

# **I vincoli derivanti dal diritto comunitario nella giurisprudenza costituzionale in materia economica**

*a cura di M. Fierro, R. Nevola e D. Diaco*

## **AVVERTENZA**

Il quaderno “I vincoli derivanti dal diritto comunitario nella giurisprudenza costituzionale in materia economica” raccoglie gli estratti delle decisioni della Corte, rese prevalentemente nel triennio 2012-2014, nelle quali compaiono esplicitamente citazioni riferite al diritto comunitario.

Per ogni decisione, sono state formulate brevi massime che descrivono il ruolo del diritto e della giurisprudenza comunitaria nell’ordinamento interno.

Le decisioni sono state organizzate per voci riferite a principi o materie.

Infine, è presente nel quaderno un elenco delle sentenze che, negli stessi anni, hanno pronunciato dichiarazioni di illegittimità costituzionale, per violazione dell’art. 117, primo comma, Cost., in relazione al diritto comunitario.

## **INDICE**

**Gli aiuti di Stato**

**Gli standard professionali**

**I controlli e le autorizzazioni finalizzati alla tutela dell'ambiente**

**I debiti della pubblica amministrazione**

**I lavori pubblici**

**I vincoli di bilancio e di finanza pubblica**

**Il contenimento della spesa pubblica**

**Il diritto comunitario nelle valutazioni del giudizio di costituzionalità**

**Il favore per le fonti energetiche rinnovabili**

**Il mercato delle scommesse**

**Il rafforzamento della coesione economica sociale e territoriale**

**Il rapporto di lavoro**

**La concessione di derivazione a scopo idroelettrico**

**La concorrenza**

**La gara ad evidenza pubblica per l'affidamento di servizi pubblici**

**La libera circolazione dei servizi**

**La libera circolazione delle merci**

**La libertà di stabilimento**

**La pesca del tonno rosso**

**La semplificazione amministrativa**

**La tutela del consumatore**

**Le banche**

**Le liberalizzazioni**

**Le partecipazioni azionarie**

**Le società in house**

**Le società pubbliche strumentali**

**Le strutture sanitarie private**

**Questioni dichiarate fondate, per violazione dell'art. 117, primo comma, cost., in relazione al diritto comunitario**

## GLI AIUTI DI STATO

Sent. n. 299/2013 (red. Carosi)

*I requisiti costitutivi della nozione di aiuti di Stato sono individuati dalla legislazione e dalla giurisprudenza comunitaria*

*«Ai giudici nazionali spetta solo l'accertamento dell'osservanza dell'art. 108, n. 3, TFUE, e cioè dell'avvenuta notifica dell'aiuto. Ed è solo a questo specifico fine che il giudice nazionale, ivi compresa questa Corte, ha una competenza limitata a verificare se la misura rientri nella nozione di aiuto»*

### Titolo della sentenza

*Aeroporto - Norme della Regione Abruzzo - Valorizzazione dell'aeroporto d'Abruzzo – Attività di internazionalizzazione dell'aeroporto di Pescara attraverso progetti di promozione dello scalo - Finanziamento regionale per complessivi 5,5 milioni di euro – Aiuto di Stato - Mancata sottoposizione preventiva del progetto alla Commissione europea – Violazione dell'obbligo di osservanza dei vincoli comunitari - Illegittimità costituzionale – Assorbimento delle ulteriori censure.*

### Estratto dalla motivazione

“è opportuno effettuare una ricognizione delle regole fondamentali e degli orientamenti giurisprudenziali in materia di aiuti di Stato, così da ricostruire il contesto ordinamentale nel quale si colloca la norma censurata. Gli aiuti di Stato incompatibili con il mercato interno, secondo la nozione ricavabile dall'art. 107 TFUE (in precedenza art. 87, paragrafo 1, del Trattato della Comunità europea), consistono in agevolazioni di natura pubblica, rese in qualsiasi forma, in grado di favorire talune imprese o talune produzioni e di falsare o minacciare di falsare in tal modo la concorrenza, nella misura in cui incidono sugli scambi tra gli Stati membri., possono essere così sintetizzati: a) intervento da parte dello Stato o di una sua articolazione o comunque impiego di risorse pubbliche a favore di un operatore economico che agisce in libero mercato; b) idoneità di tale intervento ad incidere sugli scambi tra Stati membri; c) idoneità dello stesso a concedere un vantaggio al suo beneficiario in modo tale da falsare o minacciare di falsare la concorrenza (Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza 17 novembre 2009, C-169/08); d) dimensione dell'intervento superiore alla soglia economica minima che determina la sua configurabilità come aiuto «de minimis» ai sensi del regolamento della Commissione n. 1998/2006, del 15 dicembre 2006 (Regolamento della Commissione relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato agli aiuti d'importanza minore «de minimis»). La nozione di aiuto di Stato è quindi di natura complessa e l'ordinamento comunitario riserva alla competenza esclusiva della Commissione europea, sotto il controllo del Tribunale e della Corte di giustizia, la verifica della compatibilità dell'aiuto con il mercato interno, nel rispetto dei regolamenti di procedura in vigore. Questa Corte ha già precisato che «Ai giudici nazionali spetta solo l'accertamento dell'osservanza dell'art. 108, n. 3, TFUE, e cioè dell'avvenuta notifica dell'aiuto. Ed è solo a questo specifico fine che il giudice nazionale, ivi compresa questa Corte, ha una competenza limitata a verificare se la misura rientri nella nozione di aiuto» (sentenza n. 185 del 2011) ed in particolare se i soggetti pubblici conferenti gli aiuti rispettino adempimenti e procedure finalizzate alle verifiche di competenza della Commissione europea.” (*Considerato in diritto*, 3.)

**(Illegittimità costituzionale - in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost.)**

**Sent. n. 18/2013 (red. Silvestri)**

***La nozione di aiuto di Stato «può ritenersi integrata soltanto ove sussistano tutti i presupposti previsti [dall’art. 107 del TFUE]»***

***Spetta ai giudici nazionali – e quindi anche alla Corte – verificare l’inosservanza dell’obbligo di notifica alla Commissione europea imposto dall’art. 108, par. 3, TFUE***

*Titolo della sentenza*

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

*Estratto dalla motivazione*

“Questa Corte ha chiarito, in coerenza con la giurisprudenza comunitaria, che perché si possa riscontrare un aiuto di Stato devono ricorrere alcuni requisiti minimi: «deve sussistere intervento dello Stato o di una sua articolazione o comunque effettuato mediante risorse pubbliche; in secondo luogo, tale intervento deve essere idoneo ad incidere sugli scambi tra Stati membri; in terzo luogo, l’intervento deve concedere un vantaggio al suo beneficiario; infine tale vantaggio deve falsare o minacciare di falsare la concorrenza [...]. Non solo, ma la sovvenzione in questione deve superare i limiti al di sotto dei quali l’intervento può essere considerato “di importanza minore” (de minimis) ai sensi del regolamento n. 1998 del 2006 della Commissione del 15 dicembre 2006». La nozione di aiuto di Stato «può ritenersi integrata soltanto ove sussistano tutti i presupposti previsti [dall’art. 107 del TFUE]» (sentenza n. 185 del 2011). Il ricorrente non allega alla censura, basata sull’asserita violazione della normativa comunitaria sugli aiuti di Stato, elementi di valutazione sufficienti ad operare quel limitato accertamento che, ai sensi dell’art. 108 TFUE, spetta ai giudici nazionali – e quindi anche a questa Corte – per verificare l’inosservanza dell’obbligo di notifica alla Commissione europea imposto dall’art. 108, par. 3, TFUE. La difesa statale si limita a sostenere che i requisiti minimi di cui sopra «devono essere ritenuti sussistenti in via di evidenza; evidenza che risulta da sola sufficiente a soddisfare l’onere di allegazione indicato dalla [...] giurisprudenza costituzionale». Invero non di concrete allegazioni si tratta, ma di mere asserzioni del ricorrente, che, per la loro genericità, non consentono di valutare se, nella fattispecie, si possa parlare in senso proprio di un aiuto di Stato, anche in relazione al regime “de minimis” della normativa europea (con riferimento al comma 1 dell’impugnato art. 43, che prevede una spesa di euro 38.000). (*Considerato in diritto, 6.1*)

**(Inammissibilità)**

## Sentenza n. 217/2012 (red. Morelli)

***La giurisprudenza costituzionale, in linea con quella comunitaria, vieta gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma, che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza e che incidano sugli scambi tra Stati membri, salvo che si tratti di aiuti di importo poco elevato***

### Titolo della sentenza

*Impresa e imprenditore - Sovvenzioni, aiuti, agevolazioni pubbliche - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Concessione di contributi ai rivenditori di generi di monopolio - Concessione di contributi a favore dell'imprenditoria femminile - Ricorso del Governo - Asserito contrasto con la normativa comunitaria in materia di aiuti di Stato - Insussistenza - Rinvio a norme attuative, da adottarsi nel rispetto della normativa comunitaria - Non fondatezza delle questioni.*

*Impresa e imprenditore - Sovvenzioni, aiuti, agevolazioni pubbliche - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Concessione di contributi a favore di Confidimprese FVG e di Confidi Friuli - Ricorso del Governo - Asserita violazione della competenza statale esclusiva in materia di tutela della concorrenza - Asserito contrasto con la normativa comunitaria in materia di aiuti di Stato - Insussistenza - Finanziamenti in regime di aiuti de minimis - Non fondatezza della questione.*

*Impresa e imprenditore - Sovvenzioni, aiuti, agevolazioni pubbliche - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Concessione di un contributo, "sino alla concorrenza di 2 milioni di euro", al Consorzio per lo sviluppo Industriale della zona dell'Aussa Corno a sollievo degli oneri sostenuti per l'esercizio della facoltà di riacquisto della proprietà di aree cedute - Aiuto di Stato concesso ad una impresa individualizzata oltre la soglia de minimis - Contrasto con la normativa comunitaria in materia di aiuti di Stato - Illegittimità costituzionale .*

### Estratto dalla motivazione

“Giova rammentare, prima di affrontarne lo scrutinio, che, in tema di aiuti di Stato (artt. 107 e 108 TFUE, già articoli 87 e 88 TCE) – come posto in rilievo dalla giurisprudenza costituzionale (tra le altre, sent. n. 85 del 1999), in linea con quella comunitaria (tra le altre, Corte di giustizia, sentenza 6 settembre 2006, C-88/03) – sono vietati gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma, che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza e che incidano sugli scambi tra Stati membri; tuttavia, sul presupposto che non tutti gli aiuti hanno un impatto sensibile sugli scambi e sulla concorrenza tra Stati membri, per gli aiuti di importo poco elevato, generalmente accordati alle piccole e medie imprese e che sono per lo più gestiti da enti locali o regionali, nella disciplina attuativa del trattato, è stata introdotta una regola, detta *de minimis*, che fissa una cifra assoluta al di sotto della quale, in ossequio a un'esigenza di semplificazione amministrativa a vantaggio tanto degli Stati membri quanto dell'apparato organizzativo della Commissione e delle stesse imprese, l'aiuto non è più soggetto all'obbligo della comunicazione.” (*Considerato in diritto*, 3.1.)

**(Non fondatezza + Illegittimità costituzionale)**

## **GLI STANDARD PROFESSIONALI**

**Sentenza n. 275/2012 (red. Silvestri)**

***Lo standard professionale degli installatori di impianti ha matrice comunitaria ed è strumentale all'obiettivo della maggiore diffusione dei piccoli impianti alimentati da fonti rinnovabili***

### Titolo della sentenza

*Energia - Impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili - Formazione professionale degli installatori - Obbligo di attivare un programma di formazione professionale o, in alternativa, di riconoscere fornitori di formazione - Previsione di un potere sostitutivo per il caso di inattività - Applicazione alle Province autonome - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Asserita lesione della competenza primaria statutaria in materia di formazione professionale - Insussistenza - Non fondatezza delle questioni.*

### Estratto dalla motivazione

“La normativa impugnata disciplina la formazione professionale degli installatori, in attuazione dell’art. 14 della direttiva 2009/28/CE. La disposizione dell’Unione europea stabilisce che gli Stati membri debbano assicurare che «entro il 31 dicembre 2012 sistemi di certificazione o sistemi equivalenti di qualificazione siano messi a disposizione degli installatori su piccola scala di caldaie o di stufe a biomassa, di sistemi solari fotovoltaici o termici, di sistemi geotermici poco profondi e di pompe di calore», prevedendo altresì che tali sistemi siano basati sui criteri enunciati nell’allegato IV alla direttiva, e che «ciascuno Stato membro riconosc[a] le certificazioni rilasciate dagli altri Stati membri conformemente ai predetti criteri». La direttiva esige che sia predisposto un sistema di qualificazione professionale per gli installatori degli impianti sopra indicati, e che tale qualificazione risponda agli standard fissati nella stessa direttiva, all’allegato IV, ai fini del riconoscimento in ambito comunitario.” [...] “In primo luogo, va riaffermata la competenza statale a definire il profilo professionale degli installatori di impianti e il relativo titolo abilitante (ex plurimis, sentenze n. 328 e n. 138 del 2009, n. 57 del 2007, n. 424 del 2006), atteso il carattere necessariamente unitario di tale definizione, tanto più evidente nei casi, come l’odierno, in cui gli standard professionali sono indicati dalla normativa comunitaria. La fissazione del termine del 31 dicembre 2012 per l’attivazione dei programmi di formazione è anch’essa di matrice comunitaria, discendendo direttamente dal richiamato art. 14 della direttiva 2009/28/CE, ed è strumentale all’obiettivo della maggiore diffusione dei piccoli impianti alimentati da fonti rinnovabili. La disposizione statale si limita a riproporre il medesimo termine, e dunque non presenta in sé contenuto lesivo dell’autonomia provinciale.” (*Considerato in diritto, 7.1. e 7.2.*)

**(Non fondatezza)**

## ***I CONTROLLI E LE AUTORIZZAZIONI FINALIZZATI ALLA TUTELA DELL'AMBIENTE***

**Sentenza n. 70/2014 (red. Morelli)**

***La disciplina statale dei rifiuti, costituisce anche in attuazione degli obblighi comunitari (sentenza n. 62 del 2008), uno standard di tutela uniforme in materia ambientale che si impone sull'intero territorio nazionale***

***In conformità a quanto previsto dalla disciplina comunitaria, è riservato allo Stato, e per esso ad un apposito decreto ministeriale, la competenza a dettare «la disciplina per la semplificazione amministrativa delle procedure relative ai materiali, ivi incluse le terre e le rocce da scavo, provenienti da cantieri di piccole dimensioni»***

### Titolo della sentenza

*Rifiuti - Norme della Provincia di Trento – Gestione semplificata dei materiali da scavo provenienti da piccoli cantieri – Cessazione della qualifica di rifiuto per effetto della apposita comunicazione all'Agenzia provinciale per la protezione dell'ambiente ed ai Comuni in cui si trovano il sito di scavo e quello di destinazione, prima del trasporto fuori dal cantiere – Deroga alla disciplina dettata dal legislatore statale nella materia della tutela dell'ambiente di sua esclusiva competenza - Illegittimità costituzionale parziale.*

