 78 del 2012, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di detto art. 2, comma 61;

che, per effetto di tale sentenza, la questione di legittimità costituzionale della medesima norma, sollevata dagli odierni rimettenti, è divenuta priva di oggetto e, pertanto, deve essere dichiarata manifestamente inammissibile;

che a tale conclusione si giunge sul rilievo che la questione in esame riguarda la stessa norma della quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale con la richiamata sentenza n. 78 del 2012, sicché, in forza dell'efficacia ex tunc di tale pronuncia, è preclusa al giudice *a quo* una nuova valutazione della perdurante rilevanza della questione stessa, unica valutazione che potrebbe giustificare la restituzione degli atti al giudice rimettente (da ultimo, ordinanze nn. 146 e 76 del 2012; nn. 312, 85, 55 e 19 del 2011; nn. 298 e 222 del 2010).

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

*riuniti i giudizi,*

*dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 61, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie), convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2011, n. 10, sollevata, in riferimento - nel complesso - agli articoli 3, 24, 102, 111, primo e secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Catania, sezione distaccata di Paternò, e dal Tribunale ordinario di Cassino, con le ordinanze indicate in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 dicembre 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, *Presidente*

Alessandro CRISCUOLO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 19 dicembre 2012.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI



N. 308

Ordinanza 11 - 19 dicembre 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Rifiuti - Norme della Regione siciliana - Gestione integrata dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione siciliana - Successiva promulgazione e pubblicazione come legge dell'atto legislativo impugnato, con omissione della disposizione oggetto di censura - Questione divenuta priva di oggetto - Cessazione della materia del contendere.**

- Delibera legislativa dell'Assemblea siciliana del 30 luglio 2012, artt. 1, comma 6, lett. *b*), punti 2 e 3, *d*) ed *e*), 3 e 4.
- Costituzione, artt. 3, 51, 81, quarto comma, e 97.

## 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 1, comma 6, lettere *b*), punti 2 e 3, *d*) ed *e*), 3 e 4, della delibera legislativa della Regione siciliana, recante «Norme di modifica alla gestione integrata dei rifiuti» (disegno di legge n. 900 - Norme stralciate), approvata dall'Assemblea regionale siciliana nella seduta del 30 luglio 2012, promosso dal Commissario dello Stato per la Regione siciliana con ricorso notificato il 7 agosto 2012, depositato in cancelleria il 14 agosto 2012 ed iscritto al n. 113 del registro ricorsi 2012.

Udito nella camera di consiglio del 5 dicembre 2012 il Giudice relatore Giuseppe Tesaurò.

Ritenuto che, con ricorso notificato il 7 agosto 2012 e depositato il 14 agosto 2012, il Commissario dello Stato per la Regione siciliana ha proposto - in riferimento agli articoli 3, 51, 81, quarto comma, e 97 della Costituzione - questioni di legittimità costituzionale degli articoli 1, comma 6, lettere *b*), punti 2 e 3, *d*) ed *e*), 3 e 4 della delibera legislativa della Regione siciliana, recante «Norme di modifica alla gestione integrata dei rifiuti» (disegno di legge n. 900 - Norme stralciate), approvata dall'Assemblea regionale siciliana nella seduta del 30 luglio 2012;

che, secondo il ricorrente, il citato art. 1, recante modifiche alla legge regionale 8 aprile 2010, n. 9 (Gestione integrata dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati), in materia di partecipazione dei comuni alle S.R.R. (società di regolamentazione rifiuti), di gestione liquidatoria dei consorzi e delle società d'ambito e di affidamento provvisorio delle gestioni, al comma 6, lettera *b*), punto 3, dispone che all'art. 19, comma 2-*bis*, della legge regionale n. 9 del 2010, sono apportate le seguenti modifiche: «le parole da “Le gestioni cessano il 30 settembre 2012” sino a “si estinguono entro il 31 dicembre 2012.” sono sostituite dalle seguenti: “Le gestioni cessano al momento della trasmissione del piano d'ambito di cui al comma 4 dell'articolo 10 all'Assessorato regionale dell'energia e dei servizi di pubblica utilità e comunque non oltre il 31 dicembre 2012. In merito alla gestione liquidatoria si applica quanto previsto dal comma 6 dell'articolo 45 della legge regionale 12 maggio 2010, n. 11 e successive modifiche ed integrazioni. Gli attuali consorzi e società d'ambito si estinguono entro il 31 dicembre 2012”»; il comma 6, lettera *e*), di detta norma stabilisce, invece, che il comma 12 dell'art. 19 della legge regionale n. 9 del 2010 è sostituito dal seguente: «12. Fino all'effettivo esercizio delle funzioni conferite dalla presente legge, e comunque fino all'inizio della gestione da parte dei soggetti individuati ai sensi dell'articolo 15, i soggetti già deputati, a qualunque titolo, alla gestione integrata del ciclo dei rifiuti, o comunque nella stessa coinvolti, continuano ad assicurare, alle medesime condizioni, l'integrale e regolare prosecuzione delle attività»;



che, a suo avviso, dette norme violerebbero gli artt. 3 e 97 Cost., in quanto introdurrebbero discipline tra loro incompatibili e sarebbe «di tutta evidenza che soggetti “*ope legis*” estinti» alla data del 31 dicembre 2012 «non potranno mantenere la capacità giuridica con conseguente impossibilità per gli stessi di porre in essere qualsiasi attività giuridicamente rilevante quale ad esempio la stipula dei contratti e la fatturazione dei servizi resi»;

che l'impugnato art. 1, comma 6, lettera *b*), punto 2, modifica l'art. 19, comma 2-*bis*, della legge regionale n. 9 del 2010, autorizzando «il Dipartimento regionale dell'energia e dei servizi di pubblica utilità ad anticipare risorse finanziarie anche ai consorzi e alle società d'ambito in liquidazione, per far fronte ai propri debiti o anticipazioni concessi a seguito di istanza corredata da un piano finanziario di rimborso approvato dal consorzio o dalla società d'ambito ed asseverato dai comuni soci, a valere sui trasferimenti erogati dalla Regione in favore di questi ultimi», ai sensi dell'articolo 76 della legge regionale 26 marzo 2002, n. 2 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2002), o con eventuali altre assegnazioni di competenza degli enti locali;

che, secondo il Commissario dello Stato, siffatta norma violerebbe gli artt. 81, quarto comma, e 97 Cost., poiché non indica né l'ammontare complessivo delle anticipazioni autorizzabili da parte del competente Dipartimento regionale, né le risorse finanziarie con le quali farvi fronte e dare copertura ai maggiori oneri posti a carico del bilancio regionale e la circostanza che tale norma integra l'art. 19, comma 2-*bis*, della legge regionale n. 9 del 2010, il cui primo capoverso autorizza detto Dipartimento ad anticipare le risorse finanziarie a valere sulle disponibilità di cui all'U.P.B. 5.2.1.3.99 cap 243311 e all'U.P.B. 7.3.1.3.2 cap 191304, non escluderebbe la violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost., dal momento che neppure risulta accertata «l'eventuale esistenza di risorse disponibili nelle dotazioni dei capitoli in questione, già destinati ad interventi disposti da precedenti norme e, conseguentemente, a stornare i fondi non impegnati per la nuova finalità», mentre il nomenclatore del capitolo 191304 indica tra le leggi regionali che autorizzano la spesa alcune che «non dispongono l'erogazione di anticipazioni o finanziamenti alle società degli ambiti territoriali ottimali né, tanto meno, indicano le risorse con cui farvi fronte»;

che, a suo avviso, siffatta disposizione regionale, anche in relazione ai rilievi svolti dalla Corte dei conti in sede di parifica del rendiconto generale della Regione per l'esercizio finanziario 2011, potrebbe celare l'intento di regolarizzare ex post erogazioni di anticipazioni a soggetti non ammessi al beneficio in questione dalla normativa vigente, sicché l'estensione della disciplina delle anticipazioni, originariamente ristretta ai comuni ed agli enti locali, «potrebbe non essere sostenuta da interessi di preminente importanza generale legislativamente rilevanti», con conseguente violazione degli artt. 3 e 97 Cost.;

che il citato art. 1, comma 6, lettera *d*), dispone che nel comma 8 dell'art. 19 della legge regionale n. 9 del 2010 «dopo le parole “Il personale di cui ai commi 6 e 7 è assunto” sono inserite le seguenti: “all'esito delle procedure di costituzione delle S.R.R. e della trasmissione della dotazione organica di cui al comma 9 dell'articolo 7, nonché”», con la conseguenza che tutto il personale di cui ai commi 6 e 7 di tale articolo sarebbe assunto «all'esito della procedura di costituzione delle S.R.R. e della trasmissione delle rispettive dotazioni organiche senza attendere l'approvazione delle stesse con decreto dell'assessore regionale per l'energia e i servizi di pubblica utilità»;

che, ad avviso del ricorrente, questa siffatta norma si porrebbe in contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost., poiché sarebbe incompatibile con l'art. 7, comma 9, della legge regionale n. 9 del 2010, «in base alla quale la mancata definizione del procedimento di approvazione della dotazione organica da parte dell'Assessore impedisce alle S.R.R. di ricorrere “a qualsiasi assunzione”, oltre che all'instaurazione di qualsiasi rapporto di consulenza, collaborazione o incarico esterno, nonché di rapporti di lavoro disciplinati» dal decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 (Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30), non apparendo comprensibile come dette società «possano assumere il personale in base alla adozione della propria dotazione organica quando poi alle stesse è impedito di procedere a “qualsiasi assunzione” prima della conclusione del procedimento di approvazione di quest'ultima» e potendo derivare dall'applicazione della stessa l'assunzione di dipendenti senza il previo espletamento di una procedura selettiva;

che, pertanto, detta disposizione si porrebbe in contrasto con il principio del concorso pubblico, in quanto non permette di distinguere procedure e modalità di assunzione diverse a seconda che si tratti del personale addetto già in servizio presso le società o i consorzi d'ambito e proveniente dai comuni, dalle province o dalla regione (oggetto del comma 6) ovvero di quello indicato dal comma 7, proveniente anche dalle società a parziale partecipazione pubblica, a qualsiasi titolo in servizio alla data del 31 dicembre 2009, mentre il mancato ricorso alla forma ordinaria di reclutamento non sarebbe giustificato da alcuna ragione straordinaria e costituirebbe un mero privilegio, con conseguente violazione degli artt. 3, 51 e 97 Cost.;

che l'impugnato art. 3 ha aggiunto dopo il comma 11 dell'art. 7 della legge regionale n. 9 del 2010, il comma 11-*bis*, il quale dispone: «in deroga a quanto previsto dal comma 1 dell'articolo 19, il consorzio o la società d'ambito, ove il territorio del nuovo ambito territoriale individuato ai sensi dell'articolo 5 coincida esattamente con quello del precedente, può, previa revoca della liquidazione, procedere alla trasformazione in S.R.R., a condizione che nell'ambito sia in funzione da almeno due anni un patrimonio impiantistico destinato al servizio della raccolta differenziata»;

che, secondo il ricorrente, tale norma renderebbe possibile la trasformazione di società d'ambito o consorzi, previa revoca della liquidazione, in S.R.R., senza disciplinare gli aspetti finanziari dei relativi rapporti attivi e passivi e il finanziamento della spesa per l'estinzione delle passività pregresse e tale omissione comporterebbe la violazione



dell'art. 97 Cost., in quanto sarebbe «foriera di incertezza, che si può tradurre in cattivo esercizio delle funzioni affidate alla cura della pubblica amministrazione», avendo, inoltre, questa Corte affermato «l'obbligatorietà, nel trasferimento di compiti da un soggetto pubblico ad un altro, della scelta di tenere indenne l'ente subentrante dalle passività maturate nella gestione di quello sostituito, soppresso o trasformato», al fine di garantire che le strutture pubbliche oggetto di interventi di riforma (quali le S.R.R.) incomincino ad operare, senza essere gravate dal peso delle precedenti gestioni;

che, infine, l'impugnato art. 4 autorizza l'Irfis-Fin Sicilia s.p.a., società a partecipazione regionale, a rilasciare garanzie fideiussorie, senza specificazione alcuna sulla natura ed i limiti delle stesse, non solo riguardo ai debiti dei consorzi e delle società d'ambito sinora accertati, ma anche a quelli che matureranno sino al 31 dicembre 2012, nei confronti di terzi creditori per le anticipazioni su crediti che a questi ultimi siano stati concessi dalle banche, prevedendo, inoltre, la concessione di contributi in conto interessi, per le operazioni di cessione di crediti effettuate dalle banche, comprese le società di factoring e di leasing, senza determinare l'ammontare delle spese autorizzate;

che, ad avviso del ricorrente, la lettera della disposizione e la mancata fissazione di limiti o criteri di determinazione degli oneri, sia per l'erogazione dei contributi, sia per l'adempimento della garanzia prestata, comporterebbe la violazione degli artt. 81 e 97 Cost., in quanto non è sufficiente a far ritenere adempiuto l'obbligo di copertura degli oneri previsti il mero riferimento ad autorizzazioni di spesa già esistenti nel bilancio regionale, ma destinate a finalità diverse, dal momento che questa Corte, con la sentenza n. 115 del 2012, ha affermato che «la riduzione o l'utilizzo di precedenti autorizzazioni di spesa deve infatti essere sempre espressa ed analiticamente quantificata, in quanto idonea a compensare esattamente gli oneri indotti dalla nuova previsione legislativa»;

che la Regione siciliana non si è costituita in giudizio.

Considerato che, successivamente all'impugnazione, la delibera legislativa della Regione siciliana, recante «Norme di modifica alla gestione integrata dei rifiuti» (disegno di legge n. 900 - Norme stralciate), approvata dall'Assemblea regionale siciliana con deliberazione del 30 luglio 2012, è stata pubblicata nel supplemento ordinario n. 1 alla *Gazzetta Ufficiale* della Regione siciliana (parte I) n. 41 del 28 settembre 2012, come legge della Regione siciliana 19 settembre 2012, n. 49 (Norme di modifica alla gestione integrata dei rifiuti), con omissione di tutte le disposizioni oggetto di censura;

che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, l'intervenuto esaurimento del potere promulgativo, il quale viene esercitato necessariamente in modo unitario e contestuale rispetto al testo deliberato dall'Assemblea regionale siciliana, preclude definitivamente la possibilità che le parti della legge impugnate ed omesse in sede di promulgazione acquistino o esplicino una qualsiasi efficacia, privando così di oggetto il giudizio di legittimità costituzionale (per tutte, tra le più recenti, ordinanze n. 228, n. 157 e n. 137 del 2012);

che, pertanto, si è determinata la cessazione della materia del contendere.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara cessata la materia del contendere in ordine al ricorso indicato in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 dicembre 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, *Presidente*

Giuseppe TESAURO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 19 dicembre 2012.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI



## N. 309

Sentenza 12 - 20 dicembre 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Campania - Fondo per il pagamento dei residui perenti quantificato in euro 600.000.000,00 (UPB 7.28.64) - Fondo per il pagamento dei debiti fuori bilancio dimensionato in euro 100.000.000,00 (UPB 6.23.57) - Ricorso del Governo - Asserita insufficienza della copertura finanziaria in termini di cassa - Asserita copertura realizzata mediante utilizzazione dell'avanzo di amministrazione dell'esercizio precedente in assenza di certificazione di effettiva disponibilità a causa della mancata approvazione del rendiconto per l'esercizio finanziario 2011 - Sopravvenuta abrogazione delle disposizioni impugnate - Norme *medio tempore* non applicate - Cessazione della materia del contendere.**

- Legge della Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 2, art. 1, commi 5 e 6.
- Costituzione, artt. 81, quarto comma, e 117, secondo comma, lett. e).

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Campania - Ricorso al mercato finanziario per l'esercizio 2012 per un importo pari ad euro 144.831.213,90 - Insussistenza di appropriata allegazione comprovante la compatibilità delle operazioni di indebitamento programmate con i vincoli fissati dalla normativa statale - Violazione di norme statali che costituiscono indefettibili parametri di legittimità per la stipula di nuove operazioni di ricorso al credito, a tutela degli equilibri strutturali di bilancio della Regione - Violazione della potestà legislativa esclusiva statale in materia di sistema contabile dello Stato e della potestà legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento finanziario e contabile - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriori censure in relazione ad altre norme interposte.**

- Legge della Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 2, art. 5, commi 1, 2 e 3.
- Costituzione, artt. 81, quarto comma, e 117, commi secondo, lett. e) e terzo; legge 16 maggio 1970, n. 281, art. 10, secondo comma.

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Campania - Autorizzazione alla Giunta regionale ad effettuare operazioni di ristrutturazione del debito preesistente, mediante utilizzazione degli strumenti creditizi in uso nei mercati finanziari, qualora le condizioni di rifinanziamento consentano una riduzione del valore delle passività totali a carico della Regione - Ricorso del Governo - Questione dedotta senza alcun percorso logico argomentativo in grado di ricondurla ai parametri invocati - Inammissibilità.**

- Legge della Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 2, art. 5, comma 4.
- Costituzione, artt. 81, quarto comma, e 117, secondo comma, lett. e).

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Franco GALLO;

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

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 1, commi 5 e 6, e 5 della legge della Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 2 (Bilancio di previsione della Regione Campania per l'anno 2012 e Bilancio pluriennale per il triennio 2012-2014), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 27-28 marzo 2012, depositato in cancelleria il 30 marzo 2012 ed iscritto al n. 66 del registro ricorsi 2012.



Visto l'atto di costituzione della Regione Campania;  
udito nell'udienza pubblica del 7 novembre 2012 il Giudice relatore Aldo Carosi;  
uditi l'avvocato dello Stato Angelo Venturini per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Beniamino Caravita di Toritto per la Regione Campania.

*Ritenuto in fatto*

1. - Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli articoli 1, commi 5 e 6, e 5 della legge della Regione Campania 27 gennaio 2012 n. 2 (Bilancio di previsione della Regione Campania per l'anno 2012 e bilancio pluriennale per il triennio 2012-2014), pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Campania n. 6 del 28 gennaio 2012, denunciandone il contrasto con gli artt. 81, quarto comma, e 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.

In particolare, l'art. 1 (bilancio annuale), comma 5, autorizza l'iscrizione nell'unità previsionale di base (UPB) 7.28.64, denominata «Fondi di riserva per spese obbligatorie e per il pagamento dei residui passivi colpiti da perenzione amministrativa e reclamati dai creditori», della somma di euro 600.000.000,00 per il pagamento degli impegni di spesa di parte corrente ed in conto capitale regolarmente assunti negli esercizi precedenti, caduti in perenzione alla chiusura dell'esercizio precedente a quello cui la presente legge si riferisce, che si prevede di pagare nel corso dell'esercizio 2012. Per la copertura finanziaria la norma prevede che «si farà fronte con quota parte del risultato di amministrazione - avanzo di amministrazione».

Il successivo comma 6 del medesimo articolo autorizza l'iscrizione nell'unità previsionale di base 6.23.57, denominata «Spese generali, legali, amministrative e diverse», della somma di euro 100.000.000,00 per il pagamento dei debiti fuori bilancio. Per la copertura finanziaria la norma prevede che «si farà fronte con quota parte del risultato di amministrazione - avanzo di amministrazione».

L'art. 5 regola il ricorso al mercato finanziario nei seguenti termini: «1. E' autorizzato il ricorso al mercato finanziario per l'esercizio 2012, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 3, comma 4, e dell'articolo 9 della legge regionale n. 7/2002, per la realizzazione di investimenti e per partecipare a società che svolgano attività strumentali rispetto agli obiettivi della programmazione regionale (Allegato B). 2. Il limite complessivo entro il quale è autorizzato il ricorso al mercato finanziario di cui al comma 1 è di euro 144.831.213,90, la cui incidenza deve essere contenuta entro il limite previsto dall'articolo 9, comma 2, della legge regionale n. 7/2002, alle migliori condizioni di mercato. 3. L'ammortamento dei mutui di cui al comma 1 non può decorrere da data anteriore al 1 ottobre 2012. 4. La Giunta regionale, ai sensi dell'articolo 41 della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2002) e successive norme vigenti in materia, è autorizzata ad effettuare operazioni di ristrutturazione del debito preesistente, mediante utilizzazione degli strumenti creditizi in uso nei mercati finanziari, qualora le condizioni di rifinanziamento consentano una riduzione del valore delle passività totali a carico della Regione».

Lo Stato impugna le suddette norme per i seguenti motivi: l'art. 1, comma 5, destina euro 600.000.000,00 al pagamento dei residui perenti che si prevede saranno pagati nel corso dell'esercizio 2012.

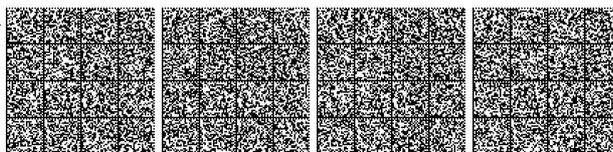
In proposito, il Presidente del Consiglio dei ministri evidenzia che la copertura finanziaria di tale spesa è garantita da una quota parte del «risultato di amministrazione - avanzo di amministrazione» malgrado non sia stata ancora certificata l'effettiva disponibilità con l'approvazione del rendiconto per l'esercizio finanziario 2011.

Quindi, secondo la ricorrente, la disposizione regionale in esame si porrebbe in contrasto con l'art. 44, comma 3, della legge della Regione Campania 30 aprile 2002, n. 7 (Ordinamento contabile della Regione Campania articolo 34, comma 1, D.Lgs. 28 marzo 2000, n. 76), il quale prevede che l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione può avvenire soltanto quando ne sia dimostrata l'effettiva disponibilità con l'approvazione del rendiconto dell'anno precedente.

Inoltre, lo Stato ritiene che tale stanziamento, oltre ad essere privo di disponibilità di cassa, appaia sottostimato rispetto alle effettive esigenze derivanti da eventuali re-iscrizioni dei residui perenti, tenuto conto che il loro ammontare, alla data del 31 dicembre 2009, ultimo dato ufficiale disponibile, era pari a circa 3.870.000.000 euro.

Sussisterebbe, di conseguenza, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, la violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost. e dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. in materia di sistema tributario e contabile.

L'art. 1, comma 6 della legge reg. Campania n. 2 del 2012 destina euro 100.000.000 (UPB 6.23.57) al pagamento dei debiti fuori bilancio. In proposito, il patrocinio erariale evidenzia che la copertura finanziaria di tale spesa è garantita da una quota parte del «risultato di amministrazione - avanzo di amministrazione», malgrado non sia stata ancora certificata l'effettiva disponibilità con l'approvazione del rendiconto per l'esercizio finanziario 2011.



Pertanto, secondo il ricorrente, la disposizione regionale in esame si porrebbe in contrasto con l'art. 44, comma 3, della legge di contabilità regionale n. 7 del 2002, il quale prevede che si consideri dimostrata l'effettiva disponibilità con l'approvazione del rendiconto dell'anno precedente.

Inoltre, prosegue lo Stato, in termini di cassa la previsione risulta insufficiente.

Sussisterebbe, di conseguenza, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, la violazione dell'art. 81, quarto comma, della Costituzione e dell'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione in materia di sistema tributario e contabile.

L'art. 5 autorizza il ricorso al mercato finanziario per l'esercizio 2012 per un importo pari ad euro 144.831.213,90.

Osserva il Presidente del Consiglio dei ministri che la Regione Campania non ha ancora approvato il rendiconto per l'esercizio finanziario 2010.

Pertanto, il richiamato art. 5 contrasterebbe con l'art. 9, comma 4, della legge di contabilità regionale n. 7 del 2002, il quale prevede che non può essere autorizzata la contrazione di nuovo indebitamento se non è stato approvato dal Consiglio regionale il rendiconto dell'esercizio di due anni precedenti a quello al cui bilancio il nuovo indebitamento si riferisce.

Evidenzia inoltre lo Stato che non essendo specificato, nell'Allegato B alla legge in esame, il dettaglio dei capitoli e delle unità previsionali di base finanziate dalle operazioni di indebitamento, non si potrebbe valutare se tale importo sia utilizzato per finanziare spese di investimento sulla base di quanto stabilito dall'art. 3, commi da 16 a 21-*bis*, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2004)», dall'art. 62 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito in legge 6 agosto 2008, n. 133, nonché dalle disposizioni recate dall'art. 10, comma 2, della legge 16 maggio 1970, n. 281 (Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario), così come modificato dall'art. 8, comma 2, della legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2012).

Riguardo, poi, al pagamento degli oneri di ammortamento in conto interessi e in conto capitale derivanti dalle operazioni di indebitamento già realizzate dalla Regione, obietta lo Stato che gli stessi non vengono quantificati e non vengono neanche indicate le correlate UPB di copertura finanziaria, sia riguardo al bilancio di previsione annuale 2012 che al bilancio pluriennale 2012-2014.

Di conseguenza, per quanto in precedenza argomentato, secondo la ricorrente la disposizione regionale in esame si porrebbe in contrasto con l'art. 81, quarto comma, della Costituzione e con l'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione in materia di sistema tributario e contabile.

2. - In data 7 maggio 2012 si è costituita la Regione Campania, in persona del Presidente *pro tempore* della Giunta regionale, secondo quanto deciso con delibera della Giunta n. 188 del 12 aprile 2012, eccependo l'inammissibilità e comunque l'infondatezza del ricorso statale.

3. - All'udienza pubblica del 7 novembre 2012 la difesa della Regione ha depositato una attestazione datata 5 novembre 2012 (prot. n. 2012.0000 872/P) del Segretario generale del Consiglio regionale della Campania, diretta al capo dell'Ufficio legislativo del Presidente della Giunta regionale, nella quale si dà conto del procedimento di approvazione della legge regionale 3 agosto 2012, n. 25 (Rendiconto generale della Regione Campania per l'esercizio finanziario 2011) e della successiva legge 9 agosto 2012, n. 28 (Variazione al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2012).

### *Considerato in diritto*

1. - Con ricorso n. 66 del 2012 il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale degli articoli 1, commi 5 e 6, e 5 della legge della Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 2 (Bilancio di previsione della Regione Campania per l'anno 2012 e bilancio pluriennale per il triennio 2012-2014), denunciandone il contrasto con gli artt. 81, quarto comma, e 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.

Entrambi i commi 5 e 6 dell'art. 1 della legge regionale n. 2 del 2012 - il primo inerente al fondo per il pagamento dei residui perenti quantificato in euro 600.000.000,00 (UPB 7.28.64), il secondo relativo al fondo per il pagamento dei debiti fuori bilancio dimensionato in euro 100.000.000,00 (UPB 6.23.57) - sono censurati per il fatto che la copertura finanziaria necessaria al pagamento delle partite di spesa da essi previste sarebbe insufficiente in termini di cassa



e, soprattutto, sarebbe realizzata mediante utilizzazione dell'avanzo di amministrazione dell'esercizio precedente in assenza di certificazione di effettiva disponibilità a causa della mancata approvazione del rendiconto per l'esercizio finanziario 2011. Le disposizioni regionali in esame si porrebbero in contrasto con l'art. 44, comma 3, della legge della Regione Campania 30 aprile 2002, n. 7 (Ordinamento contabile della Regione Campania articolo 34, comma 1, decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76) - il quale prevede che l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione può avvenire soltanto quando ne sia dimostrata l'effettiva disponibilità con l'approvazione del rendiconto dell'anno precedente - e, conseguentemente, con l'art. 81, quarto comma, Cost., per il profilo della copertura della spesa (in tal senso la sentenza n. 70 del 2012), nonché con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. inerente alla competenza esclusiva dello Stato in materia di sistema contabile.

Con riguardo all'art. 1, comma 5, della legge impugnata il Presidente del Consiglio dei ministri censura anche la pretesa sottostima del fondo per il pagamento dei residui passivi perenti - pari ad euro 600.000.000,00 (UPB 7.28.64) - il cui stanziamento sarebbe insufficiente «rispetto alle effettive esigenze derivanti da eventuali reiscrizioni dei residui perenti il cui ammontare al 31/12/2009, ultimo dato ufficiale disponibile, è pari a circa 3.870.000.000,00 di euro».

La Regione Campania è intervenuta più volte nel corso del corrente anno con provvedimenti legislativi, i cui effetti si sono riflessi - direttamente od indirettamente - sulle disposizioni impuginate dallo Stato.

In particolare, con la legge della Regione Campania 10 maggio 2012, n. 8 (Rendiconto generale della Regione Campania per l'esercizio finanziario 2010), è stato approvato il rendiconto della Regione Campania per l'esercizio finanziario 2010 e con la successiva legge regionale 3 agosto 2012, n. 25 (Rendiconto generale della Regione Campania per l'esercizio finanziario 2011), quello per l'esercizio finanziario 2011.

Quest'ultimo presenta un risultato di amministrazione positivo consistente in un avanzo di amministrazione pari ad euro 6.054.475.869,26.

La successiva legge della Regione Campania 9 agosto 2012, n. 28 (Variazione al bilancio di previsione della Regione Campania per l'anno finanziario 2012), in seguito all'approvazione del rendiconto relativa all'esercizio finanziario 2011, ha modificato (artt. 1, 2, 3 e 4) lo stato di previsione di competenza e di cassa sia dell'entrata che della spesa del bilancio per l'anno finanziario 2012.

Costituitasi in giudizio, la Regione Campania ha chiesto che, con riferimento alle questioni sollevate, il ricorso sia dichiarato inammissibile o comunque infondato.

Nel corso dell'udienza la Regione ha fatto presente che le norme afferenti all'impiego dell'avanzo di amministrazione presunto non hanno avuto alcuna attuazione fino all'intervenuta abrogazione disposta dagli artt. 1 e 2 della legge regionale n. 28 del 2012 di variazione del bilancio.

La Regione, con il consenso della controparte, ha depositato una attestazione del segretario generale del Consiglio regionale dalla quale si evince la mancata attuazione delle disposizioni impuginate. Queste ultime hanno infatti subito l'effetto abrogativo dalla successiva legge di variazione del bilancio n. 28 del 2012, che ha utilizzato - per la copertura dei suddetti residui perenti relativi a debiti, scaduti e non onorati negli esercizi precedenti, ed a debiti fuori bilancio - una quota parte (complessivamente euro 700.000.000,00) dell'avanzo di amministrazione di euro 6.054.475.869,26, accertato per l'esercizio del 2011 ed approvato ai sensi dell'art. 2 della legge reg. Campania n. 25 del 2012.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha altresì impugnato l'art. 5 della stessa legge regionale n. 2 del 2012, il quale dispone il ricorso al mercato finanziario per l'esercizio 2012 da parte della Regione Campania per un importo pari ad euro 144.831.213,90.

La resistente, alla data di approvazione del bilancio di previsione 2012, non aveva ancora approvato il rendiconto per l'esercizio finanziario 2010. Da ciò deriverebbe il contrasto con l'art. 9, comma 4, della legge di contabilità regionale n. 7 del 2002, il quale prevede che non può essere autorizzato l'accesso al nuovo indebitamento se non è stato approvato dal Consiglio regionale il rendiconto dell'esercizio di due anni precedenti a quello al cui bilancio il nuovo indebitamento si riferisce. Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri non sarebbe neppure specificato il dettaglio dei capitoli e delle UPB finanziate dalle operazioni di indebitamento, così da precludere il riscontro previsto dall'art. 3, commi da 16 a 21-bis, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2004)», e dall'art. 62 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, in ordine alla natura di investimenti delle spese così finanziate.

Con riguardo agli oneri di ammortamento in conto interessi ed in conto capitale derivanti dalle operazioni di indebitamento già realizzate dalla Regione, essi non verrebbero quantificati e neppure sarebbero indicate le correlate UPB di copertura finanziaria, sia in relazione al bilancio di previsione annuale 2012 che al bilancio pluriennale 2012-2014.



Infine, sempre in tema di indebitamento, non sarebbero rispettate le disposizioni recate dall'art. 10, comma 2, della legge 16 maggio 1970, n. 281 (Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario), come modificato dall'art. 8, comma 2, della legge 12 novembre 2011, n. 183, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2012)», il quale subordina la contrazione dei mutui e le operazioni di indebitamento alla condizione che l'importo complessivo delle annualità di ammortamento per capitale ed interesse dei mutui e delle altre forme di indebitamento, in estinzione nell'esercizio considerato, non superi il 20% del totale complessivo delle entrate tributarie non vincolate e che gli oneri futuri di ammortamento trovino copertura nell'ambito del bilancio pluriennale della Regione stessa.

Per tutti gli esposti motivi l'art. 5 della legge regionale impugnata violerebbe - secondo il ricorrente - l'art. 81, quarto comma, Cost. per difetto di copertura e l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. in materia di sistema contabile.

Anche in ordine all'impugnazione dell'art. 5 la Regione ha chiesto che il ricorso sia dichiarato inammissibile o comunque infondato.

2. - Deve essere preliminarmente dichiarata la cessazione della materia del contendere in relazione alle censure formulate - in riferimento all'art. 81, quarto comma, e all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. - nei confronti dell'art. 1, commi 5 e 6, della legge reg. Campania n. 2 del 2012, con riguardo all'utilizzazione dell'avanzo di amministrazione dell'esercizio precedente in assenza di certificazione di effettiva disponibilità a causa della mancata approvazione del rendiconto per l'esercizio finanziario 2011. Le citate disposizioni hanno subito l'effetto abrogativo della successiva legge regionale n. 28 del 2012, avente ad oggetto la variazione al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2012. Tali disposizioni infatti trovavano rappresentazione contabile nell'allegato D al bilancio di previsione del suddetto esercizio, ove erano rispettivamente iscritte le somme presuntivamente ricavabili dal risultato di amministrazione 2011 (UPB in entrata 15.49.89 - euro 600.000.000,00 e 15.49.90 - euro 100.000.000,00) e previsto il loro speculare impiego per il pagamento dei residui perenti (UPB di spesa 7.28.64 - euro 600.000 - comma 5) e dei debiti fuori bilancio (UPB di spesa 6.23.57 - euro 100.000 - comma 6). Gli artt. 1, 2, 3 e 4 della legge regionale n. 28 del 2012 hanno modificato, rispettivamente nella parte entrata e spesa, sia per competenza che per cassa, il bilancio di previsione 2012, espungendo dall'ambito delle risorse utilizzate l'avanzo d'amministrazione presunto e, correlativamente, dalla parte spesa le due destinazioni impuginate con il ricorso statale.

Le quattro poste di entrata e di spesa correlate sono state, quindi, reiscritte nel bilancio 2012, prevedendone la copertura attraverso l'avanzo di amministrazione accertato, per l'esercizio 2011, con l'art. 2 della legge regionale n. 25 del 2012. Ciò nel rispetto dell'art. 44 della legge generale di contabilità regionale n. 7 del 2002 - peraltro richiamato dallo stesso ricorrente - il quale, in conformità ai principi generali vigenti in materia, dopo aver previsto al comma 2 che «Il risultato di amministrazione è accertato con l'approvazione del rendiconto e può consistere in un avanzo o in un disavanzo di amministrazione. Esso è pari al fondo di cassa aumentato dei residui attivi e diminuito dei residui passivi», prescrive al comma 3 che «L'utilizzo dell'avanzo di amministrazione può avvenire soltanto quando ne sia dimostrata l'effettiva disponibilità con l'approvazione del rendiconto dell'anno precedente».