### Estratto dalla motivazione

Le disposizioni oggetto del presente giudizio attengono, infatti, al trattamento dei residui di produzione, che non è riferibile a nessuna competenza propriamente regionale o provinciale – né statutaria, né, desumibile dal combinato disposto degli artt. 117 Cost. e 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) (sentenze n. 127 del 2010, n. 249 e n. 61 del 2009) –, ma si colloca, viceversa, nell'ambito della «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», di competenza esclusiva dello Stato, ai sensi del secondo comma, lettera s), del citato art. 117 Cost. Per cui la disciplina statale dei rifiuti, costituisce anche in attuazione degli obblighi comunitari (sentenza n. 62 del 2008), uno standard di tutela uniforme in materia ambientale che si impone sull'intero territorio nazionale, venendo a funzionare come un limite alla disciplina che Regioni e Province autonome possono dettare in altre materie di loro competenza (ex plurimis, sentenze n. 300 del 2013, n. 127 del 2010, n. 249 del 2009, n. 378 del 2007). In applicazione di tali principi, da ultimo, la citata sentenza n. 300 del 2013 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una disposizione della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia sulla disciplina delle attività estrattive (art. 199 della legge regionale 21 dicembre 2012, n. 26 «Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2012») dettata, al pari di quella provinciale qui impugnata, a fini della semplificazione amministrativa delle procedure relative alle terre e rocce da scavo provenienti da cantieri di piccole dimensioni. [...] È stato, al riguardo, ricordato, nella citata sentenza n. 300 del 2013, che «l'art. 266, comma 7, del d.lgs. n. 152 del 2006 riserva chiaramente allo Stato, e per esso ad un apposito decreto ministeriale, la competenza a dettare «la disciplina per la semplificazione amministrativa delle procedure relative ai materiali, ivi incluse le terre e le rocce da scavo, provenienti da cantieri di piccole dimensioni», senza contemplare, in tale ambito, alcun ruolo residuo – neppure a carattere cedevole – in capo alle Regioni e Province autonome» e che, «A sua volta, l'art. 184-bis del Codice dell'ambiente, relativo al trattamento dei sottoprodotti – a cui la novella legislativa del 2013 riconduce il regime delle terre e delle rocce da scavo, con l'eccezione di quelle che provengono da attività o opere soggette a valutazione d'impatto ambientale o ad autorizzazione integrata ambientale che rimangono disciplinate dal d.m. n. 161 del 2012 – prevede che ben possano essere adottate misure per stabilire criteri qualitativi o quantitativi da soddisfare

affinché specifiche tipologie di sostanze o oggetti siano considerati sottoprodotti e non rifiuti. Ma anche all'adozione di tali criteri può provvedere, in conformità a quanto previsto dalla disciplina comunitaria, solo un decreto ministeriale, senza che residui alcuno spazio per la fonte regionale». (Considerato in diritto, 2.1. e 2.2.)

**(Illegittimità costituzionale)**

\*\*\*

### **Sentenza n. 300/2013 (red. Cartabia)**

***In linea con la giurisprudenza della Corte di giustizia è insufficiente e inadeguato il solo criterio della dimensione quantitativa per l'individuazione dei progetti da esentare dalla verifica di impatto ambientale***

#### Titolo della sentenza

*Ambiente - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia – Regime delle esenzioni dalla verifica di assoggettabilità a valutazione di impatto ambientale – Introduzione dell'esenzione relativa a «sistemazioni idraulico-forestali che non comportino la realizzazione di opere idrauliche trasversali di altezza fuori terra in gaveta superiore a cinque metri e che abbiano come finalità prevalente il consolidamento dei versanti instabili attigui alle sezioni d'alveo interessate o il consolidamento del fondo e degli argini di tratte di corsi d'acqua con sezioni idrauliche non superiori a quattro metri o il ripristino della piena funzionalità idraulica di opere esistenti» - Ricorso del Governo – Asserita esorbitanza dalle competenze legislative regionali – Asserita violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente – Insussistenza – Progetti ricompresi nell'Allegato IV del codice dell'ambiente, al punto 7, lettera o), per i quali l'esenzione è permessa - Non fondatezza della questione.*

#### Estratto dalla motivazione

“In riferimento alle altre condizioni stabilite dall'art. 6, comma 9, del d.lgs. n. 152 del 2006, questa Corte, con sentenza n. 93 del 2013, ha già avuto modo di pronunciarsi chiarendo che le Regioni, al fine di individuare i progetti esenti da verifica di assoggettabilità, debbono ritagliare, all'interno di una delle categorie di opere elencate nell'allegato IV del d.lgs. n. 152 del 2006, una sottoclasse di progetti, specificandone le caratteristiche sotto una molteplicità di aspetti – quali, ad esempio, la localizzazione, le dimensioni, la tipologia, la durata, e così via – in relazione ai criteri indicati nell'allegato V, allo scopo di assicurare che l'opera esentata da verifica esibisca un ridotto impatto ambientale. Pertanto, in applicazione di tali criteri, la Corte – in linea con la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (sentenza 23 novembre 2006, causa C-486/04, Commissione contro Italia) – ha ritenuto un'individuazione dei progetti da esentare basata soltanto sulla dimensione quantitativa degli stessi (sentenze n. 93 del 2013 e n. 127 del 2010).” (Considerato in diritto, 3.2.2.)

**(Non fondatezza)**

## Sent. n. 246/2013 (red. Grossi)

***Il contesto normativo teso a dare sollecita ed effettiva attuazione ad una direttiva comunitaria concorre alla lettura in senso costituzionalmente conforme di una disposizione***

### Titolo della sentenza

*Miniere, cave e torbiere - Norme della Regione Umbria - Autorizzazioni all'esercizio dell'attività estrattiva - Possibilità di proroga rispetto ai termini biennali previsti dalle leggi regionali n. 2 del 2000 e n. 9 del 2010, senza la prescritta autorizzazione ambientale VIA - Ricorso del Governo - Asserito contrasto con la normativa comunitaria e nazionale in materia ambientale - Asserita violazione del vincolo di osservanza degli obblighi comunitari - Asserita violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente - Insussistenza - Possibilità di interpretazione costituzionalmente conforme - Fattispecie consistente in un mero allungamento dei termini per il completamento delle attività già autorizzate e non già in una proroga automatica o rinnovo - Non fondatezza delle questioni.*

### Estratto dalla motivazione

“...le norme impugnate (come quelle della Provincia autonoma di Trento scrutinate nella citata sentenza n. 145 del 2013) risultano immuni dai dedotti profili di incostituzionalità, potendo essere inquadrate, e doverosamente lette in senso costituzionalmente conforme, nel contesto (teso a dare sollecita ed effettiva attuazione alla direttiva n. 85/337/CEE) delle richiamate normative regionali in tema di regolamentazione della disciplina della valutazione di impatto ambientale e della attività di cava... [...] ... va ritenuta in sé non censurabile la scelta del legislatore regionale (in una materia di competenza residuale) di disporre una mera posticipazione della durata dell'autorizzazione, per un tempo che deve ritenersi non incongruo ove commisurato alle contingenti reali esigenze degli operatori del settore, in considerazione della «crisi economica congiunturale che ha portato a drastiche riduzioni nella produzione di materiali considerato anche l'attuale periodo di contrazione del mercato» (come evidenziato nei lavori preparatori). [...] Tale assetto normativo risulta dunque rispondente ai livelli di tutela ambientale perseguita dal d.lgs. n. 152 del 2006, in coerenza con la salvaguardia dello “effetto utile” (sentenza n. 67 del 2010) perseguito dalla direttiva comunitaria n. 85/337/CE (di cui la normativa statale costituisce attuazione), e quindi le norme censurate non vulnerano nessuno dei parametri evocati dal ricorrente.” (*Considerato in diritto*, 4. 4., 4.5. e 4.6.)

**(Non fondatezza)**

\*\*\*

## Sentenza n. 178/2013 (red. Tesauro)

***Al fine di individuare i piani ed i programmi di scarso impatto ambientale, esclusi come tali dalla procedura di assoggettabilità a VAS, la giurisprudenza della Corte di giustizia non consente di considerare isolatamente i singoli piani o progetti, ma impone di valutare anche gli effetti cumulativi che l'opera può produrre nel contesto territoriale in cui si inserisce***

### Titolo della sentenza

*Ambiente (tutela dell') - Norme della Regione Liguria - Verifica di assoggettabilità a valutazione ambientale strategica - Previsione che piani e programmi e loro modifiche minori che hanno ad oggetto l'uso di piccole aree a livello locale sono soggetti a procedura di verifica di assoggettabilità a VAS nei casi indicati nell'allegato A, in quanto aventi potenziali effetti sull'ambiente - Introduzione di casi di esonero dalla procedura di verifica di assoggettabilità a VAS*

*in contrasto con la disciplina statale e con riduzione del livello di tutela ambientale - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente - Illegittimità costituzionale in parte qua .*

Estratto dalla motivazione

“L’impugnato allegato A, nella parte in cui individua i piani ed i programmi di scarso impatto ambientale, esclusi come tali dalla procedura di assoggettabilità a VAS, non solo in base alla natura dell’area interessata, ma anche in base alle dimensioni quantitative dell’intervento, si porrebbe, infine, in contrasto con l’art. 117, primo comma, Cost. L’identificazione delle condizioni per l’espletamento della procedura con riguardo alle dimensioni quantitative dei progetti, come operata nei numeri 4, 5, 6 e 7 di detto allegato A, determinerebbe, infatti, un’indebita commistione tra valutazione ambientale dei piani e dei progetti – in contrasto con la giurisprudenza della Corte di giustizia dell’Unione europea, che non consente di considerare isolatamente i singoli piani o progetti, ma impone di valutare anche gli effetti cumulativi che l’opera può produrre nel contesto territoriale in cui si inserisce – stabilendo, incongruamente, un artificioso nesso fra le proporzioni dell’opera e l’opportunità di svolgere valutazioni sul piano. La questione è fondata. (*Considerato in diritto, 2.*)

**(Illegittimità costituzionale)**

\*\*\*

**Sentenza n. 145/2013 (red. Grossi)**

***Le normative provinciali in tema di regolamentazione della disciplina della valutazione di impatto ambientale e della attività di cava vanno inquadrate e doverosamente lette in senso costituzionalmente conforme, nel contesto indubbiamente “virtuoso” teso a dare sollecita ed effettiva attuazione del diritto europeo (direttiva 85/337/CEE)***

Titolo della sentenza

*Miniere e cave - Norme della Provincia di Trento - Autorizzazione all'attività di cava - Possibilità di due proroghe per il completamento dei lavori di coltivazione autorizzati, per un periodo complessivo di massimo tre anni - Ricorso del Governo - Asserita elusione della osservanza della normativa di VIA, lesiva della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente - Insussistenza - Scelta in sé non censurabile e non incongrua - Non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione.*

Estratto dalla motivazione

“A torto viene richiamata dal ricorrente a sostegno della illegittimità delle norme impugnate la sentenza n. 67 del 2010 (insieme alla n. 1 del 2010), che si fonda sulla riscontrata illegittimità di normative regionali, le quali, nella materia de qua, avevano introdotto eccezionali ed automatiche “proroghe di diritto” per autorizzazioni all’esercizio di cave, rilasciate in assenza di procedure di VIA (o, comunque, eventualmente, in assenza di VIA), e per di più già soggette a “rinnovi”, in una situazione dunque di sicuro contrasto con l’effetto utile della direttiva 85/337/CEE, perché mantiene «inalterato lo status quo, sostanzialmente *sine die*, superando qualsiasi esigenza di “rimodulare” i provvedimenti autorizzatori in funzione delle modifiche subite, nel tempo, dal territorio e dall’ambiente». Al contrario, le norme *de quibus* risultano immuni dai dedotti profili di incostituzionalità. Esse infatti vanno inquadrate, e doverosamente lette in senso costituzionalmente conforme, nel contesto indubbiamente “virtuoso” (teso a dare sollecita ed effettiva attuazione alla

direttiva 85/337/CEE) delle richiamate normative provinciali in tema di regolamentazione della disciplina della valutazione di impatto ambientale e della attività di cava. [...]

La impugnata previsione dell'art. 4, comma 2, della legge provinciale n. 14 del 2012, rispetto al testo previgente dell'art. 7, comma 5, della legge provinciale n. 7 del 2006, modifica esclusivamente il numero delle proroghe consentite per il completamento dei lavori di coltivazione autorizzati (portate da una a due) e la lunghezza complessiva del periodo totale di proroga (elevato da uno ad un massimo di tre anni). Rilevato che le censure svolte dal Governo ricorrente si riferiscono esclusivamente a tali contestate modificazioni normative, che riguardano propriamente il termine di completamento delle attività autorizzate e non già i presupposti di concessione della autorizzazione (ivi compresa la valutazione positiva di impatto ambientale, come regolamentata dalla legge provinciale n. 28 del 1988), va ritenuto, allora, che non risulta, in primo luogo, in sé censurabile la scelta del legislatore provinciale (in un ambito, come detto, di competenza primaria) di disporre una mera posticipazione della durata dell'autorizzazione all'attività di cava, per un tempo che deve ritenersi non incongruo ove commisurato alle contingenti reali esigenze degli operatori del settore, «considerato anche l'attuale periodo di contrazione del mercato» (come evidenziato nei lavori preparatori della legge). D'altro canto, tale posticipazione neppure risulta incoerente con quanto disposto dall'art. 26, comma 6, del decreto legislativo n. 152 del 2006, che – nel porre la regola della efficacia limitata nel tempo del provvedimento di valutazione dell'impatto ambientale dei progetti sottoposti alla fase di valutazione – tiene, pur sempre, conto delle caratteristiche del progetto, consentendo espressamente che possa stabilirsi un periodo più lungo, prevedendo contestualmente che, solo trascorso detto periodo, salvo proroga concessa (su istanza del proponente) dall'autorità che ha emanato il provvedimento, la procedura di valutazione dell'impatto ambientale debba essere reiterata. Nella specie, quindi, non si tratta né di una proroga automatica, atta ad eludere l'osservanza nell'esercizio della attività di cava della normativa di VIA (come nel caso delle richiamate sentenze n. 67 del 2010 e n. 1 del 2010), né di un rinnovo, che non potrebbe essere disposto, anche in virtù di quanto previsto dalla legislazione provinciale vigente, se non previa riedizione del procedimento di VIA (sentenza n. 114 del 2012), ma di un mero allungamento dei termini per il completamento delle attività autorizzate. Il quale, peraltro (sulla base di una doverosa ricostruzione sistematica, e costituzionalmente orientata, dei due plessi normativi riguardanti la valutazione dell'impatto ambientale e il regime autorizzatorio delle attività di cava, anche in assenza di disposizioni di coordinamento tra di essi) deve comunque ritenersi soggetto alle cautele previste dall'art. 9-bis della legge provinciale n. 28 del 1988, e quindi, nello specifico, al monitoraggio finalizzato a garantire la perdurante attualità della valutazione positiva di impatto ambientale dell'opera, accertata all'atto della domanda di autorizzazione. La qual cosa sostanzia, appunto, un assetto normativo perfettamente coerente ai livelli (anche comunitari) di tutela ambientale, divenuti obbligatori per tutti i progetti successivi alla data «spartiacque» del 3 luglio 1988, di scadenza del termine di attuazione della direttiva 85/337/CEE (sentenze di questa Corte n. 209 del 2011 e n. 120 del 2010).” (*Considerato in diritto*, 2.2. e 2.3.)