Dall'esame delle disposizioni succedutesi nel tempo e da quanto attestato in udienza, si ricava che i commi 5 e 6 dell'art. 1 della legge reg. Campania n. 2 del 2012 non hanno avuto attuazione durante il periodo della loro vigenza.

Dunque, la legge di variazione del bilancio, che ha avuto effetto abrogativo sulle disposizioni impuginate, trova presupposto e fondamento nelle precedenti leggi regionali n. 8 del 2012 e n. 25 del 2012, con le quali sono stati rispettivamente approvati i rendiconti della Regione Campania per l'esercizio finanziario 2010 e per l'esercizio finanziario 2011. Il risultato di quest'ultimo è attivo, dal punto di vista economico, per un avanzo complessivo di euro 6.054.475.869,26 (art. 2 della legge regionale n. 25 del 2012).

Fermo restando che il Presidente del Consiglio dei ministri non ha impugnato la norma della predetta legge regionale n. 25 del 2012 contenente l'accertamento e che, conseguentemente, non può essere impedito alla Regione Campania di impiegare l'avanzo accertato nella richiamata sede legislativa, occorre sottolineare come detto risultato economico si realizzi attraverso l'applicazione - nella parte entrata del bilancio - di residui attivi, in sostanza crediti non riscossi nell'esercizio 2011 e negli anni precedenti, pari ad euro 24.524.839.528,30 (art. 2, lettera d, della stessa legge regionale n. 25 del 2012). Inoltre, l'art. 3 di detta legge certifica un conto generale del patrimonio in passivo netto per la ragguardevole somma di euro 7.414.668.159,77, cifra addirittura superiore all'avanzo di amministrazione approvato col precedente art. 2.

Ciò dovrebbe indurre la Regione Campania ad assoluta prudenza nell'applicazione dell'avanzo di amministrazione a futuri esercizi di bilancio. Infatti, la lettura congiunta del risultato di amministrazione, del passivo patrimoniale e dei crediti non riscossi nonché della loro formazione risalente nel tempo lascia intendere squilibri strutturali della situazione economico-finanziaria e patrimoniale della Regione, suscettibili di peggioramento là dove detta applicazione venga ad ampliare le possibilità di spesa nei futuri esercizi di competenza.



In tale prospettiva occorre sottolineare la recente codificazione dei principi contabili degli enti territoriali intervenuta a seguito dell'art. 36 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), e dell'art. 7, allegato 2, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 28 dicembre 2011 (Sperimentazione della disciplina concernente i sistemi contabili e gli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro enti ed organismi, di cui all'articolo 36 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118), il quale, nell'apposito principio contabile n. 3.3, prescrive che «Sono accertate per l'intero importo del credito anche le entrate di dubbia e difficile esazione, per le quali non è certa la riscossione integrale [...]», precisando tuttavia che «Per tali crediti è effettuato un accantonamento al fondo di svalutazione crediti, vincolando a tal fine una quota dell'avanzo di amministrazione. A tal fine è stanziata nel bilancio di previsione una apposita posta contabile, denominata "Accantonamento al fondo svalutazione crediti" il cui ammontare è determinato in considerazione della dimensione degli stanziamenti relativi ai crediti che si prevede si formeranno nell'esercizio, della loro natura e dell'andamento del fenomeno negli ultimi cinque esercizi precedenti (la media del rapporto tra incassi e accertamenti per ciascuna tipologia di entrata)» e che «L'accantonamento al fondo svalutazione crediti non è oggetto di impegno e genera un'economia di bilancio che confluisce nell'avanzo di amministrazione come quota vincolata. In sede di assestamento di bilancio e alla fine dell'esercizio per la redazione del rendiconto, è verificata la congruità del fondo svalutazione crediti complessivamente accantonato nell'avanzo, in considerazione dell'ammontare dei residui attivi degli esercizi precedenti e di quello dell'esercizio in corso. L'importo complessivo del fondo è calcolato applicando all'ammontare dei residui attivi la media dell'incidenza degli accertamenti non riscossi sui ruoli o sugli altri strumenti coattivi negli ultimi cinque esercizi. Al fine di adeguare l'importo del fondo svalutazione crediti si procede: in sede di assestamento, alla variazione dello stanziamento di bilancio riguardante l'accantonamento al fondo svalutazione crediti; in sede di rendiconto, vincolando o svincolando le necessarie quote dell'avanzo di amministrazione [...]. A seguito di ogni provvedimento di riaccertamento dei residui attivi è rideterminata la quota dell'avanzo di amministrazione vincolata al fondo svalutazione crediti».

Le nuove disposizioni - la cui applicazione alla Regione Campania è stata confermata dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 25 maggio 2012 (Individuazione delle amministrazioni che partecipano alla sperimentazione della disciplina concernente i sistemi contabili e gli schemi di bilancio delle Regioni, degli Enti locali e dei loro enti ed organismi, di cui all'articolo 36 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118) - specificano la concreta applicazione del principio di prudenza in relazione alla gestione dei crediti di dubbia esigibilità o riscossione, evitando che gli stessi finiscano per generare risorse meramente figurative, le quali non assicurano la copertura delle spese iscritte in bilancio e - proprio in virtù della loro dubbia esigibilità - amplificano il rischio di ulteriori squilibri strutturali del bilancio stesso nel prosieguo della gestione.

3. - Con riguardo alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge reg. Campania n. 2 del 2012, devono essere presi in considerazione separatamente i primi tre commi di detta disposizione ed il successivo comma 4.

3.1. - Le censure proposte nei riguardi dell'art. 5, commi 1, 2 e 3, in riferimento agli artt. 81, quarto comma, e 117, terzo comma, Cost. ed alla norma interposta costituita dall'art. 10, secondo comma, della legge n. 281 del 1970, sono fondate.

L'art. 10, secondo comma, della legge n. 281 del 1970, come modificato dall'art. 23 del decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76 (Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni, in attuazione dell'articolo 1, comma 4, della L. 25 giugno 1999, n. 208), e successivamente dall'art. 8, comma 2, della legge n. 183 del 2011, prescrive che «L'importo complessivo delle annualità di ammortamento per capitale e interesse dei mutui e delle altre forme di indebitamento in estinzione nell'esercizio considerato deve essere compatibile con i vincoli di cui al comma 1 e non può comunque superare il 20 per cento dell'ammontare complessivo delle entrate tributarie non vincolate della regione ed a condizione che gli oneri futuri di ammortamento trovino copertura nell'ambito del bilancio pluriennale della regione stessa». Sulla base di dette prescrizioni, la legge regionale che autorizza l'accensione di nuovi prestiti dovrebbe specificare l'incidenza di questi ultimi sui singoli esercizi futuri, i mezzi necessari per la copertura degli oneri, nonché il rispetto del limite percentuale del 20%, con riguardo sia alle rate di ammortamento dei mutui pregressi che di quelli programmati per l'esercizio in corso.

Nelle disposizioni impugnate e nell'allegato bilancio di previsione della Regione Campania non è presente alcun rinvio ad appropriata allegazione comprovante la compatibilità delle operazioni di indebitamento programmate con i vincoli di cui all'art. 10, secondo comma, della legge n. 281 del 1970.

Ciò comporta una violazione delle prescrizioni contenute nella richiamata norma interposta, le quali sono finalizzate alla tutela degli equilibri strutturali di bilancio dell'ente territoriale e, per ciò stesso, costituiscono infedeli parametri di legittimità per la stipula di nuove operazioni di ricorso al credito. La mancata dimostrazione del rispetto



del tetto di indebitamento previsto dalla richiamata disposizione per l'ente territoriale determina l'assoluta preclusione alla legittima assunzione di nuovi prestiti. L'assenza del prospetto riassuntivo degli ammortamenti afferenti ai prestiti stipulati negli anni precedenti e degli oneri susseguenti ai nuovi contratti da stipulare rende infatti sostanzialmente priva del parametro quantitativo di riferimento ogni operazione di ulteriore ricorso al credito. Ne deriva il contrasto dei commi 1, 2 e 3 dell'art. 5 della legge reg. Campania n. 2 del 2012 con l'art. 10, secondo comma, della legge n. 281 del 1970 e con gli artt. 81, quarto comma, e 117, secondo comma, lettera e) Cost., di cui la norma interposta specifica i principi nel caso concreto. Con riguardo all'art. 81, quarto comma, Cost., infatti, la dimostrazione del rispetto del parametro strutturale incide sulla copertura della spesa, in relazione alla quale la relativa percentuale è stata fissata per controllare la sostenibilità dell'indebitamento complessivo dell'ente. In riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., inoltre, la violazione delle prescrizioni dell'art. 10, secondo comma, della legge n. 281 del 1970, finalizzate a dimostrare il rispetto da parte delle Regioni del tetto di indebitamento, costituisce espressione anche della materia "sistema contabile dello Stato". Infatti, la codificazione di parametri standardizzati per il calcolo percentuale dell'indebitamento è fondamentale per consolidare, sotto il profilo contabile, le risultanze di tutti i conti regionali in modo uniforme e trasparente così da assicurare non solo dati finanziari complessivi e comparativi attendibili, bensì anche strumenti conoscitivi per un efficace coordinamento della finanza pubblica, materia concorrente ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. Quest'ultima è inscindibilmente collegata alla disciplina delle regole di natura contabile che nell'ambito della finanza pubblica allargata sono serventi alla funzione statale di monitoraggio e vigilanza sul rispetto dei complessivi obiettivi di finanza pubblica, cui le stesse Regioni concorrono (*ex plurimis*, sentenze n. 176 del 2012 e n. 52 del 2010).

Il contrasto con i richiamati parametri costituzionali determina dunque la illegittimità sia del comma 1 dell'art. 5 della legge reg. Campania n. 2 del 2012, che autorizza specificamente il ricorso al mercato finanziario per l'esercizio 2012, sia del comma 2, che determina il limite complessivo del nuovo indebitamento, sia del comma 3, afferente alle modalità temporali di ammortamento dei nuovi prestiti.

3.1.1. - Rimangono assorbite le censure proposte nei confronti delle richiamate disposizioni in riferimento alle medesime norme costituzionali, ma in relazione alle differenti norme interposte indicate nel ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri.

3.2. - La censura rivolta all'art. 5, comma 4, della legge reg. Campania n. 2 del 2012, in riferimento agli artt. 81, quarto comma, e 117, secondo comma, lettera e), Cost. è inammissibile con riguardo a tutte le norme interposte invocate nel ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri (art. 9, comma 4, della legge reg. Campania n. 7 del 2002; art. 3, commi dal 16 al 21-*bis* della legge n. 350 del 2003; art. 62 del decreto legge n. 112 del 2008, convertito dalla legge n. 133 del 2008; art. 10, secondo comma, della legge n. 281 del 1970, come modificato dall'art. 8, comma 2, della legge n. 183 del 2011).

Essa infatti è stata dedotta senza alcun percorso logico argomentativo in grado di ricondurla ai parametri invocati. La disposizione impugnata prescrive che «La Giunta regionale, ai sensi dell'articolo 41 della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2002) e successive norme vigenti in materia, è autorizzata ad effettuare operazioni di ristrutturazione del debito preesistente, mediante utilizzazione degli strumenti creditizi in uso nei mercati finanziari, qualora le condizioni di rifinanziamento consentano una riduzione del valore delle passività totali a carico della Regione». La norma regionale riproduce sostanzialmente quella statale richiamata, la quale, a sua volta, al comma 2, -come modificato successivamente dall'art. 1, comma 70, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)», e dall'art. 3, comma 66, della legge 22 dicembre 2008, n. 203, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2009)» - dispone: «Fermo restando quanto previsto nelle relative pattuizioni contrattuali, gli enti possono provvedere alla conversione dei mutui contratti successivamente al 31 dicembre 1996, anche mediante il collocamento di titoli obbligazionari di nuova emissione o rinegoziazioni, anche con altri istituti, dei mutui, in presenza di condizioni di rifinanziamento che consentano una riduzione del valore finanziario delle passività totali a carico degli enti stessi, al netto delle commissioni e dell'eventuale retrocessione del gettito dell'imposta sostitutiva di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 1° aprile 1996, n. 239, e successive modificazioni».

La ristrutturazione del debito disciplinata dall'articolo 41, comma 2, della legge n. 448 del 2001, richiamato nella disposizione regionale impugnata, è operazione finanziaria del tutto distinta e diversa dalle ipotesi di nuovo indebitamento disciplinate dai commi 1, 2 e 3 dell'art. 5 della legge reg. Campania n. 2 del 2012, precedentemente dichiarati illegittimi. Se tale considerazione toglie in radice qualsiasi collegamento al percorso logico argomentativo sviluppato dal ricorrente nei confronti della disposizione in esame, la conseguente inammissibilità delle censure merita comunque il corredo di alcune considerazioni in ordine alle concrete modalità applicative dell'art. 41 della legge n. 448 del 2001



alle eventuali operazioni di ristrutturazione di pertinenza della Regione Campania. La norma statale consente la modifica delle originarie clausole contrattuali delle precedenti operazioni di indebitamento, sottoponendo detta prerogativa ad una serie di condizioni tra le quali spicca (al comma 2) la riduzione del valore finanziario delle passività totali a carico dell'ente territoriale stipulante. Detta prescrizione riduce di per sé in modo significativo il rischio di rideterminazioni contrattuali in contrasto con i principi della sana gestione finanziaria. Tuttavia, le condizioni per l'adozione di tali tipologie contrattuali incontrano ulteriori limiti diretti ed indiretti nelle norme che di recente il legislatore statale ha posto a tutela della correttezza delle operazioni di indebitamento, siano esse nuove o stipulate in relazione a contratti preesistenti. Così, ad esempio, l'art. 3, commi 16 e seguenti, della legge n. 350 del 2003, nella versione attualmente vigente, individua una serie di limiti alle operazioni finanziarie sia con riguardo alla loro finalità, sia in relazione alla struttura finanziaria di eventuali contratti atipici incidenti su anteriori operazioni di indebitamento. Peraltro, anche il limite fissato dal parametro strutturale di indebitamento, il cui mancato rispetto ha determinato l'illegittimità dei commi 1, 2 e 3 dell'art. 5 della legge regionale in esame, deve ritenersi intangibile da operazioni di rinegoziazione che dovessero ridurre il valore degli ammortamenti negli esercizi inerenti al bilancio annuale e triennale in maniera strumentale all'ampliamento dei potenziali limiti complessivi di indebitamento nel breve periodo e all'elusione di detto parametro normativo. Quest'ultimo è intrinseco a qualsiasi operazione di rinegoziazione del debito pregresso che la Regione Campania dovesse praticare sulla base dell'art. 5, comma 4, della legge regionale n. 2 del 2012.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 5, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 2 (Bilancio di previsione della Regione Campania per l'anno 2012 e Bilancio pluriennale per il triennio 2012-2014);

2) dichiara la cessazione della materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 5 e 6, della legge reg. Campania n. 2 del 2012, promossa in riferimento agli artt. 81, quarto comma, e 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 4, della legge reg. Campania n. 2 del 2012, sollevata in riferimento agli artt. 81, quarto comma, e 117, secondo comma, lettera e), Cost. dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso di cui in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, palazzo della Consulta, il 12 dicembre 2012.

F.to:

Franco GALLO, *Presidente*

Aldo CAROSI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 20 dicembre 2012.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI



## N. 310

*Sentenza 12 - 20 dicembre 2012*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Caccia - Norme della Regione Abruzzo - Calendario venatorio - Approvazione con legge anziché con atto secondario - Contrasto con la normativa statale di principio che vieta l'impiego di legge-provvedimento - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriore censura.**

- Legge della Regione Abruzzo 13 dicembre 2011, n. 43, art. 5, comma 1.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. s); legge 11 febbraio 1992, n. 157, art. 18, comma 4.

**Caccia - Norme della Regione Abruzzo - Calendario venatorio - Approvazione con legge anziché con atto secondario - Contrasto con la normativa statale di principio che vieta l'impiego di legge-provvedimento - Norme divenute prive di significato a seguito della dichiarata illegittimità - Illegittimità costituzionale in via consequenziale.**

- Legge della Regione Abruzzo 13 dicembre 2011, n. 43, art. 5, commi 2 e 3.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. s); legge 11 febbraio 1992, n. 157, art. 18, comma 4; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 27.

## 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 5, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 13 dicembre 2011, n. 43, recante «Modifiche alla legge regionale 11 agosto 2011, n. 28 (Norme per la riduzione del rischio sismico e modalità di vigilanza e controllo su opere e costruzioni in zone sismiche) ed altre disposizioni regionali», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 13-15 febbraio 2012, depositato in cancelleria il 17 febbraio 2012, ed iscritto al n. 26 del registro ricorsi 2012.

Udito nell'udienza pubblica del 20 novembre 2012 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi;  
udito l'avvocato dello Stato Giacomo Aiello per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso notificato il 13 febbraio 2012 e depositato il successivo 17 febbraio (reg. ric. n. 26 del 2012) il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'articolo 5, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 13 dicembre 2011, n. 43, recante «Modifiche alla legge regionale 11 agosto 2011, n. 28 (Norme per la riduzione del rischio sismico e modalità di vigilanza e controllo su opere e costruzioni in zone sismiche) ed altre disposizioni regionali», in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.



La disposizione impugnata proroga il prelievo venatorio del cinghiale, per la stagione di caccia 2011-2012, fino al 5 gennaio 2012.

Il ricorrente ritiene anzitutto che la disposizione impugnata sia lesiva dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. perché ha assunto veste legislativa, mentre dall'art. 18, commi 2 e 4, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), si desume la necessità di procedere all'approvazione del calendario venatorio in via amministrativa.

L'impiego della legge, infatti, frustrerebbe sia la necessità di garantire pronte modifiche del calendario, sia l'esercizio delle competenze attribuite in materia all'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) dalla legislazione statale.

In secondo luogo, la proroga dell'attività venatoria fino al 5 gennaio, a parere del ricorrente, contrasta con l'art. 18, comma 1, lettera *d*), della legge n. 157 del 1992, che invece, quanto al cinghiale, la limita al periodo compreso tra il 1° ottobre ed il 31 dicembre, ovvero tra il 1° novembre e il 31 gennaio e comunque per un periodo massimo di 90 giorni, nel caso di specie superato perché la caccia era stata aperta il 18 agosto e pertanto si sarebbe dovuta chiudere il 18 novembre.

La norma impugnata avrebbe perciò invaso un'area riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, in relazione alle forme di approvazione del calendario venatorio a fini di tutela della fauna.

2.- La Regione Abruzzo non si è costituita.

#### *Considerato in diritto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'articolo 5, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 13 dicembre 2011, n. 43, recante «Modifiche alla legge regionale 11 agosto 2011, n. 28 (Norme per la riduzione del rischio sismico e modalità di vigilanza e controllo su opere e costruzioni in zone sismiche) ed altre disposizioni regionali», in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione.

2.- La questione è fondata, per la parte in cui si contesta alla Regione di avere approvato previsioni proprie del calendario venatorio con legge anziché con atto secondario.

La disposizione impugnata disciplina l'arco temporale aperto per la caccia al cinghiale durante la stagione 2011-2012, ovvero un profilo proprio del calendario venatorio, e lo proroga fino al 5 gennaio 2012, ponendosi in contrasto con l'art. 18, comma 4, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), che, con una disposizione finalizzata alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (art. 117, secondo comma, lettera *s*, Cost.), regola la materia e non consente alla Regione di provvedere in proposito per mezzo della legge.

Come questa Corte ha ripetutamente affermato, infatti, «appare evidente che il legislatore statale, prescrivendo la pubblicazione del calendario venatorio e contestualmente del "regolamento" sull'attività venatoria e imponendo l'acquisizione obbligatoria del parere dell'ISPRA, e dunque esplicitando la natura tecnica del provvedere, abbia inteso realizzare un procedimento amministrativo, al termine del quale la Regione è tenuta a provvedere nella forma che naturalmente ne consegue, con divieto di impiegare, invece, la legge-provvedimento» (sentenza n. 20 del 2012; in seguito, sentenze n. 105 del 2012 e n. 116 del 2012).

3.- Il vizio di legittimità costituzionale appena indicato colpisce non solo l'impugnato comma 1 dell'art. 5, ma, in via consequenziale, l'intero testo di tale disposizione (sentenza n. 105 del 2012), ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale). Infatti, il comma 2, nel vietare la caccia al cinghiale nei giorni del 25 dicembre 2011 e del 1° gennaio 2012, è afflitto dal medesimo vizio appena rilevato con riguardo al comma 1, mentre il comma 3, nel disciplinare con altra prescrizione la caccia durante il periodo di proroga sancito dal comma 1, è del tutto privo di significato una volta dichiarato illegittimo quest'ultimo.

4.- Resta assorbita la censura di violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., per avere la disposizione impugnata stabilito un periodo di caccia al cinghiale diverso e più lungo di quello consentito dalla legge dello Stato.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 5, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 13 dicembre 2011, n. 43, recante «Modifiche alla legge regionale 11 agosto 2011, n. 28 (Norme per la riduzione del rischio sismico e modalità di vigilanza e controllo su opere e costruzioni in zone sismiche) ed altre disposizioni regionali»;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale in via consequenziale dell'articolo 5, commi 2 e 3, della legge della Regione Abruzzo n. 43 del 2011.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 dicembre 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, *Presidente*

Giorgio LATTANZI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 20 dicembre 2012.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI

T\_120310

N. 311

*Sentenza 12 - 20 dicembre 2012*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Bilancio e contabilità pubblica - Riordino del sistema di tesoreria unica - Ricorso della Regione Piemonte - Sopravvenuta conversione in legge della disposizione censurata in senso satisfattivo delle pretese avanzate dalla ricorrente - Norma *medio tempore* non applicata - Cessazione della materia del contendere.**

- D.l. 24 gennaio 2012, n. 1 (convertito nella legge 24 marzo 2012, n. 27), art. 35, comma 10.
- Costituzione, artt. 3, 117, terzo e quarto comma, 118, primo e secondo comma, 119 e 120.

**Bilancio e contabilità pubblica - Riordino del sistema di tesoreria unica - Ricorso della Regione Veneto - Sopravvenuta conversione in legge della disposizione censurata in senso satisfattivo delle pretese avanzate dalla ricorrente - Norma *medio tempore* non applicata - Cessazione della materia del contendere.**

- D.l. 24 gennaio 2012, n. 1 (convertito nella legge 24 marzo 2012, n. 27), art. 35, comma 10.
- Costituzione, artt. 3, 5, 41, 42, 81, 97, 117, 118, 119 e 120; legge 5 maggio 2009, n. 42.

**Bilancio e contabilità pubblica - Riordino del sistema di tesoreria unica - Ricorsi delle Regioni Piemonte, Veneto, Toscana e Sicilia - Ecceppita genericità dei profili di lesione prospettati - Reiezione.**

- D.l. 24 gennaio 2012, n. 1 (convertito nella legge 24 marzo 2012, n. 27), art. 35, commi 8, 9, 10 e 13.
- Costituzione, artt. 117, terzo comma, 118 e 119.

**Bilancio e contabilità pubblica - Riordino del sistema di tesoreria unica - Ricorsi delle Regioni Piemonte, Veneto, Toscana e Sicilia - Ecceppito difetto di legittimazione attiva delle ricorrenti con riguardo al sistema di tesoreria degli enti locali - Reiezione.**

- D.l. 24 gennaio 2012, n. 1 (convertito nella legge 24 marzo 2012, n. 27), art. 35, commi 8, 9, 10 e 13.
- Costituzione, artt. 117, terzo comma, 118 e 119.



**Bilancio e contabilità pubblica - Riordino del sistema di tesoreria unica - Ricorso della Regione Veneto - Evocazione di parametri non attinenti al riparto di competenze - Insufficiente motivazione circa la ridondanza delle violazioni denunciate sul riparto di competenze - Inammissibilità delle questioni.**

- D.l. 24 gennaio 2012, n. 1 (convertito nella legge 24 marzo 2012, n. 27), art. 35, commi 8 e 9.
- Costituzione, artt. 41, 42 e 81.

**Bilancio e contabilità pubblica - Riordino del sistema di tesoreria unica - Ricorso della Regione Veneto - Evocazione di parametri non attinenti al riparto di competenze - Insufficiente motivazione circa la ridondanza delle violazioni denunciate sul riparto di competenze - Inammissibilità delle questioni.**

- D.l. 24 gennaio 2012, n. 1 (convertito nella legge 24 marzo 2012, n. 27), art. 35, commi 8, 9, 10 e 13.
- Costituzione, artt. 41, 42 e 81.

**Bilancio e contabilità pubblica - Riordino del sistema di tesoreria unica - Ricorso della Regione Piemonte - Evocazione di parametri non attinenti al riparto di competenze - Insufficiente motivazione circa la ridondanza delle violazioni denunciate sul riparto di competenze - Inammissibilità delle questioni.**

- D.l. 24 gennaio 2012, n. 1 (convertito nella legge 24 marzo 2012, n. 27), art. 35, comma 9.
- Costituzione, art. 3.

**Bilancio e contabilità pubblica - Riordino del sistema di tesoreria unica - Temporanea sospensione, fino al 31 dicembre 2014, del sistema di tesoreria unica cosiddetta mista di cui all'art. 7 del d.lgs. n. 279 del 1997, e contestuale applicazione del sistema di tesoreria unica di cui all'art. 1 della legge n. 720 del 1984 - Ricorso della Regione Piemonte - Asserita lesione delle attribuzioni legislative, amministrative e finanziarie delle regioni e degli enti locali - Asserita violazione del principio di ragionevolezza - Asserita violazione del principio di leale collaborazione - Insussistenza - Disciplina rientrante tra le scelte di politica economica nazionale adottate per far fronte alla contingente emergenza finanziaria, da collocarsi nell'ambito dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, nonché nella materia della tutela del risparmio e dei mercati finanziari - Non fondatezza delle questioni.**

- D.l. 24 gennaio 2012, n. 1 (convertito nella legge 24 marzo 2012, n. 27), art. 35, commi 8, 9, 10 e 13.
- Costituzione, artt. 3, 117, terzo e quarto comma, 118, primo e secondo comma, 119 e 120.

**Bilancio e contabilità pubblica - Riordino del sistema di tesoreria unica - Temporanea sospensione, fino al 31 dicembre 2014, del sistema di tesoreria unica cosiddetta mista di cui all'art. 7 del d.lgs. n. 279 del 1997, e contestuale applicazione del sistema di tesoreria unica di cui all'art. 1 della legge n. 720 del 1984 - Ricorso della Regione Veneto - Asserita lesione delle attribuzioni legislative, amministrative e finanziarie delle regioni e degli enti locali - Asserita violazione dei principi di ragionevolezza e di buon andamento della pubblica amministrazione, ridondante sul riparto delle competenze - Asserita violazione del principio di leale collaborazione - Insussistenza - Disciplina rientrante tra le scelte di politica economica nazionale adottate per far fronte alla contingente emergenza finanziaria, da collocarsi nell'ambito dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, nonché nella materia della tutela del risparmio e dei mercati finanziari - Non fondatezza delle questioni.**

- D.l. 24 gennaio 2012, n. 1 (convertito nella legge 24 marzo 2012, n. 27), art. 35, commi 8, 9 e 10.
- Costituzione, artt. 3, 5, 97, 117, 118, 119 e 120; legge 5 maggio 2009, n. 42.

**Bilancio e contabilità pubblica - Riordino del sistema di tesoreria unica - Temporanea sospensione, fino al 31 dicembre 2014, del sistema di tesoreria unica cosiddetta mista di cui all'art. 7 del d.lgs. n. 279 del 1997, e contestuale applicazione del sistema di tesoreria unica di cui all'art. 1 della legge n. 720 del 1984 - Ricorso della Regione Veneto - Asserita lesione delle attribuzioni legislative, amministrative e finanziarie delle regioni e degli enti locali - Asserita violazione dei principi di ragionevolezza e di buon andamento della pubblica amministrazione, ridondante sul riparto delle competenze - Asserita violazione del principio di leale collaborazione - Insussistenza - Disciplina rientrante tra le scelte di politica economica nazionale adottate per far fronte alla contingente emergenza finanziaria, da collocarsi nell'ambito dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, nonché nella materia della tutela del risparmio e dei mercati finanziari - Non fondatezza delle questioni.**

- D.l. 24 gennaio 2012, n. 1 (convertito nella legge 24 marzo 2012, n. 27), art. 35, commi 8, 9, 10 e 13.
- Costituzione, artt. 3, 5, 97, 117, 118, 119 e 120; legge 5 maggio 2009, n. 42, art. 2, comma 2, lett. b), c), p), dd), ii) ll).



**Bilancio e contabilità pubblica - Riordino del sistema di tesoreria unica - Temporanea sospensione, fino al 31 dicembre 2014, del sistema di tesoreria unica cosiddetta mista di cui all'art. 7 del d.lgs. n. 279 del 1997, e contestuale applicazione del sistema di tesoreria unica di cui all'art. 1 della legge n. 720 del 1984 - Ricorso della Regione Toscana - Asserita lesione delle attribuzioni legislative e finanziarie delle regioni e degli enti locali - Insussistenza - Disciplina rientrante tra le scelte di politica economica nazionale adottate per far fronte alla contingente emergenza finanziaria, da collocarsi nell'ambito dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, nonché nella materia della tutela del risparmio e dei mercati finanziari - Non fondatezza delle questioni.**

- D.l. 24 gennaio 2012, n. 1 (convertito nella legge 24 marzo 2012, n. 27), art. 35, commi 8, 9 e 10.
- Costituzione, artt. 117, terzo e quarto comma, e 119, primo, secondo e quarto comma.

**Bilancio e contabilità pubblica - Riordino del sistema di tesoreria unica - Temporanea sospensione, fino al 31 dicembre 2014, del sistema di tesoreria unica cosiddetta mista di cui all'art. 7 del d.lgs. n. 279 del 1997, e contestuale applicazione del sistema di tesoreria unica di cui all'art. 1 della legge n. 720 del 1984 - Ricorso della Regione siciliana - Asserita lesione delle attribuzioni legislative e finanziarie delle regioni e degli enti locali - Asserita violazione del principio di leale collaborazione - Insussistenza - Disciplina rientrante tra le scelte di politica economica nazionale adottate per far fronte alla contingente emergenza finanziaria, da collocarsi nell'ambito dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, nonché nella materia della tutela del risparmio e dei mercati finanziari - Non fondatezza delle questioni.**

- D.l. 24 gennaio 2012, n. 1 (convertito nella legge 24 marzo 2012, n. 27), art. 35, commi 8, 9, 10 e 13.
- Costituzione, artt. 117, terzo comma, e 119, primo e secondo comma; legge costituzionale, 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; statuto della Regione siciliana, artt. 20, 36 e 43; d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, art. 2.

**Bilancio e contabilità pubblica - Riordino del sistema di tesoreria unica - Temporanea sospensione, fino al 31 dicembre 2014, del sistema di tesoreria unica cosiddetta mista di cui all'art. 7 del d.lgs. n. 279 del 1997, e contestuale applicazione del sistema di tesoreria unica di cui all'art. 1 della legge n. 720 del 1984 - Disciplina adottata con decreto ministeriale - Ricorsi delle Regioni Piemonte e Veneto - Asserito esercizio da parte del Governo della potestà regolamentare in ambito riservato alla Regione - Asserita lesione delle attribuzioni finanziarie delle regioni e degli enti locali - Insussistenza - Decreto di carattere essenzialmente tecnico e privo di natura regolamentare, attuativo di principio di coordinamento della finanza pubblica - Disciplina rientrante tra le scelte di politica economica nazionale adottate per far fronte alla contingente emergenza finanziaria, da collocarsi nell'ambito dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, nonché nella materia della tutela del risparmio e dei mercati finanziari - Non fondatezza delle questioni.**

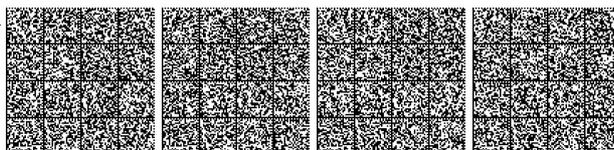
- D.l. 24 gennaio 2012, n. 1 (convertito nella legge 24 marzo 2012, n. 27), art. 35, comma 9.
- Costituzione, artt. 117, sesto comma, e 119.

**Bilancio e contabilità pubblica - Riordino del sistema di tesoreria unica - Temporanea sospensione, fino al 31 dicembre 2014, del sistema di tesoreria unica cosiddetta mista di cui all'art. 7 del d.lgs. n. 279 del 1997, e contestuale applicazione del sistema di tesoreria unica di cui all'art. 1 della legge n. 720 del 1984 - Ricorso della Regione Piemonte - Asserita lesione delle attribuzioni legislative, amministrative e finanziarie delle regioni e degli enti locali - Asserita violazione del principio di ragionevolezza, ridondante sul riparto delle competenze - Asserita violazione del principio di leale collaborazione - Insussistenza - Disciplina rientrante tra le scelte di politica economica nazionale adottate per far fronte alla contingente emergenza finanziaria, da collocarsi nell'ambito dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, nonché nella materia della tutela del risparmio e dei mercati finanziari - Non fondatezza della questione.**

- D.l. 24 gennaio 2012, n. 1 (convertito nella legge 24 marzo 2012, n. 27), art. 35, comma 13.
- Costituzione, artt. 3, 117, terzo e quarto comma, 118, primo e secondo comma, 119 e 120.

**Bilancio e contabilità pubblica - Riordino del sistema di tesoreria unica - Temporanea sospensione, fino al 31 dicembre 2014, del sistema di tesoreria unica cosiddetta mista di cui all'art. 7 del d.lgs. n. 279 del 1997, e contestuale applicazione del sistema di tesoreria unica di cui all'art. 1 della legge n. 720 del 1984 - Ricorso della Regione Veneto - Asserita lesione delle attribuzioni finanziarie delle regioni e degli enti locali - Insussistenza - Disciplina rientrante tra le scelte di politica economica nazionale adottate per far fronte alla contingente emergenza finanziaria, da collocarsi nell'ambito dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, nonché nella materia della tutela del risparmio e dei mercati finanziari - Non fondatezza della questione.**

- D.l. 24 gennaio 2012, n. 1 (convertito nella legge 24 marzo 2012, n. 27), art. 35, comma 13.
- Costituzione, art. 119.



**Bilancio e contabilità pubblica - Riordino del sistema di tesoreria unica - Temporanea sospensione, fino al 31 dicembre 2014, del sistema di tesoreria unica cosiddetta mista di cui all'art. 7 del d.lgs. n. 279 del 1997, e contestuale applicazione del sistema di tesoreria unica di cui all'art. 1 della legge n. 720 del 1984 - Ricorsi delle Regioni Piemonte e Veneto - Istanze di sospensione dell'efficacia delle disposizioni impugnate - Questioni decise nel merito - Non luogo a provvedere.**

- D.l. 24 gennaio 2012, n. 1 (convertito nella legge 24 marzo 2012, n. 27), art. 35.
- Costituzione, artt. 117, 118 e 119; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 35.

## 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 35, commi 8, 9, 10 e 13, del decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), sia nel testo originario, sia in quello risultante dalla conversione in legge 24 marzo 2012, n. 27, promossi dalle Regioni Piemonte, Veneto, Toscana e dalla Regione siciliana con ricorsi notificati il 24 febbraio, il 13 marzo, il 22-24 e il 23 maggio 2012, depositati il 28 febbraio, il 22 marzo, il 29 e il 31 maggio 2012 e rispettivamente iscritti ai nn. 35, 60, 83, 82 e 85 del registro ricorsi 2012.

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

udito nell'udienza pubblica del 4 dicembre 2012 il Giudice relatore Sabino Cassese;

uditi gli avvocati Luca Antonini per la Regione Piemonte, Mario Bertolissi e Luigi Manzi per la Regione Veneto, Marcello Cecchetti per la Regione Toscana, Beatrice Fiandaca e Marina Valli per la Regione siciliana e l'avvocato dello Stato Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Le Regioni Piemonte (reg. ric. n. 35 del 2012), Veneto (reg. ric. n. 60 del 2012 e n. 83 del 2012), Toscana (reg. ric. n. 82 del 2012) e la Regione siciliana (reg. ric. n. 85 del 2012) hanno impugnato, fra l'altro, l'articolo 35, commi 8, 9, 10 e 13, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27.

1.1.- Le ricorrenti lamentano tutte, con la sola eccezione della Regione siciliana, la violazione degli artt. 117 e 119 della Costituzione e, tranne la Regione Toscana, la lesione degli articoli 3, 118 e 120 Cost. e del principio di leale collaborazione. La Regione Veneto deduce, inoltre, la violazione degli articoli 5, 41, 42, 81 e 97 Cost., nonché, quali parametri interposti, i principi di cui all'art. 2, comma 2, lettere *b)*, *c)*, *p)*, *dd)*, *ii)*, *ll)*, della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione). La Regione siciliana lamenta, invece, la violazione degli articoli 20, 36 e 43 del proprio statuto, approvato con regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, e dell'art. 2 del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello statuto della Regione siciliana in materia finanziaria), nonché dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della Parte seconda della Costituzione), con riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119, primo e secondo comma, Cost.



1.2.- Le Regioni Piemonte e Veneto hanno altresì chiesto la sospensione dell'efficacia delle disposizioni impugnate, ai sensi dell'articolo 35 della legge 11 marzo 1953, n. 87, come sostituito dall'articolo 9, comma 4, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3).

2.- L'art. 35 del decreto-legge n. 1 del 2012 (d'ora in avanti, «art. 35») prevede misure per la tempestività dei pagamenti, per l'estinzione dei debiti pregressi delle amministrazioni statali, nonché disposizioni in materia di tesoreria unica. In particolare, le norme censurate dalle ricorrenti riguardano il sistema di tesoreria unica e dettano la seguente disciplina.

2.1.- Il comma 8 dell'art. 35 stabilisce che «Ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino al 31 dicembre 2014, il regime di tesoreria unica previsto dall'articolo 7 del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279 è sospeso. Nello stesso periodo agli enti e organismi pubblici soggetti al regime di tesoreria unica ai sensi del citato articolo 7 si applicano le disposizioni di cui all'articolo 1 della legge 29 ottobre 1984, n. 720 e le relative norme amministrative di attuazione. Restano escluse dall'applicazione della presente disposizione le disponibilità dei predetti enti e organismi pubblici rivenienti da operazioni di mutuo, prestito e ogni altra forma di indebitamento non sorrette da alcun contributo in conto capitale o in conto interessi da parte dello Stato, delle regioni e delle altre pubbliche amministrazioni». L'articolo 1 della legge 29 ottobre 1984, n. 720 (Istituzione del sistema di tesoreria unica per enti ed organismi pubblici), prevede, fra l'altro, che gli istituti e le aziende di credito, tesorieri o cassieri degli enti e degli organismi pubblici di cui alla tabella A annessa alla medesima legge (che include Regioni ed enti locali), «effettuano, nella qualità di organi di esecuzione degli enti e degli organismi suddetti, le operazioni di incasso e di pagamento a valere sulle contabilità speciali aperte presso le sezioni di tesoreria provinciale dello Stato. Le entrate proprie dei predetti enti ed organismi, costituite da introiti tributari ed extratributari, per vendita di beni e servizi, per canoni, sovracanoni e indennizzi, o da altri introiti provenienti dal settore privato, devono essere versate in contabilità speciale fruttifera presso le sezioni di tesoreria provinciale dello Stato. Le altre entrate, comprese quelle provenienti da mutui, devono affluire in contabilità speciale infruttifera, nella quale devono altresì essere versate direttamente le assegnazioni, i contributi e quanto altro proveniente dal bilancio dello Stato. Le operazioni di pagamento sono addebitate in primo luogo alla contabilità speciale fruttifera, fino all'esaurimento dei relativi fondi».

2.2.- Il comma 9 dell'art. 35 dispone che «[e]ntro il 29 febbraio 2012 i tesorieri o cassieri degli enti ed organismi pubblici di cui al comma 8 provvedono a versare il 50 per cento delle disponibilità liquide esigibili depositate presso gli stessi alla data di entrata in vigore del presente decreto sulle rispettive contabilità speciali, sottoconto fruttifero, aperte presso la tesoreria statale. Il versamento della quota rimanente deve essere effettuato entro il 16 aprile 2012. Gli eventuali investimenti finanziari individuati con decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze - Dipartimento del Tesoro da emanare entro il 30 aprile 2012, sono smobilizzati, ad eccezione di quelli in titoli di Stato italiani, entro il 30 giugno 2012 e le relative risorse versate sulle contabilità speciali aperte presso la tesoreria statale. Gli enti provvedono al riversamento presso i tesorieri e cassieri delle somme depositate presso soggetti diversi dagli stessi tesorieri o cassieri entro il 15 marzo 2012». La legge di conversione ha modificato questa disposizione: da un lato, le espressioni «entro il 29 febbraio 2012» ed «entro il 16 aprile 2012» sono state sostituite rispettivamente con «alla data del 29 febbraio 2012» e «alla data del 16 aprile 2012»; dall'altro lato, è stato aggiunto il periodo finale «Sono fatti salvi eventuali versamenti già effettuati alla data di entrata in vigore del presente provvedimento».

2.3.- Il comma 10 dell'art. 35 prevede che «[f]ino al completo riversamento delle risorse sulle contabilità speciali di cui al comma 9, per far fronte ai pagamenti disposti dagli enti ed organismi pubblici di cui al comma 8, i tesorieri o cassieri degli stessi utilizzano prioritariamente le risorse esigibili depositate presso gli stessi trasferendo gli eventuali vincoli di destinazione sulle somme depositate presso la tesoreria statale». La disposizione è stata interamente sostituita dalla legge di conversione con la seguente: «I tesorieri o cassieri degli enti ed organismi pubblici di cui al comma 8 provvedono ad adeguare la propria operatività alle disposizioni di cui all'articolo 1 della legge 29 ottobre 1984, n. 720, e relative norme amministrative di attuazione, il giorno successivo a quello del versamento della residua quota delle disponibilità previsto al comma 9. Nelle more di tale adeguamento i predetti tesorieri e cassieri continuano ad adottare i criteri gestionali previsti dall'articolo 7 del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279».

2.4.- Il comma 13 dell'art. 35 stabilisce che «[f]ermi restando gli ordinari rimedi previsti dal codice civile, per effetto delle disposizioni di cui ai precedenti commi, i contratti di tesoreria e di cassa degli enti ed organismi di cui al comma 8 in essere alla data di entrata in vigore del presente decreto possono essere rinegoziati in via diretta tra le parti originarie, ferma restando la durata inizialmente prevista dei contratti stessi. Se le parti non raggiungono l'accordo, gli enti ed organismi hanno diritto di recedere dal contratto».



3.- La Regione Piemonte (reg. ric. n. 35 del 2012) ha impugnato i commi 8, 9, 10 e 13 dell'articolo 35, per violazione degli articoli 3, 117, terzo, quarto e sesto comma, 118 e 119 Cost., nonché del principio di leale collaborazione di cui all'articolo 120 Cost.

3.1.- La Regione ricorrente, innanzitutto, sottolinea che le disposizioni impuginate, sospendendo le norme vigenti in materia di tesoreria previste dal decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279 (Individuazione delle unità previsionali di base del bilancio dello Stato, riordino del sistema di tesoreria unica e ristrutturazione del rendiconto generale dello Stato), avrebbero riportato in vigore «le norme risalenti agli anni Ottanta, quando il sistema di finanziamento degli enti territoriali aveva un carattere sostanzialmente derivato, poiché i trasferimenti statali costituivano la massima parte delle entrate dei suddetti enti». Di conseguenza, secondo la Regione, gli enti non avranno più disponibilità diretta delle proprie risorse depositate presso il sistema bancario e «il tesoriere di ciascun ente potrà e dovrà soltanto curare pagamenti e riscossioni, senza potere gestire, però, la liquidità dell'ente, secondo le disposizioni e le decisioni di quest'ultimo». Ne deriverebbe una «grave limitazione» dell'autonomia delle Regioni e degli enti locali, che risulterebbero così privati di «un importante strumento di gestione finanziaria che ha permesso di conseguire risultati vantaggiosi». La ricorrente osserva, inoltre, che, sebbene in alcune occasioni si siano registrati «abusi» di tale autonomia, con operazioni spregiudicate, il ritorno a una ben diversa stagione della storia delle autonomie territoriali, senza peraltro nemmeno prevedere una disciplina transitoria e senza alcuna forma di intesa o raccordo con gli enti territoriali, non appare consentito dall'attuale quadro costituzionale dell'autonomia finanziaria». In aggiunta, il legislatore sembrerebbe non aver tenuto conto del fatto che Regioni ed enti locali selezionano i propri tesoriere con gare pubbliche che consentono di ottenere le migliori condizioni di mercato; che le banche spesso garantirebbero sia interessi attivi e passivi più vantaggiosi, sia altre utilità senza costi per le amministrazioni; che, dunque, gli enti territoriali risulterebbero impoveriti dalla normativa censurata, «più di quanto ne beneficerebbe lo Stato, con un danno per tutto il sistema».

3.1.1.- Quanto al comma 8 dell'art. 35, la Regione rileva che, in base all'art. 119 Cost., agli enti territoriali sono riconosciute risorse autonome, tributi ed entrate proprie e alla Regione è riconosciuta anche una potestà esclusiva in relazione al sistema tributario regionale. Con la disposizione censurata, invece, si tornerebbe a imporre «il sistema di tesoreria unica, con riversamento obbligatorio nelle casse delle tesorerie statali, non solo in relazione alle entrate proprie derivanti dai tributi propri derivati, come la tassa di circolazione, che viene direttamente riscossa dalla Regione, o come Irap e addizionale Irpef (oggi accreditate presso il tesoriere regionale), ma anche riguardo a quelle derivanti dai tributi propri autonomi, espressione della potestà legislativa esclusiva riconosciuta alla Regione». Anche per i tributi autonomi, dunque, ricadenti nella sfera di competenza legislativa esclusiva della Regione, si verrebbe ad applicare l'obbligo di sottostare al regime di tesoreria unica, con conseguente «privazione della facoltà di gestirne la liquidità finanziaria». Tali conseguenze sarebbero incompatibili con le «nuove dimensioni costituzionali dell'autonomia finanziaria e normativa», in violazione degli artt. 3, per difetto di ragionevolezza, 117, terzo comma, sul coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, e quarto comma, sulla potestà legislativa residuale in materia di sistema tributario regionale, e 119 Cost., sull'autonomia finanziaria.

Il «ripristinato» della tesoreria unica, infatti, costituirebbe una misura che «travalica l'intero quadro degli ordinari strumenti di coordinamento della finanza pubblica». Tale assunto troverebbe conferma sia nel fatto che l'autonomia finanziaria implica la coincidenza dei centri di spesa e di provento per aumentare la responsabilizzazione degli amministratori pubblici (come previsto dall'art. 2, lettera u, della legge n. 42 del 2009), sia nella circostanza che l'esigenza di «gestire informazioni» tra centro e periferia avrebbe già trovato risposta nella istituzione del Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici (SIOPE), avviata dall'art. 28 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2003).

Inoltre, la Regione sottolinea come, dagli anni ottanta del ventesimo secolo a oggi, la legislazione regionale sia nel frattempo intervenuta, prevedendo meccanismi diretti ad assicurare la chiarezza e la trasparenza della gestione finanziaria dell'ente regionale e stabilendo procedure di gara per la selezione degli istituti di credito cui affidare il servizio di tesoreria. Nel caso specifico, ad esempio, la Regione Piemonte ha stipulato una convenzione che garantisce all'amministrazione un tasso di interesse pari all'1,53 per cento lordo, superiore quindi a quello dell'1 per cento ottenibile dal conto fruttifero della Banca d'Italia.

La capacità amministrativa della Regione, dunque, sarebbe menomata sia rispetto alla possibilità di usare le eccedenze di cassa derivanti dalla gestione della liquidità in forme ancora più remunerative (come ad esempio la sottoscrizione di contratti pronti contro termine o obbligazioni), sia a causa della prassi che impedisce di stabilire un contatto diretto con le tesorerie provinciali della Banca d'Italia, dovendo necessariamente passare attraverso la mediazione dell'istituto bancario tesoriere. La perdita della gestione diretta della liquidità, pertanto, si rifletterebbe sulla capacità operativa della Regione, con conseguente lesione dell'art. 118, primo e secondo comma, Cost.



Il «ripristinato» del sistema di tesoreria unica, poi, colliderebbe con il processo di razionalizzazione, responsabilizzazione e trasparenza della spesa regionale in materia di sanità prevista dagli articoli 20 e 21 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), che hanno previsto la «perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del proprio servizio sanitario regionale» e l'accensione di appositi conti di tesoreria intestati alla sanità. La normativa censurata, infatti, pregiudicherebbe, in modo irragionevole, le misure previste per la trasparenza e la verificabilità della spesa sanitaria regionale.

Il comma 8 dell'art. 35, inoltre, lederebbe la capacità amministrativa finanziaria delle Province e dei Comuni, con conseguente limitazione dell'autonomia regionale nel trasferire funzioni amministrative ai sensi dell'art. 118, primo e secondo comma, Cost.

In definitiva, il comma 8 dell'art. 35, «ripristinando per Regioni, inclusi gli enti del comparto sanitario, Province e Comuni un sistema di accentramento finanziario (e non quindi di mero coordinamento) configurato in ben altra stagione della storia dell'autonomia finanziaria e normativa degli enti territoriali», violerebbe gli artt. 3, 117, terzo e quarto comma, 118, primo e secondo comma, e 119 Cost., nonché il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., in quanto «nessuna intesa è stata prevista con gli enti territoriali». Né tali profili di censura sarebbero attenuati dal fatto che la normativa censurata ha carattere «sospensivo», perché essa vanificherebbe un «sistema ormai radicato, oltretutto costruito dopo una non breve sperimentazione, creando per un periodo temporaneo un'alterazione destinata a produrre perdite finanziarie, problemi applicativi, ritardi nei pagamenti, e altre probabili disfunzioni che non appaiono pienamente giustificati in relazione ai benefici ritraibili considerando l'intero sistema che compone la Repubblica ai sensi dell'art. 114 Cost.».

3.1.2.- Con riguardo al comma 9 dell'art. 35, la Regione Piemonte prospetta innanzitutto le medesime argomentazioni formulate con riferimento al comma 8, di cui il primo costituirebbe «il risvolto operativo», con conseguente violazione degli artt. 3, 117, terzo e quarto comma, 118, primo e secondo comma, e 119 Cost., nonché del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost. Inoltre, la ricorrente rileva l'irragionevolezza della disposizione, che pretenderebbe di avere una immediata operatività, con conseguenti difficoltà applicative. Infine, la Regione censura il previsto obbligo di smobilizzazione entro il 30 giugno 2012 degli investimenti finanziari effettuati da Regioni ed enti locali, investimenti la cui individuazione è rimessa ad un apposito decreto del Ministro dell'economia e delle finanze - Dipartimento del tesoro. Tale procedura, caratterizzata dall'intervento «di un decreto ministeriale di carattere normativo, sebbene non sia qualificato come tale, nell'ambito della competenza legislativa concorrente relativa al coordinamento della finanza pubblica», violerebbe anche l'art. 117, comma sesto, Cost.

3.1.3.- Anche il comma 10 e il comma 13 dell'art. 35 rappresenterebbero un «risvolto operativo» del comma 8 e lederebbero, quindi, gli artt. 3, 117, terzo e quarto comma, 118, primo e secondo comma, e 119 Cost., nonché il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost. Il comma 10, infatti, vincolerebbe gli istituti che gestiscono i servizi di tesoreria regionali e locali a usare «prioritariamente le risorse residue, giacenti sui conti degli enti territoriali (e relative alle loro entrate proprie), già nella fase transitoria e prima ancora del completo riversamento nella tesoreria statale, con una ulteriore lesione dell'autonomia degli enti territoriali e delle rispettive capacità di programmazione». Il comma 13, stabilendo *ex lege* la possibilità di recesso in caso di mancato accordo tra enti e istituti di credito circa la rinegoziazione dei tassi di interesse, offrirebbe una «copertura» alla ipotesi che gli enti territoriali possano subire una rideterminazione dei tassi in senso a loro non favorevole.

3.2.- Nel giudizio dinanzi alla Corte si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le proposte censure di legittimità costituzionale siano dichiarate inammissibili o, comunque, non fondate.

La difesa dello Stato ritiene che il ricorso sia inammissibile per la genericità dei profili di lesione rilevati e per difetto di legittimazione attiva relativamente alla tesoreria degli enti locali. Nel merito, il ricorso sarebbe non fondato perché il ritorno al sistema unificato di tesoreria rappresenterebbe «un ovvio strumento di coordinamento della finanza pubblica, a cui il legislatore statale è ricorso nell'attuale fase di risanamento urgente dei bilanci pubblici centrale e locali». La giurisprudenza costituzionale (in particolare le sentenze n. 237 e 284 del 2009), inoltre, consentirebbe al legislatore statale interventi puntuali diretti a imporre alle Regioni vincoli alle politiche di bilancio, anche quando questi vengono a incidere sull'autonomia regionale di spesa, per ragioni di coordinamento finanziario volte a salvaguardare l'equilibrio della finanza pubblica complessiva e nel perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari.



3.3.- In data 12 novembre 2012, la Regione Piemonte ha depositato nella cancelleria di questa Corte una memoria illustrativa, con la quale sono ribadite le censure prospettate nel ricorso. La ricorrente, inoltre, contesta le argomentazioni formulate dalla difesa dello Stato, ritenendo inconfidente il richiamo alle sentenze n. 237 e n. 284 del 2009, mentre, a sostegno delle proprie ragioni, menziona le pronunce n. 193 e n. 223 del 2012.

Con la prima, la Corte ha precisato 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 dei suddetti obiettivi”». La disciplina censurata, invece, non solo non si sarebbe posta «il problema della qualificazione delle norme come principio fondamentale - peraltro davvero difficile da sostenere dato il carattere puntuale della misura - ma manca anche una delle due condizioni sopra indicate: se, da un lato, infatti la disposizione impugnata ha carattere transitorio, valendo sino al 31 dicembre 2014, dall'altro essa si traduce in termini che non lasciano alcuno spazio all'autonomia regionale, che rimane compresa in una disciplina che dispone “in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi”».

Con la sentenza n. 223 del 2012, la Corte ha precisato che «l'eccezionalità della situazione economica che lo Stato deve affrontare è (...) suscettibile senza dubbio di consentire al legislatore anche il ricorso a strumenti eccezionali, nel difficile compito di contemperare il soddisfacimento degli interessi finanziari e di garantire i servizi e la protezione di cui tutti i cittadini necessitano. Tuttavia, è compito dello Stato garantire, anche in queste condizioni, il rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale».

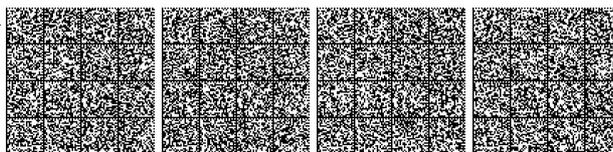
La Regione, inoltre, dà conto dei danni economici che la normativa censurata avrebbe già prodotto sui tassi di interesse applicati dall'istituto di credito affidatario del servizio di tesoreria regionale. Essa, poi, lamenta che lo Stato avrebbe usato le risorse sottratte al sistema delle autonomie non solo per emettere una minore quantità di titoli, ma anche per incrementare un fondo volto esclusivamente a pagare i debiti dei Ministeri per consumi intermedi. La ricorrente, in aggiunta, segnala le disfunzioni che si sarebbero già verificate con riferimento all'apertura delle contabilità speciali di tesoreria unica intestate alle diverse amministrazioni. Infine, la Regione Piemonte osserva che le modifiche introdotte in sede di conversione ai commi 9 e 10 dell'art. 35 non avrebbero carattere satisfattivo, rimanendo così invariate le ragioni dedotte nel ricorso.

4.- La Regione Veneto (reg. ric. n. 60 del 2012) ha impugnato i commi 8, 9 e 10 dell'articolo 35, per violazione degli artt. 3, 5, 41, 42, 81, 97, 117, 118, 119 e 120 Cost., nonché del principio di leale collaborazione e, quale parametro interposto, della legge 5 maggio 2009, n. 42. Con successivo ricorso (reg. ric. n. 83 del 2012), la Regione Veneto ha impugnato, fra l'altro, i commi 8, 9, 10 e 13 dell'art. 35, nel testo risultante dalla conversione in legge n. 27 del 2012, per violazione dei medesimi parametri e indicando quali norme interposte i principi di cui all'art. 2, comma 2, lettere b), c), p), dd), ii), ll), della legge n. 42 del 2009.

4.1.- Con il primo ricorso (reg. ric. n. 60 del 2012), la Regione, in via preliminare, rappresenta che il contratto di affidamento del servizio di tesoreria attualmente in essere costituisce per l'amministrazione regionale una «fonte di entrata». La ricorrente rileva, poi, che la normativa censurata, «in spregio a precisi vincoli costituzionali», produrrebbe l'effetto di «concentrare presso la tesoreria unica dello Stato (...) tutto il patrimonio in numerario della Regione: a) quello formato da trasferimenti dello Stato; b) il portato delle entrate tributarie proprie; e c) il risultato della propria attività afferente ai rapporti esclusivi, di diritto pubblico o di diritto privato». Ciò nonostante, la Regione lamenta l'assenza di una «qualsiasi forma di raccordo tra Ministero dell'economia e destinatari degli effetti della norma», il che sarebbe confermato dal fatto che l'amministrazione regionale non avrebbe ancora ricevuto alcuna comunicazione formale dallo Stato circa le modalità con cui dovrà essere attivato e gestito il servizio di tesoreria.

La ricorrente si sofferma, inoltre, sulla giurisprudenza costituzionale in materia di tesoreria unica, rilevando che essa dovrebbe essere collocata «in un contesto di finanza territoriale caratterizzato non dall'autonomia del prelievo tributario, ma (...) da una larga prevalenza dei trasferimenti erariali». Ciò renderebbe anacronistiche le precedenti sentenze in materia, atteso che il quadro di riferimento attuale sarebbe profondamente mutato, soprattutto in considerazione della riforma costituzionale del 2001 e a sèguito della crisi economico-finanziaria e dell'ulteriore aumento del debito pubblico.

4.1.1.- La Regione Veneto lamenta, in primo luogo, la violazione degli artt. 3 e 97 Cost., nonché del principio di ragionevolezza. Ad avviso della ricorrente, infatti, o le disposizioni impuginate «perseguono l'obiettivo di attribuire allo Stato liquidità di cui disporre», così privando le Regioni e gli enti locali di risorse loro proprie, oppure la normativa impugnata, «dovendosi escludere che le somme riversate nelle casse centrali possano, per ciò solo, entrare nella libera disponibilità dello Stato, è priva di senso, assolutamente irragionevole e contraddittoria», in quanto essa genererebbe sprechi, non renderebbe più chiaro il sistema di contabilità locale e priverebbe di liquidità gli istituti di credito, impedendo loro di finanziare le imprese. L'irragionevolezza della normativa censurata, inoltre, risiederebbe sia nella totale assenza di una disciplina transitoria, sia nella natura temporanea della misura di sospensione del regime di tesoreria



mista previsto dall'art. 7 del d.lgs. n. 279 del 1997, che produrrebbe «una disciplina altalenante, costituita, per un verso, dalla reviviscenza provvisoria di un corpo normativo datato, incostituzionale, privo degli strumenti di attuazione, e, per l'altro, dal congelamento di un sistema di tesoreria conforme a Costituzione, rispettoso delle autonomie e rodato nel tempo». Le irragionevolezza e le lacunosità della disciplina impugnata, poi, non possono, ad avviso della Regione Veneto, non riflettersi in termini negativi sull'erogazione dei servizi da parte dell'amministrazione, con conseguente violazione dell'art. 97 Cost.

4.1.2.- La ricorrente invoca l'art. 41 Cost., in quanto la normativa censurata lederebbe il principio di tutela della concorrenza garantito dalla facoltà delle Regioni di detenere le proprie risorse presso tesorieri scelti con gara. In particolare, il legislatore statale si sarebbe inserito nel rapporto contrattuale di diritto privato, in essere tra la Regione e l'istituto di credito affidatario del servizio di tesoreria, «in modo improvvisto e autoritativo, in assenza di presupposti facoltizzanti» e senza alcuna ragione di «utilità sociale».

4.1.3.- La Regione Veneto, poi, ritiene la normativa impugnata lesiva dell'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di coordinamento della finanza pubblica. Per un verso, il ripristino del sistema di tesoreria unica, pur essendo motivato dalla esigenza di raccogliere liquidità, non consentirebbe di ottenere risparmi di spesa, generando invece sprechi e disfunzioni. Per altro verso, le disposizioni censurate non si limiterebbero a porre principi, ma interverrebbero «con previsioni specifiche e sedicentemente autoapplicative che incidono sull'autonomia». Parimenti lesivo sarebbe l'art. 117, sesto comma, Cost., laddove il comma 9 dell'art. 35 prevede che sia un decreto ministeriale a individuare gli eventuali investimenti finanziari da smobilizzare.

4.1.4.- La ricorrente lamenta, inoltre, la violazione dell'art. 118 Cost., in quanto le disposizioni impuginate lederebbero l'autonomia amministrativa delle Regioni e degli enti locali perché sottrae loro la possibilità di gestire in modo libero e responsabile il proprio servizio di tesoreria. La disciplina impugnata, poi, renderebbe più difficile l'accesso di Regioni ed enti locali alle risorse proprie necessarie per svolgere le funzioni amministrative loro attribuite e costringerebbe tali enti a una sicura perdita patrimoniale. Infine, vi sarebbe una violazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, i quali imporrebbero che la gestione del servizio di tesoreria sia affidato al livello di governo più vicino al cittadino.

4.1.5.- Ulteriore parametro invocato dalla Regione Veneto è l'art. 119 Cost., in quanto la scelta di «distrarre risorse finanziarie dalle tesorerie decentrate per riversarle in quella statale si pone in netto contrasto con l'autonomia costituzionalmente garantita agli enti che se ne vedono spogliati».

In particolare, l'autonomia di entrata sarebbe lesa perché verrebbero sottratte al sistema di tesoreria regionale le entrate proprie delle Regioni e perché verrebbe violata l'autonomia stessa di creare entrate, sotto forma di maggiori interessi. La ricorrente osserva, infatti, che l'autonomia finanziaria riconosciuta dalla Costituzione sarebbe innanzitutto «un'autonomia sul reperimento di risorse e tali sono anche quelle derivanti da interessi maturati sulla disponibilità del denaro».

Inoltre, sarebbe violata l'autonomia di spesa per i seguenti motivi: il controllo sulla gestione finanziaria regionale precluderebbe la disponibilità delle somme occorrenti alle Regioni stesse per lo svolgimento dei loro compiti istituzionali; la smobilizzazione degli eventuali investimenti finanziari prevista dal comma 9 dell'art. 35 inciderebbe sulla pianificazione finanziaria degli enti, «alterando in maniera definitiva le scelte di spesa da questi compiute»; il comma 10 dell'art. 35 stabilirebbe una priorità di utilizzo della liquidità da parte dei tesorieri regionali. In definitiva, le disposizioni impuginate sarebbero in contrasto con i principi stabiliti dall'art. 2, comma 2, della legge n. 42 del 2009, in particolare quelli in materia di «trasparenza del prelievo» ed «efficienza nell'amministrazione dei tributi» (lettera c), «tendenziale correlazione tra prelievo fiscale e beneficio connesso alle funzioni esercitate sul territorio in modo da favorire la corrispondenza tra responsabilità finanziaria e amministrativa» (lettera p), «trasparenza ed efficienza delle decisioni di entrata e di spesa, rivolte a garantire l'effettiva attuazione dei principi di efficacia, efficienza ed economicità» (lettera dd), «tendenziale corrispondenza tra autonomia impositiva e autonomia di gestione» delle risorse (lettera ii), «certezza delle risorse e stabilità tendenziale del quadro di finanziamento, in misura corrispondente alle funzioni attribuite» (lettera ll).

4.1.6.- La ricorrente censura l'art. 35, commi 8, 9 e 10 anche per violazione del principio di leale collaborazione, lamentando che tali disposizioni siano state approvate senza alcuna forma di dialogo o di raccordo con le Regioni e per di più mediante l'uso della decretazione d'urgenza. Sarebbe quindi mancata la «lealtà istituzionale» a cui si riferisce l'art. 2, comma 2, lettera b), della legge n. 42 del 2009.

Sarebbe violato, inoltre, l'art. 120 Cost. In primo luogo, mancherebbero i presupposti dell'intervento sostitutivo, non ravvisabile nella sola enunciazione della tutela dell'unità economica evocata dall'*incipit* del comma 8 dell'art. 35. In secondo luogo, le misure previste dalla disciplina censurata appaiono inidonee e sproporzionate rispetto allo scopo perseguito, perché o esse sono finalizzate a drenare liquidità nelle casse dello Stato, e allora sarebbero illegittime



per lesione delle autonomie o irragionevoli in quanto «per soddisfare esigenze statali piega enti territoriali, banche e imprese»; oppure esse sarebbero «prive di senso perché assegn[ano] allo Stato risorse inutilizzabili spezzando il nesso di corrispondenza tra autonomia di prelievo e autonomia di gestione». In terzo luogo, non sarebbe rispettato il principio di sussidiarietà, in quanto il sistema di tesoreria si collocherebbe al livello di governo più lontano dai cittadini. In quarto luogo, sarebbe leso il principio di leale cooperazione istituzionale.

Parimenti violato sarebbe l'art. 42 Cost., perché la disciplina censurata rappresenterebbe «una macroscopica e maldestra forma di “espropriazione” della proprietà in capo alle Regioni e agli enti locali». Essa, infatti, ad avviso della ricorrente, sottrarrebbe alle Regioni la libera gestione delle risorse proprie; diminuirebbe il rendimento di queste ultime in termini di interessi; si insinuerebbe «unilateralmente e con effetti sostanzialmente caducatori su un rapporto contrattuale legittimamente in corso tra le parti in esecuzione di norme imperative rispettose della potestà legislativa concorrente tra Stato e Regioni»; esigerebbe la smobilizzazione degli eventuali investimenti finanziari.

La Regione Veneto, inoltre, rileva la violazione dell'art. 81 Cost., in quanto la disciplina censurata importerebbe nuove e maggiori spese, contestualmente decurtando le entrate e senza indicare i mezzi per farvi fronte. La ricorrente, poi, lamenta la violazione del principio fondamentale di cui all'art. 5 Cost., perché le disposizioni impugnate avrebbero la pretesa di «imporre unilateralmente, con discipline a carattere derogatorio e suppostamente straordinario, il sacrificio delle autonomie per far fronte alle esigenze di cassa». Da ultimo, la Regione sottolinea la propria legittimazione a far valere lesioni delle attribuzioni costituzionali degli enti locali.

4.2.- Con il secondo ricorso (reg. ric. n. 83 del 2012), la Regione Veneto rileva, innanzitutto, che le disposizioni normative di cui all'art. 35 del decreto-legge n. 1 del 2012 sono state quasi integralmente confermate in sede di conversione. I motivi di censura prospettati sono i medesimi dedotti con il precedente ricorso (reg. ric. n. 60 del 2012), fatte salve le doglianze riferite al comma 13 dell'art. 35, prima non impugnato. Al riguardo, la ricorrente lamenta in particolare la violazione degli articoli 41 e 119 Cost., in quanto la disposizione pretenderebbe di condizionare illegittimamente l'autonomia contrattuale della Regione relativamente alla gestione delle proprie risorse. In aggiunta, la facoltà di rinegoziazione, considerata ex parte privata, avrebbe «la mera funzione di compensare il periodo eventualmente “perso” a causa della reintroduzione della tesoreria unica con l'introduzione di più favorevoli condizioni negoziali, circostanza, quest'ultima, che, ex parte pubblica, si traduce nell'ulteriore danno dell'assoluta incertezza di poter nuovamente godere del contratto in allora stipulato, se non, addirittura, nella certezza della reformatio in pejus».

4.3.- In entrambi i giudizi, si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le proposte censure di legittimità costituzionale siano dichiarate inammissibili o, comunque, non fondate.

La difesa dello Stato ritiene che il ricorso sia inammissibile per la genericità dei profili di lesione rilevati e per difetto di legittimazione attiva relativamente alla tesoreria degli enti locali.

Nel merito, il ricorso sarebbe non fondato perché il ritorno al sistema unificato di tesoreria costituirebbe «un ovvio strumento di coordinamento della finanza pubblica, a cui il legislatore statale è ricorso nell'attuale fase di risanamento urgente dei bilanci pubblici centrale e locali». La difesa dello Stato osserva, poi, che le norme impugnate non hanno alcuna incidenza sull'autonomia di spesa della Regione che, utilizzando la tesoreria unica, conserva intatti i poteri e la capacità di disporre il pagamento delle somme secondo le proprie discipline e procedure. Inoltre, la parte resistente precisa, da un lato, che la finanza regionale è ancora in buona parte alimentata da trasferimenti statali e da quote di tributi erariali, e dall'altro, che «non appare meritevole di tutela l'interesse palesato dalla Regione (...) a lucrare gli interessi attivi che la banca tesoriera le accorda sulla giacenza liquida». La disciplina censurata sarebbe volta a limitare «il fenomeno delle abnormi giacenze di cassa delle tesorerie locali, utilizzate per ricavarne proventi finanziari dal sistema bancario, e a stimolare gli enti locali ad immettere tempestivamente nel sistema i flussi di liquidità di cui sono gestori».

4.4.- In data 12 novembre 2012 la Regione Veneto ha depositato nella cancelleria di questa Corte, per entrambi i giudizi, due memorie illustrative di identico tenore, con le quali sono ribaditi i motivi di censura.

La ricorrente respinge l'eccezione di carenza di legittimazione attiva della Regione relativamente alla tesoreria degli enti locali, dato che l'art. 9 della legge n. 131 del 2003 non subordinerebbe ad alcuna richiesta ufficiale da parte degli enti locali la legittimazione regionale a ricorrere alla Corte: tale richiesta sarebbe di natura facoltativa e la giurisprudenza costituzionale ammetterebbe questo tipo di denuncia.