**(Non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione)**

***Il principio generale, vincolante tutti gli Stati membri, della necessità di limitare e controllare la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati comporta che la definizione comunitaria di progetto è metro di valutazione della normativa interna***

***Il principio generale, vincolante tutti gli Stati membri, della necessità di limitare e controllare la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati comporta obblighi informativi, per il legislatore regionale come per quello statale, secondo le specifiche indicazioni recate dalla direttiva dall'art. 6, paragrafo 2, 2011/92/UE***

Titoli della sentenza

*Ambiente - Norme della Regione Marche - Lavori pubblici e privati - Progetti che possono avere ripercussioni di rilievo sull'ambiente - Disciplina delle procedure di competenza regionale per la valutazione di impatto ambientale (VIA) - Determinazione dei criteri per l'individuazione dei progetti assoggettati alla procedura di VIA - Individuazione di mere soglie di tipo dimensionale al di sotto delle quali i progetti non sono assoggettabili alla procedura - Contrasto con la normativa europea che individua ulteriori criteri relativi ad altre caratteristiche del progetto, quali il cumulo con altri progetti, l'utilizzazione di risorse naturali, la produzione di rifiuti, l'inquinamento e i disturbi ambientali, la localizzazione - Illegittimità costituzionale, nella parte in cui gli allegati impugnati non prevedono che si debba tener conto, caso per caso, di tutti i criteri indicati nell'allegato III della direttiva n. 2011/92/UE, art. 4, paragrafo 3 - Dichiarazione relativa al periodo di applicabilità degli allegati, modificati da ius superveniens.*

*Ambiente - Norme della Regione Marche - Lavori pubblici e privati - Progetti che possono avere ripercussioni di rilievo sull'ambiente - Disciplina delle procedure di competenza regionale per la valutazione di impatto ambientale (VIA) - Mancata previsione degli obblighi informativi a carico del proponente imposti dalla normativa comunitaria - Illegittimità costituzionale.*

Estratto dalla motivazione

“Con la richiamata direttiva 2011/92/UE si è provveduto a consolidare in un unico testo normativo le diverse modifiche apportate alla direttiva 27 giugno 1985, n. 85/337/CEE (Direttiva del Consiglio concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati), che ha sancito il principio generale, vincolante tutti gli Stati membri, della necessità di limitare e controllare, sin dalla fase della presentazione e della redazione, i possibili impatti ambientali che taluni progetti possono provocare sull'ambiente, attraverso lo strumento della VIA. A tale scopo la citata direttiva identifica (negli allegati I e II) le tipologie di progetti ritenuti idonei a generare un impatto ambientale importante o che possano rivelarsi tali, per le quali quindi si riveli la necessità della sottoposizione a VIA o, comunque, di una verifica relativa alla loro assoggettabilità a VIA. Ai fini della conformità dell'ordinamento interno agli obblighi UE in materia di VIA, ciò che rileva non è il recepimento letterale della definizione di progetto contenuta nella disposizione della direttiva, quanto piuttosto che di tutte le tipologie di progetti contemplate negli allegati I e II della direttiva in esame – e comprensive della «realizzazione dei lavori di costruzione, di impianti od opere» ovvero di «altri interventi sull'ambiente naturale o sul paesaggio, compresi quelli destinati allo sfruttamento delle risorse del suolo» (art. 1, paragrafo 2) – sia assicurata, da parte degli Stati membri, l'effettiva sottoposizione (senza eccezioni) alla procedura di VIA vera o propria o alla verifica di assoggettabilità a VIA ai sensi dell'art. 4, paragrafi 1 e 2, della predetta direttiva. In questa prospettiva, la definizione di progetto recata dalla norma regionale impugnata, in quanto generale ed astratta, risulta compatibile con la definizione comunitaria, nella parte in cui, qualificando come “progetto” l'«insieme di elaborati tecnici concernenti la realizzazione di impianti

opere o interventi», implicitamente include, nel generico riferimento agli interventi, sia la realizzazione di lavori di costruzione, riconducibili alle opere, che quella di interventi sull'ambiente naturale e sul paesaggio. [...]

Dalla citata direttiva UE discende un preciso obbligo gravante su tutti gli Stati membri di assoggettare a VIA non solo i progetti indicati nell'allegato I, ma anche i progetti descritti nell'allegato II, qualora si rivelino idonei a generare un impatto ambientale importante, all'esito della procedura di c.d. screening. Tale screening deve essere effettuato avvalendosi degli specifici criteri di selezione definiti nell'allegato III della stessa direttiva e concernenti, non solo la dimensione, ma anche altre caratteristiche dei progetti (il cumulo con altri progetti, l'utilizzazione di risorse naturali, la produzione di rifiuti, l'inquinamento ed i disturbi ambientali da essi prodotti, la loro localizzazione e il loro impatto potenziale con riferimento, tra l'altro, all'area geografica e alla densità della popolazione interessata). Tali caratteristiche sono, insieme con il criterio della dimensione, determinanti ai fini della corretta individuazione dei progetti da sottoporre a VIA o a verifica di assoggettabilità nell'ottica dell'attuazione dei principi di precauzione e di azione preventiva (considerando n. 2) ed in vista della protezione dell'ambiente e della qualità della vita (considerando n. 4). In attuazione del predetto obbligo comunitario, che grava sul legislatore regionale come su quello statale ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost., gli allegati A1, A2, B1 e B2 alla citata legge regionale n. 3 del 2012 identificano le "tipologie progettuali" da sottoporre, rispettivamente, a VIA regionale (allegato A1) e provinciale (allegato A2), nonché a verifica di assoggettabilità regionale (allegato B1) e provinciale (allegato B2). Tuttavia, i predetti allegati contengono elenchi puntuali e tassativi di progetti sottoposti a VIA regionale e provinciale o a verifica di assoggettabilità regionale e provinciale molti dei quali sono individuati in base al solo criterio dimensionale, senza che vi sia alcuna disposizione (come quelle, peraltro, introdotte all'art. 3 ed all'allegato C della medesima legge regionale n. 3 del 2012, solo a seguito della proposizione del ricorso, con la già richiamata legge regionale n. 30 del 2012) che imponga di tener conto, caso per caso, in via sistematica, anche degli altri criteri di selezione dei progetti, tassativamente prescritti negli allegati alla citata direttiva UE, come imposto dall'art. 4, paragrafo 3, della medesima. La mancata considerazione dei predetti criteri della direttiva UE pone la normativa regionale impugnata in evidente contrasto con le indicazioni comunitarie. Deve, pertanto, dichiararsi l'illegittimità costituzionale degli allegati A1, A2, B1 e B2 alla citata legge regionale n. 3 del 2012, nella parte in cui, nell'individuare i criteri per identificare i progetti da sottoporre a VIA regionale o provinciale ed a verifica di assoggettabilità regionale o provinciale, non prevedono che si debba tener conto, caso per caso, di tutti i criteri indicati nell'allegato III della stessa direttiva UE, come prescritto dall'art. 4, paragrafo 3, della medesima. [...]

Fin dalla entrata in vigore della direttiva 85/337/CEE, gravava sugli Stati membri, fra gli altri, l'obbligo di garantire trasparenza e informazione e la possibilità effettiva di partecipazione del "pubblico interessato" alle attività decisionali in materia ambientale. Il 25 giugno 1998 la Comunità europea ha sottoscritto la convenzione UN/ECE sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale («Convenzione di Aarhus»), ratificata il 17 febbraio 2005. Ad essa fa espressamente riferimento la direttiva 2011/92/UE, che, al considerando n. 19, ricorda come tra gli obiettivi della predetta Convenzione vi sia quello di «garantire il diritto di partecipazione del pubblico alle attività decisionali in materia ambientale, per contribuire a tutelare il diritto di vivere in un ambiente adeguato ad assicurare la salute e il benessere delle persone». A tale scopo, la predetta direttiva prescrive all'art. 6, paragrafo 2, che il pubblico sia informato, attraverso pubblici avvisi oppure in altra forma adeguata, «in una fase precoce delle procedure decisionali in materia ambientale [...] e, al più tardi, non appena sia ragionevolmente possibile fornire le informazioni» su una serie di aspetti concernenti, fra l'altro: a) la domanda di autorizzazione; b) il fatto che il progetto sia soggetto a una procedura di valutazione dell'impatto ambientale; c) le autorità competenti responsabili dell'adozione della decisione, quelle da cui possono essere ottenute le informazioni in oggetto, quelle cui possono essere presentate osservazioni o quesiti, nonché i termini per la trasmissione di osservazioni o quesiti; d) la natura delle possibili decisioni o l'eventuale progetto di decisione; e) la disponibilità delle informazioni; f)

i tempi ed i luoghi in cui possono essere ottenute le informazioni in oggetto e le modalità alle quali esse sono rese disponibili; g) le modalità precise della partecipazione del pubblico. Al fine di assicurare l'adempimento dei prescritti obblighi informativi, la medesima direttiva precisa espressamente, inoltre, che «gli Stati membri stabiliscono le modalità dettagliate di informazione del pubblico (ad esempio mediante affissione entro una certa area o mediante pubblicazione nei giornali locali)» (art. 6, paragrafo 5). Le norme regionali impugnate, lungi dallo stabilire modalità dettagliate di attuazione dei predetti obblighi informativi, si limitano a prevedere che il proponente un progetto – il quale provvede, a proprie spese, a pubblicare nel BUR e nell'albo pretorio dei Comuni interessati, nonché su un quotidiano a diffusione regionale l'avviso contenente le informazioni da fornire al pubblico – indichi in tale avviso soltanto i propri dati identificativi, la localizzazione del progetto e una sommaria descrizione delle sue finalità, caratteristiche e dimensionamento, i luoghi di deposito della documentazione relativa al progetto, nonché il termine entro il quale è possibile presentare osservazioni. Esse, pertanto, omettendo di indicare, fra gli obblighi informativi oggetto del predetto avviso, quello di fornire una serie di ulteriori informazioni rilevanti, si pongono in contrasto con le indicazioni recate dalla norma della direttiva, violando in tal modo gli specifici obblighi che discendono da essa e vincolano il legislatore regionale come quello statale ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost. Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 4, e dell'art. 13 della legge regionale n. 3 del 2012 nella parte in cui non prevedono, nell'ambito della procedura di verifica di assoggettabilità a VIA, per il proponente, l'obbligo di specificare tutte le informazioni prescritte dall'art. 6, paragrafo 2, della direttiva 2011/92/UE .” (*Considerato in diritto, 1.1.1., 1.2.3., 1.4.1.*)

**(Illegittimità costituzionale - in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost.)**

## ***I DEBITI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE***

**Sentenza n. 250 del 2013 (red. Carosi)**

***Il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione è obiettivo prioritario secondo la normativa comunitaria e nazionale***

### Titolo della sentenza

*Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Abruzzo – Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 – Utilizzo di quota parte del “saldo finanziario presunto” alla chiusura dell'esercizio 2012 a copertura di stanziamenti di spese non vincolate, in particolare quelle relative alla riassegnazione dei residui passivi perenti in conto capitale e di parte corrente iscritte rispettivamente ai capitoli 323500 (U.P.B. 15.02.003) e 321920 (U.P.B. 15.01.002) – Mancanza del necessario presupposto dell'accertamento dell'avanzo di amministrazione in sede di approvazione del rendiconto relativo all'esercizio nel quale l'avanzo medesimo si è formato – Sovradimensionamento della spesa rispetto alle risorse effettivamente disponibili - Violazione del principio di equilibrio del bilancio – Violazione del principio di copertura delle spese - Illegittimità costituzionale parziale, nella parte inerente all'imputazione della spesa ai capitoli 323500 (U.P.B. 15.02.003) e 321920 (U.P.B. 15.01.002) del bilancio di previsione 2013 – Assorbimento di ulteriore questione.*

### Estratto dalla motivazione

“Come è stato già osservato da questa Corte (sentenza n. 70 del 2012), il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione è obiettivo prioritario – tra i molti riferimenti normativi in ambito comunitario e nazionale è opportuno richiamare la direttiva 16 febbraio 2011, n. 2011/7/UE, recante «Direttiva del parlamento europeo e del Consiglio relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nella transazioni commerciali (rifusione) (Testo rilevante ai fini del SEE)» – non solo per la critica situazione economica che il ritardo ingenera nei soggetti creditori, ma anche per la stretta connessione con l'equilibrio finanziario dei bilanci pubblici, il quale viene intrinsecamente minato dalla presenza di situazioni debitorie non onorate tempestivamente.” (*Considerato in diritto*, 4.)

**(Illegittimità costituzionale)**

\*\*\*

**Sentenza n. 70/2012 (red. Carosi)**

***L'indeffettibile principio di conservazione delle risorse necessarie per onorare il debito della pubblica amministrazione si è di recente accentuato attraverso una più rigorosa disciplina, di derivazione comunitaria, dei tempi di adempimento***

### Titolo della sentenza

*Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Campania - Autorizzazione dell'iscrizione nelle UPB 7.28.64 (fondi di riserva per spese obbligatorie e pagamento dei residui passivi colpiti da perenzione amministrativa), 6.23.57 (spese generali, legali, amministrative) e 4.15.38 (assistenza sanitaria) delle somme ammontanti ad euro 600.000.000,00, nonché dell'iscrizione della somma complessiva di euro 189.000.000,00, come da allegato A della legge di bilancio 2011 (spese correnti e obbligatorie) - Copertura finanziaria realizzata attraverso l'utilizzazione dell'avanzo di*

*amministrazione dell'esercizio precedente, ancora in pendenza di accertamento per effetto della mancata approvazione del rendiconto 2010 - Impossibilità di realizzare il pareggio di bilancio in sede preventiva attraverso la contabilizzazione di un avanzo di amministrazione non accertato e verificato a seguito della procedura di approvazione del bilancio consuntivo dell'esercizio precedente - Insufficienza della dotazione del fondo per il pagamento dei residui perenti, a garanzia di assolvimento delle obbligazioni assunte - Inosservanza dell'obbligo di copertura credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, nonché inosservanza del criterio prudenziale - Violazione dei principi costituzionali della corretta copertura della spesa, del pareggio e dell'equilibrio tendenziale - Illegittimità costituzionale .*

#### Estratto dalla motivazione

“La perenzione amministrativa – come è noto – consiste nell’eliminazione dalla contabilità finanziaria dei residui passivi non smaltiti, decorso un breve arco temporale dall’esercizio in cui è stato assunto il relativo impegno. Essa, fino alla decorrenza dei termini per la prescrizione, non produce però alcun effetto sul diritto del creditore, la cui posizione è assolutamente intangibile da parte dei procedimenti contabili. Per questo motivo l’amministrazione debitrice deve essere sempre pronta a pagare secondo i fisiologici andamenti dell’obbligazione passiva: le somme eliminate, ma correlate a rapporti obbligatori non quiescenti, devono quindi essere riscritte nell’esercizio successivo a quello in cui è maturata la perenzione per onorare i debiti alle relative scadenze.