Nel merito, la Regione Veneto sottolinea che la disciplina censurata sarebbe in contrasto con la lettera e lo spirito della riforma costituzionale del 2001 e, relativamente al versamento delle risorse proprie regionali, con la giurisprudenza costituzionale in materia di tesoreria unica (in particolare la sentenza n. 94 del 1981), nonché, quanto alle risorse trasferite, con l'autonomia regionale.



5.- La Regione Toscana (reg. ric. n. 82 del 2012) ha impugnato, fra l'altro, i commi 8, 9 e 10 dell'art. 35, come risultanti dalla conversione in legge del decreto-legge n. 1 del 2012, per contrasto con gli artt. 117, terzo e quarto comma, e 119, primo, secondo e quarto comma, Cost.

5.1.- La ricorrente, innanzitutto, osserva che, con il ritorno al vecchio sistema di tesoreria unica disposto dalla disciplina censurata, le Regioni non avranno più disponibilità diretta delle proprie risorse depositate presso il sistema bancario: il tesoriere di ciascun ente potrà soltanto curare pagamenti e riscossioni, senza poter gestire la liquidità dell'ente, secondo le disposizioni e le decisioni di quest'ultimo. Ciò determinerebbe una grave limitazione dell'autonomia delle Regioni e degli enti locali, così privati di un importante strumento di gestione finanziaria, oltre che di una notevole liquidità, anche in considerazione del venir meno dell'entrata derivante dagli interessi garantiti dal sistema bancario (maggiori rispetto a quelli della Banca d'Italia).

Ne discende che le disposizioni impuginate lederebbero l'autonomia finanziaria delle Regioni nel gestire le loro risorse di cui all'art. 119, primo comma, Cost. Sarebbero violati, poi, l'art. 117, terzo comma, e l'art. 119, secondo comma, Cost., in quanto la normativa censurata, lungi dal costituire un principio di coordinamento della finanza pubblica, detterebbe vincoli puntuali e misure di dettaglio in una materia di competenza concorrente. Inoltre, le disposizioni impuginate lederebbero gli artt. 117, terzo e quarto comma, e 119, quarto comma, Cost., perché non sarebbe rispettata la corrispondenza tra le risorse finanziarie disponibili e le funzioni attribuite in titolarità a ciascun ente territoriale. Infine, la disciplina censurata avrebbe l'effetto di sopprimere spazi di autonomia finanziaria già riconosciuti alle Regioni e detterebbe norme direttamente contrastanti con i principi desumibili dall'art. 119 Cost.

5.2.- Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le proposte censure di legittimità costituzionale siano dichiarate inammissibili o, comunque, non fondate.

La difesa dello Stato ritiene che il ricorso sia inammissibile per la genericità dei profili di lesione rilevati e per difetto di legittimazione attiva relativamente alla tesoreria degli enti locali.

Nel merito, il ricorso sarebbe non fondato perché il ritorno al sistema unificato di tesoreria sarebbe «un ovvio strumento di coordinamento della finanza pubblica, a cui il legislatore statale è ricorso nell'attuale fase di risanamento urgente dei bilanci pubblici centrale e locali». Inoltre, rileva la difesa dello Stato che «l'accentramento temporaneo di tutte le giacenze di finanza pubblica nella tesoreria unica appare come una misura strutturalmente necessaria (e con ciò espressiva di un principio fondamentale di coordinamento della finanza statale e locale) ad assicurare la tempestività dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni, che è la finalità complessiva di tutte le misure adottate con l'art. 35 del decreto-legge n. 1 del 2012, come chiarisce la rubrica della disposizione stessa».

5.3.- In data 13 novembre 2012 la Regione Toscana ha depositato nella cancelleria di questa Corte una memoria illustrativa, con la quale sono ribaditi i motivi di ricorso. In particolare, la ricorrente sottolinea che la disciplina censurata, avendo carattere puntuale e di dettaglio, non soddisferebbe le condizioni stabilite dalla giurisprudenza costituzionale per poter essere ritenuto un principio di coordinamento della finanza pubblica. Quanto infine alla situazione di crisi economico-finanziaria che legittimerebbe la normativa impugnata, la Regione Toscana richiama la sentenza n. 151 del 2012, in cui la Corte ha affermato che lo Stato «deve affrontare l'emergenza finanziaria predisponendo rimedi che siano consentiti dall'ordinamento costituzionale»: condizione questa che, ad avviso della ricorrente, non sarebbe rispettata dalla disciplina censurata.

6.- La Regione siciliana (reg. ric. n. 85 del 2012) ha impugnato i commi 8, 9, 10 e 13 dell'art. 35, per violazione degli articoli 20, 36 e 43 dello statuto e dell'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965, nonché dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, con riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119, primo e secondo comma, Cost.

6.1.- La ricorrente rileva innanzitutto che l'applicabilità alla Regione siciliana del sistema di tesoreria unica previsto dalla disciplina impugnata discende non solo dalla mancanza di apposita clausola di esclusione, «ma dallo stesso ambito dei destinatari individuati nei soggetti giuridici ai quali si applicava in precedenza (e dovrebbe nuovamente applicarsi dal 1° gennaio 2015) il cosiddetto sistema misto». Inoltre, la ricorrente osserva come il regime di tesoreria unica di cui alla legge n. 720 del 1984 mai era stato applicato in passato alle Regioni. Tale regime, che non lascerebbe alcuna disponibilità in giacenza presso la tesoreria regionale, sarebbe lesivo dell'autonomia regionale perché impedirebbe all'ente di «adempiere tempestivamente ai propri compiti istituzionali».

La normativa impugnata contrasterebbe con l'art. 36 dello statuto siciliano (in base al quale «Al fabbisogno finanziario della Regione si provvede con i redditi patrimoniali della Regione e a mezzo di tributi, deliberati dalla medesima»), e con le relative norme di attuazione, in particolare l'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965, nonché con l'art. 20 dello statuto, ai sensi del quale nella Regione siciliana l'esercizio di tutte le funzioni amministrative fa capo al Presidente e agli assessori. Inoltre, la disciplina censurata disattenderebbe il principio dell'esclusione dalla tesoreria unica delle entrate proprie e, dal momento che «non configura mere modalità tecnico-contabili per il versamento di somme dovute



dallo Stato alla Regione ma, quantomeno, una deroga alle norme di attuazione dello statuto di cui al d.P.R. n. 1074 del 1965 - non può essere introdotta con legge ordinaria senza violare l'art. 43 dello Statuto che stabilisce l'apposita procedura da seguire».

Infine, la Regione siciliana sottolinea che le disposizioni impugnate, anche laddove coerenti con l'assetto delle competenze delineato dagli artt. 117 e 119 Cost., violerebbero comunque la clausola di salvaguardia prevista dall'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

6.2.- Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le proposte censure di legittimità costituzionale siano dichiarate inammissibili o, comunque, non fondate.

La difesa dello Stato ritiene che il ricorso sia inammissibile per la genericità dei profili di lesione rilevati e per difetto di legittimazione attiva relativamente alla tesoreria degli enti locali.

Nel merito, il ricorso sarebbe non fondato perché il ritorno al sistema unificato di tesoreria rappresenterebbe «un ovvio strumento di coordinamento della finanza pubblica, a cui il legislatore statale è ricorso nell'attuale fase di risanamento urgente dei bilanci pubblici centrale e locali». E la sua «sola e palese» finalità «è l'incremento della giacenza di cassa dello Stato, allo scopo di limitare il ricorso all'emissione di titoli di debito pubblico necessari per procurare la liquidità a breve termine dello Stato e degli enti pubblici, e così concorrere (con le altre misure contestualmente adottate) a contenere i tassi di interesse sul debito nell'attuale contingenza di grave tensione su tali tassi». Quanto al comma 13 dell'art. 35, ad avviso della parte resistente «inspiegabilmente impugnato» dalla Regione siciliana, esso sarebbe giustificato anche dalla competenza statale esclusiva in materia di ordinamento civile, data l'evidente ricaduta che la disciplina censurata può avere sui rapporti negoziali in corso con i soggetti affidatari dei servizi di tesoreria degli enti locali.

#### *Considerato in diritto*

1.- Con cinque ricorsi, iscritti rispettivamente ai nn. 35, 60, 82, 83 e 85 del reg. ric. 2012, quattro Regioni - Piemonte, Veneto, Toscana e Regione siciliana - hanno impugnato, fra l'altro, l'articolo 35, commi 8, 9, 10 e 13, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, con riferimento ai seguenti parametri: gli articoli 3, 5, 41, 42, 81, 97, 117, 118, 119 e 120 Cost., il principio di leale collaborazione, le norme interposte di cui all'art. 2, comma 2, lettere *b)*, *c)*, *p)*, *dd)*, *ii)*, *ll)*, della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), e, con riguardo alla Regione siciliana, gli articoli 20, 36 e 43 dello statuto regionale, approvato con regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, e l'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello statuto della Regione siciliana in materia finanziaria), nonché l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della Parte seconda della Costituzione), con riferimento agli articoli 117, terzo comma, e 119, primo e secondo comma, della Costituzione. Le Regioni Piemonte e Veneto hanno altresì chiesto la sospensione dell'efficacia delle disposizioni impugnate, ai sensi dell'articolo 35 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

La trattazione delle questioni di legittimità costituzionale relative alle suddette disposizioni viene qui separata da quella delle altre questioni, promosse dalle Regioni Toscana e Veneto e dalla Regione siciliana con i medesimi ricorsi, che devono essere riservate ad altre pronunce.

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

2.- Le Regioni Piemonte (reg. ric. n. 35 del 2012) e Veneto (reg. ric. n. 60 del 2012) hanno impugnato l'art. 35 del decreto-legge n. 1 del 2012 prima che il decreto fosse convertito in legge. In sede di conversione, i commi 9 e 10 dell'art. 35 sono stati modificati.

2.1.- Con riguardo al comma 9, la legge di conversione n. 27 del 2012, da un lato, ha sostituito le espressioni «entro il 29 febbraio 2012» ed «entro il 16 aprile 2012» con, rispettivamente, «alla data del 29 febbraio 2012» e «alla data del 16 aprile 2012»; dall'altro lato, ha aggiunto il periodo finale «Sono fatti salvi eventuali versamenti già effettuati alla data di entrata in vigore del presente provvedimento».

Tali innovazioni non alterano il contenuto sostanziale della disciplina originariamente dettata dal comma 9, oggetto di specifica censura da parte delle Regioni Piemonte e Veneto nei rispettivi ricorsi. Ne deriva che le questioni promosse nei confronti del testo originario dell'art. 35, comma 9, del decreto-legge n. 1 del 2012 «possono essere agevolmente



trasferite sul corrispondente testo risultante dalla legge di conversione, senza che la materia del contendere possa ritenersi al riguardo cessata, perché le innovazioni introdotte sono inidonee a risolvere i punti di interesse» (*ex plurimis*, sentenza n. 153 del 2011).

2.2.- Il comma 10, nel testo originario, prevedeva che «[f]ino al completo riversamento delle risorse sulle contabilità speciali di cui al comma 9, per far fronte ai pagamenti disposti dagli enti ed organismi pubblici di cui al comma 8, i tesorieri o cassieri degli stessi utilizzano prioritariamente le risorse esigibili depositate presso gli stessi trasferendo gli eventuali vincoli di destinazione sulle somme depositate presso la tesoreria statale». La legge di conversione ha sostituito questa disposizione con la seguente: «I tesorieri o cassieri degli enti ed organismi pubblici di cui al comma 8 provvedono ad adeguare la propria operatività alle disposizioni di cui all'articolo 1 della legge 29 ottobre 1984, n. 720, e relative norme amministrative di attuazione, il giorno successivo a quello del versamento della residua quota delle disponibilità previsto al comma 9. Nelle more di tale adeguamento i predetti tesorieri e cassieri continuano ad adottare i criteri gestionali previsti dall'articolo 7 del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279».

L'attuale formulazione del comma 10 detta una disciplina transitoria per l'entrata in vigore del sistema di tesoreria unica, prevedendo che, fino al riversamento delle giacenze degli enti nei conti fruttiferi della Tesoreria erariale, continua ad applicarsi il regime di tesoreria unica cosiddetta mista regolato all'articolo 7 del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279 (Individuazione delle unità previsionali di base del bilancio dello Stato, riordino del sistema di tesoreria unica e ristrutturazione del rendiconto generale dello Stato), e ora sospeso fino al 31 dicembre 2014. L'attuale formulazione dell'art. 35, comma 10, diversamente da quanto disposto dal precedente testo, non indica alcun criterio di priorità circa l'utilizzo delle risorse depositate presso gli enti per far fronte ai loro pagamenti. La modificazione apportata alla disposizione impugnata - che non risulta aver avuto medio tempore applicazione - è dunque pienamente soddisfacente delle pretese avanzate dalle ricorrenti, ad avviso delle quali la priorità di utilizzo della liquidità da parte dei tesorieri regionali prevista dal testo originario della disposizione impugnata era da ritenersi lesiva dell'autonomia finanziaria degli enti. Può quindi essere dichiarata la cessazione della materia del contendere con riguardo alle questioni promosse nei confronti del testo originario dell'art. 35, comma 10, del decreto-legge n. 1 del 2012 dalla Regione Piemonte, in riferimento agli artt. 3, 117, terzo e quarto comma, 118, primo e secondo comma, e 119 Cost., e dalla Regione Veneto, in relazione agli artt. 3, 5, 41, 42, 81, 97, 117, 118, 119 e 120 Cost., nonché al principio di leale collaborazione e alle norme interposte di cui alla legge n. 42 del 2009 (*ex plurimis*, sentenza n. 153 del 2011).

3.- Vanno preliminarmente esaminate le due eccezioni sollevate dalla difesa dello Stato, la quale ritiene che tutti i ricorsi siano inammissibili per la genericità dei profili di lesione prospettati e per difetto di legittimazione attiva delle ricorrenti con riguardo al sistema di tesoreria degli enti locali.

3.1.- La prima eccezione non è fondata, in quanto, nonostante l'ampiezza delle censure formulate, le ricorrenti indicano con precisione le attribuzioni costituzionali che sarebbero lese dalla normativa impugnata, con particolare riferimento alla potestà legislativa regionale in materia di coordinamento della finanza pubblica (art. 117, terzo comma, Cost.), all'autonomia amministrativa (art. 118 Cost.) e all'autonomia finanziaria (art. 119 Cost.).

3.2.- Anche la seconda eccezione va respinta. Questa Corte ha affermato in più occasioni che «le Regioni sono legittimate a denunciare la legge statale anche per la lesione delle attribuzioni degli enti locali, indipendentemente dalla prospettazione della violazione della competenza legislativa regionale», perché «la stretta connessione, in particolare (...) in tema di finanza regionale e locale, tra le attribuzioni regionali e quelle delle autonomie locali consente di ritenere che la lesione delle competenze locali sia potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle competenze regionali» (sentenze n. 298 del 2009, n. 169 e n. 95 del 2007, n. 417 del 2005 e n. 196 del 2004).

4.- Ancora in via preliminare, va esaminata l'ammissibilità delle censure riferite a parametri diversi da quelli di cui al Titolo V, Parte seconda, della Costituzione.

4.1.- Questa Corte ha più volte precisato che «le Regioni possono evocare parametri di legittimità diversi da quelli che sovrintendono al riparto di attribuzioni solo allorché la violazione denunciata sia "potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni" (sentenza n. 303 del 2003; di recente, nello stesso senso, sentenze n. 80 e n. 22 del 2012) e queste abbiano sufficientemente motivato in ordine ai profili di una "possibile ridondanza" della predetta violazione sul riparto di competenze, assolvendo all'onere di operare la necessaria indicazione della specifica competenza regionale che ne risulterebbe offesa e delle ragioni di tale lesione (sentenza n. 33 del 2011)» (*ex plurimis*, sentenza n. 199 del 2012).

Tali requisiti di ammissibilità non sono soddisfatti dalle censure sollevate dalla Regione Veneto nei confronti sia dell'art. 35, commi 8, 9 e 10, del decreto-legge n. 1 del 2012, sia dell'art. 35, commi 8, 9, 10 e 13, dello stesso decreto-legge, convertito, con modificazione, dalla legge n. 27 del 2012, in riferimento agli artt. 41, 42 e 81 Cost., né dalla censura prospettata dalla Regione Piemonte nei confronti dell'art. 35, comma 9, in riferimento all'art. 3 Cost., in quanto



la denunciata violazione di questi parametri non rileva sul piano della distribuzione delle competenze costituzionali tra Stato e Regioni, né le ricorrenti hanno indicato in quale modo l'asserita lesione di dette disposizioni ridonderebbe sulle attribuzioni regionali.

4.2.- Sono ammissibili, invece, le censure sollevate nei confronti dell'art. 35, commi 8, 9, 10 e 13 dalla Regione Piemonte in riferimento rispettivamente all'art. 3 Cost. e dalla Regione Veneto in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., perché la lamentata violazione dei principi di ragionevolezza e di buon andamento della pubblica amministrazione viene prospettata in stretta correlazione con l'asserita lesione delle attribuzioni riconosciute alle Regioni dagli artt. 117, 118 e 119 Cost.

Entrambe le ricorrenti assumono che la normativa impugnata difetterebbe di ragionevolezza per la totale assenza di una disciplina transitoria e per la natura temporanea della misura di sospensione del regime di tesoreria unica cosiddetta mista previsto dall'art. 7 del decreto legislativo n. 279 del 1997. Ciò produrrebbe, in particolare ad avviso della Regione Veneto, «una disciplina altalenante, costituita, per un verso, dalla reviviscenza provvisoria di un corpo normativo datato, incostituzionale, privo degli strumenti di attuazione, e, per l'altro, dal congelamento di un sistema di tesoreria conforme a Costituzione, rispettoso delle autonomie e rodato nel tempo», con evidenti ricadute negative sull'erogazione dei servizi da parte dell'amministrazione. Così argomentando, le Regioni Piemonte e Veneto «hanno fornito una sufficiente motivazione in ordine ai profili della "possibile ridondanza" sul riparto di competenze della denunciata violazione» (sentenza n. 199 del 2012), evidenziando la potenziale lesione della loro autonomia finanziaria e amministrativa (art. 118 e 119 Cost.) che deriverebbe dalla violazione degli artt. 3 e 97 Cost.

5.- Nel merito, tutte le ricorrenti censurano la temporanea sospensione, fino al 31 dicembre 2014, del sistema di tesoreria unica cosiddetta mista previsto dall'articolo 7 del decreto legislativo n. 279 del 1997 (regime introdotto per Regioni ed enti locali e poi esteso anche a università statali ed enti del servizio sanitario) e la contestuale applicazione del sistema di tesoreria unica regolato dall'articolo 1 della legge 29 ottobre 1984, n. 720 (Istituzione del sistema di tesoreria unica per enti ed organismi pubblici).

In via preliminare, è quindi necessario ricostruire il complesso quadro normativo in cui si collocano le disposizioni censurate. In particolare, il processo di riforma del sistema di tesoreria dello Stato, avviato negli anni ottanta del ventesimo secolo con l'acuirsi dell'emergenza finanziaria per meglio regolare i flussi di liquidità dei soggetti pubblici, è stato scandito da tre principali interventi legislativi, tutti ispirati dall'unitario disegno di contenere il fabbisogno finanziario dello Stato ordinamento. Dapprima, la legge n. 720 del 1984 ha introdotto il sistema di tesoreria unica per gli enti e gli organismi del settore pubblico allargato. Successivamente, il decreto legislativo n. 279 del 1997 ha istituito il regime di tesoreria unica cosiddetta mista per Regioni ed enti locali (applicato poi anche a università statali ed enti del servizio sanitario nazionale). Da ultimo, l'art. 35 del decreto-legge n. 1 del 2012, impugnato dalle ricorrenti, ha sospeso la vigenza del sistema di tesoreria unica cosiddetta mista fino al 31 dicembre 2014, disponendo la temporanea applicazione del regime introdotto nel 1984.

5.1.- La legge n. 720 del 1984 prevede un sistema di tesoreria di tipo "binario", così come definito da questa Corte (sentenza n. 243 del 1985), per cui gli enti pubblici del settore pubblico allargato sono stati divisi in due elenchi.

Per quelli indicati nella tabella A - che in origine includeva i Comuni, ma non le Regioni - è applicato un regime di tesoreria unica con conti presso servizi di tesoreria provinciale dello Stato, suddivisi in due sottoconti: uno infruttifero, per le entrate di provenienza statale; uno fruttifero, per le entrate cosiddette proprie, ossia quelle «costituite da introiti tributari ed extratributari, per vendita di beni e servizi, per canoni, sovracani e indennizzi, o da altri introiti provenienti dal settore privato». L'interesse da riconoscere al sottoconto fruttifero è stabilito, con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, «in una misura compresa fra il valore dell'interesse corrisposto per i depositi sui libretti postali di risparmio e quello previsto per i buoni ordinari del Tesoro a scadenza trimestrale» (art. 1, comma 3, della legge n. 720 del 1984). Il tasso, che è stato in passato anche del 3,50 per cento lordo, è oggi pari all'1 per cento lordo (decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 13 maggio 2011 - "Rideterminazione del tasso di interesse da corrispondere sulle somme versate sulle contabilità speciali fruttifere degli enti ed organismi pubblici").

Quanto agli enti indicati nella tabella B - dove dal 1984 al 2001 sono state incluse le Regioni a statuto ordinario e fino al 2009 quelle a statuto speciale e le Province autonome - è invece previsto, secondo il meccanismo di cui all'articolo 40 della legge 30 marzo 1981, n. 119 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 1981), un limite massimo alla liquidità disponibile in cassa calcolato in base al bilancio di competenza degli enti medesimi (limite in origine pari al 12 per cento, poi progressivamente ridotto al 3 per cento): eventuali somme in eccesso debbono essere riversate dagli istituti di credito degli enti in conti presso la Tesoreria dello Stato.

5.2.- L'articolo 7 del decreto legislativo n. 279 del 1997 - i cui effetti sono ora sospesi fino al 31 dicembre 2014 dalla normativa impugnata - ha invece introdotto per Regioni ed enti locali (e poi anche per le università statali e gli enti del servizio sanitario) un regime di tesoreria unica cosiddetta mista. In base ad esso, tutte «le disponibilità derivanti dalle entrate diverse da quelle» riconducibili direttamente o indirettamente allo Stato - le quali debbono essere mantenute su conti infruttiferi presso la Tesoreria erariale - possono essere tenute dagli enti presso i propri servizi di



tesoreria. A garanzia delle casse erariali, il regime prevede alcuni accorgimenti, come ad esempio l'obbligo per gli enti di usare per i pagamenti prioritariamente le somme escluse dal riversamento nella Tesoreria erariale (art. 7, comma 3, del decreto legislativo n. 279 del 1997).

Il regime di tesoreria unica cosiddetta mista è stato applicato alle Regioni a statuto ordinario dal 2001, con contestuale spostamento di tali enti dalla tabella B alla tabella A della legge n. 720 del 1984 (art. 66, comma 5, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2001»; circolare del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica 13 febbraio 2001, n. 8, sulle Regioni a statuto ordinario e il nuovo sistema di tesoreria unica). L'estensione alle Regioni a statuto speciale e Province autonome è stata prevista a partire dal 2009, con l'art. 77-*quater*, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

5.3.- L'art. 35, comma 8, del decreto-legge n. 1 del 2012, impugnato dalle ricorrenti, ha previsto la sospensione fino al 31 dicembre 2014 del regime di tesoreria unica cosiddetta mista introdotto nel 1997 e, contestualmente, l'applicazione del sistema regolato dall'art. 1 della legge n. 720 del 1984. In tal modo, gli enti locali sono rientrati nell'ambito di applicazione del regime cui erano stati sottoposti fino al 1997, mentre le Regioni, per la prima volta, sono assoggettate al sistema di tesoreria unica previsto per gli enti inclusi nella tabella A della legge n. 720 del 1984.

Come evidenzia la stessa rubrica dell'art. 35 (Misure per la tempestività dei pagamenti per l'estinzione dei debiti pregressi delle amministrazioni statali nonché disposizioni in materia di tesoreria unica), la scelta di sospendere temporaneamente il regime di tesoreria unica cosiddetta mista si inserisce nell'ambito di interventi diretti a garantire la tempestività dei pagamenti da parte delle pubbliche amministrazioni. Dai lavori preparatori si evince, inoltre, che la disciplina impugnata trova origine nell'esigenza di adottare una modalità di gestione della liquidità che, considerata la gravità dell'attuale situazione economico-finanziaria, permetta allo Stato di minimizzare il ricorso al mercato per reperire risorse.

L'applicazione del sistema di tesoreria unica in luogo di quello di tesoreria unica cosiddetta mista ha consentito, secondo quanto riportato negli atti del giudizio, di far confluire nelle casse dello Stato quasi nove miliardi di euro e, in base alle stime compiute dal Governo, ciò dovrebbe garantire un risparmio nella emissione di titoli, al netto delle spese di interesse da corrispondere agli enti, pari a oltre mezzo miliardo di euro in tre anni. In definitiva, secondo quanto emerge anche dalla relazione illustrativa, con l'art. 35 il legislatore ha inteso perseguire un obiettivo - quello di ridurre il fabbisogno finanziario, con conseguente minor emissione di titoli di Stato - collegato direttamente al controllo delle disponibilità di cassa di tutto il settore pubblico allargato, e quindi per un interesse che riguarda non solo lo Stato, ma tutti i soggetti pubblici.

6.- Così ricostruito il quadro normativo in materia di tesoreria unica, le numerose censure formulate dalle ricorrenti possono essere distribuite in tre gruppi di questioni, strettamente connesse, riferite alla asserita illegittimità costituzionale, rispettivamente, della disciplina impugnata nel suo complesso (con riguardo sia alle Regioni a statuto ordinario e agli enti locali, sia alla Regione siciliana), dell'art. 35, comma 9, e dell'art. 35, comma 13.

Le questioni non sono fondate.

6.1.- Innanzitutto, quanto alle censure prospettate dalle ricorrenti in riferimento all'art. 117 Cost., questa Corte ha già rilevato che il sistema di tesoreria unica dello Stato «è diretto a garantire il controllo della liquidità di cassa ed a disciplinare i flussi finanziari» (sentenze n. 171 del 1999 e n. 412 del 1993). Inoltre, le disposizioni della legge n. 720 del 1984 sono «strettamente collegate all'ambito di operatività delle leggi di bilancio» (sentenza n. 12 del 1995) e fissano «un principio stabilito dalle leggi dello Stato» applicabile anche alle Regioni a statuto speciale (sentenza n. 243 del 1985).

L'art. 35, nel prevedere la temporanea applicazione a Regioni ed enti locali del regime di tesoreria unica di cui all'art. 1 della legge n. 720 del 1984, senza vincolare o limitare la disponibilità delle somme né incidere sulla loro destinazione, produce l'effetto immediato di riversare liquidità nelle tesorerie erariali, al fine di ridurre il fabbisogno finanziario, cioè l'ammontare per cui lo Stato deve - o ha già dovuto - ricorrere all'indebitamento mediante l'emissione di titoli. La normativa impugnata, dunque, detta una misura di gestione della liquidità, tramite la quale ingenti somme presenti nel sistema bancario vengono depositate nelle Tesorerie provinciali. L'obiettivo dichiarato è quello di emettere una minore quantità di titoli di Stato, contribuendo così a ridurre il differenziale - cosiddetto spread - tra il tasso d'interesse dei titoli italiani e quello, più basso, di titoli emessi da altri Paesi (in particolare la Germania).

La disciplina censurata rientra tra le scelte di politica economica nazionale adottate per far fronte alla contingente emergenza finanziaria, si colloca nell'ambito dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica - la cui determinazione spetta alla potestà legislativa statale - e comporta evidenti implicazioni anche in materia di tutela del



risparmio e dei mercati finanziari. Il sistema di tesoreria unica è uno strumento essenziale per assicurare il contenimento del fabbisogno finanziario dello Stato ordinamento. Compete al legislatore statale, quindi, regolare il funzionamento di tale sistema.

Questa Corte ha precisato che possono essere ritenute principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., le norme che «si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente e non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi» (sentenze n. 193 e n. 148 del 2012; conformi, *ex plurimis*, sentenze n. 232 del 2011 e n. 326 del 2010). L'art. 35, disponendo, al fine di ridurre il fabbisogno finanziario dello Stato, la sospensione fino al 31 dicembre 2014 del regime di tesoreria unica cosiddetta mista e la contestuale applicazione del sistema di tesoreria unica di cui alla legge n. 720 del 1984, soddisfa entrambe queste condizioni, perché ha carattere transitorio e non incide sulla disponibilità delle risorse di Regioni ed enti locali, che sono comunque tenuti a contribuire al contenimento del fabbisogno finanziario del settore pubblico allargato.

Dall'accertata natura di principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica della normativa impugnata discende la non fondatezza delle censure riferite all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost. (*ex plurimis*, sentenze n. 151 del 2012, n. 91 del 2011, n. 326 e n. 27 del 2010, n. 237 del 2009, n. 456 e n. 244 del 2005).

6.1.1.- Eguale non fondate sono le censure prospettate dalle ricorrenti in riferimento all'art. 119 Cost.

L'autonomia finanziaria postula che le Regioni e gli enti locali «abbiano la effettiva disponibilità delle risorse loro attribuite ed il potere di manovra dei mezzi finanziari» (sentenza n. 171 del 1999) e ha «un indubbio carattere funzionale» (sentenza n. 742 del 1988) all'assolvimento dei compiti istituzionali che gli enti sono chiamati a svolgere. Inoltre, l'art. 119, secondo comma, Cost. prevede che le Regioni e gli enti locali «[s]tabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario».

Il regime di tesoreria unica non lede l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa degli enti territoriali: esso - come già osservato da questa Corte con riguardo al meccanismo del limite di liquidità previsto dall'art. 40 della legge n. 119 del 1981 - non preclude ai soggetti che vi sono sottoposti «la facoltà di disporre delle proprie risorse, nel senso di valutarne discrezionalmente la congruità rispetto alle necessità concrete e di indirizzarle verso gli obiettivi rispondenti alle finalità istituzionali, ma si limita a consentire il controllo del flusso delle disponibilità di cassa, coordinandolo alle esigenze generali dell'economia nazionale» (sentenza n. 162 del 1982).

Ne discende che l'autonomia di Regioni ed enti locali nel disporre delle proprie risorse per «finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite» (art. 119, quarto comma, Cost.) non è limitata dalla disciplina impugnata, che non influisce in alcun modo sulla disponibilità delle loro somme; né i conti presso le Tesorerie provinciali intestati agli enti possono essere considerati come «anomali strumenti di controllo sulla gestione finanziaria», in quanto non frappongono «ostacoli all'effettiva e pronta utilizzazione delle risorse a disposizione» di Regioni ed enti locali (sentenze n. 742 del 1988, n. 244 del 1985, n. 307 del 1983, n. 162 del 1982, n. 94 del 1981 e n. 155 del 1977).

Le ricorrenti, d'altra parte, lamentano esclusivamente la sottrazione - temporalmente limitata - alle Regioni e agli enti locali del potere di decidere presso quale istituto di credito depositare l'intero ammontare delle somme derivanti da entrate proprie. Da tale menomazione discenderebbe l'impossibilità per gli enti di negoziare un tasso di interesse bancario superiore a quello garantito dai sottoconti fruttiferi presso le Tesorerie provinciali. Tuttavia, l'eventuale minore redditività delle somme depositate nella Tesoreria erariale rispetto a quella che si avrebbe presso gli istituti di credito non incide in misura costituzionalmente rilevante sulla autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali, considerato che il sistema di tesoreria unica assicura per legge agli enti ad esso sottoposti un tasso di interesse - determinato secondo criteri di mercato - sulle somme derivanti da entrate proprie, garanzia che il sistema bancario non può offrire con altrettanta certezza a tutti gli enti; e considerate altresì, sia le circostanze straordinarie della finanza del settore pubblico allargato, sia la temporaneità della misura.

Il potere di scelta delle autonomie territoriali in ordine all'istituto presso il quale detenere le giacenze di cassa (banche private, come richiesto dalle ricorrenti, o Banca d'Italia, come discende dalla normativa impugnata) non attiene direttamente all'assunzione degli impegni di spesa o all'allocazione delle risorse, tratti essenziali dell'autonomia finanziaria, bensì riguarda la possibilità di produrre ulteriori entrate mediante la mera giacenza di somme presso istituti di credito. La possibilità per Regioni ed enti locali di negoziare con istituti di credito tassi di interesse superiori a quello assicurato dallo Stato - possibilità talora realizzabile a causa di rapporti «vischiosi» tra enti pubblici e sistema bancario - può ben essere sacrificata dinanzi alla necessità di adottare principi di coordinamento della finanza pubblica per tutti i soggetti del settore pubblico allargato in circostanze straordinarie che riguardano sia l'ente Stato, sia gli altri soggetti dell'ordinamento.



Dunque, la normativa impugnata, per di più temporalmente limitata, non può giudicarsi lesiva dell'autonomia regionale nell'ambito finanziario, legislativo e programmatico, e neppure è suscettibile di incidere sul buon andamento dell'amministrazione delle Regioni ricorrenti (sentenza n. 171 del 1999, in relazione a precedenti interventi legislativi in materia di tesoreria unica). Ne discende che, in una situazione di eccezionale gravità economico-finanziaria, nella quale tutti gli enti del settore pubblico allargato sono chiamati a contenere il fabbisogno finanziario e a contribuire alla riduzione dell'emissione di titoli di Stato, i rimedi predisposti dal legislatore non derogano al riparto delle competenze fissato dal Titolo V della Parte seconda della Costituzione, né limitano le garanzie costituzionali di autonomia degli enti territoriali (sentenza n. 151 del 2012).

6.1.2.- La non fondatezza delle censure riferite agli articoli 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost. determina il rigetto anche degli altri motivi di gravame prospettati dalle ricorrenti, strettamente collegati alla lamentata lesione dell'autonomia finanziaria.

Innanzitutto, non sono fondate le censure formulate dalla Regione Veneto con riferimento alle norme interposte di cui all'art. 2, comma 2, lettere *b)*, *c)*, *p)*, *dd)*, *ii)*, *ll)*, della legge n. 42 del 2009, dirette a garantire l'autonomia finanziaria di Regioni ed enti locali. L'obbligo di giacenza presso le casse erariali previsto dall'art. 35 non influisce sulla disponibilità delle somme degli enti, né tanto meno sulla corrispondenza tra responsabilità finanziaria e responsabilità amministrativa di Regioni ed enti locali (art. 2, comma 2, lettera *u)*, della legge n. 42 del 2009, invocato dalla Regione Piemonte).

Parimenti non fondate sono le argomentazioni svolte dalla Regione Piemonte in riferimento agli articoli 20 e 21 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), riguardanti la trasparenza dei conti sanitari e l'accensione di conti di tesoreria intestati alla sanità. Tali finalità possono essere realizzate anche mediante il sistema di tesoreria unica. La circolare del Ministero dell'economia e delle finanze 24 marzo 2012, n. 11 (Attuazione dell'art. 35, commi 8-13, del d.l. n. 1/2012. Sospensione del sistema di tesoreria unica mista e assoggettamento al sistema di tesoreria unica dei dipartimenti universitari), il cui art. 5, lettera *a)*, mantiene, infatti, per le Regioni contabilità speciali distinte per la gestione ordinaria e per quella sanitaria.