L’indefettibile principio di conservazione delle risorse necessarie per onorare il debito della pubblica amministrazione si è di recente accentuato attraverso una più rigorosa disciplina dei tempi di adempimento da parte di quest’ultima (tra i provvedimenti legislativi sollecitatori è opportuno richiamare il decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, recante «Attuazione della direttiva 2000/35/CE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali» e la direttiva 16 febbraio 2011, n. 2011/7/UE, recante «Direttiva del parlamento europeo e del Consiglio relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nella transazioni commerciali (rifusione) (Testo rilevante ai fini del SEE)».)” (*Considerato in diritto*, 2.2)

**(Illegittimità costituzionale)**

## ***I LAVORI PUBBLICI***

**Sent. n. 187/2013 (red. Mattarella)**

***Nell'ambito dei lavori pubblici di interesse regionale la disciplina regionale non può avere un contenuto difforme da quella prevista, in attuazione delle norme comunitarie, dal legislatore nazionale***

### Titoli della sentenza

*Appalti pubblici - Norme della Provincia di Trento - Lavori pubblici di interesse provinciale - Determinazione dei compensi per attività professionali per i servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria - Prevista possibilità per le amministrazioni aggiudicatrici di continuare ad utilizzare, in via transitoria, le tariffe professionali abrogate - Contrasto con la normativa statale di derivazione comunitaria, che persegue la progressiva eliminazione delle tariffe fisse e la liberalizzazione dei mercati - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva nella materia della tutela della concorrenza - Esorbitanza dai limiti posti dallo statuto - Illegittimità costituzionale - Assorbimento degli ulteriori profili di censura.*

*Appalti pubblici - Norme della Provincia di Trento - Lavori pubblici di interesse provinciale - Determinazione dei compensi per attività professionali per i servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria - Rinvio, per quanto non previsto dalla normativa statale, all'elenco prezzi della legge provinciale sui lavori pubblici - Contrasto con la normativa statale di derivazione comunitaria, più stringente sull'utilizzazione dei prezzi - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva nella materia della tutela della concorrenza - Esorbitanza dai limiti posti dallo statuto - Illegittimità costituzionale - Assorbimento degli ulteriori profili di censura.*

*Appalti pubblici - Norme della Provincia di Trento - Lavori pubblici di interesse provinciale - Determinazione degli schemi-tipo di bandi delle gare di appalto - Attribuzione alla competenza della Giunta provinciale, previo parere del Consiglio delle autonomie locali, sulla base di bandi-tipo approvati dall'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture - Preclusione per il legislatore provinciale ad intervenire in un ambito materiale che non tollera, per esigenze unitarie, deroghe alla normativa statale di derivazione comunitaria - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva nella materia della tutela della concorrenza - Esorbitanza dai limiti posti dallo statuto - Illegittimità costituzionale - Assorbimento degli ulteriori profili di censura.*

### Estratto dalla motivazione

“...la competenza della Provincia autonoma di Trento nell'ambito dei lavori pubblici di interesse regionale è delimitata anzitutto dall'art. 4 dello statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige/Südtirol, che annovera, tra gli altri, il limite del rispetto dei «principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica», degli «obblighi internazionali», nonché delle «norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica». In questa prospettiva, vengono in rilievo, anzitutto, i limiti derivanti dal rispetto dei principi della tutela della concorrenza e dunque le disposizioni contenute nel Codice degli appalti pubblici, che costituiscono diretta attuazione delle prescrizioni poste dal diritto dell'Unione europea. Pertanto, «in tale ambito, la disciplina regionale non può avere un contenuto difforme da quella prevista, in attuazione delle norme comunitarie, dal legislatore nazionale e, quindi, non può alterare negativamente il livello di tutela assicurato dalla normativa statale» (sentenza n. 221 del 2010). (*Considerato in diritto*, 5.)

**(Illegittimità costituzionale + estinzione)**

**Sent. n. 36/2013 (red. Cassese)**

***Le disposizioni del Codice degli appalti vanno ascritte all'area delle norme fondamentali di riforme economico-sociali, nonché delle norme con le quali lo Stato ha dato attuazione agli obblighi internazionali nascenti dalla partecipazione dell'Italia all'Unione europea e costituiscono limite alla potestà legislativa primaria delle Autonomie speciali***

Titolo della sentenza

*Lavori pubblici - Norme della Regione Sardegna - Partecipazione agli appalti - Prevista proroga di regime transitorio che consente alle imprese regionali di partecipare "pur non essendo in possesso della prescritta qualificazione attestata in conformità alla disciplina nazionale vigente in materia" - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza - Esorbitanza dalla competenza legislativa primaria in materia di "lavori pubblici di esclusivo interesse della Regione" - Illegittimità costituzionale .*

Estratto dalla motivazione

“L’art. 3, lettera e), dello Statuto speciale [della Regione Sardegna] attribuisce alla Regione la competenza legislativa primaria in materia di lavori pubblici di esclusivo interesse regionale. Tale tipo di competenza deve essere esercitato «in armonia con la Costituzione e i principi dell’ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali [...], nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali» (art. 3 dello Statuto speciale di autonomia). Per costante giurisprudenza costituzionale, «le disposizioni del Codice degli appalti» – d.lgs. n. 163 del 2006 – «per la parte in cui sono correlate all’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., ed alla materia “tutela della concorrenza”, vanno [...] “ascritte, per il loro stesso contenuto d’ordine generale, all’area delle norme fondamentali di riforme economico-sociali, nonché delle norme con le quali lo Stato ha dato attuazione agli obblighi internazionali nascenti dalla partecipazione dell’Italia all’Unione europea” (sentenza n. 144 del 2011), che costituiscono limite alla potestà legislativa primaria della Regione» (sentenza n. 184 del 2011). La disposizione in esame, discostandosi da quanto previsto dal d.lgs. n. 163 del 2006 circa i requisiti di qualificazione delle imprese, non rispetta i limiti posti dallo Statuto speciale all’esercizio della competenza legislativa primaria della Regione autonoma.” (*Considerato in diritto*, 8.2.)

**(Illegittimità costituzionale)**

## **I VINCOLI DI BILANCIO E DI FINANZA PUBBLICA**

**Sentenza n. 88/2014 (red. Coraggio)**

***La Corte evidenzia la derivazione europea della riforma costituzionale introduttiva del principio dell'equilibrio di bilancio, nonché il rapporto ancillare tra la disciplina dell'indebitamento delle autonomie territoriali e i principi dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità del debito pubblico.***

***Gli impegni assunti in sede europea sono riferibili a tutte le pubbliche amministrazioni ed anche a tutti i cittadini, nell'ottica dell'uguaglianza e della solidarietà intergenerazionale.***

### Titolo della sentenza

*Bilancio e contabilità pubblica – Legge c.d. “rinforzata”, attuativa della legge costituzionale n. 1 del 2012 – Disciplina dell'indebitamento delle Regioni e degli enti locali.*

*Bilancio e contabilità pubblica – Legge c.d. “rinforzata”, attuativa della legge costituzionale n. 1 del 2012 – Misure per la sostenibilità del debito pubblico – Istituzione di un fondo per il concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali nelle fasi avverse del ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali, alimentato “dalle risorse derivanti dal ricorso all'indebitamento consentito dalla correzione per gli effetti del ciclo economico del saldo del conto consolidato”, e destinato ad essere ripartito tra tutti gli enti territoriali – Previsione che le Regioni e gli enti locali contribuiscano, nelle fasi favorevoli del ciclo economico, al fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, in una misura definita con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sulla base del documento di programmazione finanziaria.*

### Estratto dalla motivazione

“Con il patto “Euro Plus”, approvato dai Capi di Stato e di Governo della zona euro l'11 marzo 2011 e condiviso dal Consiglio europeo il 24-25 marzo 2011, gli Stati membri dell'Unione europea si sono impegnati ad adottare misure volte a perseguire gli obiettivi della sostenibilità delle finanze pubbliche, della competitività, dell'occupazione e della stabilità finanziaria, e in particolare a recepire nella legislazione nazionale le regole di bilancio dell'Unione europea fissate nel patto di stabilità e crescita, ferma restando «la facoltà di scegliere lo specifico strumento giuridico nazionale cui ricorrere», purché avente «una natura vincolante e sostenibile sufficientemente forte (ad esempio costituzione o normativa quadro)» e tale da «garantire la disciplina di bilancio a livello sia nazionale che subnazionale». Con il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria (meglio noto come Fiscal Compact), sottoscritto a Bruxelles il 2 marzo 2012 e in vigore dal 1° gennaio 2013, ratificato in Italia con la legge 23 luglio 2012, n. 114 (Ratifica ed esecuzione del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria [...]), poi, gli Stati contraenti, all'art. 3, comma 2, si sono impegnati a recepire le regole del «patto di bilancio» «tramite disposizioni vincolanti e di natura permanente – preferibilmente costituzionale – o il cui rispetto fedele è in altro modo rigorosamente garantito lungo tutto il processo nazionale di bilancio». Lo Stato italiano ha ritenuto di adempiere a questi impegni con un'apposita legge costituzionale – la n. 1 del 2012 – la quale, in primo luogo e per quanto qui rileva, ha riformato gli artt. 81, 97, 117 e 119 Cost. L'art. 81, sesto comma, novellato, afferma per il «complesso delle pubbliche amministrazioni» i principi dell'equilibrio di bilancio tra entrate e spese e della sostenibilità del debito, riservando ad una legge del Parlamento approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, il potere di stabilire, oltre che il contenuto della legge di bilancio, «le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare»

l'implementazione dei due menzionati principi. Secondo il nuovo primo comma dell'art. 97 Cost., «Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico». L'art. 117 Cost. è stato modificato mediante lo scorporo della «armonizzazione dei bilanci pubblici» dall'endiadi con il «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» e la sua inclusione nell'ambito delle materie attribuite dal secondo comma alla potestà legislativa esclusiva dello Stato. All'art. 119 Cost. dopo il riconoscimento dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa delle autonomie territoriali, è stata aggiunta la seguente specificazione: «nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci», nonché l'inciso: «concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea». Al secondo periodo del sesto comma, secondo cui le autonomie «Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento», è stato poi aggiunto l'inciso: «con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio». Sotto il versante delle disposizioni della legge cost. n. 1 del 2012 non incorporate nella Costituzione rilevano in questa sede quelle che determinano il contenuto necessario della legge rinforzata. Ad essa è attribuito, in particolare, il compito di disciplinare «l'introduzione di regole sulla spesa che consentano di salvaguardare gli equilibri di bilancio e la riduzione del rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo nel lungo periodo, in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica» (art. 5, comma 1, lettera e); «le modalità attraverso le quali i Comuni, le Province, le Città metropolitane, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano concorrono alla sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni» (art. 5, comma 2, lettera c); e, da ultimo, «la facoltà dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane, delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano di ricorrere all'indebitamento, ai sensi dell'articolo 119, sesto comma, secondo periodo, della Costituzione, come modificato dall'articolo 4 della presente legge costituzionale» (art. 5, comma 2, lettera b). [...] in questa complessa riforma della finanza pubblica, l'unica nuova competenza esclusiva dello Stato [...] è quella dell'armonizzazione dei bilanci pubblici, che sino alla modifica operata con la legge cost. n. 1 del 2012 si presentava in «endiadi» (sentenza n. 17 del 2004) con il coordinamento della finanza pubblica. Essa, tuttavia, non può essere interpretata così estensivamente da coprire l'intero ambito materiale regolato dalla legge n. 243 del 2012: basti a tal fine considerare che la disciplina dell'indebitamento delle autonomie territoriali [...] è stata da questa Corte ricondotta al coordinamento della finanza pubblica (sentenze n. 284 del 2009, n. 285 del 2007, n. 320 del 2004, n. 376 del 2003), pur sottolineandosi come sia «inscindibilmente connessa» alla «salvaguardia degli equilibri di bilancio» (sentenza n. 70 del 2012). Altro deve essere dunque l'approccio per definire la natura e la portata dei principi di equilibrio di bilancio e di sostenibilità del debito pubblico [...]. Come già affermato da questa Corte nel caso analogo del divieto di indebitamento se non per spese di investimento (art. 119, sesto comma, Cost.), questo tipo di disposizioni enunciano «un vincolo [...] di carattere generale» (sentenza n. 245 del 2004) a cui deve soggiacere la finanza pubblica. [...] il legislatore costituzionale non si è limitato a fissare principi generali, lasciando così all'interprete la ricerca dei presupposti giustificativi della disciplina statale attuativa (rinvenuti dalla sentenza citata nell'art. 5 Cost. e nella competenza concorrente del coordinamento della finanza pubblica), ma ha puntualmente disciplinato sia la fonte – la legge rinforzata – sia i suoi contenuti. Il nuovo sistema di finanza pubblica disegnato dalla legge cost. n. 1 del 2012 ha dunque una sua interna coerenza e una sua completezza [...]. [...] Viene in rilievo, al riguardo, l'art. 5, comma 2, lettera b), della legge cost. n. 1 del 2012, secondo cui la legge rinforzata disciplina «la facoltà dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane, delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano di ricorrere all'indebitamento, ai sensi dell'articolo 119, sesto comma, secondo periodo, della Costituzione, come modificato dall'articolo 4 della presente legge costituzionale». La disposizione, dunque, prevede l'adozione di una disciplina statale attuativa che non appare in alcun modo limitata ai principi generali e che deve avere un contenuto eguale per tutte le autonomie. Pertanto, la circostanza che la normativa censurata abbia un contenuto dettagliato e il fatto che sia più rigorosa di quella contenuta negli statuti delle ricorrenti non comportano violazione del parametro costituzionale. La garanzia dell'omogeneità della

disciplina è connaturata alla logica della riforma, poiché, oggi ancor più che in passato, non si può «ammettere che ogni ente, e così ogni Regione, faccia in proprio le scelte di concretizzazione» (sentenza n. 425 del 2004) dei vincoli posti in materia di indebitamento. Si tratta infatti di vincoli generali che devono valere «in modo uniforme per tutti gli enti, [e pertanto] solo lo Stato può legittimamente provvedere a tali scelte» (sentenza n. 425, citata). [...] Questa esigenza di uniformità, del resto, è il riflesso della natura ancillare della disciplina dell'indebitamento rispetto ai principi dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità del debito pubblico: essa, al pari di questi ultimi, deve intendersi riferita al «complesso delle pubbliche amministrazioni» (così gli attuali artt. 81, sesto comma, e 97 Cost., e, con forme ancora più esplicite, il nuovo art. 119 Cost., nonché l'art. 5, comma 2, lettera c), della legge cost. n. 1 del 2012). I vincoli imposti alla finanza pubblica, infatti, se hanno come primo destinatario lo Stato, non possono non coinvolgere tutti i soggetti istituzionali che concorrono alla formazione di quel «bilancio consolidato delle pubbliche amministrazioni» (sentenza n. 40 del 2014; si vedano anche le sentenze n. 39 del 2014, n. 138 del 2013, n. 425 e n. 36 del 2004), in relazione al quale va verificato il rispetto degli impegni assunti in sede europea e sovranazionale. La riforma poggia dunque anche sugli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., oltre che – e soprattutto – sui principi fondamentali di unitarietà della Repubblica (art. 5 Cost.) e di unità economica e giuridica dell'ordinamento (art. 120, secondo comma, Cost.), unità che già nel precedente quadro costituzionale era sottesa alla disciplina della finanza pubblica e che nel nuovo ha accentuato la sua pregnanza. Si deve aggiungere che l'attuazione dei nuovi principi, e in particolare di quello della sostenibilità del debito pubblico, implica una responsabilità che, in attuazione di quelli «fondanti» (sentenza n. 264 del 2012) di solidarietà e di eguaglianza, non è solo delle istituzioni ma anche di ciascun cittadino nei confronti degli altri, ivi compresi quelli delle generazioni future. [...] anche per i nuovi vincoli, per quanto più incisivi e pregnanti che in passato, vale il principio enunciato nella più volte citata sentenza n. 425 del 2004, secondo cui la disciplina attuativa dei limiti all'indebitamento posti dall'art. 119, sesto comma, Cost. trova «applicazione nei confronti di tutte le autonomie, ordinarie e speciali, senza che sia necessario all'uopo ricorrere a meccanismi concertati di attuazione statutaria». [...] la necessità di garantire, anche a costo di sacrifici non indifferenti, il rigore finanziario” non può “essere disgiunta da quella, non meno rilevante, di tutelare i livelli essenziali delle prestazioni e l'esercizio delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali [...]. Entrambe le previsioni, nella loro complementarità, trovano, dunque, la ragion d'essere in quel complesso di principi costituzionali già richiamati, ed in particolare in quelli di solidarietà e di eguaglianza, alla cui stregua tutte le autonomie territoriali, e in definitiva tutti i cittadini, devono, anche nella ricordata ottica di equità intergenerazionale, essere coinvolti nei sacrifici necessari per garantire la sostenibilità del debito pubblico. [...] Se è innegabile che il concorso alla sostenibilità del debito nazionale è un aspetto fondamentale della riforma, è anche vero che esso ha una rilevante incidenza sull'autonomia finanziaria delle ricorrenti. S'impone, quindi, l'esigenza di «contemperare le ragioni dell'esercizio unitario di date competenze e la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite» alle autonomie (sentenze n. 139 del 2012 e n. 165 del 2011; nello stesso senso, sentenza n. 27 del 2010): è quindi indispensabile garantire il loro pieno coinvolgimento”. (*Considerato in diritto*, 5., 6., 7.1., 7.2., 7.4., 10.2.)