Vanno respinte anche le censure sollevate dalle Regioni Piemonte e Veneto in riferimento all'art. 118 Cost., perché la capacità amministrativa degli enti non può ritenersi limitata da un sistema che garantisce ad essi la piena ed effettiva disponibilità delle risorse. L'art. 35 non determina la soppressione dei servizi di tesoreria di Regioni ed enti locali, perché i loro tesorieri continuano a svolgere il complesso di operazioni collegate alla gestione finanziaria dei rispettivi enti, come il pagamento di spese e la custodia di titoli e valori. L'unica differenza è che, fino al 31 dicembre 2014, i tesorieri degli enti debbono coordinarsi con le sezioni di Tesoreria provinciale per quanto riguarda tutte le operazioni di cassa, mentre nel regime cosiddetto misto ciò si verificava solo con riferimento all'uso di somme derivanti dalle entrate non proprie dell'ente, depositate sui conti non fruttiferi della Tesoreria erariale.

Inoltre, non sono fondate le censure riferite agli artt. 3 e 97 Cost., anch'esse prospettate dalle Regioni Piemonte e Veneto, in quanto la normativa impugnata è finalizzata anche a contrastare, in modo non irragionevole, il ritardo nei pagamenti da parte degli enti pubblici, ad accelerare la spesa e a favorire il buon andamento della pubblica amministrazione. Ciò trova conferma nella stretta correlazione esistente tra tutte le misure dettate dall'art. 35, sottolineata dall'uso, nella rubrica dell'articolo, della congiunzione «nonché» per collegare le disposizioni in materia di tempestività dei pagamenti ed estinzione dei debiti con quelle in materia di tesoreria unica: interventi tutti riguardanti la gestione della liquidità. L'obiettivo di perseguire la tempestività dei pagamenti, del resto, richiede una gestione di tesoreria che non incentivi l'accumulo di giacenze, sicché l'eventuale interesse di Regioni e di enti locali a mantenere ingenti somme presso le loro tesorerie risulterebbe contrario al principio di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost.

Va rigettata, poi, la censura sollevata dalla Regione Veneto in relazione all'art. 5 Cost., in quanto, come sopra illustrato con riguardo agli articoli 117 e 119 Cost., il sistema di tesoreria unica non produce alcuna lesione delle autonomie territoriali.

Infine, non sono fondate le censure formulate dalle Regioni Piemonte e Veneto in riferimento all'art. 120 Cost., perché la violazione del principio di leale collaborazione non può essere prospettata quando si tratti di attività legislativa (sentenza n. 33 del 2011). Inoltre, la disciplina censurata - che stabilisce un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica e mira a regolare i flussi di liquidità sull'intero territorio nazionale - non può essere considerata come intervento sostitutivo.

6.1.3.- Vanno rigettate anche le censure prospettate dalla Regione siciliana per violazione degli artt. 20, 36 e 43 dello statuto, dell'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965, e dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, con riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119, primo e secondo comma, Cost.



Come già osservato da questa Corte, nello statuto siciliano e nelle disposizioni di attuazione non vi sono norme relative ai meccanismi di tesoreria (sentenza n. 334 del 2009). Gli stessi articoli richiamati dalla ricorrente si limitano a dettare previsioni generiche circa il fabbisogno finanziario; né, dato il tenore delle disposizioni statutarie, è possibile individuare situazioni da comparare al fine di verificare - ai sensi dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 - se vi siano eventuali «forme di autonomia» più ampie, già attribuite alla Regione siciliana, rispetto a quelle garantite dalla normativa impugnata (sentenza n. 314 del 2003).

Il sistema di tesoreria unica non lede l'autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali, perché assicura agli enti la piena ed effettiva disponibilità delle risorse. Quindi, non vi è alcuna violazione delle norme dello statuto siciliano e di quelle di attuazione invocate dalla ricorrente. D'altra parte, sia il sistema di tesoreria unica sia quello di tesoreria unica cosiddetta mista sono progressivamente confluiti verso una piena equiparazione tra Regioni a statuto ordinario e Regioni a statuto speciale e Province autonome. Tale equiparazione - sottolineata anche da questa Corte (sentenza n. 412 del 1993) - è stata sancita dall'art. 77-*quater* del decreto-legge n. 112 del 2008, che ha esteso alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome il regime previsto dall'art. 7 del decreto legislativo n. 279 del 1997. Non a caso, le altre Regioni a statuto speciale e le Province autonome hanno dato attuazione all'art. 35 del decreto-legge n. 1 del 2012.

Né, infine, possono applicarsi al caso in esame le argomentazioni svolte da questa Corte nella sentenza n. 61 del 1987, richiamata dalla ricorrente, con cui fu escluso per la Regione siciliana che le entrate derivanti da tributi propri, direttamente deliberati dall'Assemblea ai sensi dell'art. 36 dello statuto, potessero essere assoggettate al meccanismo del "tetto" di liquidità previsto per le Regioni dall'art. 40 della legge n. 119 del 1981.

In proposito, va sottolineata la diversità tra il regime di tesoreria al quale tutte le Regioni sono ora sottoposte ai sensi dell'art. 35 del decreto-legge n. 1 del 2012 e il regime di tesoreria che era in vigore nel 1987. Quest'ultimo regime, applicato alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome sino al 2009, prevedeva che gli enti potessero tenere presso le proprie tesorerie una liquidità - derivante indifferentemente da entrate proprie o non proprie - non superiore al limite fissato dalla legge statale e che tutto l'ammontare in eccesso - senza alcuna distinzione tra entrate proprie e entrate provenienti dallo Stato - dovesse essere riversato in apposite contabilità speciali di Tesoreria erariale intestate agli enti. In un sistema così delineato, l'impossibilità di distinguere la provenienza delle somme imponeva il medesimo trattamento per tutta la liquidità superiore al "tetto". Quindi, anche somme provenienti da tributi propri delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome potevano confluire in conti infruttiferi di Tesoreria centrale o provinciale. Per questa ragione, quando anche le entrate delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome furono assoggettate al meccanismo di cui all'art. 40 della legge n. 119 del 1981, la Corte ritenne di escludere da tale regime le entrate derivanti da tributi propri (sentenze n. 61 del 1987 e, con riguardo alla Regione Trentino-Alto Adige, n. 62 del 1987).

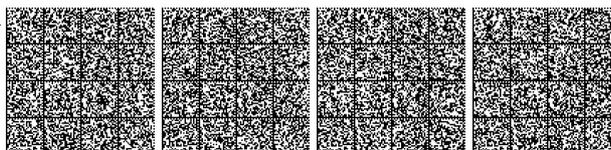
Il regime introdotto temporaneamente dall'art. 35 del decreto-legge n. 1 del 2012 è diverso da quello basato sul limite alle giacenze di cassa. Entrambi i sistemi assolvono una funzione di gestione della liquidità. Ma il nuovo regime è costruito - al pari del sistema di tesoreria unica cosiddetta mista - sulla distinzione tra entrate proprie ed entrate non proprie. Alle somme derivanti dalle prime è garantito *ex lege* un tasso di interesse, e dunque una redditività; per le somme derivanti dallo Stato, invece, si conserva il regime precedente (ossia i conti sono infruttiferi). Di conseguenza, il nuovo regime - che, come sopra illustrato, non lede l'autonomia finanziaria riconosciuta dall'art. 119 Cost. - non incide in misura costituzionalmente rilevante sulla autonomia della Regione siciliana di decidere circa «l'impiego, il regime e la "tenuta" dei (...) proventi» (sentenza n. 61 del 1987) derivanti da tributi propri.

6.2.- Il secondo gruppo di questioni riguarda le censure sollevate dalle Regioni Piemonte e Veneto nei confronti all'art. 35, comma 9, del decreto-legge n. 1 del 2012, per violazione degli artt. 117, sesto comma, e 119 Cost.

Le questioni non sono fondate.

In primo luogo, il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento del tesoro, previsto dall'art. 35, comma 9, è un atto i cui contenuti sono riconducibili a scelte «di carattere essenzialmente tecnico»; la sua emanazione rientra nell'ambito di una funzione amministrativa dello Stato (sentenze n. 139 del 2012 e n. 278 del 2010). Il decreto non ha natura regolamentare, ma è meramente attuativo del principio di coordinamento della finanza pubblica di cui al comma 8 e costituisce uno degli strumenti necessari per avviare il funzionamento del sistema di tesoreria unica, diretto a far confluire tutte le giacenze degli enti ad essa sottoposti nella Tesoreria erariale. Tra esse rientrano gli investimenti finanziari degli enti, come del resto già previsto dall'art. 7 del decreto legislativo n. 279 del 1997.

In secondo luogo, l'art. 35, comma 9, non lede l'autonomia finanziaria degli enti, né produce per questi ultimi alcuna perdita economica in violazione dell'art. 119 Cost. Innanzitutto, lo smobilizzo degli investimenti finanziari - già previsto dall'art. 7 del decreto legislativo n. 279 del 1997 per gli enti assoggettati al regime di tesoreria unica cosiddetta mista nel caso in cui fosse necessario fare ricorso alle somme derivanti da entrate non proprie depositate presso i conti



infruttiferi della Tesoreria erariale - non incide sull'assunzione degli impegni di spesa o sull'allocazione delle risorse da parte degli enti. Valgono, quindi, in questo caso le stesse considerazioni sopra formulate con riguardo alla legittimità del sistema di tesoreria unica nel suo complesso.

Inoltre, il decreto direttoriale del Dipartimento del tesoro del 27 aprile 2012 (Smobilizzo degli investimenti finanziari degli enti ed organismi pubblici passati al regime della tesoreria unica in attuazione dell'art. 35, comma 9, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito con modificazioni in legge 24 marzo 2012, n. 27) ha precisato quanto poteva già implicitamente trarsi dal dettato legislativo, secondo un'interpretazione conforme all'art. 119 Cost., ossia che «gli enti ed organismi pubblici possono non smobilizzare gli investimenti in strumenti finanziari, così come definiti dal decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, solo nel caso in cui il loro valore di mercato al 30 aprile 2012 sia inferiore al prezzo di acquisto».

6.3.- Il terzo e ultimo gruppo di questioni riguarda le censure sollevate dalle Regioni Piemonte e Veneto in riferimento all'art. 35, comma 13, del decreto-legge n. 1 del 2012, per violazione degli artt. 3, 117, terzo e quarto comma, 118, primo e secondo comma, e 119 Cost., nonché del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.

Le questioni non sono fondate.

Le censure muovono dall'assunto che una minore redditività delle giacenze di cassa, determinata da una riduzione del tasso di interesse a seguito della rinegoziazione dei tassi tra enti pubblici e tesorieri, configurerebbe una lesione dell'autonomia finanziaria di Regioni ed enti locali.

Una volta riconosciuto che il sistema di tesoreria unica previsto dalla normativa impugnata non viola l'art. 119 Cost. e che la minore redditività da interessi bancari non influisce in misura costituzionalmente rilevante sulla autonomia finanziaria degli enti, le censure prospettate in relazione all'art. 35, comma 13, debbono essere rigettate.

7.- Non vi è luogo a provvedere in ordine alle istanze di sospensione delle disposizioni impuginate, formulate dalle Regioni Piemonte e Veneto, in quanto la Corte ha deciso il merito del ricorso.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse dalle Regioni Toscana e Veneto, nonché dalla Regione siciliana con i ricorsi indicati in epigrafe;*

*riuniti i giudizi,*

*1) dichiara la cessazione della materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 35, comma 10, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), promosse, in riferimento agli artt. 3, 117, terzo e quarto comma, 118, primo e secondo comma, e 119 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 della Costituzione, dalla Regione Piemonte, con il ricorso indicato in epigrafe;*

*2) dichiara la cessazione della materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 35, comma 10, del decreto-legge n. 1 del 2012, promosse, in riferimento agli artt. 3, 5, 41, 42, 81, 97, 117, 118, 119 e 120 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione e alle norme interposte di cui alla legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), dalla Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe;*

*3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 35, commi 8, 9, 10 e 13, del decreto-legge n. 1 del 2012, promosse, in riferimento agli artt. 3, 117, terzo e quarto comma, 118, primo e secondo comma, e 119 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 della Costituzione, dalla Regione Piemonte, con il ricorso indicato in epigrafe;*

*4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 35, commi 8, 9 e 10, del decreto-legge n. 1 del 2012, promosse, in riferimento agli artt. 3, 5, 97, 117, 118, 119 e 120 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione e alle norme interposte di cui alla legge n. 42 del 2009, dalla Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe;*

*5) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 35, commi 8, 9, 10 e 13, del decreto-legge n. 1 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27 del 2012, promosse, in riferimento agli artt. 3,*



5, 97, 117, 118, 119 e 120 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione e alle norme interposte di cui all'art. 2, comma 2, lettere b), c), p), dd), ii), ll), della legge n. 42 del 2009, dalla Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe;

6) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 35, commi 8, 9 e 10, del decreto-legge n. 1 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27 del 2012, promosse, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 119, primo, secondo e quarto comma, della Costituzione, dalla Regione Toscana, con il ricorso indicato in epigrafe;

7) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 35, commi 8, 9, 10 e 13, del decreto-legge n. 1 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27 del 2012, promosse, in relazione agli artt. 20, 36 e 43 dello statuto della Regione siciliana, approvato con regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, e all'art. 2 del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello statuto della Regione siciliana in materia finanziaria), nonché all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della Parte seconda della Costituzione), in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119, primo e secondo comma, della Costituzione, dalla Regione siciliana, con il ricorso indicato in epigrafe;

8) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 35, comma 9, del decreto-legge n. 1 del 2012, sia nel testo originario, sia in quello risultante dalla conversione in legge n. 27 del 2012, promosse, in riferimento all'art. 117, sesto comma, e 119 della Costituzione, dalle Regioni Piemonte e Veneto, con i ricorsi indicati in epigrafe;

9) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 35, comma 13, del decreto-legge n. 1 del 2012, promossa, in riferimento agli artt. 3, 117, terzo e quarto comma, 118, primo e secondo comma, e 119 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 della Costituzione, dalla Regione Piemonte, con il ricorso indicato in epigrafe;

10) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 35, comma 13, del decreto-legge n. 1 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27 del 2012, promossa, in riferimento all'art. 119 della Costituzione, dalla Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe;

11) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 35, commi 8 e 9, del decreto-legge n. 1 del 2012, promosse, in riferimento agli artt. 41, 42 e 81 della Costituzione, dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe;

12) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 35, commi 8, 9, 10 e 13, del decreto-legge n. 1 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27 del 2012, promosse, in riferimento agli artt. 41, 42 e 81 della Costituzione, dalla Regione Veneto con i ricorsi indicati in epigrafe;

13) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 35, comma 9, del decreto-legge n. 1 del 2012, promossa, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dalla Regione Piemonte con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 dicembre 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, *Presidente*

Sabino CASSESE, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 20 dicembre 2012.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI



## N. 312

*Ordinanza 12 - 20 dicembre 2012*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Maternità e infanzia - Donna esercente la libera professione di avvocato - Mancato riconoscimento del diritto di usufruire del periodo di maternità così come previsto dall'ordinamento italiano per le altre lavoratrici - Mancata possibilità di sospendere la decorrenza dei termini prescrizionali per legittimo impedimento del difensore - Asserita violazione dei principi di eguaglianza e di protezione della maternità e dell'infanzia - Asserita violazione del diritto di difesa a tutela del cliente - Mancata indicazione della disposizione oggetto di censura - Carenza descrittiva della fattispecie che non consente valutazioni sulla rilevanza - Omesso tentativo di interpretazione costituzionalmente orientata - Manifesta inammissibilità della questione.**

- 
- Costituzione, artt. 3, 31, secondo comma, e 37.

## 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 del mancato riconoscimento alla donna esercente la libera professione di avvocato del «diritto di usufruire del periodo di maternità così come previsto dall'Ordinamento italiano per le altre lavoratrici», promosso dal Tribunale ordinario di Perugia, sezione distaccata di Foligno, nel procedimento penale a carico di A.M. ed altra con ordinanza del 23 gennaio 2012, iscritta al n. 158 del registro ordinanze 2012 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 34, prima serie speciale, dell'anno 2012.

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

udito nella camera di consiglio del 20 novembre 2012 il Giudice relatore Aldo Carosi.

Ritenuto che il Tribunale ordinario di Perugia, sezione distaccata di Foligno, con ordinanza del 23 gennaio 2012, ha sollevato questione di legittimità costituzionale del mancato riconoscimento alla donna esercente la libera professione di avvocato del «diritto di usufruire del periodo di maternità così come previsto dall'Ordinamento italiano per le altre lavoratrici» in riferimento agli articoli 3, 31, secondo comma, e 37 della Costituzione, nonché al diritto di difesa;

che il rimettente riferisce dell'avvenuto deposito di un'istanza di rinvio dell'udienza dibattimentale penale da parte del difensore dell'imputato, per impedimento dovuto alla maternità, come risulterebbe evincibile dalla documentazione allegata all'istanza medesima;

che ad avviso del giudice *a quo* il mancato riconoscimento alla donna esercente l'attività di avvocato libero professionista del «diritto di usufruire del periodo di maternità» accordato alle altre lavoratrici contrasterebbe con gli artt. 3, 31, comma 2, e 37 Cost., che esprimono i principi di eguaglianza e di protezione della maternità e dell'infanzia;



che, inoltre, il mancato riconoscimento di tale diritto, impedendo al giudice di sospendere la decorrenza dei termini prescrizionali per legittimo impedimento del difensore ed, in generale, all'avvocato donna di svolgere al meglio la funzione difensiva a tutela del proprio cliente, determinerebbe la violazione del diritto di difesa;

che è intervenuto nel giudizio di costituzionalità, con atto depositato il 18 settembre 2012, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione venga dichiarata inammissibile o, in subordine, infondata;

che, sotto il primo profilo, l'intervenuto rileva come il rimettente abbia completamente omissso di indicare la disposizione della cui costituzionalità dubita, violando il dettato dell'art. 23, terzo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87;

che, peraltro, ove il rimettente intendesse riferirsi all'art. 16, comma 1, del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della L. 8 marzo 2000, n. 53), ad avviso del Presidente del Consiglio la questione dovrebbe ritenersi irrilevante, atteso che il giudice *a quo* avrebbe potuto pronunciarsi sulla richiesta di rinvio facendo applicazione della disciplina dell'impedimento a comparire del difensore, di cui al combinato disposto degli artt. 484, comma 2-bis, e 420-ter, comma 5, del codice di procedura penale;

che, infine, a sostegno dell'infondatezza della questione, l'intervenuto evidenzia l'eterogeneità della situazione in cui versano le lavoratrici dipendenti rispetto a quella in cui si trovano le lavoratrici libere professioniste.

Considerato che il Tribunale ordinario di Perugia, sezione distaccata di Foligno, con ordinanza del 23 gennaio 2012, ha sollevato questione di legittimità costituzionale del mancato riconoscimento alla donna esercente la libera professione di avvocato del «diritto di usufruire del periodo di maternità così come previsto dall'Ordinamento italiano per le altre lavoratrici» per violazione degli articoli 3, 31, secondo comma, e 37 della Costituzione - che esprimono i principi di uguaglianza e di protezione della maternità e dell'infanzia - e del diritto di difesa, impedendo al giudice di sospendere la decorrenza dei termini prescrizionali per legittimo impedimento del difensore ed, in generale, all'avvocato donna di svolgere al meglio la funzione difensiva a tutela del proprio cliente;

che è intervenuto nel giudizio di costituzionalità, con atto depositato il 18 settembre 2012, il Presidente del Consiglio dei ministri, chiedendo che la questione venga dichiarata inammissibile, per mancata indicazione della disposizione oggetto di censura o per difetto di rilevanza, ovvero, in subordine, infondata, perché le lavoratrici dipendenti e quelle libere professioniste verserebbero in situazioni non omogenee;

che l'ordinanza è affetta da diversi profili di inammissibilità;

che un primo profilo d'inammissibilità deriva dalla mancata indicazione della norma censurata (ordinanze n. 307 del 2011, n. 227 del 2007 e n. 85 del 2003), che, all'esame dell'intero contesto dell'atto di rimessione, non risulta identificabile nemmeno per indicazione implicita, stante anche la carenza descrittiva della fattispecie concreta;

che l'impossibilità, per le enunciate ragioni, di una precisa individuazione della norma censurata si riverbera inevitabilmente sulla rilevanza della questione, non potendosi valutare la necessità di applicazione della norma stessa;

che, inoltre, il rimettente non dà contezza dei motivi che gli impediscono di applicare alla fattispecie al suo esame la disciplina dell'impedimento a comparire del difensore (artt. 484, comma 2-bis, e 420-ter, comma 5, del codice di procedura penale) senza sollevare la questione di legittimità, sperimentando così la praticabilità di una soluzione interpretativa idonea a superare la prospettata questione (ordinanza n. 101 del 2011);

che l'omesso accertamento dell'applicabilità e degli eventuali effetti sul giudizio principale del regime di cui al combinato disposto degli artt. 484, comma 2-bis, e 420-ter, comma 5, cod. proc. pen. si risolve in un difetto di motivazione sulla rilevanza della questione ed è profilo preliminare rispetto a quello della mancata esplicitazione da parte del giudice *a quo* delle ragioni ritenute ostative ad un'interpretazione costituzionalmente orientata;

che, peraltro, anche tale doveroso tentativo ermeneutico (ordinanze n. 194 del 2012, n. 192 del 2010 e n. 154 del 2010) è stato completamente omissso;

che, pertanto, la sollevata questione risulta manifestamente inammissibile.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale del mancato riconoscimento alla donna esercente la libera professione di avvocato del «diritto di usufruire del periodo di maternità così come previsto dall'Ordinamento italiano per le altre lavoratrici», sollevata, in riferimento agli articoli 3, 31, secondo comma, e 37 della Costituzione ed al diritto di difesa, dal Tribunale ordinario di Perugia, sezione distaccata di Foligno, con l'ordinanza in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 dicembre 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, *Presidente*

Aldo CAROSI, *Redattore*

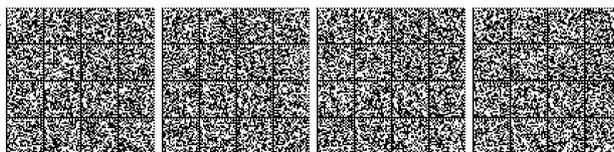
Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 20 dicembre 2012.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI

T\_120312



# ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 166

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 22 ottobre 2012  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

**Bilancio e contabilità pubblica - Finanza regionale - Norme della Regione Campania - Modifica delle norme per la copertura dal disavanzo sanitario - Previsione che per l'anno 2012 una parte delle risorse già finalizzate alla copertura dell'ammortamento del debito sanitario pregresso al 31 dicembre 2005 sia rifinalizzata al finanziamento dei mutui contratti dagli enti locali per la realizzazione di opere pubbliche - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con gli impegni assunti dalla Regione nel piano di rientro - Violazione dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica.**

- Legge della Regione Campania 9 agosto 2012, n. 27, art. 2, comma 4.
- Costituzione, art. 117, comma terzo; legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, commi 80 e 95.

**Sanità - Norme della Regione Campania - Previsione che nelle more del completamento del Policlinico Universitario i posti letto programmati siano distribuiti nelle strutture pubbliche e private della Provincia di Caserta - Previsione che il Presidente della Giunta regionale, Commissario *ad acta* per il disavanzo sanitario, con apposito decreto, provveda alla emanazione degli atti consequenziali - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con gli impegni assunti dalla Regione nel piano di rientro dal disavanzo sanitario - Violazione dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica - Ingerenza degli organi ordinari della Regione sui poteri attribuiti al Commissario *ad acta* nell'esercizio del potere statale sostitutivo.**

- Legge della Regione Campania 9 agosto 2012, n. 27, art. 4, comma 3.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 120, comma secondo; legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, commi 80 e 95.

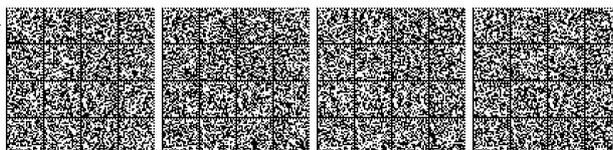
**Regione in genere - Enti locali - Norme della Regione Campania - Prevista inapplicabilità delle norme sulla incompatibilità per consigliere regionale al consigliere a cui è affidata la supplenza nel caso di sospensione di un consigliere - Ricorso del Governo - Denunciata ingiustificata disparità di trattamento rispetto ai consiglieri proclamati eletti dall'ufficio elettorale - Violazione dei principi fondamentali statali in materia di incompatibilità dei consiglieri regionali.**

- Legge della Regione Campania 9 agosto 2012, n. 27, art. 4, comma 5.
- Costituzione, artt. 3 e 122, primo comma; legge 23 aprile 1981, n. 154.

Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura Generale dello Stato presso i cui uffici è domiciliato in Roma alla via dei Portoghesi, 12, ricorrente, contro la Regione Campania, in persona del Presidente della Regione pro-tempore, con sede legale in Napoli, alla via Santa Lucia n. 81, intimata, per la declaratoria di illegittimità costituzionale degli articoli 2 comma 2, 4 commi 3 e 5, della Legge regionale 9 agosto 2012 n. 27, come da delibera del Consiglio dei Ministri in data 4 ottobre 2012 e sulla base di quanto specificato nell'allegata relazione del Ministro per i rapporti con le Regioni.

Sul B.U.R. della Regione Campania n. 52 del 13 agosto 2012 è stata pubblicata la Legge n. 27 del 9 agosto 2012 recante "Disposizioni urgenti in materia di finanza regionale".

Il Governo ritiene che gli articoli 2 comma 4, 4 commi 3 e 5, della suddetta Legge Regionale siano costituzionalmente illegittimi per i seguenti



## MOTIVI

1) *Illegittimità dell'art. 2 comma 4, della Legge regionale n. 27/2012 per violazione dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, comma 3, nonché dell'art. 120 della Costituzione.*

L'articolo 2 comma 4, della Legge n. 27/2012, nel sostituire il comma 1 dell'articolo 44 della Legge regionale 27 gennaio 2012, n. 1, prevede, con riferimento all'anno 2012, una riduzione delle risorse già destinate alla copertura dell'ammortamento del debito sanitario pregresso al 31 dicembre 2005.

Occorre premettere che la Legge regionale n. 5/2007 prevede, all'articolo 2, comma 1, che "Al fine di consentire il rispetto degli impegni finanziari previsti dal piano di rientro approvato con specifico accordo con lo Stato, ai sensi dell'articolo 1, comma 180, della Legge 30 dicembre 2004, n. 311, per l'ammortamento del debito pregresso al 31 dicembre 2005 la Regione destina un'entrata finalizzata pari a 38 milioni di euro a decorrere dal 2008 e per trent'anni, a valere sulle entrate del titolo I del bilancio regionale".

La richiamata Legge regionale n. 1/2012 ha poi disposto, all'articolo 44, comma 1, che "L'entrata finalizzata di 38 milioni di euro a valere sulle entrate del titolo I del bilancio regionale, di cui all'articolo 2 della Legge regionale 4 aprile 2007, n. 5 (Norme per la copertura del disavanzo sanitario dell'esercizio 2006 ed altre disposizioni urgenti ai fini dell'accordo tra la Regione e lo Stato per il rientro del disavanzo, la riqualificazione e la razionalizzazione del servizio sanitario regionale), che la Regione, in conformità agli impegni finanziari previsti dal piano di rientro approvato con specifico accordo con lo Stato stipulato ai sensi dell'articolo 1, comma 180, della Legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato-Legge finanziaria 2005), ha destinato a decorrere dal 2008 e per trenta anni alla copertura dell'ammortamento del debito pregresso al 31 dicembre 2005 non cartolarizzato, è incrementata per le medesime finalità fino ad un massimo di euro 53.700.000,00 per l'esercizio 2012, e fino ad un massimo di euro 55.500.000,00 per ciascuno degli esercizi dal 2013 al 2037".

Tale disposizione, come detto, è stata da ultimo sostituita dall'articolo 2, comma 4, della Legge ora in esame, nel modo seguente: "L'entrata finalizzata di 38 milioni di euro a valere sulle entrate del titolo I del bilancio regionale, di cui all'articolo 2 della legge regionale 4 aprile 2007, n. 5 (Norme per la copertura del disavanzo sanitario dell'esercizio 2006 ed altre disposizioni urgenti ai fini dell'accordo tra la Regione e lo Stato per il rientro del disavanzo, la riqualificazione e la razionalizzazione del servizio sanitario regionale), che la Regione, in conformità agli impegni finanziari previsti dal piano di rientro approvato con specifico accordo con lo Stato stipulato ai sensi dell'articolo 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2005), ha destinato a decorrere dal 2008 e per trent'anni alla copertura dell'ammortamento del debito pregresso al 31 dicembre 2005 non cartolarizzato, è incrementata per le medesime finalità fino ad un massimo di euro 55.500.000,00 per ciascuno degli esercizi dal 2013 al 2037, per l'anno 2012 l'entrata di euro 15.700.000,00, già finalizzata alla copertura dell'ammortamento del debito sanitario pregresso al 31 dicembre 2005, non cartolarizzato, è rifinalizzata al finanziamento dei mutui contratti dagli enti locali per la realizzazione di opere pubbliche a valere sulla UPB 1.82.227".

La disposizione impugnata, pertanto, ha ridotto l'ammontare delle risorse destinate, per l'anno 2012, all'ammortamento del debito sanitario pregresso al 31 dicembre 2005, destinando una parte delle stesse al finanziamento dei mutui contratti dagli enti locali per la realizzazione di opere pubbliche.

Ciò si pone in contrasto con gli impegni assunti dalla Regione nel Piano di rientro, violando, quindi, quanto previsto dall'art. 2, comma 95, della Legge n. 191/2009, secondo cui "gli interventi individuati dal piano sono vincolanti per la Regione, che è obbligata a rimuovere i provvedimenti, anche legislativi, e a non adottarne di nuovi che siano di ostacolo alla piena attuazione del piano di rientro" (cfr. anche il comma 80 (1)).

La giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte ha già chiarito (sentenza 18 aprile 2012 n. 91) che le disposizioni regionali le quali compromettono il conseguimento degli obiettivi previsti nel Piano di rientro violano i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica espressi dall'art. 2, commi 80 e 95, della Legge n. 191 del 2009.

(1) secondo cui «... qualora, in corso di attuazione del piano o dei programmi operativi di cui al comma 88, gli ordinari organi di attuazione del piano o il commissario ad acta rinvenivano ostacoli derivanti da provvedimenti legislativi regionali, li trasmettono al Consiglio regionale, indicandone puntualmente i motivi di contrasto con il Piano di rientro o con i programmi operativi. Il Consiglio regionale, entro i successivi sessanta giorni, apporta le necessarie modifiche alle leggi regionali in contrasto, o le sospende, o le abroga. Qualora il Consiglio regionale non provveda ad apportare le necessarie modifiche legislative entro i termini indicati, ovvero vi provveda in modo parziale o comunque tale da non rimuovere gli ostacoli all'attuazione del piano o dei programmi operativi, il Consiglio dei Ministri adotta, ai sensi dell'articolo 120 della Costituzione, le necessarie misure, anche normative, per il superamento dei predetti ostacoli».



I principi di coordinamento della finanza pubblica, infatti, impongono l'osservanza dei Piani di rientro oggetto di accordo Stato-Regioni in coerenza con la finalità perseguita di garantire il rispetto degli obblighi di contenimento della spesa e di razionalizzazione e riqualificazione del sistema sanitario regionale previsti dal Piano.

A tale proposito non è secondario rilevare che la Regione Campania aveva concordato, nella riunione tecnica del 30 marzo 2012, l'ottenimento di ulteriori anticipazioni di liquidità, per fronteggiare l'ammortamento del debito sanitario, accordate dallo Stato a condizione che la Regione stessa garantisse interamente le risorse individuate con la Legge regionale n. 1/2012, impegno che viene vanificato dalla disposizione censurata con il presente motivo di ricorso.

In conclusione, l'articolo 2, comma 4, della Legge regionale in esame, nella parte in cui sostituisce il comma 1 dell'articolo 44 della Legge regionale 27 gennaio 2012, n. 1, contrasta con i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, di cui all'articolo 2, commi 80 e 95 della Legge n. 191/2009 e, conseguentemente, viola l'articolo 117, comma 3, della Costituzione.

2) *Illegittimità dell'art. 4, comma 3, della Legge regionale n. 27/2012 per violazione dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, comma 3, nonché dell'art. 120 della Costituzione.*

La Regione Campania ha stipulato in data 13 marzo 2007, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 1, comma 180, della Legge 311/2004, l'Accordo sul Piano di rientro dai disavanzi sanitari 2007-2009. Successivamente, nel mese di luglio 2009, essendo stato disatteso l'Accordo stipulato dalla Regione, il Governo ha esercitato i poteri sostitutivi previsti dall'articolo 4, comma 2 del Decreto-Legge 1 ottobre 2007 n. 159, convertito, con modificazioni, dalla Legge 29 novembre 2007, n. 222, procedendo alla nomina del Presidente della Regione quale Commissario *ad acta* per la realizzazione del piano di rientro. Con la legge finanziaria 2010 è stata, poi, concessa alle Regioni che si trovavano in gestione commissariale, come la Regione Campania, la possibilità proseguire il Piano di rientro attraverso programmi operativi.

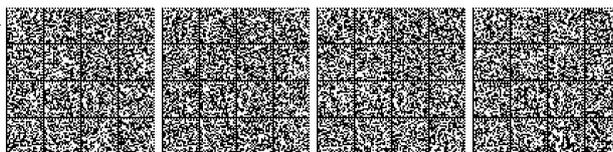
Tanto premesso, l'articolo 4, comma 3, della Legge regionale n. 27 del 9 agosto 2012 dispone che, "Nelle more del completamento del Policlinico Universitario, i posti letto programmati sono distribuiti nelle strutture pubbliche e private della Provincia di Caserta, così come previsto dal Decreto Legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della Legge 23 ottobre 1992, n. 421) e Decreto Legislativo 21 dicembre 1999, n. 517 (Disciplina dei rapporti fra Servizio sanitario nazionale ed Università, a norma dell'articolo 6 della legge 30 novembre 1998, n. 419). Il Presidente della Giunta Regionale, Commissario *ad acta* per il disavanzo sanitario, con apposito decreto, provvede alla emanazione degli atti consequenziali, entro novanta giorni dalla data in entrata in vigore della presente legge".

A tale riguardo il programma operativo, come da indicazioni del citato decreto del Commissario *ad acta* n. 49/2012, non contempla la distribuzione dei posti letto nelle strutture pubbliche e private della provincia di Caserta prevista dall'art. 4, comma 3, della Legge regionale n. 27/2012. Ciò pone la norma in esame in contrasto rispetto agli impegni assunti dalla Regione con il Piano di rientro. La disposizione di Legge regionale, inoltre, comporta un'ingerenza degli organi ordinari della Regione sui poteri attribuiti al Commissario *ad acta*, nell'esercizio della funzione sostitutiva dello Stato di cui all'articolo 120 della Costituzione. Tra i compiti del mandato commissariale di cui alla delibera del Consiglio dei Ministri del 23 aprile 2010 (2), rientra, infatti, il "Riassetto della rete ospedaliera e territoriale, con adeguati interventi per la dismissione/riconversione/riorganizzazione dei presidi non in grado di assicurare adeguati profili di efficienza e di efficacia; analisi del fabbisogno e verifica dell'appropriatezza; conseguente revoca degli accreditamenti per le corrispondenti strutture private accreditate; conseguente modifica del vigente piano ospedaliero regionale in coerenza con il Piano di rientro" (punto c).