**(Illegittimità costituzionale + Non fondatezza + Inammissibilità)**

## Sentenza n. 44/2014 (red. Criscuolo)

***L'obbligo di rispettare un determinato equilibrio complessivo del bilancio nazionale rientra tra i vincoli derivanti all'Italia dall'appartenenza all'Unione europea.***

### Titolo della sentenza

*Enti locali – Disposizioni per la riduzione dei costi relativi alla rappresentanza politica nei comuni e razionalizzazione dell'esercizio delle funzioni comunali – Unione di comuni per l'esercizio associato delle funzioni e dei servizi.*

### Estratto dalla motivazione

“Nella giurisprudenza di questa Corte, poi, è ormai costante l'orientamento secondo cui «il legislatore statale può, con una disciplina di principio, legittimamente imporre alle Regioni e agli enti locali, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti territoriali (*ex plurimis*, sentenze n. 182 del 2011, n. 207 e n. 128 del 2010)» (sentenza n. 236 del 2013). Infatti, per un verso, non si può dubitare che la finanza delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali sia parte della finanza pubblica allargata (sentenze n. 267 del 2006 e n. 425 del 2004); per altro verso, va considerato che, tra i vincoli derivanti all'Italia dall'appartenenza all'Unione europea, vi è l'obbligo di rispettare un determinato equilibrio complessivo del bilancio nazionale, «secondo quanto precisato dalla risoluzione del Consiglio europeo del 17 giugno 1997 relativa al “patto di stabilità e di crescita”» (sentenza n. 267 del 2006)”. (*Considerato in diritto*, 6.)

**(Illegittimità costituzionale + Cessazione della materia del contendere + Inammissibilità + Non fondatezza)**

\*\*\*

## Sentenza n. 40/2014 (red. Carosi)

***I vincoli di finanza pubblica – direttamente riconducibili, oltre che al «coordinamento della finanza pubblica», anche ai parametri di cui agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost. – obbligano l'Italia nei confronti dell'Unione europea ad adottare politiche di contenimento della spesa, il cui rispetto viene verificato in relazione al bilancio consolidato delle amministrazioni pubbliche.***

### Titolo della sentenza

*Bilancio e contabilità pubblica – Corte dei conti – Norme della Provincia di Bolzano – Controlli della Corte dei conti sulla legittimità e regolarità delle gestioni degli enti locali, nonché sul funzionamento dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio, previsti nell'art. 148 del testo unico enti locali (TUEL) – Controlli della Corte dei conti sui bilanci preventivi e sui rendiconti consuntivi degli enti locali per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento, della sostenibilità dell'indebitamento e dell'assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare gli equilibri economico-finanziari degli enti, previsti nell'art. 148-bis del TUEL – Attribuzione dei controlli medesimi all'“organismo di valutazione per l'effettuazione dei controlli”, istituito presso la direzione generale della Provincia – Lesione delle competenze della Corte dei conti a tutela dell'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva – Violazione del principio dell'equilibrio del bilancio – Violazione della competenza legislativa statale nella materia*

*Estratto dalla motivazione*

“[...] la competenza delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di istituire forme di sindacato sugli enti locali del proprio territorio non pone in discussione la finalità di uno strumento, quale il controllo affidato alla Corte dei conti, «in veste di organo terzo (sentenza n. 64 del 2005) a servizio dello “Stato-comunità” (sentenze n. 29 del 1995 e n. 470 del 1997), [garante del rispetto] dell’equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva. [...] Il patto di stabilità esterno e, più in generale, i vincoli di finanza pubblica obbligano l’Italia nei confronti dell’Unione europea ad adottare politiche di contenimento della spesa, il cui rispetto viene verificato in relazione al bilancio consolidato delle amministrazioni pubbliche (sentenze n. 138 del 2013, n. 425 e n. 36 del 2004). Al fine di assicurare il rispetto di detti obblighi comunitari, è necessario predisporre controlli sui bilanci preventivi e successivi delle amministrazioni interessate al consolidamento, operazione indispensabile per verificare il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica sottesi ai predetti vincoli. Questi ultimi, in quanto derivanti dal Trattato sull’Unione europea e dagli altri accordi stipulati in materia, sono direttamente riconducibili, oltre che al «coordinamento della finanza pubblica» invocato dal ricorrente, anche ai parametri di cui agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., che vi sono inscindibilmente collegati, poiché nel caso specifico il coordinamento adempie principalmente alla finalità di predisporre strumenti efficaci di sindacato sul rispetto del vincolo gravante sul complesso dei conti pubblici, dalla cui sommatoria dipendono i risultati suscettibili di comparazione per verificare il conseguimento degli obiettivi programmati. Detti obblighi hanno origine – come già sottolineato [...] (sentenza n. 36 del 2004) – nel momento in cui il patto di stabilità ha assunto cogenza anche nei confronti delle amministrazioni pubbliche che partecipano al bilancio nazionale consolidato. Quest’ultimo deve corrispondere ai canoni stabiliti dalla stessa Unione europea mentre le sue componenti aggregate, costituite dai bilanci degli enti del settore allargato, sono soggette alla disciplina statale che ne coordina il concorso al raggiungimento dell’obiettivo stabilito in sede comunitaria. I controlli delle sezioni regionali della Corte dei conti [...] hanno assunto progressivamente caratteri cogenti nei confronti dei destinatari (sentenza n. 60 del 2013), proprio per prevenire o contrastare gestioni contabili non corrette, suscettibili di alterare l’equilibrio del bilancio (art. 81 Cost.) e di riverberare tali disfunzioni sul conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, vanificando conseguentemente la funzione di coordinamento dello Stato finalizzata al rispetto degli obblighi comunitari. Dunque, tale tipo di sindacato [...] è esercitato nell’interesse dello Stato per finalità che riguardano la finanza pubblica nel suo complesso [...]. Le considerazioni precedentemente svolte circa la finalità del controllo di legittimità e regolarità di cui agli artt. 148, comma 1, e 148-bis del TUEL e la stretta correlazione di tale attività con gli artt. 81, quarto comma, e 117, terzo comma, Cost. giustificano anche il conferimento alla Corte dei conti di poteri atti a prevenire con efficacia diretta pratiche lesive del principio della previa copertura e dell’equilibrio dinamico del bilancio degli enti locali (sentenze n. 266, n. 250 e n. 60 del 2013). Dette misure interdittive non sono indici di una supremazia statale né di un potere sanzionatorio nei confronti degli enti locali e neppure sono riconducibili al controllo collaborativo in senso stretto, ma sono strumentali al rispetto degli «obblighi che lo Stato ha assunto nei confronti dell’Unione europea in ordine alle politiche di bilancio. In questa prospettiva, funzionale ai principi di coordinamento e di armonizzazione dei conti pubblici, [detti controlli] [...] possono essere accompagnati anche da misure atte a prevenire pratiche contrarie ai principi della previa copertura e dell’equilibrio di bilancio (sentenze n. 266 e n. 60 del 2013), che ben si giustificano in ragione dei caratteri di neutralità e indipendenza del controllo di legittimità della Corte dei conti (sentenza 226 del 1976)» (sentenza n. 39 del 2014). [...] il sindacato di legittimità e regolarità sui conti circoscrive la funzione della magistratura contabile alla tutela preventiva e concomitante degli equilibri economici dei bilanci e della sana gestione finanziaria secondo regole di coordinamento della finanza pubblica conformate in modo uniforme su tutto il territorio, non interferendo con la

particolare autonomia politica ed amministrativa delle amministrazioni destinatarie (sentenza n. 39 del 2014)”. (*Considerato in diritto*, 4.2., 4.3., 4.6.)  
**(Illegittimità costituzionale + Inammissibilità + Estinzione)**

\*\*\*

### **Sentenza n. 39/2014 (red. Mattarella)**

***L'appartenenza all'Unione europea impone all'Italia di rispettare un determinato equilibrio complessivo del bilancio nazionale e di assicurare la sostenibilità del debito pubblico.***

#### *Titolo della sentenza*

*Bilancio e contabilità pubblica – Decreto legge n. 174 del 2012 in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali – Disposizioni per il rafforzamento della partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria delle Regioni – Riconoscimento alle norme impugnate della natura di principio fondamentale nella materia “armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica”, valevole nell'intero territorio nazionale - Competenza dello Stato a prevedere forme di controllo della Corte dei conti ulteriori rispetto a quelle disciplinate dagli statuti speciali – Non fondatezza delle questioni.*

*Bilancio e contabilità pubblica – Decreto legge n. 174 del 2012 in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali – Disposizioni per il rafforzamento della partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria delle Regioni – Bilanci preventivi (annuali e pluriennali) e rendiconti consuntivi delle Regioni – Esito dei controlli previsti dai commi 3 e 4 del censurato art. 1 – Accertamento di squilibri economico-finanziari, mancata copertura di spese, violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno – Conseguente «obbligo», per le amministrazioni interessate, di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito di tale pronuncia, «i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio» - Preclusione, in caso di inadempienza, all'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria – Violazione della potestà legislativa regionale – Introduzione di un sindacato di legittimità costituzionale sulle leggi regionali di approvazione dei bilanci e dei rendiconti, che illegittimamente si aggiunge a quello effettuato dalla Corte costituzionale, cui è affidato in via esclusiva il compito di garantire la legittimità costituzionale della legislazione – Illegittimità costituzionale in parte qua – Efficacia nei confronti di tutte le Regioni, a statuto ordinario e a statuto speciale, e alle Province autonome di Trento e di Bolzano.*

*Bilancio e contabilità pubblica – Decreto legge n. 174 del 2012 in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali – Disposizioni per il rafforzamento della partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria delle Regioni – Bilanci preventivi (annuali e pluriennali) e rendiconti consuntivi degli enti del servizio sanitario nazionale – Esito dei controlli previsti dai commi 3 e 4 del censurato art. 1 – Accertamento di squilibri economico-finanziari, mancata copertura di spese, violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno – Conseguente «obbligo», per le amministrazioni interessate, di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito di tale pronuncia, «i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio» – Preclusione, in caso di inadempienza, all'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria – Disciplina volta ad evitare danni irreparabili agli equilibri di bilancio degli enti del servizio sanitario nazionale, nell'interesse della legalità costituzionale-*

*finanziaria e della tutela dell'unità economica della Repubblica, anche in considerazione delle esigenze di rispetto dei vincoli posti dal diritto dell'Unione europea – Non fondatezza delle questioni.*

*Bilancio e contabilità pubblica – Decreto legge n. 174 del 2012 in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali – Disposizioni per il rafforzamento della partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria delle Regioni – Procedimenti di controllo sui gruppi consiliari dei consigli regionali – Previsione che, in caso di riscontrate irregolarità da parte della sezione regionale di controllo della corte dei conti, il gruppo consiliare che non provveda alla regolarizzazione del rendiconto entro il termine fissato decada, per l'anno in corso (quindi per l'esercizio successivo a quello rendicontato), dal diritto all'erogazione di risorse da parte del consiglio regionale – Obbligo di restituzione delle somme ricevute, in caso di accertate irregolarità in esito ai controlli sui rendiconti – Sanzione ex lege potenzialmente in grado di pregiudicare il fisiologico funzionamento dell'assemblea regionale – Lesione dell'autonomia legislativa e finanziaria delle Regioni – Illegittimità costituzionale – Efficacia nei confronti di tutte le Regioni, a statuto ordinario e a statuto speciale, e alle Province autonome di Trento e di Bolzano.*

*Bilancio e contabilità pubblica – Enti locali – Sviluppo degli strumenti di controllo della gestione finalizzati all'applicazione della revisione della spesa presso gli enti locali e ruolo della Corte dei conti – Non fondatezza delle questioni.*