La norma regionale impugnata contrasta con quanto previsto dal Piano di rientro e, quindi, con i principi fondamentali della legislazione dello Stato in materia di coordinamento della finanza pubblica, di cui all'articolo 2, comma 95, della Legge n. 191/2009, in base al quale "gli interventi individuati dal piano sono vincolanti per la Regione, che è obbligata a rimuovere provvedimenti, anche legislativi, e a non adottarne di nuovi che siano di ostacolo alla piena attuazione del piano di rientro" (*cf.* anche il comma 80 (3)) e, pertanto, viola l'articolo 117, comma 3, della Costituzione.

(2) Con la quale il nuovo Presidente pro-tempore della Regione Campania è stato nominato Commissario *ad acta* per il Piano di rientro con il compito di proseguire nell'attuazione del Piano stesso secondo Programmi operativi di cui all'art. 1, comma 88, della Legge n. 191 del 2009.

(3) secondo cui: «... qualora, in corso di attuazione del piano o dei programmi operativi di cui al comma 88, gli ordinari organi di attuazione del piano o il commissario *ad acta* rinvenissero ostacoli derivanti da provvedimenti legislativi regionali, li trasmettono al Consiglio regionale, indicandone puntualmente i motivi di contrasto con il Piano di rientro o con i programmi operativi. Il Consiglio regionale, entro i successivi sessanta giorni, apporta le necessarie modifiche alle leggi regionali in contrasto, o le sospende, o le abroga. Qualora il Consiglio regionale non provveda ad apportare le necessarie modifiche legislative entro i termini indicati, ovvero vi provveda in modo parziale o comunque tale da non rimuovere gli ostacoli all'attuazione del piano o dei programmi operativi, il Consiglio dei Ministri adotta, ai sensi dell'articolo 120 della Costituzione, le necessarie misure, anche normative, per il superamento dei predetti ostacoli».



La norma, inoltre, viola l'articolo 120 della Costituzione, per l'ingerenza che comporta nei poteri attribuiti al Commissario *ad acta* nell'esercizio della funzione di controllo sostitutivo.

A tal riguardo giova precisare che nella sentenza n. 2/2010 codesta ecc.ma Corte ha già disatteso la tesi delle Regioni secondo cui “«in pendenza del potere sostitutivo» statale, non solo resterebbe ferma la competenza legislativa regionale, ma addirittura si «determinerebbe la cessazione» del potere sostitutivo, qualora si realizzi — come sarebbe avvenuto nel caso di specie — «l'adempimento, sia pure tardivo, degli obblighi gravanti sulla Regione»”.

“In senso contrario, infatti”, codesta ecc.ma Corte ha richiamato quanto osservato “nel vagliare la legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 277, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006), sospettato di essere irragionevolmente rigido, non prevedendo la possibilità di un intervento, «ancorché tardivo», del Presidente della Giunta regionale proprio in relazione alle misure da adottare per il ripiano dei disavanzi in materia sanitaria. La constatazione che tale disposizione fosse sopraggiunta «all'esito di una persistente inerzia degli organi regionali», espressiva «della volontà di sottrarsi ad un'attività provvedimentale pur imposta dalle esigenze della finanza pubblica», è stata ritenuta un'idonea «giustificazione del divieto legislativo di adottare, da parte di un organo già inadempiente, ulteriori misure», valutandosi, inoltre, le stesse come suscettibili «di vanificare l'obiettivo di risanamento» del servizio sanitario regionale (sentenza n. 193 del 2007)”.

Alla stregua, pertanto, di tale principio, codesta ecc.ma Corte nella sentenza n. 2/2010 ha affermato che il preteso tardivo adempimento degli impegni assunti con l'accordo sul piano di rientro dal deficit sanitario “lungi dal comportare la cessazione del potere sostitutivo statale, deve essere vagliato da questa Corte proprio nella prospettiva — indicata dal ricorrente — di stabilire se le funzioni attribuite al commissario *ad acta*, in virtù della deliberazione governativa siano state «sostanzialmente limitate se non addirittura svuotate»”.

Il suesposto principio è stato successivamente confermato da codesta ecc.ma Corte nella sentenza n. 78/2011, nella quale si è enunciato che “l'operato del Commissario *ad acta*, incaricato dell'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario previamente concordato tra lo Stato e la Regione interessata, sopraggiunge all'esito di una persistente inerzia degli organi regionali, essendosi questi ultimi sottratti — malgrado il carattere vincolante (art. 1, comma 796, lettera b), della Legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007») dell'accordo concluso dal Presidente della Regione — ad un'attività che pure è imposta dalle esigenze della finanza pubblica.

È dunque, proprio tale dato — in uno con la constatazione che l'esercizio del potere sostitutivo è, nella specie, imposto dalla necessità di assicurare la tutela dell'unità economica della Repubblica, oltre che dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti un diritto fondamentale (art. 32 Cost.), qual è quello alla salute — a legittimare la conclusione secondo cui le funzioni amministrative del commissario, ovviamente fino all'esaurimento dei suoi compiti di attuazione del piano di rientro, devono essere poste al riparo da ogni interferenza degli organi regionali, senza che possa essere evocato il rischio di fare di esso l'unico soggetto cui spetti di provvedere per il superamento della situazione di emergenza sanitaria in ambito regionale”.

Nella sentenza da ultimo citata si è, peraltro, affermato che la disposizione legislativa regionale è illegittima anche qualora “non sia ravvisabile un diretto contrasto con i poteri del commissario”, ma ricorra comunque “una situazione di interferenza sulle funzioni commissariali, idonea ad integrare la violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost.”.

Dunque, la disposizione della Legge regionale impugnata con il presente motivo di ricorso che, nelle more del completamento del Policlinico Universitario, distribuisce nelle strutture pubbliche e private della provincia di Caserta i posti letto programmati, pari a 500, secondo quanto previsto dal decreto del Commissario *ad acta* n. 49/2012, configura una diretta ingerenza nell'esercizio dei poteri commissariali tra i quali rientra, ai sensi della delibera del Consiglio dei Ministri del 23 aprile 2010, il “Riassetto della rete ospedaliera e territoriale, con adeguati interventi per la dismissione/riconversione/riorganizzazione dei presidi non in grado di assicurare adeguati profili di efficienza e di efficacia; analisi del fabbisogno e verifica dell'appropriatezza; ... conseguente modifica del vigente piano ospedaliero regionale in coerenza con il Piano di rientro”, violando così i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, comma 3, nonché l'art. 120 della Costituzione.

### 3) Illegittimità dell'art. 4, comma 5, della Legge regionale n. 27/2012, per violazione degli artt. 3 e 122 della Costituzione.

L'articolo 4, comma 5, della Legge regionale n. 27/2012, che, limitatamente all'ipotesi di “sospensione di un consigliere intervenuta ai sensi dell'articolo 15, comma 4-bis, della Legge 19 marzo 1990, n. 55, introdotto dall'articolo 1, comma 1, della Legge 18 gennaio 1992, n. 16 e dell'articolo 9 della Legge regionale 19 gennaio 2007, n. 1 e successive modifiche ed integrazioni, o per qualunque altra causa prevista dall'ordinamento”, disciplinata dall'art. 9 della



Legge elettorale regionale n. 4/2009, esclude l'applicazione della norma contenuta nell'art. 65, (4) comma 1, del D. Lgs. n. 267/2000 — la quale prevede l'incompatibilità alla carica di consigliere regionale di tutti coloro che ricoprono la carica di presidente e assessore provinciale, nonché di sindaco e assessore dei Comuni compresi nel territorio della Regione — contrasta con il principio di ragionevolezza e di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione.

In proposito si osserva che, come noto, le cause di ineleggibilità e quelle di incompatibilità introducono limitazioni al diritto di elettorato passivo per il quale, secondo la giurisprudenza costituzionale, sussiste un'esigenza di tendenziale uniformità sul piano nazionale, essendo l'adozione di discipline regionali differenziate subordinata alla presenza di particolari situazioni ambientali che giustifichino normative autonome (sentenza n. 288 del 2007, che ha richiamato le sentenze n. 235 del 1988, n. 20 del 1985, n. 171 del 1984, n. 26 del 1965 e n. 105 del 1957).

La "disapplicazione" della causa di incompatibilità per i consiglieri regionali supplenti — prevista dalla norma impugnata — è priva di ragionevole giustificazione e introduce un'ingiustificata disparità di trattamento rispetto ai consiglieri proclamati eletti dall'ufficio elettorale.

Non si comprende, infatti, per quale plausibile ragione una causa di incompatibilità che vale per il consigliere sospeso dalla carica non dovrebbe essere operante anche per consigliere chiamato a sostituirlo tanto più che il supplente, qualora sopravvenga la decadenza, potrebbe anche surrogarsi definitivamente al consigliere sostituito.

La disposizione in esame appare, quindi, incostituzionale, poiché, come codesta ecc.ma Corte ha già avuto modo di affermare, "il principio di ragionevolezza opera con particolare rigore nella materia elettorale (sentenza n. 376 del 2004), dall'altro, non di meno, occorre ricordare che, in primo luogo, sussiste un'esigenza di tendenziale uniformità sul piano nazionale della disciplina dell'elettorato passivo (così la citata sentenza), e, in secondo luogo, che la costante giurisprudenza costituzionale ha subordinato la possibilità di introdurre discipline regionali differenziate, rispetto a quella nazionale, solo in presenza di particolari situazioni ambientali che giustifichino normative autonome (da ultimo, sentenza n. 143 del 2010)" (Corte cost., 23 luglio 2010, n. 283).

Le discipline regionali sull'incompatibilità in ambito elettorale, pertanto, "possono considerarsi legittime, sul piano costituzionale, solo se trovano ragionevole fondamento in situazioni idonee a giustificare il peculiare trattamento riconosciuto dalle relative disposizioni" (sentenza n. 143 del 2010).

Inoltre, la disapplicazione della causa di incompatibilità prevista dalla citata disposizione statale viola l'art. 122, primo comma, della Costituzione che, nel conferire alla Regione il potere legislativo in materia di "casi di ineleggibilità e di incompatibilità", nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dallo Stato, implicitamente riconosce la vigenza — nelle more dell'esercizio da parte della Regione della potestà legislativa di cui all'art. 122 ed in forza del principio di continuità — della generale disciplina in materia di incompatibilità dettata dalla Legge n. 154/1981 (cfr. Cass. civ., Sezioni Unite, sent. n. 16898 del 25-07-2006; Cass. Sez. I, sent. n. 16218 del 23-07-2007), conforme al quadro costituzionale in vigore all'epoca della sua emanazione ed espressamente esclusa dall'abrogazione di cui all'art. 274, comma 1, lettera 1), D.Lgs. n. 267 del 2000, recante il T.U. degli enti locali.

*P.Q.M.*

*Si chiede che codesta ecc.ma Corte Costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimi gli articoli 2 comma 4, 4 commi 3 e 5, della L. 9 agosto 2012 n. 27, per le motivazioni indicate nel ricorso, con le conseguenti statuizioni.*

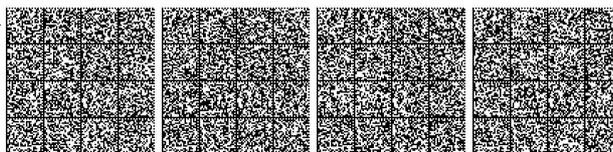
*Con l'originale notificato del ricorso si depositerà estratto della delibera del Consiglio dei ministri in data 4 ottobre 2012 con l'allegata relazione del Ministro per i rapporti con le Regioni.*

Roma, 11 ottobre 2012

*L'Avvocato dello Stato: FEDELI*

12C0470

(4) L'articolo corrisponde all'art. 4, L. 23 aprile 1981, n. 154.



## N. 167

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 22 ottobre 2012*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Sanità pubblica - Norme della Regione Molise - Attuazione del piano di rientro dal disavanzo regionale nel settore sanitario - Esercizio, nel relativo periodo, delle funzioni previste dagli artt. 3, commi 1 e 2, 67, commi 1 e 2, 68 e 69 della legge regionale n. 2 del 2012 (potestà di impartire direttive all'ASREM, proposta di riordino e rideterminazione dei distretti dell'unità sanitaria locale, controllo su alcuni atti del Direttore Generale ASREM, verifica della congruità con il fabbisogno di assistenza per le strutture che richiedono l'accredimento) - Attribuzione al Commissario *ad acta* nominato (nella persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore*) ai sensi dell'art. 4 del decreto-legge n. 159 del 2007 - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con l'attribuzione delle medesime funzioni al nuovo Commissario *ad acta* nominato dal Consiglio dei ministri, con delibera 7 giugno 2012, nell'esercizio dei poteri sostitutivi previsti dall'art. 2, comma 84, della legge n. 191 del 2009 - Incidenza sulla potestà legislativa dello Stato in materia di coordinamento della finanza pubblica - Interferenza con le funzioni esercitate dallo Stato in via sostitutiva.**

- Legge della Regione Molise 7 agosto 2012, n. 16, art. 6, aggiuntivo dell'art. 69-*bis* alla legge regionale 26 gennaio 2012, n. 2.
- Costituzione, art. 117, comma terzo, e 120, comma secondo; delibera del Consiglio dei ministri 7 giugno 2012.

Ricorso per la Presidenza del Consiglio dei ministri, (C.F. 80188230587), in persona del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato (C.F. 80224030587 - fax. n. 0696514000 ed indirizzo P.E.C. per il ricevimento degli atti [ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it](mailto:ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it)), presso i cui Uffici è domiciliato in Roma alla Via dei Portoghesi n. 12, ricorrente;

Contro la Regione Molise, in persona del Presidente della Giunta Regionale attualmente in carica, resistente per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 6 della Legge della Regione Molise 7 agosto 2012 n. 16, recante "Modifiche alla legge regionale 26 gennaio 2012, n. 2 (Legge Finanziaria Regionale 2012)", pubblicata nel B.U. Molise 16 agosto 2012, n. 19.

Con la legge n. 16 del 7 agosto 2012 la Regione Molise ha apportato modifiche alla legge regionale 26 gennaio 2012 n. 2 (Legge Finanziaria Regionale 2012). In particolare, l'art. 6 della predetta legge regionale n. 16/2012, aggiunge, dopo l'art. 69 della l.r. n. 2/2012, l'art. 69-*bis* il quale stabilisce che nel periodo di attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario l'esercizio delle funzioni previste dall'art. 3, commi 1 e 2, dall'art. 67, dall'art. 68 e dall'art. 69 di detta legge regionale n. 2 del 2012, sia attribuito al Commissario *ad acta* nominato ai sensi dell'art. 4 del decreto legge 1° ottobre 2007, n. 159 (convertito, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 2007, n. 222), vale a dire al Presidente *pro tempore* della Regione Molise, nominato Commissario *ad acta* dal Consiglio dei Ministri con delibera del 20 gennaio 2012.

L'art. 6 della l.r. Molise n. 16/2012 si presta a censure di illegittimità costituzionale per il seguente motivo di

## DIRITTO

*Violazione dell'art. 120 Cost., nonché dei principi fondamentali in materia di coordinamento della funzione pubblica di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., cui sono riconducibili le norme riguardanti la disciplina dei piani di rientro dal disavanzo sanitario.*

Interessa premettere che le disposizioni contenute nell'art. 3, comma 1 e 2, nell'art. 67, nell'art. 68 e nell'art. 69 della legge regionale n. 2 del 2012 sono state impugnate con ricorso a codesta Ecc.ma Corte in base a delibera del Consiglio dei ministri del 23 marzo 2012, in quanto gli interventi con esse previste interferiscono con le funzioni espletate dal Commissario *ad acta*, in violazione dell'art. 120 Cost.

Ad una prima lettura potrebbe sembrare che con l'art. 6 della L.R. n. 16/2012 la regione abbia inteso uniformarsi alle censure formulate con tale ricorso, perché attribuisce le funzioni previste dalle citate disposizioni al Commissario *ad acta* nominato ai sensi dell'art. 4 del decreto legge n. 159/2007, e cioè al Presidente *pro tempore* della Regione Molise, nominato Commissario *ad acta* dal Consiglio dei Ministri con delibera del 20 gennaio 2012. In realtà la citata disposizione incorre negli stessi vizi contestati con il precedente ricorso, in considerazione delle sopravvenute modifiche del quadro normativo della materia.



Al riguardo si ritiene opportuno premettere che la Regione Molise, per la quale è stata verificata una situazione di disavanzo nel settore sanitario che ha generato uno squilibrio economico-finanziario tale da compromettere l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza, ha stipulato il 30 marzo 2007 un accordo con i Ministri della Salute e dell'Economia e delle Finanze, comprensivo del Piano di rientro dal disavanzo sanitario, che prevede una serie di interventi da attivare nell'arco del triennio 2007-2009 finalizzati a ristabilire l'equilibrio economico e finanziario della Regione nel rispetto dei livelli assistenziali di assistenza, ai sensi dell'art. 1 comma 180, della legge 311 del 2004 (legge finanziaria 2005).

La Regione Molise, non avendo realizzato gli obiettivi previsti dal Piano di rientro nei tempi e nelle dimensioni di cui all'art. 1, comma 180, della legge n. 311/04, nonché dall'intesa Stato — Regioni del 23 marzo 2005, e dai successivi interventi legislativi in materia, è stata commissariata ai sensi dell'art. 4 del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, in attuazione dell'art. 120 della Costituzione, nei modi e nei termini di cui all'art. 8, comma 1, della legge n. 131 /2003.

Nella riunione del 24 luglio 2009, il Consiglio dei ministri ha deliberato la nomina del Presidente della Regione *pro tempore* quale Commissario *ad acta* per la realizzazione del vigente piano di rientro dai disavanzi nel settore sanitario della Regione Molise.

Nella successiva riunione del 20 gennaio 2012 il Consiglio dei Ministri ha confermato la nomina del Presidente della Regione *pro tempore* quale Commissario *ad acta* per l'attuazione del Piano di rientro e dei successivi Programmi operativi, conferendo al medesimo l'incarico di provvedere a realizzare determinati interventi prioritari.

Occorre peraltro considerare che l'art. 2, comma 84, della legge n. 191 del 2009 ha previsto che “Qualora il presidente della regione, nominato Commissario *ad acta* per la redazione e l'attuazione del piano ai sensi dei commi 79 o 83, non adempia in tutto o in parte all'obbligo di redazione del piano o agli obblighi, anche temporali, derivanti dal piano stesso, indipendentemente dalle ragioni dell'inadempimento, il Consiglio dei Ministri, in attuazione dell'articolo 120 della Costituzione, adotta tutti gli atti necessari ai fini della predisposizione del piano di rientro e della sua attuazione. Nei casi di riscontrata difficoltà in sede di verifica e monitoraggio nell'attuazione del piano, nei tempi o nella dimensione finanziaria ivi indicata, il Consiglio dei ministri, in attuazione dell'articolo 120 della Costituzione, sentita la regione interessata, nomina uno o più commissari *ad acta* di qualificate e comprovate professionalità ed esperienza in materia di gestione sanitaria per l'adozione e l'attuazione degli atti indicati nel piano e non realizzati”.

Con delibera del 20 luglio 2012, il Consiglio dei Ministri, tenuto conto degli esiti negativi emersi nella riunione di verifica del 3 aprile 2012, ha ritenuto non più procrastinabile la conclusione della procedura di cui alla norma sopra citata, ed ha pertanto nominato un nuovo Commissario *ad acta* per l'adozione e l'attuazione degli obiettivi prioritari del piano di rientro e dei successivi programmi operativi non compiutamente realizzati dal Presidente della Giunta *pro tempore* in funzione di Commissario *ad acta*. Tale provvedimento è stato adottato nell'esercizio delle potestà previste dall'art. 120, secondo comma, Cost., ed in attuazione di norme di principio riconducibili alla materia del “coordinamento della finanza pubblica” ai sensi dell'art 117, terzo comma, Cost.

Pertanto, la norma qui impugnata incorre negli stessi vizi già dedotti con il precedente ricorso, perchè interviene nella disciplina adottata dallo Stato in base alle predette norme costituzionali ed attribuisce la competenza in materia al Commissario *ad acta* designato ai sensi dell'art. 4 del D.L. n. 159 del 1° ottobre 2007, senza tener conto della delibera del Consiglio dei Ministri del 7 giugno 2012, che ha attribuito tali funzioni al nuovo Commissario ai sensi del citato art. 2, comma 84, della legge n. 191/2009.

Codesta Corte costituzionale ha già avuto modo di pronunciarsi in materia di piani di rientro dal disavanzo sanitario e di gestione commissariale degli stessi. In particolare con la sentenza n. 100/2010 nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Campania 28 novembre 2008 n. 16 recante “Misure straordinarie di razionalizzazione e riqualificazione del sistema sanitario regionale per il rientro dal disavanzo”, ha affermato che una norma statale (*cf.* l'allora vigente articolo 1, comma 796, lettera *b*) della legge n. 296 del 2006) ha reso vincolanti, per le Regioni che li abbiano sottoscritti, gli interventi individuati negli atti di programmazione “necessari per il perseguimento dell'equilibrio economico, oggetto degli accordi di cui all'articolo 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, ivi compreso l'Accordo intercorso tra lo Stato e la Regione Campania”. Codesta Corte ha affermato, inoltre, che la suddetta norma statale, che assegna a tale Accordo carattere vincolante per le parti tra le quali è intervenuto, può essere qualificata come espressione di un principio fondamentale diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria e, dunque, espressione di un correlato principio di coordinamento della finanza pubblica.

Inoltre, con la sentenza n. 78/2011 codesta Corte ha evidenziato che l'operato del Commissario *ad acta*, incaricato dell'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario previamente concordato tra lo Stato e la Regione interessata, sopraggiunge all'esito di una persistente inerzia degli organi regionali, essendosi questi ultimi sottratti - malgrado il carattere vincolante dell'accordo concluso dal Presidente della Regione - ad un'attività che pure è imposta dalle esigenze della finanza pubblica (articolo 1, comma 796, lettera *b*), della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007»). È dunque tale dato - in uno con la constatazione che l'esercizio del potere sostitutivo è nella specie imposto dalla necessità di



assicurare la tutela dell'unità economica della Repubblica, oltre che dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti un diritto fondamentale qual è quello alla salute (articolo 32 Cost.) - a legittimare la conclusione secondo cui le funzioni amministrative del Commissario ad acta, ovviamente fino all'esaurimento dei suoi compiti di attuazione del piano di rientro, devono essere poste al riparo da ogni interferenza degli Organi regionali. Pertanto, qualora non sia ravvisabile un diretto contrasto con i poteri del commissario, ma ricorra comunque una situazione di interferenza sulle funzioni commissariali, tale situazione è idonea ad integrare la violazione dell'art. 120, secondo comma. Cost.

Da queste considerazioni di ordine generale si desume l'illegittimità della norma censurata per gli specifici motivi che di seguito si espongono:

a) Illegittimità dell'art. 6 della Regione Molise n. 16/2012, in relazione all'art. 3, comma 2 L.R. Molise n. 2/2012.

L'art. 6 della L. R. n. 16/2012 è illegittimo nella parte in cui trasferisce al Commissario ad acta ex d.l. n. 159/2007 le funzioni previste dai primi due commi dell'art. 3 della L. R. n. 2/2012.

Tali disposizioni prevedono che «1. Il Sistema Regione Molise, istituito ai sensi dell'articolo 7 della legge regionale 20 agosto 2010, n. 16 (Misure di razionalizzazione della spesa regionale), è costituito dalla Regione e dagli enti di cui alle allegate tabelle A1 e A2. La Giunta regionale provvede ad aggiornare gli elenchi. L'elenco aggiornato è pubblicato nel Bollettino ufficiale della Regione.

2. La Giunta regionale differenzia, in relazione alla tipologia degli enti, le forme della loro partecipazione e del loro contributo al Sistema, il potere d'indirizzo della Regione, nonché i rapporti finanziari, i poteri e le modalità di controllo, anche ispettivo, e di vigilanza. I compiti operativi e le attività gestionali riconducibili alle funzioni amministrative riservate alla Regione sono svolti, di norma, tramite gli enti di cui al comma 1, diversi dalla Regione, individuati, di volta in volta, con deliberazione della Giunta regionale, sulla base delle competenze attribuite. Le modalità di raccordo tra la Regione e gli enti di cui al comma 1, la puntuale individuazione dei compiti e delle attività affidate, la disciplina dell'effettivo esercizio e la relativa data di decorrenza sono stabilite con apposite convenzioni, predisposte secondo schemi approvati dalla Giunta regionale».

La norma censurata, attribuendo al commissario ex d.l. n. 159/2007 le predette funzioni, interferisce con le disposizioni contenute nella normativa statale che attribuiscono tali funzioni anche al nuovo Commissario ad acta oltre che al Presidente della Giunta *pro tempore*.

In sostanza, l'art. 3 della legge n. 2/2012, combinato con l'art. 6 in esame, riconosce al Commissario ad acta ex d.l. n. 159/2007 la potestà di impartire direttive all'Azienda sanitaria regionale del Molise (ASREM), senza considerare che, essendo stato nominato il nuovo Commissario ad acta per l'attuazione dal Piano di rientro, è compito di quest'ultimo commissario impartire direttive alla citata azienda sanitaria, secondo quanto emerge dal mandato commissariale di cui alla delibera del Consiglio dei Ministri del 7 giugno 2012. La disposizione regionale in esame in particolare contrasta con il par. A, del menzionato mandato commissariale, che fa riferimento all'adozione ed attuazione degli obiettivi prioritari dei piani di rientro e dei successivi programmi operativi non compiutamente realizzati dal precedente Commissario *ad acta*, tra cui sono compresi, ai sensi del punto 4 della precedente delibera del 20 gennaio 2012, l'incarico di realizzare il "completamento dell'assetto territoriale dell'ASREM, con il superamento di qualsiasi forma di articolazione gestionale basata sul sistema delle disciolte zone territoriali: adozione del nuovo atto aziendale, secondo i rilievi ministeriali, in coerenza con Programma Operativo 2011-2012 ed il nuovo Piano Sanitario regionale 2011-2013 da adottarsi, fra l'altro, con la previsione della definizione di un centro unico di responsabilità delle principali funzioni, quali la gestione contabile, la gestione del personale e gli acquisti».

b) Illegittimità dell'art. 6 della L. R. Molise n. 16/2012, in relazione all'art. 67, commi 1 e 2 L. R. Molise n. 2/2012

L'impugnato art. 6 è altresì illegittimo nella parte in cui trasferisce al Commissario ad acta ex d.l. n. 159/2007 le funzioni previste dall'art. 67 commi 1 e 2 della legge n. 2/2012 secondo cui "1. Primo periodo del comma 5 dell'articolo 3 della legge regionale 1 aprile 2005, n. 9 (Riordino del Servizio sanitario regionale) è sostituito dal seguente: "I distretti, individuati ai sensi dell'articolo 3-*quater* del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, costituiscono il livello in cui si realizza la gestione integrata tra servizi sanitari e socio-assistenziali.

2. Entro 60 giorni dall'entrata in vigore della presente legge la Giunta regionale presenta una proposta di riordino e rideterminazione dei distretti di cui al comma 1.»

Il predetto articolo, che attribuisce al precedente commissario il compito di intervenire sul riordino e sulla rideterminazione dei distretti dell'unità sanitaria locale, non tiene conto del fatto che, essendo stato nominato il nuovo Commissario ad acta per l'attuazione del Piano di rientro, è compito di quest'ultimo Commissario provvedere alla riorganizzazione sanitaria, secondo quanto emerge dallo stesso mandato commissariale di cui alla delibera del Consiglio dei



Ministri del 7 giugno 2012. La disposizione regionale in esame in particolare contrasta con il par. A, che fa riferimento tra l'altro, a quanto previsto al punto 3 della precedente delibera del 20 gennaio 2012 che attribuisce al Commissario ad acta l'incarico di provvedere a realizzare il riassetto della rete ospedaliera e territoriale.

c) Illegittimità dell'art. 6 della L. R. n. 16/2012, in riferimento all'art. 68 L. R. Molise n. 2/2012.

Il censurato art. 6 è parimenti illegittimo laddove attribuisce al precedente Commissario ad acta i compiti previsti dall'art. 68 della L. R. Molise che così dispone: "All'articolo 31 della legge regionale 22 febbraio 2010, n. 8 (Disciplina sull'assetto programmatorio, contabile, gestionale e di controllo dell'Azienda sanitaria regionale del Molise - Abrogazione della legge regionale 14 maggio 1997, n. 12) sono apportate le seguenti modifiche:

a) al comma 2 e soppressa la lettera 1);

b) la lettera a) del comma 8 è sostituita dalla seguente "a) l'apposizione del visto di congruità di cui all'articolo 32;"

A tal proposito giova rappresentare che il predetto art. 68 si è esposto a censure di incostituzionalità per contrasto con quanto stabilito da codesta Corte Costituzionale con sentenza del 07.03.2011 n. 78. Tale sentenza, infatti, ha dichiarato l'incostituzionalità dell'intero comma 2 dell'art. 31 della legge regionale n. 8/2010 (che attribuiva alla Giunta regionale il controllo su tutti gli atti del Direttore Generale ASREM), nella parte in cui non escludeva dall'ambito della sua operatività le funzioni e le attività del Commissario ad acta nominato dal Governo per l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo regionale in materia sanitaria.

Orbene, l'art. 68, comma 1, lettera a), della legge n. 2/2012 ha modificato solo parzialmente il suddetto comma 2, dell'art. 31 della legge regionale n. 8/2010, presupponendo la vigenza delle restanti disposizioni, dichiarate costituzionalmente illegittime con la citata sentenza.

L'art. 6 della legge n. 16/2012 non supera i problemi di costituzionalità, ma ne genera altri, perché attribuendo le funzioni di cui trattasi al Commissario ad acta designato ex d.l. n. 159/2007, non considera le sopravvenute disposizioni contenute nella delibera P.C.M. 7 giugno 2012 che ha attribuito le funzioni di cui trattasi al nuovo commissario.

d) Illegittimità dell'art. 6 della L. R. n. 16/2012, con riferimento all'art. 69 della L. R. Molise n. 2/2012

La norma qui censurata attribuisce al Commissario *ad acta* ex d.l. n. 159/2007 le funzioni previste dall'art. 69 della legge regionale n. 2/2012 secondo cui "Il comma 5 dell'articolo 7 della legge regionale 24 giugno 2008, n. 18 (Norme regionali in materia di autorizzazione alla realizzazione di strutture ed all'esercizio di attività sanitarie e socio-sanitarie, accreditamento istituzionale e accordi contrattuali delle strutture sanitarie e sociosanitarie pubbliche e private) è sostituito dal seguente: "5. Per le strutture che richiedono l'accreditamento, la verifica della congruità con il fabbisogno di assistenza secondo le funzioni sanitarie e sociosanitarie individuate dalla programmazione sanitaria regionale è effettuata dal C.R.A.S.S. o dall'organo competente istituito da apposito provvedimento di Giunta regionale, entro novanta giorni dalla presentazione della domanda".

L'impugnato art. 6 non tiene conto del fatto che, essendo stato nominato il nuovo Commissario per l'attuazione del piano di rientro, tale materia rientra tra i compiti del suddetto Commissario *ad acta*, secondo quanto emerge dallo stesso mandato commissariale di cui alla delibera del Consiglio dei Ministri del 7 giugno 2012 che fa riferimento tra l'altro, ai compiti già previsti dal Par. A, n. 5, e 7 e par. C del precedente mandato commissariale del 20 gennaio 2012.

Per tutte le predette ragioni la norma in esame è costituzionalmente illegittima perché incide sulla potestà legislativa dello Stato in materia di coordinamento della finanza pubblica ed interferisce con le funzioni esercitate dallo Stato ai sensi dell'art. 120 Cost.

*P.Q.M.*

*Si conclude affinché sia dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 6 della Regione Molise 7 agosto 2012, n. 16 pubblicata nel B.U. Molise del 16 agosto 2012, n. 19 per violazione dell'art. 117, comma 3 Cost. e dall'art. 120, comma 2, Cost.*

*Si depositano copia della delibera di impugnazione del Consiglio dei ministri in data 4 ottobre 2012 con allegata relazione di sintesi; copia della legge impugnata; copia della delibera del P.C.M. del 7 giugno 2012.*

Roma, 10 ottobre 2012

*L'Avvocato dello Stato: GUIDA*



N. 284

*Ordinanza del 29 maggio 2012 emessa dal Tribunale di Terni nel procedimento penale a carico di G.P. e G.P.*

**Processo penale - Sospensione del procedimento per incapacità dell'imputato - Disciplina - Applicabilità della modalità previste con riferimento agli imputati che si trovino nell'impossibilità assoluta di comparire per qualsiasi infermità - Preclusione - Violazione dei principi di ragionevolezza, di buon andamento della pubblica amministrazione, della ragionevole durata del processo.**

- Codice di procedura penale, artt. 70 e 71.
- Costituzione, artt. 3, 97 e 111, comma secondo.

## IL TRIBUNALE

Esaminati gli atti del procedimento penale n. 3153/2005 R.G. della Procura della Repubblica (n. 290/2011 R.G. del Tribunale) a carico di G.P., nato a Pozzuolo Martesana il 20 gennaio 1925, e di G.P., nata ad Avellino il 24 febbraio 1964;

### *Ritenuto in fatto*

Gli imputati suddetti sono stati rinviati al giudizio di questo Tribunale per rispondere di gravi reati ma alla prima udienza, quella del 29 marzo 2011, veniva presentata istanza di rinvio dalla difesa dell'imputato G. per un legittimo impedimento a comparire a causa di gravi condizioni di salute: il predetto — come certificato dal direttore della Struttura Complessa di Cardiologia dell'Ospedale di Terni, prof. B., — dimesso il 20 gennaio precedente, ed affetto da gravi patologie, in particolare da scompenso cardiaco congestizio, risultava «confinato nella propria residenza» con una vita quotidiana svolta tra riposo a letto e in poltrona e con qualche deambulazione domestica di breve durata, con previsione di nessun miglioramento per un periodo di almeno sei mesi.

Il P.M. a fronte di tale certificato non si opponeva al rinvio, come pure le parti civili: così testualmente dal verbale di udienza: «Il P.M. prende atto dell'istanza e non si oppone al rinvio. Le parti civili nulla agguinano».

Il processo veniva rinviato all'udienza del 25 ottobre 2011 ma in tale udienza veniva chiesto ulteriore rinvio allegando altro certificato medico, datato 18 ottobre 2011, sempre a firma del prof. B., con il quale si attestava che dopo un primo periodo di apparente miglioramento il G. era di nuovo peggiorato.

Questa volta il Tribunale, a fronte della opposizione del P.M., basata sulla asserita genericità del certificato, pure rinviando il dibattimento al 7 febbraio successivo, incaricava il dott. L.C., medico legale e professore della Università degli Studi di Perugia presso la sede di Terni, di accertare se le condizioni dell'imputato fossero tali da impedirgli di essere presente in udienza.