#### Estratto dalla motivazione

“[...] la disciplina posta dal legislatore statale in materia di controlli sugli enti territoriali ha assunto maggior rilievo a seguito dei vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, tra cui, in particolare, l'obbligo imposto agli Stati membri di rispettare un determinato equilibrio complessivo del bilancio nazionale. A tali vincoli, si riconnette essenzialmente la normativa nazionale sul “patto di stabilità interno”, il quale coinvolge Regioni ed enti locali nella realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica scaturenti, appunto, dai richiamati vincoli europei, diversamente modulati negli anni in forza di disposizioni legislative, costantemente qualificate come «principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione» (sentenza n. 267 del 2006). [...] Il rispetto dei vincoli europei discende direttamente, oltre che dai principi di coordinamento della finanza pubblica, dall'art. 117, primo comma, Cost. e dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), che, nel comma premesso all'art. 97 Cost., richiama il complesso delle pubbliche amministrazioni, ad assicurare in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico (sentenza n. 60 del 2013). Da ciò consegue la differenza tra i controlli di regolarità e legittimità contabile, attribuiti alla Corte dei conti al fine di prevenire squilibri di bilancio, e i controlli istituiti dalle autonomie speciali sulla contabilità degli enti insistenti sul loro territorio e, più in generale, sulla finanza pubblica di interesse regionale. Mentre questi ultimi sono resi nell'interesse della Regione stessa e delle Province autonome, quelli affidati alla Corte dei conti sono strumentali al rispetto degli obblighi che lo Stato ha assunto nei confronti dell'Unione europea in ordine alle politiche di bilancio. In questa prospettiva, funzionale ai principi di coordinamento e di armonizzazione dei conti pubblici, essi possono essere accompagnati anche da misure atte a prevenire pratiche contrarie ai principi della previa copertura e dell'equilibrio di bilancio (sentenze n. 266 e n. 60 del 2013), che ben si giustificano in ragione dei caratteri di neutralità e indipendenza del controllo di legittimità della Corte dei conti (sentenza n. 226 del 1976). Detti controlli si risolvono in un esito alternativo, nel senso che devono decidere se i bilanci preventivi e successivi degli enti territoriali siano o meno rispettosi del patto di stabilità e del principio di equilibrio (sentenze n. 60 del 2013 e n. 179 del 2007). Cionondimeno, essi non impingono nella discrezionalità propria della particolare autonomia di cui sono dotati gli enti territoriali destinatari,

ma sono mirati unicamente a garantire la sana gestione finanziaria, prevenendo o contrastando pratiche non conformi ai richiamati principi costituzionali. [...] la costante giurisprudenza di questa Corte [...] ha chiarito che i principi fondamentali fissati dalla legislazione statale in materia di «coordinamento della finanza pubblica» – funzionali anche ad assicurare il rispetto del parametro dell'unità economica della Repubblica (sentenze n. 104, n. 79, n. 51, n. 28 del 2013, n. 78 del 2011) e a prevenire squilibri di bilancio (sentenza n. 60 del 2013) – sono applicabili anche alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome (*ex plurimis*, sentenze n. 229 del 2011; n. 120 del 2008, n. 169 del 2007). Ciò in riferimento alla necessità di preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche in riferimento a parametri costituzionali (artt. 81, 119 e 120 Cost.) e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.): equilibrio e vincoli oggi ancor più pregnanti – da cui consegue la conferma dell'estensione alle autonomie speciali dei principi di coordinamento della finanza pubblica – nel quadro delineato dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale n. 1 del 2012, che nel comma premesso all'art. 97 Cost., richiama, come già osservato, il complesso delle pubbliche amministrazioni ad assicurare, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico (sentenza n. 60 del 2013). Dinanzi ad un intervento legislativo statale di coordinamento della finanza pubblica riferito alle Regioni, e cioè nell'ambito di una materia di tipo concorrente, è naturale che da esso derivi una, per quanto parziale, compressione degli spazi entro cui possano esercitarsi le competenze legislative ed amministrative di Regioni e Province autonome, nonché della stessa autonomia di spesa loro spettante (fra le molte, sentenze n. 159 del 2008, n. 169 e n. 162 del 2007, n. 353 e n. 36 del 2004)". [...] Le attribuzioni della Corte dei conti in tema di controllo sulla gestione finanziaria delle amministrazioni pubbliche [...] trovano fondamento [...] oltre che nell'art. 100, secondo comma, Cost. (il cui riferimento al controllo della Corte dei conti «sulla gestione del bilancio dello Stato» deve oggi intendersi esteso al controllo sui bilanci di tutti gli enti che costituiscono, nel loro insieme, la finanza pubblica allargata), nella tutela dei principi del buon andamento dell'amministrazione (art. 97, primo comma, Cost.), della responsabilità dei funzionari pubblici (art. 28 Cost.), del tendenziale equilibrio di bilancio (art. 81 Cost.) e del coordinamento della finanza delle Regioni con quella dello Stato, delle Province e dei Comuni (art. 119 Cost.), cioè di principi che sono anch'essi riferiti a tutti gli enti che fanno parte della finanza pubblica allargata. [...] il legislatore è libero di assegnare alla Corte dei conti qualsiasi altra forma di controllo con queste caratteristiche (*ex plurimis*, sentenze n. 29 del 1995; nonché n. 179 del 2007, n. 267 del 2006), stante la posizione di indipendenza e neutralità del giudice contabile al servizio dello Stato-ordinamento, quale garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico nel suo complesso e della corretta gestione delle risorse (sentenza n. 60 del 2013). [...] Come [...] ripetutamente affermato (sentenze n. 60 del 2013, n. 198 del 2012, n. 179 del 2007), il controllo finanziario attribuito alla Corte dei conti e, in particolare, quello che questa è chiamata a svolgere sui bilanci preventivi e sui rendiconti consuntivi degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale, va ascritto alla categoria del sindacato di legalità e di regolarità – da intendere come verifica della conformità delle (complessive) gestioni di detti enti alle regole contabili e finanziarie – e ha lo scopo, in una prospettiva non più statica (com'era il tradizionale controllo di legalità-regolarità), ma dinamica, di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo all'adozione di effettive misure correttive, funzionali a garantire l'equilibrio del bilancio e il rispetto delle regole contabili e finanziarie. [...] Siffatti esiti del controllo sulla legittimità e sulla regolarità dei conti degli enti del Servizio sanitario nazionale sono volti a evitare danni irreparabili agli equilibri di bilancio di tali enti. Essi comportano, in tutta evidenza, una limitazione dell'autonomia degli enti del Servizio sanitario nazionale, che, tuttavia – come [...] già incidentalmente rilevato nella sentenza n. 60 del 2013 – si giustifica «in forza del diverso interesse alla legalità costituzionale-finanziaria e alla tutela dell'unità economica della Repubblica perseguito [...] in riferimento agli artt. 81, 119 e 120 Cost.», anche in considerazione delle esigenze di rispetto dei vincoli posti dal diritto dell'Unione europea. [...] Tale conclusione, del resto, è ancor più valida a séguito dell'imposizione a tutte le pubbliche amministrazioni, ad opera della legge cost. n. 1 del 2012, della fondamentale regola dell'equilibrio dei bilanci (art. 97, primo comma, Cost., nel testo

modificato dalla citata legge costituzionale), del cui rispetto la copertura e la sostenibilità finanziaria della spesa costituiscono essenziali presidi”. (*Considerato in diritto*, 2., 6.3.2., 6.3.3., 6.3.4.3.2.)

**(Illegittimità costituzionale + Inammissibilità + Non fondatezza)**

\*\*\*

### **Sentenza n. 310/2013 (red. Coraggio)**

***Il rispetto dell’equilibrio dei bilanci nelle pubbliche amministrazioni deve essere valutato nel più ampio contesto economico europeo e in una prospettiva necessariamente pluriennale.***

#### Titolo della sentenza

*Università – Personale cosiddetto non contrattualizzato di cui all’art. 3 del d.lgs. n. 165 del 2001, tra cui i docenti universitari – Blocco per il triennio 2011-2013 dei meccanismi di adeguamento retributivo, degli automatismi stipendiali (classi e scatti) correlati all’anzianità di servizio, e di ogni effetto economico delle progressioni in carriera comunque denominate – Sussistenza dei presupposti di necessità e urgenza – Insussistenza della natura tributaria delle norme impugnate – Inconferenza dei parametri relativi alla libertà di insegnamento – Inidoneità del personale di magistratura a fungere da tertium comparationis – Sussistenza delle condizioni di legittimità dei meccanismi di risparmio della spesa pubblica – Non fondatezza delle questioni.*

#### Estratto dalla motivazione

“La recente riforma dell’art. 81 Cost., a cui ha dato attuazione la legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l’attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell’articolo 81, sesto comma, della Costituzione), con l’introduzione, tra l’altro, di regole sulla spesa, e dell’art. 97, primo comma, Cost., rispettivamente ad opera degli artt. 1 e 2 della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), ma ancor prima il nuovo primo comma dell’art. 119 Cost., pongono l’accento sul rispetto dell’equilibrio dei bilanci da parte delle pubbliche amministrazioni, anche in ragione del più ampio contesto economico europeo. Non è senza significato che la direttiva 8 novembre 2011, n. 2011/85/UE (Direttiva del Consiglio relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri), evidenzia come «la maggior parte delle misure finanziarie hanno implicazioni sul bilancio che vanno oltre il ciclo di bilancio annuale» e che «Una prospettiva annuale non costituisce pertanto una base adeguata per politiche di bilancio solide» (20° Considerando)”. (*Considerato in diritto*, 13.4.)

**(Manifesta inammissibilità + Non fondatezza)**

## Sentenza n. 138/2013 (red. Carosi)

***Le regole di convergenza e di stabilità dei conti pubblici provengono sia dall'ordinamento comunitario che da quello nazionale.***

### Titolo della sentenza

*Bilancio e contabilità pubblica – Norme della Regione Molise – Redazione del rendiconto finanziario – Contabilizzazione nel bilancio consuntivo di residui attivi senza il previo accertamento degli stessi – Contrasto con il corrispondente principio contenuto nella legge quadro in materia di finanza regionale, strettamente inerente ai concetti di certezza e attendibilità delle risultanze della gestione economica e finanziaria – Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica – Illegittimità costituzionale.*

### Estratto dalla motivazione

“[...] il coordinamento della finanza pubblica attiene soprattutto al rispetto delle regole di convergenza e di stabilità dei conti pubblici, regole provenienti sia dall'ordinamento comunitario che da quello nazionale. In particolare, il patto di stabilità interno [...] stabilisce, tra l'altro, che, ai fini del concorso degli enti territoriali al rispetto degli obblighi comunitari della Repubblica ed alla conseguente realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, il disavanzo di ciascun ente territoriale non può superare determinati limiti, fissati dalle leggi finanziarie e di stabilità che si sono succedute a partire dal 2002 [...]. Gli obiettivi finanziari in questione vengono pertanto accertati attraverso il consolidamento delle risultanze dei conti pubblici in quella prospettiva che è stata definita di “finanza pubblica allargata” (sentenze n. 267 del 2006 e n. 425 del 2004). Gli eventuali disavanzi di ciascun ente, i quali costituiscono la componente analitica dell'aggregato finanziario complessivo preso come punto di riferimento per il rispetto degli obblighi comunitari e nazionali, si accertano – per quel che riguarda la gestione annuale – attraverso il risultato di amministrazione, che costituisce l'epilogo del rendiconto finanziario. Si può pertanto concludere che le norme finanziarie contenute nei rendiconti, le quali risultano idonee a violare il rispetto dei limiti derivanti dall'ordinamento comunitario e dalla pertinente legislazione nazionale in materia oppure a non consentirne la verifica, possono risultare in contrasto con principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica”. (Considerato in diritto, 2.)

**(Illegittimità costituzionale + Inammissibilità)**

\*\*\*

## Sentenza n. 60/2013 (red. Mattarella)

***I controlli attribuiti alle sezioni regionali della Corte dei conti sono finalizzati ad assicurare, in vista della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, la sana gestione finanziaria del complesso degli enti territoriali, nonché il rispetto del patto di stabilità interno e degli obiettivi di governo dei conti pubblici concordati in sede europea.***

### Titolo della sentenza

*Corte dei conti – Delibera della Corte dei conti, sezione di controllo per la Regione Trentino-Alto Adige, sede di Bolzano, concernente l'approvazione del programma dei controlli e delle analisi della sezione di controllo di Bolzano per l'anno 2012 – Ricorso per conflitto di attribuzione proposto dalla Provincia autonoma di Bolzano – Riconoscimento di distinte e concorrenti funzioni di controllo spettanti alla Corte dei conti e alla Provincia di Bolzano – Riconoscimento alla Corte dei conti del ruolo di organo terzo e imparziale di garanzia dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive, al servizio dello Stato-*

*ordinamento – Dichiarazione che spettava allo Stato e, per esso, alla Corte dei conti, sezione di controllo per la Regione Trentino-Alto Adige, sede di Bolzano, adottare la deliberazione n. 4/2011/inpr, concernente l'approvazione del programma dei controlli e delle analisi della sezione di controllo di Bolzano per l'anno 2012.*

Estratto dalla motivazione

“[...] il controllo successivo sulla gestione economico-finanziaria del complesso delle amministrazioni pubbliche, assunto in funzione di referto al Parlamento e alle altre assemblee elettive, è volto a verificare, anche in corso di esercizio, la legittimità e la regolarità delle gestioni, nonché il funzionamento dei controlli interni di ciascuna amministrazione. La funzione di controllo sugli equilibri di bilancio spettante alla Corte dei conti è stata espressamente estesa a tutti gli enti territoriali dall'articolo 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131 [...], ai fini del coordinamento della finanza pubblica, in relazione al patto di stabilità interno e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. Successivamente, in punto di controlli sugli enti locali e sugli enti del Servizio sanitario nazionale [...], l'articolo 1, commi da 166 a 172, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 [...] ha attribuito alla Corte dei conti un controllo diretto sui bilanci anche attraverso i revisori dei conti [...]. Le richiamate disposizioni hanno pertanto esteso a tutto il territorio nazionale i controlli sugli enti locali e sugli enti del Servizio sanitario nazionale ai fini del rispetto del patto di stabilità interno e degli equilibri della finanza pubblica, configurando un sindacato generale ed obbligatorio sui bilanci preventivi e consuntivi di ciascun ente locale. Infine, l'art. 148-bis del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 [...] ha rafforzato i controlli attribuiti alle sezioni regionali della Corte dei conti sui bilanci preventivi e sui rendiconti consuntivi degli enti locali, ai fini della verifica degli equilibri di bilancio, in esito ai quali – in caso di mancato adeguamento dell'ente locale alle pronunce di accertamento di irregolarità contabili o di eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica – è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria. [...] il suddetto controllo [...] è finalizzato ad assicurare, in vista della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, la sana gestione finanziaria del complesso degli enti territoriali, nonché il rispetto del patto di stabilità interno e degli obiettivi di governo dei conti pubblici concordati in sede europea (*ex plurimis*, sentenze n. 198 del 2012, n. 37 del 2011, n. 179 del 2007, n. 267 del 2006). Esso si colloca nell'ambito materiale del coordinamento della finanza pubblica, in riferimento agli articoli 97, primo comma, 28, 81 e 119 della Costituzione, che la Corte dei conti contribuisce ad assicurare, quale organo terzo ed imparziale di garanzia dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive, in quanto al servizio dello Stato-ordinamento (sentenze n. 267 del 2006; analogamente, anche le sentenze n. 198 del 2012, n. 37 del 2011 e n. 179 del 2007). Ne consegue che tale controllo si pone in una prospettiva non più statica – come, invece, il tradizionale controllo di legalità-regolarità – ma dinamica, in grado di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo alla adozione di effettive misure correttive funzionali a garantire il rispetto complessivo degli equilibri di bilancio (sentenze n. 198 del 2012, n. 179 del 2007 e n. 267 del 2006). Nel pronunciarsi sulla conformità a Costituzione delle norme che disciplinano tale tipologia di controllo, in relazione agli enti locali e agli enti del Servizio sanitario nazionale (...), questa Corte ha altresì affermato che esso «è ascrivibile alla categoria del sindacato di legalità e di regolarità, di tipo complementare al controllo sulla gestione amministrativa» (sentenza n. 179 del 2007) [...]. [...] il sopra ricostruito controllo di legalità e regolarità della gestione economico-finanziaria risulta estensibile alle Regioni e alle Province dotate di autonomia differenziata (sentenze n. 198 del 2012, n. 179 del 2007 e n. 267 del 2006), non potendo dubitarsi che anche la loro finanza sia parte della “finanza pubblica allargata” (sentenza n. 425 del 2004) e che pertanto sono ad esse opponibili i principi di coordinamento della finanza pubblica (*ex plurimis*, sentenze n. 229 del 2011, n. 289 e n. 120 del 2008). Infatti, le norme sopra menzionate [...] concorrendo «alla formazione di una visione unitaria della finanza pubblica, ai fini della tutela dell'equilibrio

finanziario e di osservanza del patto di stabilità interno» (sentenze n. 198 del 2012 e n. 179 del 2007), hanno introdotto controlli di legalità e di regolarità sulle finanze pubbliche attribuiti alla Corte dei conti in riferimento alle compatibilità poste dagli articoli 81 e 119 Cost. e agli obiettivi parametrici di governo dei conti pubblici concordati in sede europea ai quali il legislatore regionale, ancorché dotato di autonomia speciale, non può sottrarre gli enti locali e gli enti del Servizio sanitario nazionale. [...] Alla Corte dei conti è infatti attribuito il controllo sull'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche a tutela dell'unità economica della Repubblica, in riferimento a parametri costituzionali (artt. 81, 119 e 120 Cost.) e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.): equilibrio e vincoli che trovano generale presidio nel sindacato della Corte dei conti quale magistratura neutrale ed indipendente, garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico. Alla Provincia autonoma spettano invece diverse forme di controllo interno sulla gestione delle risorse finanziarie, ancorché declinate in forma differenziata rispetto agli altri enti territoriali secondo quanto previsto dalle peculiari condizioni dello statuto di autonomia. Né può trascurarsi che tale distinzione, su cui poggia l'estensione agli enti territoriali dotati di autonomia speciale del controllo sulla legalità e sulla regolarità della gestione economico-finanziaria, assuma ancora maggior rilievo nel quadro delineato dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), che, nel comma premesso all'art. 97 Cost., richiama il complesso delle pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico". (*Considerato in diritto*, 4.1., 4.2., 5.1., 5.2.)

**(Spettanza allo Stato)**

\*\*\*

### **Sentenza n. 8/2013 (red. Cartabia)**

***Il Patto europeo di stabilità e crescita, che è alla base del Patto di stabilità interno, esige il rispetto di alcuni indici che mettono in relazione il prodotto interno lordo, solitamente preso a riferimento quale misura della crescita economica di un Paese, con il debito delle amministrazioni pubbliche e con il deficit pubblico.***

#### Titolo della sentenza

*Iniziativa economica – Liberalizzazione delle attività economiche – Vincolo per le Regioni e gli enti locali di adeguamento ai principi stabiliti dal legislatore statale – Previsione che detto adeguamento “costituisce elemento di valutazione della virtuosità” produttivo di conseguenze finanziarie – Non fondatezza delle questioni.*

#### Estratto dalla motivazione

L'attuazione del principio di liberalizzazione viene considerata tra i parametri di virtuosità, sulla base dei quali, ai sensi dell'art. 20, comma 2, del decreto-legge n. 98 del 2011, “gli enti territoriali vengono suddivisi in due classi, ai fini del rispetto del patto di stabilità interno. Gli enti stimati complessivamente virtuosi sono chiamati a rispettare vincoli di finanza pubblica meno stringenti rispetto agli enti meno virtuosi [...]. Al contrario, gli enti collocati nella classe meno virtuosa subiscono una riduzione dei trasferimenti e concorrono alla realizzazione di obiettivi di finanza pubblica maggiormente onerosi [...]. La valutazione della “virtuosità” degli enti si basa su un complesso di parametri assai articolato [...], tra i quali la disposizione impugnata introduce anche l'adeguamento ai principi della razionalizzazione della regolazione economica, quale elemento aggiuntivo rispetto agli altri fattori già previsti dal legislatore. [...] Non è difficile cogliere la *ratio* del legame tracciato dal legislatore fra le politiche economiche di liberalizzazione, intesa come

razionalizzazione della regolazione, e le implicazioni finanziarie delle stesse. Secondo l'impostazione di fondo della normativa – ispirata a quelle evidenze economiche empiriche che individuano una significativa relazione fra liberalizzazioni e crescita economica, su cui poggiano anche molti interventi delle istituzioni europee – è ragionevole ritenere che le politiche economiche volte ad alleggerire la regolazione, liberandola dagli oneri inutili e sproporzionati, perseguano lo scopo di sostenere lo sviluppo dell'economia nazionale. Questa relazione tra liberalizzazione e crescita economica appare ulteriormente rilevante in quanto, da un lato, la crescita economica è uno dei fattori che può contribuire all'aumento del gettito tributario, che, a sua volta, concorre alla riduzione del disavanzo della finanza pubblica; dall'altro, non si può trascurare il fatto che il Patto europeo di stabilità e crescita – che è alla base del Patto di stabilità interno – esige il rispetto di alcuni indici che mettono in relazione il prodotto interno lordo, solitamente preso a riferimento quale misura della crescita economica di un Paese, con il debito delle amministrazioni pubbliche e con il deficit pubblico. Il rispetto di tali indici può essere raggiunto, sia attraverso la crescita del prodotto interno lordo, sia attraverso il contenimento e la riduzione del debito delle amministrazioni pubbliche e del deficit pubblico. In questa prospettiva, è ragionevole che la norma impugnata consenta di valutare l'adeguamento di ciascun ente territoriale ai principi della razionalizzazione della regolazione, anche al fine di stabilire le modalità con cui questo debba partecipare al risanamento della finanza pubblica. L'attuazione di politiche economiche locali e regionali volte alla liberalizzazione ordinata e ragionevole e allo sviluppo dei mercati, infatti, produce dei riflessi sul piano nazionale, sia quanto alla crescita, sia quanto alle entrate tributarie, sia, infine, quanto al rispetto delle condizioni dettate dal Patto europeo di stabilità e crescita. [...] Complessivamente, dunque, non è irragionevole che il legislatore abbia previsto un trattamento differenziato fra enti che decidono di perseguire un maggiore sviluppo economico attraverso politiche di ri-regolazione dei mercati ed enti che, al contrario, non lo fanno, purché, naturalmente, lo Stato operi tale valutazione attraverso strumenti dotati di un certo grado di oggettività e comparabilità, che precisino *ex ante* i criteri per apprezzare il grado di adeguamento raggiunto da ciascun ente nell'ambito del processo complessivo di razionalizzazione della regolazione, all'interno dei diversi mercati singolarmente individuati". (*Considerato in diritto*, 5.1., 5.2., 5.3.)

**(Inammissibilità + Non fondatezza)**

\*\*\*

### **Sentenza n. 37/2011 (red. Maddalena)**

***La Corte dei conti concorre alla visione unitaria della finanza pubblica, ai fini della tutela dell'equilibrio finanziario e dell'osservanza del patto di stabilità interno.***

#### *Titolo della sentenza*

*Bilancio e contabilità pubblica – Legge finanziaria 2007 – Rispetto degli obiettivi del patto di stabilità interno per l'anno 2007 – Obbligo per gli enti di conseguire un saldo finanziario in termini di cassa pari a quello medio riferito agli anni 2003-2005, calcolato secondo la procedura stabilita dalle norme censurate – Inammissibilità della questione.*

#### *Estratto dalla motivazione*

“[...] le norme anzidette introducono un nuovo tipo di controllo affidato alla Corte dei conti, dichiaratamente finalizzato ad assicurare, in vista della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, la sana gestione finanziaria degli enti locali, nonché il rispetto, da parte di questi ultimi, del patto di stabilità interno e del vincolo in materia di indebitamento posto dall'ultimo comma dell'art. 119 Cost. Esso assume, quindi, anche i caratteri propri del controllo sulla gestione in senso stretto e concorre, insieme a quest'ultimo, alla

formazione di una visione unitaria della finanza pubblica, ai fini della tutela dell'equilibrio finanziario e dell'osservanza del patto di stabilità interno, che la Corte dei conti può garantire in un'ottica "collaborativa". Pertanto, nell'esercizio di tale controllo, detta Corte si limita alla segnalazione all'ente controllato delle rilevate disfunzioni e rimette all'ente stesso l'adozione delle misure necessarie. [...] il tipo di controllo in esame non può essere considerato "attività giurisdizionale", trattandosi di un controllo diretto non a dirimere una controversia, ma ad assicurare, in via collaborativa, la sana gestione degli enti locali, nonché il rispetto da parte di questi ultimi del patto di stabilità interno e del vincolo in materia di indebitamento di cui all'art. 119 Cost.". (*Considerato in diritto*, 2.2., 2.3.)

**(Inammissibilità)**

\*\*\*

### **Sentenza n. 179/2007 (red. Maddalena)**

***I controlli della Corte dei conti concorrono ad una visione unitaria della finanza pubblica, ai fini della tutela dell'equilibrio finanziario e dell'osservanza del patto di stabilità interno.***

#### Titolo della sentenza

*Corte dei conti – Norme della legge finanziaria 2006 – Controllo della Corte dei conti – Obbligo di trasmissione da parte degli organi locali di revisione economico-finanziaria alle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei conti di una relazione sul bilancio di previsione dell'esercizio di competenza e sul rendiconto dell'esercizio medesimo – Attribuzione alle predette sezioni regionali di specifici poteri sanzionatori – Definizione dei criteri e delle linee guida per la predisposizione delle relazioni sul bilancio di previsione dell'esercizio di competenza e sul rendiconto dell'esercizio medesimo – Controllo dettato da esigenze di tutela dell'unità economica della Repubblica e di coordinamento della finanza pubblica – Non fondatezza delle questioni.*

#### Estratto dalla motivazione

“[...] le norme censurate introducono un nuovo tipo di controllo affidato alla Corte dei conti, dichiaratamente finalizzato ad assicurare, in vista della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, la sana gestione finanziaria degli enti locali, nonché il rispetto, da parte di questi ultimi, del patto di stabilità interno e del vincolo in materia di indebitamento posto dall'ultimo comma dell'art. 119 Cost. Nella sua configurazione, questa nuova forma di controllo sviluppa il quadro delle misure necessarie per garantire la stabilità dei bilanci ed il rispetto del patto di stabilità interno, prescritti dall'art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131 [...]. Infatti è evidente che, a detti fini, oltre al controllo sulla gestione in senso stretto, che ha ad oggetto l'azione amministrativa e serve ad assicurare che l'uso delle risorse avvenga nel modo più efficace, più economico e più efficiente, occorre avere riguardo anche all'aspetto, particolarmente rilevante nell'ambito del fenomeno finanziario considerato nel suo complesso, che attiene alla allocazione delle risorse e, quindi, alla struttura ed alla gestione del bilancio. Il controllo in esame, [...] che integra una disposizione già contenuta nell'art. 3, comma 4, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 [...], secondo la quale spetta alla Corte dei conti il controllo finanziario sui bilanci pubblici, pone come oggetto del controllo i bilanci preventivi ed il rendiconto consuntivo, definendo i confini contabili nell'ambito dei quali può svolgersi l'azione amministrativa. Esso, peraltro, a differenza del controllo sulla gestione in senso stretto, che si attua mediante programmi stabiliti dalla Corte dei conti, sulla base delle priorità stabilite dalle Commissioni parlamentari [...], su materie scelte a campione, si svolge su documenti di carattere complessivo e necessario, e con cadenza annuale, poiché i bilanci ed i rendiconti sui quali si esercita hanno, per l'appunto, una cadenza annuale. Tale controllo, che è ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità,

ha tuttavia la caratteristica, in una prospettiva non più statica (com'era il tradizionale controllo di legalità-regolarità), ma dinamica, di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo alla adozione di effettive misure correttive. Ne consegue che esso assume anche i caratteri propri del controllo sulla gestione in senso stretto e concorre, insieme a quest'ultimo, alla formazione di una visione unitaria della finanza pubblica, ai fini della tutela dell'equilibrio finanziario e di osservanza del patto di stabilità interno, che la Corte dei conti può garantire (sentenza n. 267 del 2006). Si deve peraltro sottolineare la natura collaborativa del controllo disciplinato dalle norme impugnate, che si limita alla segnalazione all'ente controllato delle rilevate disfunzioni e rimette all'ente stesso l'adozione delle misure necessarie: c'è, dunque, una netta separazione tra la funzione di controllo della Corte dei conti e l'attività amministrativa degli enti, che sono sottoposti al controllo stesso. Né può dirsi che la vigilanza sull'adozione delle misure necessarie da parte degli enti interessati implichi un'invasione delle competenze amministrative di questi ultimi, poiché l'attività di vigilanza, limitatamente ai fini suddetti, è indispensabile per l'effettività del controllo stesso. In questo quadro, appare evidente che il controllo sulla gestione finanziaria è complementare rispetto al controllo sulla gestione amministrativa, ed è utile per soddisfare l'esigenza degli equilibri di bilancio. [...] come già affermato da questa Corte (tra le altre, sentenza n. 29 del 1995 e, da ultimo, sentenza n. 267 del 2006), il legislatore è libero di assegnare alla Corte dei conti qualsiasi altra forma di controllo, purché questo abbia un suo fondamento costituzionale. La sussistenza di detto fondamento è confortata, in primo luogo, dall'art. 100 della Costituzione, il quale assegna alla Corte dei conti il controllo successivo sulla gestione del bilancio, come controllo esterno ed imparziale. Infatti, se è vero che, al momento dell'emanazione della Costituzione, per indicare l'intera finanza pubblica non poteva non farsi riferimento al bilancio dello Stato, è altrettanto vero che oggi tale dizione deve intendersi riferita non solo al bilancio dello Stato, ma anche a quello di tutti gli altri enti pubblici che costituiscono, nel loro insieme, il bilancio della finanza pubblica allargata. Sono inoltre da richiamare al fine suddetto oltre all'art. 81 Cost., che pone il principio indefettibile dell'equilibrio di bilancio, anche gli articoli 97, primo comma, 28 e 119, ultimo comma, Cost. Peraltro, la previsione da parte di una legge dello Stato del controllo in esame rientra nella competenza propria di quest'ultimo di dettare principi nella materia concorrente della «armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica» (art. 117, terzo comma, Cost.). [...] il controllo previsto dai commi da 166 a 169 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005, risulta dettato da esigenze di tutela dell'unità economica della Repubblica e di coordinamento della finanza pubblica, ed è finalizzato (nel quadro del controllo disciplinato dalla legge n. 131 del 2003), con funzione collaborativa, alla tempestiva segnalazione agli Enti interessati di situazioni inerenti agli equilibri di bilancio, per l'adozione delle necessarie misure correttive. [...] la sentenza n. 267 del 2006 ha, tra l'altro, precisato che la possibilità data, dal comma 7 dell'art. 7 della legge n. 131 del 2003, alle Regioni a statuto speciale, «nell'esercizio della loro competenza, di adottare particolari discipline nel rispetto delle suddette finalità», non pone in nessun caso in discussione la finalità di uno strumento, quale il controllo sulla gestione delle risorse collettive, affidato alla Corte dei conti, in veste di organo terzo (sentenza n. 64 del 2005) a servizio della Repubblica (sentenze n. 29 del 1995 e n. 470 del 1997), che garantisca il rispetto dell'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva. Anche perché [...] la necessità di coordinamento della finanza pubblica, nel cui ambito materiale si colloca il controllo esterno sulla gestione, riguarda pure le Regioni e le Province ad autonomia differenziata, non potendo dubitarsi che anche la loro finanza sia parte della «finanza pubblica allargata». (*Considerato in diritto*, 3.1., 3.2., 4.1.)