Il prof. C., con relazione del 21 novembre 2011, dopo avere visitato l'imputato, concludeva affermando che le condizioni del medesimo erano obiettivamente molto gravi, tali da integrare un impedimento fisico alla partecipazione all'udienza ma particolare, nel senso che — così testualmente — «... In un simile contesto clinico il trasferimento dell'imputato sarebbe infatti possibile mediante l'utilizzo di un'autoambulanza attrezzata per l'emergenza urgenza, mentre la sua partecipazione al dibattimento sarebbe altrimenti possibile con l'assistenza medicospecialistica (cardiologica) in loco» al fine — come chiarito nella stessa relazione — «... di affrontare tempestivamente l'improvviso verificarsi di eventuali manifestazioni di scompenso cardiaco».

Il Tribunale, all'udienza del 7 febbraio, dopo avere dato lettura della relazione del prof. C., nella opposizione del P.M. e delle parti civili che escludevano che la necessità di un'autoambulanza e di uno specialista costantemente vicino all'imputato in udienza costituissero un reale impedimento, disponeva il rinvio del processo all'udienza odierna (29 maggio 2011) ritenendo che le condizioni accertate dal prof. C. non consentissero comunque, stante le particolari condizioni meteorologiche e dei trasporti di quel giorno (era il giorno in cui tutta l'Italia risultava praticamente bloccata per la neve), la comparizione dell'imputato.

Alla udienza odierna la difesa del G. ha formulato ulteriore istanza di rinvio allegando un peggioramento delle condizioni di salute dell'imputato, tanto da avere reso necessario il suo ricovero presso la struttura cardiologica dell'Ospe-



dale di Terni, così come attestato dal certificato a firma del prof. B. direttore della struttura: «Il paziente, ricoveratosi presso il reparto di Cardiologia degenza, in data 24 maggio 2012, si è presentato con un quadro clinico riferibile ad uno scompenso cardiaco ventricolare, con prevalenza di reperti connessi con la congestione venosa sistemica e polmonare. L'ecocardiogramma mostra disfunzione sistolica di grado intermedio (Frazione di eiezione = 40%).

Anche il ventricolo destro è coinvolto come si evince dalla insufficienza tricuspидale, dalla ipertensione polmonare e dalla dilatazione della vena cava inferiore. È stata subito impostata una terapia complessa volta alla eliminazione della ritenzione generalizzata di liquidi, in associazione con trattamento diretto alle vane patologie associate, come, ad esempio: il diabete mellito, l'ipertensione arteriosa e la insufficienza renale».

Avendo il P.M. e le parti civili contestato a fronte di tale quadro clinico la sussistenza di un legittimo impedimento, anche perché il certificato recante la data del 25 maggio 2012 non escludeva che il paziente potesse essere stato dimesso nel frattempo, questo Tribunale ha disposto un controllo immediato presso l'Ospedale tramite il presidio di Polizia. Alle ore 11,55 è pervenuta la risposta: G.P. risulta ancora ricoverato alla data odierna per diagnosi e cura.

A questo punto, stante l'opposizione del P.M. e delle parti civili al rinvio del dibattimento per legittimo impedimento dell'imputato, il Tribunale ha pronunciato la presente ordinanza.

### *Considerato in diritto*

Il Tribunale non ha ragione di dubitare né della attendibilità di quanto riportato nei certificati medici e nella relazione sopra ricordati né, stante la loro professionalità ed esperienza, delle valutazioni espresse dai professori che li hanno sottoscritti circa la obiettiva gravità delle condizioni dell'imputato G.

Nonostante l'età non trascurabile (ben 87 anni) non si tratta semplicemente di «una situazione patologica cronica legata all'età» che di per sé sola non costituisce secondo la Suprema Corte (così sentenza 3 novembre 2011, n. 1371) legittimo impedimento a comparire, ma di una situazione acuta, seppure caratterizzata da fasi alterne, suscettibile di rendere addirittura pericolosa per la vita dell'imputato la partecipazione all'udienza alla quale ha comunque diritto. E del resto il fatto che il P.M., ed anche le parti civili in verità, non si siano opposti all'udienza del 29 marzo 2011 al rinvio per legittimo impedimento pure a fronte di una condizione patologica certo meno grave di quella attuale, conferma la obiettiva gravità della condizione di salute del G., che caso mai è andata chiaramente peggiorando, certo favorita anche dall'avanzare dell'età.

Ora, il Tribunale ritiene che alla data odierna è configurabile un legittimo impedimento e che non sia possibile formulare, neanche con approssimazione, una prognosi di miglioramento tale da consentire di individuare fin da ora una data per celebrare il dibattimento, cosicché, considerato anche che in considerazione della complessità della vicenda nessuna delle parti ha sollecitato lo stralcio della posizione dell'imputato G., il Tribunale si vedrebbe costretto a disporre il rinvio ad una udienza prossima, senza alcuna certezza di poter davvero celebrare il dibattimento, con evidente disagio e disservizio non solo delle parti del presente processo ma anche del servizio giustizia in generale dal momento che il riservare una udienza al presente processo, sottrae ovviamente la possibilità di celebrare nel medesimo giorno altri processi che pure potrebbero trovare svolgimento.

La soluzione ragionevole sarebbe quella di operare in conformità agli artt. 70 e 71 c.p.p..

Il tenore letterale della norma, pure tenendo conto della interpretazione prospettata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 39 del 2004, non consente però di applicare tale disciplina a situazioni di impedimento determinate da infermità fisica e non psichica, cosicché, allo stato attuale della normativa il Tribunale non potrebbe che disporre rinvio di volta in volta, senza procedere alla sospensione del procedimento e riconvocando tutte le parti con gli inconvenienti sul servizio giustizia sopra rappresentati.

Il Tribunale ritiene allora che la normativa suddetta possa contrastare con l'art. 111 della Costituzione nella parte in cui (secondo comma, ultima parte) pone come principio di valore costituzionale anche quello della ragionevole durata del processo.

La durata ragionevole del processo significa infatti possibilità di pervenire in un tempo ragionevole ad una definizione quando sussistono appunto le condizioni per lo svolgimento del processo, senza che si possa — al contrario — osservare che la sospensione del procedimento disposta dall'art. 71 determini addirittura l'effetto opposto dal momento che si tratta appunto di una sospensione, di un segmento temporale che non può essere considerato parte del processo e che vale a porre una scansione temporale chiara, predeterminata, tale da consentire a tutti i protagonisti di organizzare la propria attività in modo ordinato, senza ripetuti ed inutili tentativi di udienza.



Ma sotto questo profilo la normativa suddetta sembra contrastare anche con l'art. 97 della Costituzione, dovendo il concetto di organizzazione essere inteso in modo funzionale ed essendo evidente che gli inconvenienti descritti (che trovano ragione nella attuale impossibilità di operare in conformità agli artt. 70 e 71 c.p.p. nel caso in esame) finiscono con il nuocere non soltanto al singolo processo ma all'attività del servizio giustizia in generale. Donde anche il contrasto di tale normativa con il principio immanente di ragionevolezza.

Il Tribunale non ignora che con sentenza n. 354 del 1996 la Corte costituzionale ha già ritenuto infondata una questione di legittimità costituzionale diretta ad equiparare la impossibilità a comparire per impedimento fisico alla incapacità psichica ma tale questione era stata sollevata con riferimento ad altre norme, per assicurare il diritto di autodifesa, non certamente con riferimento al principio di ragionevole durata del processo (introdotto nella Costituzione in epoca successiva alla pronuncia della Corte) né con riferimento all'art. 97 o più in generale al principio di ragionevolezza.

Per questi motivi il Tribunale ritiene di poter riproporre la questione in quanto certamente rilevante ai fini del processo, concernendo il diritto dell'imputato ad essere presente in udienza, e non manifestamente infondata per le ragioni svolte.

*P. Q. M.*

*Dichiara attualmente il legittimo impedimento dell'imputato G.P. ad essere presente in udienza e sospende il corso del termine di prescrizione;*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 70 e 71 c.p.p. per contrasto con l'art. 111, secondo comma ultima parte, 97 e 3 della Costituzione nella parte in cui non consentono di applicare le modalità in essi previste anche relativamente agli imputati che si trovino nella impossibilità assoluta di comparire per qualsiasi infermità;*

*Sospende il presente procedimento ed ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*Dispone che a cura della Cancelleria la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Così deciso in Terni il 29 maggio 2012

*Il Presidente: ZANETTI*

12C0496

N. 285

*Ordinanza del 14 settembre 2012 emessa dalla Corte di cassazione nei procedimenti civili riuniti promossi da Coldereiser Srl e Perathoner Erich contro la Provincia autonoma di Bolzano ed altri*

**Espropriazione per pubblica utilità - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Indennità di esproprio per i suoli agricoli e per i suoli non edificabili - Determinazione secondo la media tra il valore minimo e massimo attribuito all'area quale terreno agricolo considerato libero da vincoli di contratti agrari, secondo il tipo di coltura in atto al momento dell'emanazione del decreto di cui all'art. 5 - Violazione del principio di uguaglianza per l'adozione di un criterio di valutazione deterioro rispetto a quello del valore reale del bene - Lesione del principio del giusto indennizzo in caso di espropriazione - Violazione di obblighi internazionali dichiarati dalla CEDU - Richiamo all'ordinanza della Corte costituzionale n. 181/2011.**

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 15 aprile 1991, n. 10, art. 8, comma 3, sostituito dall'art. 38, comma 7-bis, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 10 giugno 2008, n. 4.
- Costituzione, artt. 3, 42, comma terzo, 117, primo comma, in relazione all'art. 1 del Primo Protocollo addizionale della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.



## LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

Ha pronunciato la seguente ordinanza interlocutoria sul ricorso 544-2006 proposto da Coldereiser S.r.l. (c.f. 00192190213), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, elettivamente domiciliata in Roma, Via Asiago 8 - int. 2, presso l'avvocato Villani Ludovico Ferdinando, che la rappresenta e difende unitamente agli avvocati Bauer Maximilian Walther, Kollensperger Hans Jurgen, giusta procura a margine del ricorso, ricorrente;

Contro Provincia autonoma di Bolzano-Alto Adige, Perathoner Erich, Comune di Santa Cristina Valgardena;

Intimati sul ricorso 4976-2006 proposto da Perathoner Erich (c.f. PRTRCH66H12B150L), elettivamente domiciliato in Roma, Via Federico Confalonieri 5, presso l'avvocato Manzi Luigi, che lo rappresenta e difende unitamente all'avvocato Vescoli Michael, giusta procura a margine del controricorso e ricorso incidentale;

Controricorrente e ricorrente incidentale contro Coldereiser S.r.l., intimata, avverso la sentenza n. 73/2005 della Corte d'Appello di Trento - Sezione distaccata di Bolzano, depositata il 22 marzo 2005;

Udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza dell'11 giugno 2012 dal consigliere dott. Magda Cristiano;

Udito, per la ricorrente, l'avvocato L.F. Villani che ha chiesto l'accoglimento del ricorso principale, rigetto del ricorso incidentale;

Udito, per il controricorrente e ricorrente incidentale, l'avvocato E. Coglitore, con delega, che ha chiesto l'accoglimento del ricorso incidentale, rigetto del ricorso principale;

Udito il P.M., in persona del Sostituto Procuratore generale dott. Carlo Destro che ha concluso per il rigetto del ricorso principale, assorbito il ricorso incidentale.

## IN FATTO

La Corte d'Appello di Trento, sezione distaccata di Bolzano, con sentenza del 22 marzo 2005, decidendo nel giudizio di opposizione alla stima proposta da Erich Perathoner nei confronti della Colderaiser S.r.l., ha liquidato in € 42.151,20 l'indennità dovuta dalla convenuta all'attore per l'imposizione di una servitù di pista da sci su un terreno di 16.212 mq. di sua proprietà, sito nel territorio di Santa Cristina Valgardena, ed in € 648,48 annui quella dovutagli a titolo di risarcimento per le perdite di raccolto passate e future.

La Corte territoriale ha affermato che doveva farsi applicazione dell'art. 9 della legge provinciale n. 6 del 1981, non abrogata, ma solo modificata, per effetti marginali, dai commi 1 e 2 dell'art. 10 della legge provinciale n. 10 del 1991 e che l'indennità andava pertanto liquidata in misura pari al 10% del valore del terreno; ha quindi ritenuto che detto valore andasse determinato alla stregua dei criteri di classificazione emergenti dall'art. 8 della legge provinciale n. 10 del 1991 e che, trattandosi di suolo destinato a insediamento produttivo, l'indennità dovesse essere rapportata al valore di mercato dell'immobile, che ha stimato in € 26 al mq.

La sentenza è stata impugnata da Colderaiser S.r.l. con ricorso per cassazione affidato a tre motivi, ed illustrato da memoria, cui il Perathoner ha resistito con controricorso, proponendo al contempo ricorso incidentale condizionato.

Con il primo motivo, la ricorrente principale, denunciando violazione e/o falsa applicazione dell'art. 10 della L.P. Bolzano n. 10/91, contesta che potesse nella specie farsi applicazione dell'art. 9 della legge provinciale n. 6 del 1981, che determina in una percentuale fissa la diminuzione del valore dell'immobile soggetto a servitù di pista da sci, anziché del citato articolo 10 della legge provinciale n. 10/91, che prevede che detta percentuale debba essere stabilita dall'apposita commissione istituita ai sensi dell'art. 11 della legge medesima. Rileva che la commissione aveva ritenuto la perdita di valore del terreno di proprietà del Perathoner pari al 7% e sostiene che tale misura doveva restare invariata.

Con il secondo motivo, la ricorrente, denunciando violazione e falsa applicazione degli artt. 8 e 10 della legge provinciale Bolzano e dell'art. 5-bis della legge n. 359/92, nonché vizio di motivazione, dopo aver mosso numerose critiche alla relazione del ctu incaricato di stimare il fondo, osserva:

che il terreno per cui è causa, alla data di emissione del decreto di asservimento, era sito in zona "verde alpino", ad altitudine superiore ai 1600 m. s.l.m, e perciò soggetto a vincolo generale di inedificabilità, ai sensi dell'art. 1, legge provinciale n. 16/1970, come modificato dall'art. 1 della legge provinciale n. 23/87, sicché non poteva che essere valutato come terreno agricolo;



che la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 80 del 1996, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, 1° comma, della legge della provincia di Bolzano n. 10/91 nella parte in cui determina l'indennità di espropriazione con criterio non adeguato alla distinzione, introdotta dall'art. 5-bis della legge n. 359/92, fra terreni edificabili e terreni agricoli o non edificabili;

che pertanto la Corte territoriale avrebbe dovuto tenere conto della predetta distinzione e stimare il terreno tenendo conto della sua classificazione agricola.

Con il terzo motivo, Coldaraiser lamenta, infine, che nel dispositivo della sentenza l'indennità annuale dovuta al Perathoner sia stata determinata in € 648,48, in contrasto con quanto affermato nella motivazione, laddove il giudice aveva determinato detta indennità in € 486,36.

Con l'unico motivo di ricorso incidentale condizionato, il Perathoner denuncia violazione dell'art. 10 della legge provinciale n. 10/91, rilevando che, nell'ipotesi in cui l'art. 9 della legge provinciale n. 6 del 1981 dovesse ritenersi effettivamente abrogato dalla citata legge n. 10/91, secondo quanto dedotto dalla ricorrente principale, la percentuale di riduzione del valore del fondo del 10% fissata dalla Corte territoriale risulterebbe palesemente inadeguata, atteso che il ctu l'ha determinata nella misura del 50%.

#### IN DIRITTO

Questa Corte dubita della legittimità costituzionale dell'art. 8 comma 3, legge della provincia di Bolzano n. 10/91, così come sostituito dall'art. 38, comma 7-bis, della legge provinciale n. 4 del 2008, applicabile al presente giudizio in virtù della disposizione transitoria di cui al successivo art. 43, comma 3 della medesima legge n. 4/08, la quale prevede l'applicabilità del citato art. 38, comma 7-bis a tutti i procedimenti espropriativi in corso, salvo che la determinazione dell'indennità sia divenuta definitiva per scadenza del termine per proporre opposizione ovvero per passaggio in giudicato della sentenza sull'opposizione, e dunque intende per procedimenti espropriativi in corso anche quelli in cui sia stato già emesso il decreto di esproprio (o di asservimento), ma la misura dell'indennità risulti, come nella specie, ancora controversa fra le parti.

Il comma 3 dell'art. 8 della legge provinciale n. 10/91, così come sostituito dal comma 7-bis dell'art. 38 della legge provinciale n. 4 del 2008, dispone che l'indennità di espropriazione per le aree non edificabili consiste nel giusto prezzo da attribuire, entro i valori minimi e massimi stabiliti dalla commissione di cui all'art. 11, all'area quale terreno agricolo considerato libero da vincoli di contratti agrari, secondo il tipo di coltura in atto al momento dell'emanazione del decreto di cui all'art. 5.

La predetta disposizione normativa, che all'evidenza non appare suscettibile di un'interpretazione diversa da quella letterale, stabilisce un criterio di determinazione delle indennità dei suoli non edificabili (nei quali devono ritenersi necessariamente compresi i suoli agricoli) siti nel territorio della provincia di Bolzano del tutto disancorato dal loro effettivo valore di mercato.

Invero, ancorché non possa escludersi che valore di mercato e valore agricolo minimo o massimo di tali categorie di immobili siano talvolta, in concreto, coincidenti, non v'è dubbio che assai spesso il primo valore risulti (anche notevolmente) superiore al secondo, in quanto l'appetibilità di un terreno sul mercato non dipende solo dalla sua edificabilità, ma da molteplici altri fattori, primi fra tutti la sua posizione e le concrete possibilità di suo sfruttamento per fini diversi dalla coltivazione.

La questione è rilevante nel presente giudizio.

Col secondo motivo di ricorso Coidreiser S.r.l. ha lamentato l'erronea individuazione, da parte della Corte d'Appello del criterio in base al quale determinare l'indennità di asservimento del terreno oggetto di causa.

La Corte di merito ha ritenuto che l'area fosse caratterizzata "da intrinseca capacità produttiva di tipo non agricolo" ed ha pertanto affermato che doveva farsi applicazione del comma 5 dell'art. 8 della legge provinciale n. 10/91, secondo il quale per le "aree su cui esistono edifici, impianti o opere di urbanizzazione l'indennità consiste nel giusto prezzo che l'area avrebbe avuto in una libera contrattazione di compravendita al momento di emissione del decreto."

Si legge più avanti, nella motivazione, che "sebbene i terreni fossero rimasti pacificamente inclusi in una zona destinata a verde alpino e sebbene sugli stessi non esistessero edifici, impianti od opere di urbanizzazione, la loro naturale predisposizione all'uso quale pista da sci basta ad imprimere agli stessi la qualifica di aree contraddistinte da un'evidente produttività di tipo industriale, venuta a prevalere ampiamente sulla destinazione agricola, al punto da rendere questa del tutto trascurabile ...é infatti notorio come i pendii caratterizzati da connotati morfologici tali da renderli



idonei alla realizzazione di piste da sci e nel contempo compatibili con le esigenze ambientali siano estremamente rari, e come siffatta predisposizione finisca per valorizzarli automaticamente, privilegiandoli rispetto ad altri meno indicati e provocando puntualmente l'insediamento sugli stessi, o nelle loro vicinanze, di impianti di risalita finalizzati al loro sfruttamento turistico o commerciale. È quindi fin troppo evidente come, in casi del genere, l'autentico e fondamentale fattore produttivo sia rappresentato proprio dai terreni aventi le richieste caratteristiche strutturali, mentre gli impianti di risalita non assolvono che a una funzione meramente strumentale e secondaria....”.

Senonché, secondo la giurisprudenza di questa Corte, l'art. 8, comma 5, della citata legge n. 10 del 1991 si riferisce soltanto alle aree sulle quali siano stati costruiti edifici ed installate attrezzature od opere di urbanizzazione tali da avere impresso al terreno una stabile trasformazione, così da rendere attuali le originarie e, quindi, necessariamente preesistenti potenzialità edificatorie del terreno, e non a qualunque fondo (anche non edificatorio) sul quale sussista un qualsiasi manufatto assimilabile a quelli indicati dalla norma (Cassazione civile, sez. I, 03/06/2010, n. 13461).

Il suolo asservito è invece classificato nel p.u.c. adottato il 24 settembre 1997, e vigente alla data di emissione del decreto di asservimento (21 dicembre 2002), come “verde alpino, prato di montagna” ed evidenziato come “pista da sci”, ovvero, ai sensi dell'art. 19 p.u.c., “destinato all'esercizio della pratica sportiva invernale”; si tratta, pertanto, di terreno sul quale “è vietata qualsiasi edificazione ad esclusione dei lavori strettamente necessari per l'allestimento e la manutenzione delle piste” e che non può essere equiparato, ai fini della stima dell'indennità, alle aree su cui esistono edifici, impianti od opere di urbanizzazione.

Ne consegue che il motivo di ricorso con il quale Coldraiser S.r.l. lamenta che il terreno non sia stato valutato come agricolo appare fondato.

La sentenza impugnata andrebbe pertanto cessata, e la causa andrebbe rinviata al giudice del merito per la determinazione dell'indennità in base al criterio di cui all'art. 8, comma 3 della prov. n. 10 del 1991, non essendo rilevante che la ricorrente abbia erroneamente individuato la norma violata nell'art. 5-bis della legge n. 359/92, omettendo di considerare che il testo del ridetto art. 8 della legge provinciale n. 10/91 vigente alla data di emanazione della sentenza impugnata era già stato modificato dall'art. 18 della legge provinciale n. 1 del 1997, il quale, recependo il dettato della sentenza della Corte costituzionale n. 80 del 1996, vi aveva introdotto la distinzione fra suoli edificabili e suoli agricoli e che, in particolare, il comma 3 della norma all'epoca vigente già prevedeva che per le aree site al di fuori dei centri edificati o prive di potenzialità edificatoria l'indennità va commisurata al giusto prezzo, fra i valori minimi e massimi, che deve essere attribuito all'area quale terreno agricolo considerato libero da vincoli di contratti agrari, secondo il tipo di coltura in atto al momento dell'emanazione del decreto di cui all'art. 5.

Va aggiunto che, secondo quanto dedotto dalla ricorrente e confermato dalla ctu disposta in corso di causa, il valore agricolo determinato dalla commissione provinciale per il tipo di coltura (malga) praticata sul fondo per cui è causa oscilla fra un minimo di euro 0,60 ed un massimo di euro 0,80 a mq. Ne consegue che, alla stregua della disciplina vigente, il Perathoner si vedrebbe liquidare dalla Corte territoriale un'indennità irrisoria rispetto a quella determinata in base al valore di mercato del suolo, stimato dal giudice del merito in euro 26 a mq.

Non appare, pertanto, manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. comma 3 dell'art. 8 della legge della provincia di Bolzano n. 10/91, così come sostituito dai comma 7-bis dell'art. 38 della legge provinciale n. 4 del 2008, per violazione dell'art. 117, 1° comma Cost., nel testo introdotto dalla legge Cost. 18 ottobre 2001, n. 3, per il suo contrasto con le norme internazionali convenzionali ed, in particolare, con l'art. 1 del Primo protocollo addizionale della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificato, unitamente alla Convenzione, dalla legge n. 848/55.

L'art. 1 del Primo protocollo addizionale della CEDU stabilisce che “Ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni. Nessuno può essere privato della sua proprietà se non per causa di utilità pubblica e nelle condizioni previste dalla legge e da principi generali del diritto internazionale”.

La Corte europea dei diritti dell'uomo ha interpretato tale norma in numerose sentenze, dando vita ad un orientamento ormai consolidato, formatosi anche in processi concernenti la disciplina ordinaria dell'indennità di espropriazione, secondo il quale una misura che costituisce un'ingerenza nel diritto al rispetto dei beni di una persona fisica o giuridica, deve realizzare “un giusto equilibrio” tra le esigenze di interesse generale della comunità ed il principio della salvaguardia dei diritti e delle libertà fondamentali.

La necessità di assicurare siffatto equilibrio, secondo la Corte, concerne tutto il contenuto dell'art. 1 del primo Protocollo: anche la disposizione che prevede che nessuno può essere privato della sua proprietà se non per causa di pubblica utilità e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale va pertanto letta alla luce del primo principio (C. eur., sez. I, 9.3.2006, n. 10162).



Al fine di stabilire se le misure adottate da uno stato nell'interesse generale garantiscono un giusto equilibrio e non riversano sul proprietario un peso sproporzionato, occorre prendere in considerazione le modalità di indennizzo previste dalla leggi interne.

A questo proposito la Corte di Strasburgo ha osservato che, senza il versamento di una somma ragionevole in rapporto al valore del bene, la privazione della proprietà che si realizza attraverso l'esproprio costituisce normalmente un'ingerenza eccessiva e viola l'art. 1 del Primo protocollo e che, in caso di espropriazione isolata di un terreno, soltanto un indennizzo integrale può essere considerato ragionevole, mentre la mancanza di un indennizzo integrale, ai sensi dell'art. 1 del Protocollo n. 1, può giustificarsi soltanto in presenza di obiettivi legittimi di pubblica utilità che perseguono misure di riforma economica o di giustizia sociale (C. eur, sez. 1, 29.7.2004 nonché n. 10162 cit.).

Ad avviso di questo giudice, l'art. 8, comma 3 della legge della provincia di Bolzano n. 10/91, così come sostituito dal comma 7-bis dell'art. 38 della legge provinciale n. 4 del 2008, prevedendo un criterio di determinazione dell'indennità di, esproprio dei suoli non edificabili astratto e predeterminato (quale è quello del valore fra il minimo e massimo attribuito all'area quale terreno agricolo considerato libero da vincoli di contratti agrari, secondo il tipo di coltura in atto al momento dell'emanazione del decreto di cui all'art. 5.), che è del tutto svincolato dalla considerazione dell'effettivo valore di mercato dei suoli medesimi e che dunque, non assicura il versamento all'avente diritto di un indennizzo integrale o quantomeno "ragionevole", si pone in evidente contrasto con l'art. 1 del primo protocollo addizionale nell'interpretazione datane dalla Corte CEDU.

Va escluso, poi, che tale interpretazione confligga con la tutela di interessi costituzionalmente protetti contenuta in altri articoli della Costituzione, posto che anche l'art. 42, comma III Cost. è stato costantemente interpretato dalla Corte costituzionale nel senso che, pur non essendo il legislatore tenuto ad individuare un unico criterio di determinazione dell'indennità valido in ogni fattispecie espropriativa, o ad assicurare l'integrale riparazione della perdita subita dal proprietario espropriato, l'indennità medesima non può mai essere meramente simbolica o irrisoria, ma deve rappresentare un serio ristoro (cfr. C. Cost. n. 5/1980).

Del resto, con la sentenza n. 181 del 2011, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 5-bis, comma 4 del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992, n. 359, in combinato disposto con gli articoli 15, primo comma, secondo periodo e 16, commi 5° e 6° della legge n. 865 del 1971 e successive modifiche, codesta Corte costituzionale ha avuto modo di affermare che l'art. 1 del primo protocollo della CEDU, nelle sue proposizioni, si riferisce, con previsione chiaramente generale, ai beni, senza operare distinzioni in ragione della *qualitas rei* e che, come già posto in luce dalla sentenza n. 348 del 2007, sia la giurisprudenza della Corte costituzionale italiana, sia quella della Corte europea concordano nel ritenere che il punto di riferimento per determinare l'indennità di espropriazione deve essere il valore di mercato (o venale) del bene ablati; subito dopo aggiungendo che tale punto di riferimento non può variare secondo la natura del bene, perché in tal modo verrebbe meno l'ancoraggio al dato della realtà postulato come necessario per pervenire alla determinazione di una giusta indennità.

Per le medesime ragioni, non appare manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della norma censurata per violazione dell'art. 42, comma 3 Cost.

Non appare, infine, manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 3 della legge della provincia di Bolzano n. 10 del 1991, così come sostituito dall'art. 38, comma 7-bis, della legge provinciale n. 4 del 2008, per violazione dell'art. 3 Cost.

Il primo comma della norma stabilisce che l'indennità di espropriazione di un'area edificabile è determinata in misura pari al valore venale del bene. Quando l'espropriazione è finalizzata all'insediamento di attività produttive su iniziativa pubblica o all'esecuzione di altri interventi di riforma economico sociale, l'indennità è ridotta del 25%. Nelle zone di espansione per l'edilizia residenziale in cui, ai sensi dell'art. 37 comma 1 della legge provinciale 11 agosto 1997, n. 13, e successive modifiche, parte della cubatura è destinata all'edilizia residenziale privata, per le aree destinate all'edilizia abitativa agevolata, alle relative opere di urbanizzazione ed ai servizi complementari, l'indennità di espropriazione è pari al valore venale del bene al momento dell'emanazione del decreto di cui all'art. 5 ridotto del 50%, ciò in considerazione delle aree destinate all'edilizia residenziale privata. Per quella quota parte delle aree delle zone di espansione che viene ceduta al Comune, ai sensi dell'art. 37, comma 1-bis, in eccedenza alla misura di cui al comma 1 dello stesso articolo, l'indennità di espropriazione corrisponde al valore venale del bene al momento dell'emanazione del decreto di cui all'art. 5.

In via generale, pertanto, fatte salve le ipotesi di espropriazione finalizzata all'attuazione di interventi di riforma economico-sociale o di edilizia residenziale agevolata, l'indennità di esproprio per i suoli edificabili siti nel territorio della provincia di Bolzano è oggi corrispondente al valore di mercato del bene.



L'adozione del diverso criterio — astratto e predeterminato — dettato, per i suoli agricoli e per i suoli non edificabili, dalla norma della cui legittimità costituzionale si dubita crea allora un'ingiustificata disparità di trattamento fra proprietari, non scorgendosi alcuna plausibile ragione in base alla quale il diritto a percepire un indennizzo commisurato al valore venale dell'area ablata non debba essere riconosciuto anche a coloro che possiedono un terreno che non ha vocazione edilizia.

*P.Q.M.*

*La Corte dichiara rilevante per il giudizio e non manifestamente infondata, in relazione agli artt. 117, 1° comma, 1, 42, 3° comma e 3 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 3 della legge della provincia di Bolzano n. 10 del 1991, così come sostituito dall'art. 38, comma 7-bis, della legge provinciale n. 4 del 2008;*

*Manda alla Cancelleria di notificare la presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché di darne comunicazione al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei Deputati ed alle parti del presente giudizio;*

*Dispone l'immediata trasmissione degli atti, comprensivi della documentazione attestante il perfezionamento delle prescritte comunicazioni e notificazioni, alla Corte Costituzionale;*

*Sospende il giudizio in corso.*

*Si comunichi a cura della Cancelleria.*

Roma, 11 giugno 2012

*Il Presidente: VITRONE*

12C0497

N. 286

*Ordinanza del 3 maggio 2012 emessa dal Giudice di pace di Lamezia Terme  
nel procedimento penale a carico di Salim Abderahman*

**Straniero - Reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Questione di legittimità costituzionale.**

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 10-bis, aggiunto dall'art. 1, comma 16, lett. a), della legge 15 luglio 2009, n. 94.
- Costituzione, artt. 2, 3, 10 e 27.

IL GIUDICE DI PACE

Ritenuta che la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10-bis del decreto legislativo n. 286/1998 nella formulazione attualmente vigente sollevata con ampia ed articolata memoria del difensore dell'imputato, sia qui da intendersi integralmente richiamata ai fini dell'art. 23 legge n. 87/1953, sia fondata in relazione agli articoli 2, 3, 10 e 27 della Costituzione.

*P. Q. M.*

*Solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 10-bis del decreto legislativo n. 286/1998 in relazione agli articoli 2, 3, 10 e 27 della Costituzione.*

*Sospende il processo e dispone la trasmissione degli atti del medesimo alla Corte costituzionale.*

*Il giudice di pace: CARUSO*

12C0498



## N. 287

*Ordinanza del 25 settembre 2012 emessa dal Tribunale di Vercelli nel procedimento civile promosso da Fiom - Federazione impiegati operai metalmeccanici - Federazione provinciale di Vercelli e Valsesia contro FIAT Group Automobiles Spa*

**Lavoro e occupazione - Statuto dei lavoratori - Attività sindacale - Costituzione delle rappresentanze sindacali aziendali - Limitazione alle sole associazioni sindacali firmatarie di un contratto collettivo applicato nell'unità produttiva - Lesione del principio solidaristico - Violazione del principio di uguaglianza - Violazione del principio di libertà sindacale.**

- Legge 20 maggio 1970, n. 300, art. 19, lett. b).
- Costituzione, artt. 2, 3 e 39.

## IL TRIBUNALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa iscritta al n. 336/12 R.G.L.;

Letti gli atti per sciogliere la riserva;

## OSSERVA

1. Con ricorso ex art. 28 l. 300/1970, la FIOM — Federazione Impiegati Operai Metalmeccanici — Federazione Provinciale di Vercelli e Valsesia, ha chiesto di accertare e dichiarare l'antisindacalità della condotta della società FIAT Group Automobiles s.p.a., consistente nell'aver negato l'efficacia e la legittimità delle nomine dei dirigenti della rappresentanza sindacale aziendale FIOM presso l'unità produttiva di Balocco, via Cascina Bella Luigina; nell'aver negato l'esercizio dei diritti di cui agli artt. 19 e 30 st. lav. e conseguentemente nell'aver limitato l'esercizio dell'attività sindacale dell'associazione ricorrente attraverso le sue diramazioni periferiche e l'uso dei diritti di cui al Titolo III dello Statuto dei lavoratori; nell'aver, con la condotta di cui sopra, gravemente leso l'immagine dell'organizzazione sindacale ricorrente quale soggetto contrattuale rappresentativo, in generale nei confronti dei dipendenti delle società convenute ed in particolare nei confronti dei lavoratori iscritti alla FIOM, privati dalla possibilità di una loro rappresentanza sindacale nel luogo di lavoro. Conseguentemente ha chiesto di ordinare la cessazione della condotta e, ai fini della rimozione dei suoi effetti, di intimare alla società convenuta di consentire la nomina della r.s.a. FIOM e di riconoscerla, attribuendo ad essa tutti i diritti conseguenti derivanti dalla legge (Titolo III della legge n. 300/1970, con particolare riferimento ai diritti di cui all'art. 30 st. lav.) e dal contratto, e di dare conferma di ciò con esplicita dichiarazione scritta da inviare all'organizzazione ricorrente ed a tutti i suoi dipendenti; di ordinare alla società convenuta di affiggere il decreto in azienda in luogo accessibile a tutti per trenta giorni, nonché di pubblicarne copia integrale a proprie spese sui quotidiani La Repubblica, il Corriere della Sera, il Sole 24 Ore, il Manifesto, Il Resto del Carlino e l'Unità, in caratteri doppi rispetto al normale e in dimensioni non inferiori a 40 moduli, entro quindici giorni dalla pubblicazione del provvedimento.

A sostegno della domanda ha esposto, in sintesi, che la FIOM, pur avendo partecipato alle trattative per la stipula di tutti i contratti del Gruppo FIAT, ed in particolare alle trattative relative al contratto per lo stabilimento di Pomigliano, poi esteso a tutte le aziende del Gruppo, non ha sottoscritto il contratto collettivo di lavoro in data 13 dicembre 2011, non condividendone il contenuto. Detto contratto prevede tra l'altro che i diritti sindacali vengano regolati secondo le previsioni della legge n. 300/1970, e che la costituzione delle rappresentanze sindacali aziendali a norma dell'art. 19 st. lav. sia consentita solo alle organizzazioni sindacali dei lavoratori firmatarie del contratto predetto.

Ha quindi dichiarato:

di aver comunicato alla convenuta che si sarebbero tenute riunioni sindacali alle quali avrebbe preso parte il lavoratore Gennaro Marco, per il quale si chiedevano permessi retribuiti, comunicazioni alle quali la società convenuta aveva risposto negando i permessi poiché la FIOM non era firmataria del contratto collettivo del 13 dicembre 2011;



di aver comunicato alla società resistente la nomina dei dirigenti della R.S.A. FIOM presso l'unità produttiva della FIAT Group Automobiles s.p.a. sita in Balocco, comunicazione alla quale la società resistente aveva risposto negativamente invocando il disposto dell'art. 19 st. lav.;

di aver comunicato successivamente alla FIAT Group Automobiles che presso la società convenuta si sarebbe svolta l'assemblea dei lavoratori durante l'orario di lavoro retribuito, e di aver richiesto permessi retribuiti per consentire ai lavoratori membri del Comitato Direttivo Provinciale di partecipare a riunioni, e di avere ricevuto altrettanti dinieghi.

Ha affermato la perdurante applicazione ai propri iscritti del CCNL sottoscritto il 20 gennaio 2008 e di altri contratti collettivi applicati in azienda, quali quelli istitutivi del Fondo Cometa, del Fondo Integrativo Sanitario, di Fondimpresa e del Comitato Aziendale Europeo.

In punto di diritto la ricorrente ha invocato una interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 19 st. lav. che valorizzi la rappresentatività effettiva del sindacato, discostandosi dal dato letterale riferito alle organizzazioni sindacali firmatarie di contratti collettivi di lavoro applicati nell'unità produttiva.

La convenuta ha chiesto dichiararsi inammissibili i ricorsi o, comunque, respingersi le domande argomentando in base alla lettera dell'art. 19 st. lav., che riconosce la possibilità di costituire rappresentanze sindacali aziendali unicamente alle associazioni firmatarie di contratti collettivi applicati nell'unità produttiva, ed evidenziando che il CCNL del 2008 non trova più alcuna applicazione nell'azienda, in seguito alla sottoscrizione dell'accordo in data 13 dicembre 2011 che ha efficacia nei confronti di tutti i lavoratori, mentre i restanti contratti collettivi menzionati dalla controparte non hanno natura normativa e pertanto non legittimano l'organizzazione sindacale firmataria a godere dei diritti di cui all'art. 19 st. lav.

2. Al fine di decidere sulla domanda proposta si ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, lettera *b*) della legge n. 300 del 1970.

Non appare di ostacolo all'ammissibilità della questione la natura del procedimento di cui all'art. 28 st. lav.

Come la Corte costituzionale ha affermato, poiché «l'azione ex art. 28 non è diretta a una tutela di condanna ma a una tutela inibitoria di un comportamento continuato con effetti permanenti, la prospettazione (...) di illegittimità costituzionale della norma permissiva della condotta denunciata è idonea a fondare la domanda di pronuncia dell'ordine giudiziale di cessazione del comportamento e di rimozione degli effetti, subordinatamente alla condizione della sopravvenienza di una sentenza costituzionale che ne determini l'illegittimità. Né varrebbe replicare che l'ipotizzata dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 19 indurrebbe presumibilmente il datore di lavoro a desistere spontaneamente, perché anche in questa prospettiva l'incidente di costituzionalità conserverebbe rilevanza per la definizione del giudizio principale, il quale si chiuderebbe con un provvedimento di merito motivato dalla cessazione della materia del contendere» (Corte cost., n. 244 del 1996).

3. In ordine alla rilevanza della questione, va premesso che in data 21 novembre 2011 tutte le società del Gruppo Fiat e del Gruppo Fiat Industrial, tra cui la convenuta, hanno comunicato alle organizzazioni sindacali il recesso, a far data dal 1° gennaio 2012, da tutti i contratti applicati nei rispettivi Gruppi e da tutti gli altri contratti e accordi collettivi aziendali e territoriali vigenti (*cf.* ricorso pag. 2; memoria di costituzione pag. 11; doc. 9 di parte convenuta).

In data 13 dicembre 2011 la Fiat s.p.a. con le società del Gruppo Fiat e la Fiat Industrial s.p.a. con le società del Gruppo Fiat Industrial, insieme alle organizzazioni sindacali FIM-CISL, UILM-UIL, FISMIC, UGL Metalmeccanici e Associazione Quadri e Capi Fiat hanno convenuto l'applicazione, a partire dal 1° gennaio 2012, a tutti i lavoratori delle società dei Gruppi Fiat e Fiat Industrial (ciò in applicazione del disposto dell'art. 8 d.l. n. 138/2011 conv. in legge n. 148/2011), del contratto collettivo specifico di lavoro di primo livello (CCSL), sottoscritto il 29 dicembre 2010, nella stesura definitiva del 13 dicembre 2011.

Detto contratto prevede, all'art. 1, che rappresentanze sindacali aziendali possono essere costituite, ai sensi dell'art. 19 della legge n. 300 del 1970, dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori firmatarie di quel contratto collettivo.

Successivamente il sindacato ricorrente ha comunicato la nomina dei propri dirigenti della r.s.a. e ha inoltrato alla resistente le ulteriori comunicazioni di cui alla narrativa del ricorso, meglio descritte in precedenza, ricevendo altrettanti dinieghi dalla società resistente, in considerazione del fatto che, non essendo la FIOM firmataria del contratto collettivo applicato, non aveva diritto a nominare rappresentanze sindacali aziendali né a godere di permessi retribuiti né a convocare assemblee durante l'orario di lavoro.

La questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, lettera *b*) dello Statuto dei Lavoratori è rilevante in quanto, se fosse dichiarata incostituzionale tale norma, il mancato riconoscimento dell'efficacia delle delibere di nomina dei dirigenti della r.s.a. FIOM-CGIL e, più in generale, il rifiuto di riconoscere ai lavoratori iscritti alla FIOM il diritto di costituire le r.s.a. e di godere dei diritti previsti dal Titolo III, integrerebbero una condotta antisindacale ai sensi dell'art. 28 della legge n. 300 del 1970.



Non determina l'irrelevanza della questione la circostanza che la Fiom sia firmataria dei contratti collettivi istituiti del Fondo Cometa, del Fondo Integrativo Sanitario, di Fondimpresa e del Comitato Aziendale Europeo, posto che, secondo una consolidata giurisprudenza, l'art. 19 st. lav. si riferisce alle sole organizzazioni sindacali firmatarie di contratti collettivi normativi e non anche di contratti gestionali applicati nell'unità produttiva (cfr. Corte cost. n. 244/1996, Cass. n. 19275/2008), per cui dall'attuale vigenza di detti contratti, che hanno natura gestionale, non può desumersi il diritto della Fiom di costituire r.s.a. e di godere delle restanti tutele di cui al Titolo III dello Statuto dei Lavoratori.

Neppure determina l'irrelevanza della questione la circostanza che la Fiom sia firmataria del CCNL del 2008, considerato che detto contratto a far data dal 1° gennaio 2012 non è più applicato nell'unità produttiva neppure con riferimento ai lavoratori iscritti al sindacato ricorrente, atteso che il c.d. CCSL, nella stesura definitiva del 13 dicembre 2011, sottoscritto dalle altre associazioni sindacali, ha efficacia nei confronti di tutti i lavoratori interessati, essendo stato sottoscritto sulla base di un criterio maggioritario, in forza del disposto dell'art. 8 d.l. n. 138/2011 conv. in legge n. 148/2011.

4. A conferma della rilevanza della questione ai fini della soluzione della controversia va evidenziata l'impossibilità di addivenire ad un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 19, lettera b) st. lav. Qualsiasi tentativo in tal senso si pone in contrasto sia con la lettera che con la *ratio* della norma in esame.

L'art. 19 della legge n. 300 del 1970, nella formulazione successiva al referendum del 1995, prevede che «Rappresentanze sindacali aziendali possono essere costituite ad iniziativa dei lavoratori in ogni unità produttiva, nell'ambito: b) delle associazioni sindacali che siano firmatarie di contratti collettivi di lavoro applicati nell'unità produttiva».

La formulazione letterale dell'articolo deriva dalla consultazione referendaria indetta con d.P.R. n. 312/1995, che ha abrogato l'art. 19 lettera a), che prevedeva che le r.s.a. potessero essere costituite dalle associazioni aderenti alle confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale, ed ha modificato la lettera b), abrogando il riferimento al carattere nazionale o provinciale della contrattazione sottoscritta dall'associazione sindacale.

La lettera della disposizione, risultante dall'abrogazione referendaria, ha eliminato la presunzione di maggiore rappresentatività derivante dall'adesione alle associazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale ed ha introdotto una presunzione di maggiore rappresentatività ricavata dall'effettività dell'azione sindacale, il cui unico indice è la sottoscrizione di contratti collettivi applicati nell'unità produttiva. Non è possibile un'interpretazione estensiva di tale requisito, poiché come ha affermato la Corte costituzionale, «L'esigenza di oggettività del criterio legale di selezione comporta un'interpretazione rigorosa della fattispecie dell'art. 19, tale da far coincidere il criterio con la capacità del sindacato di imporsi al datore di lavoro, direttamente o attraverso la sua associazione, come controparte contrattuale» (Corte cost. n. 244/1996). Dell'impossibilità di addivenire ad una diversa interpretazione della norma non sembra potersi dubitare neppure alla luce della esistenza di una opinione giurisprudenziale di diverso avviso, che ha condotto all'accoglimento da parte di alcuni Tribunali di analoghi ricorsi proposti dalla Fiom, poiché da un lato detta opinione giurisprudenziale è in contrasto con altre numerose pronunce in senso opposto, come si evince dalla produzione documentale delle parti, dall'altro, secondo la giurisprudenza costituzionale, «l'univoco tenore della norma segna il confine in presenza del quale il tentativo interpretativo deve cedere il passo al sindacato di legittimità costituzionale» (Corte cost. nn. 219/2008, 26/2010, 78/2012) e l'ammissibilità della questione di legittimità costituzionale «non è (...) pregiudicata dalla presenza di pronunce giudiziali che abbiano conseguito l'adeguamento della norma alla Costituzione, ma per il tramite di interpretazioni eccentriche e palesemente contrarie al dettato letterale della legge» (così Corte cost. n. 219/2008).

Dalla impossibilità di addivenire ad una interpretazione costituzionalmente orientata della norma che consenta il riconoscimento del diritto di costituire r.s.a. sulla base di un criterio di rappresentatività effettiva, non necessariamente vincolato alla stipula di contratti collettivi applicati nell'unità produttiva, deriva, in punto di rilevanza della questione, che, qualora il disposto dell'art. 19 non fosse dichiarato costituzionalmente illegittimo, non potrebbe riconoscersi in capo alla Fiom il diritto di costituire r.s.a., e di conseguenza la condotta della società resistente non integrerebbe comportamento antisindacale.

5. Successivamente al referendum che ha modificato il disposto dell'art. 19 st. lav. la perdurante rilevanza del criterio della maggiore rappresentatività per la scelta del legislatore dei sindacati ai quali attribuire una tutela più intensa rispetto a quella costituzionalmente necessitata è stata affermata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 492 del 1995, per essere il riferimento alle associazioni sindacali firmatarie di contratti collettivi applicati nell'unità produttiva di cui alla lettera b) null'altro che una presunzione della maggiore rappresentatività ricavata dalla effettività dell'azione sindacale. Tuttavia in seguito la Corte, con sentenza n. 244 del 1996, ha escluso la rilevanza di altri indici di rappresentatività al di fuori di quello normativamente previsto ed ha ritenuto conforme alla Costituzione la limitazione al solo indice derivante dalla sottoscrizione di contratti collettivi applicati nell'unità produttiva.



In particolare, il Giudice costituzionale ha affermato che «L'art. 19 “valorizza l'effettività dell'azione sindacale, desumibile dalla partecipazione alla formazione della normativa contrattuale collettiva” (sentenza n. 492 del 1995) quale indicatore di rappresentatività già apprezzato dalla sentenza n. 54 del 1974 come “non attribuibile arbitrariamente o artificialmente, ma sempre direttamente conseguibile e realizzabile da ogni associazione sindacale in base a propri atti concreti e oggettivamente accertabili dal giudice”, prendendo poi atto del rifiuto, da parte della volontà popolare, del principio di rappresentatività presunta sotteso all'abrogata lettera a), e giustificando la circostanza che l'unico indice giuridicamente rilevante di rappresentatività effettiva sia identificato dal legislatore nella sottoscrizione di contratti collettivi applicati in azienda in virtù della corrispondenza, in linea storico-sociologica, e quindi di razionalità pratica, di tale criterio allo strumento di misurazione della forza di un sindacato, e di riflesso della sua rappresentatività, tipicamente proprio dell'ordinamento sindacale. Nella medesima pronuncia la Corte ha quindi rilevato che l'art. 19 nel testo risultante dalla consultazione referendaria “non viola l'art. 39 Cost. perché le norme di sostegno dell'azione sindacale nelle unità produttive, in quanto sopravanzano la garanzia costituzionale della libertà sindacale, ben possono essere riservate a certi sindacati identificati mediante criteri scelti discrezionalmente nei limiti della razionalità; non viola l'art. 3 Cost. perché, una volta riconosciuto il potere discrezionale del legislatore di selezionare i beneficiari di quelle norme, le associazioni sindacali rappresentate nelle aziende vengono differenziate in base a (ragionevoli) criteri prestabiliti dalla legge, di guisa che la possibilità di dimostrare la propria rappresentatività per altre vie diventa irrilevante ai fini del principio di eguaglianza”».

Proprio tali ultime affermazioni ad avviso del Tribunale portano a dubitare, alla luce del mutato quadro storico-sociologico, dell'attuale conformità alla Costituzione del dettato normativo che individua la maggiore rappresentatività attraverso l'esclusivo riferimento alla stipula di contratti collettivi applicati nell'unità produttiva.

Le modifiche intervenute negli ultimi anni nelle relazioni sindacali, a cui hanno fatto seguito modifiche normative, inducono infatti, sulla scia dell'orientamento già espresso dal Tribunale di Modena con ordinanza del 4 giugno 2012 (reg. ord. Corte cost. n. 202/2012), a riproporre la questione di legittimità costituzionale dell'art. 19 lettera b) della legge n. 300/1970 per

contrasto con gli articoli 2, 3 e 39 della Costituzione, nella parte in cui consente la costituzione delle rappresentanze sindacali aziendali alle sole associazioni che hanno sottoscritto contratti collettivi applicati nell'unità produttiva, a prescindere dalla misura di rappresentatività delle stesse e dall'accesso e partecipazione al negoziato.

Pur essendo la questione già stata proposta dal Tribunale di Modena, l'inesistenza di una previsione che consenta la semplice sospensione dei processi in corso per i quali la questione promossa in altro procedimento sia rilevante e la natura cautelare del presente procedimento, alla quale mal si addicono provvedimenti di mero rinvio, suggeriscono, previo assolvimento dell'onere di motivazione da parte del Tribunale, la diretta proposizione della questione alla Corte costituzionale, affinché la stessa sia decisa unitamente a quella già sollevata dal Tribunale di Modena con ordinanza del 4 giugno 2012 (reg. ord. Corte cost. n. 202/2012).

6. Negli anni in cui fu promosso il *referendum* e per molti anni successivamente i sindacati maggiormente rappresentativi sottoscrivevano di norma tutti i contratti unitariamente. L'automatismo tracciato dalla Corte costituzionale tra sottoscrizione del contratto collettivo di lavoro applicato in azienda e rappresentatività aveva come presupposto l'unitarietà di azione dei sindacati maggiormente rappresentativi e l'unitaria sottoscrizione dei contratti collettivi di lavoro, sicché, ragionevolmente, quella sottoscrizione poteva essere assunta a criterio misuratore della forza del sindacato e della sua rappresentatività.

Le eccezioni di legittimità costituzionale dell'art. 19 st. lav., tra cui quella che condusse alla sentenza n. 244 del 1996, furono infatti tutte sollevate in procedimenti promossi, ai sensi dell'art. 28 st. lav., da associazioni sindacali minoritarie al fine di contestare la riserva delle prerogative di cui al Titolo III ai soli sindacati firmatari di contratti, e la Corte non ebbe difficoltà a respingere le eccezioni, sottolineando la duplice esigenza di far convergere le misure di sostegno a favore delle organizzazioni maggiormente in grado di tutelare gli interessi dei lavoratori e di evitare che una eccessiva estensione dei beneficiari potesse vanificare gli scopi delle norme di promozione.

Le attuali relazioni sindacali, come emerge dagli atti di causa, sono invece caratterizzate dalla rottura dell'unità di azione delle organizzazioni maggiormente rappresentative, dalla conclusione di contratti collettivi non sottoscritti da tutte dette organizzazioni e, in particolare, da iniziative poste in essere dal Gruppo Fiat, di cui la società convenuta fa parte, che hanno portato alla creazione di un nuovo autonomo sistema contrattuale.

Fiat s.p.a. e Fiat Industrial s.p.a., uscite da Confindustria con effetto dal 1° gennaio 2012, hanno sottoscritto, per conto delle società del Gruppo, l'accordo del 13 dicembre 2011 con le organizzazioni sindacali FIM, UILM, FISMIC, UGL Metalmeccanici e Associazione Quadri e Capi Fiat, concordando l'applicazione a far data dal gennaio 2012 del Contratto collettivo specifico di lavoro di primo livello (cd. CCSI) del 29 dicembre 2010, nella stesura definitiva del 13 dicembre 2011, in luogo del CCNL degli addetti all'industria metalmeccanica, contratto che si estende a tutti i lavoratori in applicazione del disposto dell'art. 8 d.l. n. 138/2011 conv. in legge n. 148/2011.



La FIOM, benché sia stata convocata a partecipare a tutti i tavoli negoziali (*cf.* memoria di costituzione, pag. 6) e benché abbia partecipato alle trattative relative al contratto per lo stabilimento di Pomigliano, poi esteso alle aziende del gruppo (*cf.* ricorso, pag. 2), non ha sottoscritto il CCSL, che è l'unico contratto normativo attualmente applicato nell'unità produttiva della convenuta.

Di conseguenza, secondo l'attuale formulazione dell'art. 19 st. lav., i lavoratori iscritti alla FIOM non hanno diritto di costituire rappresentanze sindacali aziendali poiché la FIOM non è firmataria del contratto collettivo applicato nell'azienda convenuta.

Non è contestato che la FIOM sia uno dei sindacati maggiormente rappresentativi, specificamente nel settore metalmeccanico, e risulta dagli atti che presso la società convenuta essa goda di maggiore rappresentatività rispetto agli altri sindacati (*cf.* documento n. 18 allegato al ricorso relativo alle nomine delle *RSU*).

In considerazione del mutato quadro dei rapporti sindacali il criterio selettivo di cui all'art. 19, lettera *b*) st. lav., incentrato sulla sottoscrizione del contratto collettivo applicato nell'unità produttiva, non appare più ragionevole, non potendo costituire adeguato indice della effettiva rappresentatività di un sindacato. È venuta meno l'attendibilità dell'indice della sottoscrizione del contratto collettivo scelto dal legislatore al fine di identificare la rappresentatività e l'effettività dell'azione sindacale, ossia la corrispondenza, in linea storico-sociologica, e quindi di razionalità pratica, di tale criterio allo strumento di misurazione della forza del sindacato, e di riflesso della sua rappresentatività, tipicamente proprio dell'ordinamento sindacale, che giustificava, secondo il Giudice delle Leggi, la scelta del legislatore di assumere quale unico indice giuridicamente rilevante di rappresentatività effettiva quello della sottoscrizione di contratti collettivi applicati in azienda, e dunque la ragionevolezza di detto criterio (*cf.* Corte cost. sent. n. 244/1996). In definitiva, sono venute meno le ragioni che nella richiamata pronuncia avevano indotto la Corte ad escludere il contrasto della scelta legislativa con l'art. 39 Cost., da identificarsi nella scelta razionale dei sindacati ai quali riservare norme di sostegno dell'azione sindacale nelle unità produttive che sopravanzino la garanzia costituzionale della libertà sindacale, e quelle che avevano indotto la stessa Corte ad escludere il contrasto della norma con l'art. 3 Cost., ossia la ragionevolezza del criterio di differenziazione tra le associazioni sindacali.

Le ragioni che inducono a ritenere la sopravvenuta irragionevolezza della scelta del legislatore, oltre che la sua incompatibilità con il disposto degli artt. 2 e 39 Cost., sono state ben evidenziate nella già citata ordinanza di rimessione del Tribunale di Modena del 4 giugno 2012, che questo Tribunale condivide integralmente.

Secondo la richiamata ordinanza «Dottrina e giurisprudenza hanno più volte rimarcato il ruolo preminente, quale indice di rappresentatività, della partecipazione alla procedura di contrattazione rispetto al dato formale e terminale della sottoscrizione del contratto collettivo.

La giurisprudenza sul testo originario dell'art. 19, lettera *b*) aveva avuto modo di rilevare come «il riferimento della norma in esame al contratto collettivo non è relativo ai suoi effetti giuridici (la sottoscrizione in sé), ma è sempre assunto ad indice della maggiore rappresentatività. Quindi, ciò che è rilevante non è il dato formale di essere parte di un contratto collettivo, ma il dato sostanziale di aver mostrato la propria rappresentatività, prendendo parte effettiva al processo di contrattazione», (Cass., 6613/88; *cf.* anche Cass., 18260/2010).

All'indomani del *referendum*, la dottrina sottolineò come: «l'abrogazione del requisito riferito alla maggiore rappresentatività della Confederazione sindacale dovrebbe sollecitare l'interprete a ricercare un contenuto sostanziale per l'unico criterio selettivo oggi vigente, senza fermarsi al dato letterale ... D'altronde, mentre la partecipazione al negoziato è un dato che evidenzia l'effettiva forza contrattuale e, di riflesso, la capacità rappresentativa del sindacato, la mera sottoscrizione dell'accordo si palesa come un elemento che può essere rimesso alla valutazione del datore di lavoro».

Occorre poi considerare che le due chiavi di accesso alla tutela privilegiata dell'articolo 19, rappresentate dalle lettere *a*) e *b*) nell'originaria formulazione, rispondevano alla medesima esigenza di selezionare un sindacato che, in quanto più rappresentativo di un altro, fosse meritevole di una speciale tutela, ulteriore rispetto alla mera garanzia della libertà sindacale, assicurata dall'articolo 39 della Costituzione.

Tale esigenza non può dirsi venuta meno a seguito della parziale abrogazione referendaria, ed anzi essa deve essere considerata tuttora immanente al criterio di rappresentatività espresso dalla sola lettera *b*), come emendata, in quanto espressione di valori costituzionalmente tutelati. La Corte costituzionale nella sentenza n. 334 del 1988 ha evidenziato come il meccanismo selettivo di sostegno qualificato dell'azione sindacale debba essere «funzionale al carattere indivisibile degli interessi dei lavoratori» e «favorire un processo di aggregazione e di coordinamento degli interessi dei vari gruppi professionali, anche al fine di ricomporre, ove possibile, le spinte particolaristiche in un quadro unitario». Finalità, questa, «coerente al complessivo disegno cui è informata la Carta costituzionale nel quale anche l'art. 39 va inserito: e cioè, sia al principio solidaristico ... enunciato nell'art. 2 ... sia al principio consacrato nel secondo comma dell'art. 3 che, promuovendo l'eguaglianza sostanziale tra i lavoratori e la loro effettiva partecipazione all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese, addita anche alle organizzazioni sindacali di rendersi, per la loro parte, strumenti di tale partecipazione, oltre che di tutela dei diretti interessi economici dei lavoratori».



Il fondamento costituzionale della meritevolezza del sindacato più rappresentativo deve quindi rinvenirsi negli obiettivi solidaristici ed egualitari che presuppongono una rappresentazione di interessi, non confinati in categorie o gruppi ristretti, ma appartenenti al numero più ampio possibile di lavoratori.

Occorre poi considerare che la materia in esame è informata ad inderogabili principi di ordine pubblico e ciò comporta che «i requisiti per la costituzione di una rappresentanza sindacale aziendale stabiliti dall'art. 19 della legge n. 300 del 1970 ... non possono essere ritenuti sussistenti in virtù del mero riconoscimento del datore di lavoro», (Cass., 6701/88).

Ciò significa che il riconoscimento del carattere rappresentativo del sindacato e quindi la sua meritevolezza, ai fini delle prerogative di cui al titolo III dello Statuto, devono trovare fondamento in un criterio di razionalità che, in base alla giurisprudenza costituzionale, non può essere sganciato dalla prospettiva, ugualitaria e solidaristica, di incentivare l'attività di sindacati che riescano a coagulare e a rappresentare gli interessi del maggior numero di lavoratori.

D'altra parte, come la dottrina ha rilevato, posto che la rappresentatività, anche a livello endoaziendale, è necessariamente espressa dal consenso degli interessati, in tanto potrebbe prescindersi da questo canone (il consenso) per sostituirlo con un altro (la sottoscrizione del contratto collettivo), in quanto sia rinvenibile un valore che giustifichi questa deviazione.

Nell'attuale condizione di rottura dell'unità sindacale, il criterio selettivo di cui all'articolo 19, imperniato sul dato formale della sottoscrizione del contratto applicato e sganciato da qualsiasi raccordo con la misura del consenso dei rappresentati, mostra tutti i suoi limiti in termini di irragionevolezza e miopia.

Ad essere messa in discussione è, quindi, quella «linea storico-sociologica» che, pure nella sentenza n. 244 del 1996, giustificava la «razionalità pratica» dell'art. 19 lettera *b*) dello Statuto.

Ciò, specialmente, in un sistema privo di regole democratiche, normativamente poste, in grado di selezionare i soggetti legittimati a sottoscrivere.

L'applicazione pratica dell'art. 19, lettera *b*), nel nuovo regime di rottura dell'unità sindacale, ha portato a considerare non rappresentativo un sindacato, la FIOM, in conseguenza della omessa sottoscrizione del contratto applicato nelle aziende del gruppo Fiat e nonostante sia pacifico che si tratti di sindacato, anche presso le società convenute, più rappresentativo degli altri e quindi, ragionevolmente, più meritevole delle tutele di cui al titolo III.

Per effetto dell'art. 19, lettera *b*), si è considerato privo di forza rappresentativa un sindacato, la FIOM, che è stato convocato ed ha preso parte alle trattative e alla procedura di contrattazione e che, nell'esercizio della propria libertà sindacale, ha scelto di non sottoscrivere il contratto collettivo, manifestando in tal modo il proprio dissenso.

Dalla mancata sottoscrizione del contratto collettivo, si è fatta derivare la negazione di una rappresentatività che esiste, invece, nei fatti e nel consenso dei lavoratori addetti all'unità produttiva.

Un criterio selettivo rivela tutta la sua inidoneità e irrazionalità nel momento in cui, applicato a fattispecie concrete, porta ad un risultato che contraddice il presupposto a dimostrazione del quale il criterio stesso era stato elaborato.

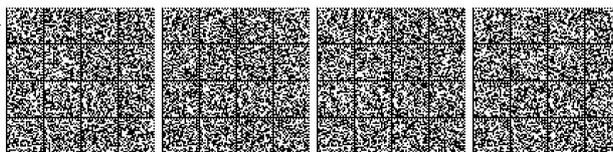
Nel caso di specie ed in conseguenza del criterio selettivo della sottoscrizione del contratto, dovrebbe riconoscersi maggiore forza rappresentativa alle associazioni firmatarie del contratto applicato (Fim-Cisl, Uilm-Uil, Fismic, Ugl Metalmeccanici e l'Associazione Quadri e Capi Fiat), anziché alla FIOM, laddove in fatto è incontestato il dato contrario.

La contraddittorietà tra la rappresentatività desunta dalla sottoscrizione del contratto e quella realmente posseduta dalle varie associazioni sindacali rivela come la sottoscrizione del contratto non possa tuttora assumere valore sintomatico della effettiva forza sindacale delle singoli associazioni ma, se mai, di un loro diverso atteggiamento collaborativo nei confronti della controparte datoriale.

Le conseguenze abnormi della pedissequa applicazione del criterio selettivo di cui all'articolo 19, lettera *b*), sganciate dalla realtà di una effettiva rappresentatività, ne rivelano l'intrinseca irragionevolezza, che emerge persino da un'attenta lettura della sentenza n. 244/1996. È proprio tale pronuncia a non ritenere sufficiente la mera adesione formale ad un contratto negoziato da altri sindacati, richiedendo, appunto, «una partecipazione attiva al processo di formazione del contratto» che, evidentemente, non può essere soddisfatta da un criterio, quale quello della sottoscrizione del contratto, che nega i diritti promozionali a chi ha partecipato attivamente alla trattativa ed ha rifiuto di firmare l'accordo manifestando in tal modo il proprio dissenso.

5.4. Non è solo il mutato contesto delle relazioni sindacali a rendere anacronistico il disposto di cui all'art. 19, lettera *b*) dello Statuto dei lavoratori. È la stessa evoluzione del quadro normativo e dell'assetto del sistema sindacale a rendere incoerente la norma impugnata con l'ordinamento statale.

L'irrazionalità, intesa come distonia nel sistema, emerge, anzitutto, dall'essere il criterio selettivo di cui all'art. 19, lettera *b*) divergente, non solo da quello, mai attuato, di cui all'art. 39 comma 4 della Costituzione, ma anche dal para-



metro riferito ai sindacati maggiormente o comparativamente più rappresentativi utilizzato da una ampia legislazione che ha elevato la contrattazione collettiva a fonte integrativa, suppletiva o derogatoria della propria disciplina (*cf.* legge n. 56 del 1987; legge n. 223 del 1991; legge n. 196 del 1997; d.lgs. n. 61 del 2000; d.lgs. n. 368 del 2001; d.lgs. n. 66 del 2003; d.lgs. n. 276 del 2003), da ultimo, l'art. 8 della legge n. 148 del 2011.

L'art. 19, nella sua attuale configurazione, si pone in antinomia anche rispetto al criterio di rappresentatività minima, modulato su una combinazione di dati associativi e dati elettorali, presente sia nel decreto legislativo n. 165 del 2001 (art. 43), sia nell'Accordo interconfederale del 28 giugno 2011.

Inoltre, l'art. 8 della legge n. 148 del 2011, nel momento in cui ridefinisce le regole della contrattazione di prossimità, privilegia il criterio maggioritario, dunque implicitamente scartando la possibilità che un sindacato certamente maggioritario come la Fiom possa essere escluso a favore di sindacati minoritari (seppur firmatari).

Non solo, proprio l'art. 8 citato rivela l'incoerenza di un sistema che da un lato consente ad un sindacato comparativamente più rappresentativo sul piano nazionale o territoriale (e tale è certamente la Fiom) di stipulare contratti territoriali o aziendali anche in deroga, in specifiche materie, alla contrattazione di categoria e alla normativa di legge e, dall'altro, preclude al medesimo sindacato di costituire una RSA ove non abbia sottoscritto un contratto collettivo applicato in azienda.

È vero che i criteri individuati dalle disposizioni citate e dall'accordo interconfederale del 28 giugno 2011 sono finalizzati alla selezione dei soggetti abilitati alla contrattazione, ma essi rivelano la centralità, nell'ordinamento statale e in quello intersindacale, del principio di effettiva rappresentatività.

Insomma, alla tendenza espressa dal sistema generale di selezionare i soggetti abilitati alla contrattazione collettiva in base ad una verifica concreta di rappresentatività, l'art. 19 oppone l'effetto paradossale di subordinare il godimento dei diritti del titolo III ad un principio di effettività della rappresentanza che prescinde da ogni parametro di rilevazione del consenso e poggia sul mero dato formale della sottoscrizione del contratto applicato.

Il criterio selettivo di cui all'art. 19, lettera *b*), in quanto considera quale unico presupposto per la costituzione delle rappresentanze sindacali aziendali la sottoscrizione del contratto collettivo applicato nell'unità produttiva, appare irrazionale perché indice inidoneo della effettiva

rappresentatività delle associazioni sindacali, così da tradire la *ratio* stessa della disposizione dello Statuto, volta ad attribuire una finalità promozionale e incentivante all'attività del sindacato quale portatore di interessi del maggior numero di lavoratori, che trova una diretta copertura costituzionale nel principio solidaristico espresso dall'art. 2 Cost. nonché nello stesso principio di uguaglianza sostanziale, di cui al secondo comma dell'art. 3 della Costituzione».

7. Infine, a conferma di quanto si è detto sinora, va evidenziato che il disposto dell'art. 19, lettera *b*), di riconoscimento o negazione dei diritti del Titolo III in ragione della sottoscrizione o meno del contratto applicato in azienda condiziona e limita l'esercizio della libertà sindacale, poiché è evidente che la decisione dell'associazione sindacale in ordine alla sottoscrizione o meno di un contratto collettivo sarà condizionata non solo dalla finalità di tutela degli interessi dei lavoratori, ma anche dalla prospettiva di ottenere o perdere i diritti del Titolo III dello Statuto. Il criterio selettivo scelto dal legislatore attribuisce un potere estremamente incisivo alla parte datoriale, poiché, come è stato evidenziato anche dal Tribunale di Modena, in ipotesi estrema, ove la parte datoriale decidesse di non firmare alcun contratto collettivo, non vi sarebbe nell'unità produttiva alcuna rappresentanza sindacale.

8. Pertanto il Tribunale ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, lettera *b*) della legge n. 300 del 1970, per contrasto con gli articoli 2, 3 e 39 della Costituzione, nella parte in cui, consentendo la costituzione delle rappresentanze sindacali aziendali alle sole associazioni firmatarie di contratti collettivi di lavoro applicati nell'unità produttiva, adotta un criterio che prescinde dalla misurazione dell'effettiva rappresentatività e dall'accesso e partecipazione al negoziato.

*P. Q. M.*

*Letto l'art. 23 legge n. 87/1953,*

*a) dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, lettera b) della legge n. 300 del 20 maggio 1970, nella parte in cui, consentendo la costituzione delle rappresentanze sindacali aziendali alle sole associazioni firmatarie di contratti collettivi di lavoro applicati nell'unità produttiva, adotta un criterio che prescinde dalla misurazione dell'effettiva rappresentatività e dall'accesso e partecipazione al negoziato, per contrasto con gli articoli 2, 3 e 39 della Costituzione;*



b) dispone la notificazione del presente provvedimento, in copia conforme integrale, al Presidente del Consiglio dei ministri e alle parti in causa;

c) dispone la comunicazione della presente ordinanza, in copia conforme integrale, ai Presidenti delle due Camere del Parlamento;

d) dispone all'esito l'immediata trasmissione degli atti — ivi comprese le prove delle anzidette notificazioni e comunicazioni — alla Corte costituzionale;

e) sospende il giudizio in corso;

f) manda alla Cancelleria per gli adempimenti di cui innanzi.

Vercelli, addì 25 settembre 2012

*Il Giudice:* ALOJ

12C0499

MARCO MANCINETTI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2012-GUR-051) Roma, 2012 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. - S.





€ 13,00