**(Non fondatezza)**

## Sentenza n. 267/2006 (red. Maddalena)

*La Corte dei conti – in quanto organo al servizio dello ‘Stato-comunità’, quale garante imparziale dell’equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive sotto il profilo dell’efficacia, dell’efficienza e dell’economicità – verifica il rispetto degli equilibri di bilancio da parte di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, in relazione al patto di stabilità interno ed ai vincoli derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea.*

### Titolo della sentenza

*Bilancio e contabilità pubblica – Legge della Regione Valle d’Aosta – Disposizioni in materia di controllo sulla gestione finanziaria della Regione e degli enti da essa dipendenti – Istituzione dell’autorità di vigilanza sulla gestione finanziaria presso il consiglio regionale – Individuazione dei relativi compiti – Attribuzione all’autorità di funzioni di controllo interno alla Regione, che non si sovrappongono alle attività di controllo di gestione esercitate dalla Corte dei conti, né le limitano – Riconducibilità delle disposizioni censurate alle potestà legislative regionali in materia di ordinamento degli uffici e di attuazione e integrazione delle leggi della Repubblica in tema di finanze regionali e comunali – Non fondatezza della questione.*

### Estratto dalla motivazione

“[...] in base all’art. 3 della legge n. 20 del 1994, il controllo sulla gestione, differenziandosi dal controllo interno ‘di gestione’, concomitante all’azione della pubblica amministrazione e di natura amministrativa, costituisce un controllo successivo ed esterno all’amministrazione, di natura imparziale e collaborativa. L’estensione di tale controllo a tutte le amministrazioni pubbliche, comprese le Regioni e gli enti locali, è il frutto di una scelta del legislatore che ha inteso superare la dimensione un tempo ‘statale’ della finanza pubblica riflessa dall’art. 100 Cost. ed ha riconosciuto alla Corte dei conti, nell’ambito del disegno tracciato dagli artt. 97, primo comma, 28, 81 e 119 (nel testo originario) Cost., il ruolo di organo posto al servizio dello ‘Stato-comunità’, quale garante imparziale dell’equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive sotto il profilo dell’efficacia, dell’efficienza e dell’economicità (sentenze n. 29 del 1995 e n. 470 del 1997). La disciplina posta dalla legge n. 20 del 1994 ha assunto peraltro maggior rilievo a seguito dei vincoli derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea, tra cui, in particolare, l’obbligo imposto agli Stati membri di rispettare un determinato equilibrio complessivo del bilancio nazionale, secondo quanto precisato dalla risoluzione del Consiglio europeo del 17 giugno 1997 relativa al ‘patto di stabilità e crescita’. A tali vincoli si riconnette essenzialmente la normativa nazionale sul ‘patto di stabilità interno’, il quale coinvolge Regioni ed enti locali nella «realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica» scaturenti, appunto, dalla ricordata risoluzione e che è stato diversamente modulato negli anni in forza di disposizioni legislative che, in ogni caso, a partire dalla legge n. 289 del 2002 (finanziaria 2003), sono qualificate come «principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione». In linea di continuità si pone, quindi, l’art. 7, commi da 7 a 9, della legge n. 131 del 2003, che, nel mutato quadro costituzionale, a seguito della riforma del Titolo V, valorizza, in un’ottica collaborativa, il controllo sulla gestione, attribuendo alla Corte dei conti, «ai fini del coordinamento della finanza pubblica», il compito di verificare «il rispetto degli equilibri di bilancio da parte di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, in relazione al patto di stabilità interno ed ai vincoli derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea». Una previsione, quest’ultima, che va letta anche nella prospettiva di quanto stabilito dall’art. 248 del Trattato CE, in ordine al controllo negli Stati membri della Corte dei conti europea, da effettuarsi «in collaborazione con le istituzioni nazionali di controllo». In tale più ampio, ma unitario contesto, essenzialmente volto a salvaguardare l’equilibrio complessivo della finanza pubblica, si inserisce il

controllo affidato alle sezioni regionali della Corte dei conti dal comma 7 del citato art. 7, secondo cui è compito delle predette sezioni verificare, «nel rispetto della natura collaborativa del controllo sulla gestione, il perseguimento degli obiettivi posti dalle leggi statali o regionali di principio e di programma, secondo la rispettiva competenza, nonché la sana gestione finanziaria degli enti locali ed il funzionamento dei controlli interni», riferendo sugli esiti delle verifiche «esclusivamente ai consigli degli enti controllati». Risulta, quindi, evidente che la possibilità data, dal già richiamato comma 7 dell'art. 7 della legge n. 131 del 2003, alle Regioni a statuto speciale, «nell'esercizio della loro competenza, di adottare particolari discipline nel rispetto delle suddette finalità», non pone in nessun caso in discussione la finalità di uno strumento, quale il controllo sulla gestione delle risorse collettive, affidato alla Corte dei conti, in veste di organo terzo (sentenza n. 64 del 2005) a servizio dello 'Stato-comunità' (sentenze n. 29 del 1995 e n. 470 del 1997), che garantisca il rispetto dell'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva. Del resto, la necessità di coordinamento della finanza pubblica, nel cui ambito materiale si colloca il controllo esterno sulla gestione, riguarda pure le Regioni e le Province ad autonomia differenziata, non potendo dubitarsi che anche la loro finanza sia parte della 'finanza pubblica allargata', come già affermato da questa Corte (in particolare, sentenza n. 425 del 2004)". (*Considerato in diritto*, 4.)

**(Non fondatezza)**

\*\*\*

### **Sentenza n. 425/2004 (red. Onida)**

***La soggezione a vincoli generali di equilibrio finanziario e dei bilanci accomuna tutti gli enti operanti nell'ambito del sistema della finanza pubblica allargata.***

#### *Titolo della sentenza*

*Finanza regionale – Ricorso all'indebitamento – Finanziamento di spese di investimento – Estensione della disciplina alle autonomie speciali – Tipologie di operazioni costituenti indebitamento e investimento definite dalla legge statale – Non fondatezza delle questioni.*

*Finanza regionale – Ricorso all'indebitamento – Finanziamento di spese di investimento – Tipologie di operazioni costituenti indebitamento e investimento definite dalla legge – Potere del Ministro dell'economia e delle finanze, sentito l'ISTAT, di modificare le tipologie – Lesione del principio di legalità sostanziale, sostanziale delegificazione, lesione dell'autonomia regionale – Illegittimità costituzionale.*

#### *Estratto dalla motivazione*

“L'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, nel testo novellato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, non introduce nuove restrizioni all'autonomia regionale, ma enuncia espressamente un vincolo - quello a ricorrere all'indebitamento solo per spese di investimento - che già nel previgente regime costituzionale e statutario il legislatore statale ben poteva imporre anche alle Regioni a statuto speciale, in attuazione del principio unitario (art. 5 della Costituzione) e dei poteri di coordinamento della finanza pubblica, nonché del potere di dettare norme di riforma economico-sociale vincolanti anche nei confronti della potestà legislativa primaria delle Regioni ad autonomia differenziata. [...] La finanza delle Regioni a statuto speciale è infatti parte della 'finanza pubblica allargata' nei cui riguardi lo Stato aveva e conserva poteri di disciplina generale e di coordinamento, nell'esercizio dei quali poteva e può chiamare pure le autonomie speciali a concorrere al conseguimento degli obiettivi complessivi di finanza pubblica, connessi anche ai vincoli europei (cfr. sentenze n. 416 del 1995; n. 421 del 1998), come quelli relativi al cosiddetto patto di stabilità interno (cfr. sentenza n. 36 del 2004). Il nuovo sesto comma dell'art. 119 della Costituzione trova

dunque applicazione nei confronti di tutte le autonomie, ordinarie e speciali, senza che sia necessario all'uopo ricorrere a meccanismi concertati di attuazione statutaria [...]. Né si potrebbero rinvenire ragioni giustificatrici di una così radicale differenziazione fra i due tipi di autonomia regionale, in relazione ad un aspetto - quello della soggezione a vincoli generali di equilibrio finanziario e dei bilanci - che non può non accomunare tutti gli enti operanti nell'ambito del sistema della finanza pubblica allargata". (*Considerato in diritto*, 5.)

**(Illegittimità costituzionale + Inammissibilità + Non fondatezza)**

\*\*\*

### **Sentenza n. 36/2004 (red. Onida)**

***Il patto di stabilità interno concerne il concorso delle Regioni e degli enti locali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica che il paese ha adottato con l'adesione al patto di stabilità e crescita definito in sede di Unione europea e comporta l'impegno degli enti medesimi a ridurre il finanziamento in disavanzo delle proprie spese e il rapporto tra il proprio ammontare di debito e il prodotto interno lordo.***

#### Titolo della sentenza

*Finanza pubblica – Enti locali – Patto di stabilità – Legge finanziaria dello Stato – Limite agli impegni per spese correnti – Convenzioni per acquisto di beni e servizi ed affidamento all'esterno dei servizi strumentali – Riduzione in misura fissa dei trasferimenti agli enti locali (anni 2002 - 2004) – Obblighi informativi nei confronti dell'amministrazione centrale – Non fondatezza della questione.*

#### Estratto dalla motivazione

“Il cosiddetto patto di stabilità interno, concernente il concorso delle Regioni e degli enti locali «alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica che il paese ha adottato con l'adesione al patto di stabilità e crescita» definito in sede di Unione europea, e comportante l'impegno degli enti medesimi a ridurre il finanziamento in disavanzo delle proprie spese e il rapporto tra il proprio ammontare di debito e il prodotto interno lordo, è stato introdotto con l'art. 28 della legge 23 dicembre 1998, n. 448 [...]. Esso si è tradotto all'inizio in un vincolo alla riduzione o alla stabilità del disavanzo annuo degli enti [...], successivamente in un limite massimo alla crescita del disavanzo [...] o ancora in un vincolo alla riduzione o alla stabilità di esso [...]. Non è contestabile il potere del legislatore statale di imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti. La natura stessa e la finalità di tali vincoli escludono che si possano considerare le disposizioni impugnate come esorbitanti dall'ambito di una disciplina di principio spettante alla competenza dello Stato. È ben vero che, stabilito il vincolo alla entità del disavanzo di parte corrente, potrebbe apparire superfluo un ulteriore vincolo alla crescita della spesa corrente, potendo il primo obiettivo conseguirsi sia riducendo le spese, sia accrescendo le entrate. Tuttavia il contenimento del tasso di crescita della spesa corrente rispetto agli anni precedenti costituisce pur sempre uno degli strumenti principali per la realizzazione degli obiettivi di riequilibrio finanziario [...]. Non può dunque negarsi che, in via transitoria ed in vista degli specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica perseguiti dal legislatore statale, quest'ultimo possa, nell'esercizio non irragionevole della sua discrezionalità, introdurre per un anno anche un limite alla crescita della spesa corrente degli enti autonomi, tenendo conto che si tratta di un limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa. Quanto poi alla natura indifferenziata del vincolo, imposto a tutti

gli enti senza tener conto della loro concreta situazione, essa certo sottolinea come si tratti di una misura in qualche modo di emergenza, che tende a realizzare, nell'ambito della manovra finanziaria annuale disposta con la legge, un obiettivo di carattere nazionale, applicandosi allo stesso modo a tutti gli enti locali di una certa dimensione: ma tale elemento non è sufficiente a rendere manifestamente irragionevole la misura in questione". (*Considerato in diritto*, 5., 6.)

**(Cessazione della materia del contendere + Non fondatezza)**

## **IL CONTENIMENTO DELLA SPESA PUBBLICA**

**Sent. n. 85/2014 (red. Tesauro)**

***Il legislatore statale può, con una disciplina di principio, legittimamente imporre alle Regioni e agli enti locali, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio***

### Titolo della sentenza

*Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Anticipazioni di liquidità autorizzate dallo Stato per la copertura dei debiti sanitari pregressi - Destinazione a finalità diverse da quelle sanitarie - Violazione del principio di contenimento della spesa pubblica espresso dall'art. 2, comma 98, della legge n. 191 del 2009 - Violazione dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica che, in costanza di piano di rientro, vietano l'adozione di nuovi provvedimenti che siano di ostacolo alla piena attuazione del piano - Illegittimità costituzionale.*

### Estratto dalla motivazione

“Questa Corte ha ripetutamente affermato che «l'autonomia legislativa concorrente delle Regioni nel settore della tutela della salute ed in particolare nell'ambito della gestione del servizio sanitario può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa», in un «quadro di esplicita condivisione da parte delle Regioni della assoluta necessità di contenere i disavanzi del settore sanitario» (sentenza n. 193 del 2007). Pertanto, il legislatore statale può «legittimamente imporre alle Regioni vincoli alla spesa corrente per assicurare l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari» (sentenze n. 91 del 2012, n. 163 del 2011 e n. 52 del 2010). Su queste premesse, è stato anche più volte ribadito che la norma di cui all'art. 1, comma 796, lettera b), della legge n. 296 del 2006 «può essere qualificata come espressione di un principio fondamentale diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria e, dunque, espressione di un correlato principio di coordinamento della finanza pubblica» (sentenze n. 163 e n. 123 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010). Tale norma ha, infatti, reso vincolanti – al pari dell'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009 – per le Regioni che li abbiano sottoscritti, gli interventi individuati negli accordi di cui all'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2005), finalizzati a realizzare il contenimento della spesa sanitaria ed a ripianare i debiti anche mediante la previsione di speciali contributi finanziari dello Stato. In tale contesto, la norma impugnata, destinando a finalità diverse da quelle sanitarie le anticipazioni di liquidità autorizzate dallo Stato per la copertura dei debiti sanitari pregressi, si pone in aperta violazione del principio di contenimento della spesa pubblica espresso dall'art. 2, comma 98, della legge n. 191 del 2009 (legge finanziaria 2010), nonché dei principi fondamentali della legislazione statale in materia di «coordinamento della finanza pubblica» contenuti nell'art. 1, comma 796, lettera b), della legge n. 296 del 2006 e nell'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009, secondo i quali, in costanza di piano di rientro, è preclusa alla Regione l'adozione di nuovi provvedimenti che siano di ostacolo alla piena attuazione del piano, anche in vista della funzione di valutazione e di monitoraggio attribuita ai tavoli tecnici dall'art. 1, comma 796, lettera b), della legge n. 296 del 2006. L'interferenza con il piano di rientro è evidente, mentre le difese regionali sono smentite dalle dichiarazioni stesse del Commissario ad acta nella riunione del 14 dicembre 2011, il quale sulla premessa di non aver terminato la ricognizione delle partite debitorie, afferma che «la Regione si riserva di ricorrere a tale anticipazione una volta terminata tale ricognizione». Risulta pertanto evidente che la norma

impugnata incide negativamente, modificandolo, sull'impegno delle somme destinate a coprire il ricorso all'anticipazione di liquidità". (*Considerato in diritto*, 5.2)

**(Illegittimità costituzionale)**

\*\*\*

**Sent. n. 44/2014 (red. Criscuolo)**

***Il legislatore statale può, con una disciplina di principio, legittimamente imporre alle Regioni e agli enti locali, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti territoriali.***

Titolo della sentenza

*Enti locali - Disposizioni per la riduzione dei costi relativi alla rappresentanza politica nei comuni e razionalizzazione dell'esercizio delle funzioni comunali - Unione di Comuni per l'esercizio associato delle funzioni e dei servizi*

Estratto dalla motivazione

“Nella giurisprudenza di questa Corte, poi, è ormai costante l'orientamento secondo cui «il legislatore statale può, con una disciplina di principio, legittimamente imporre alle Regioni e agli enti locali, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti territoriali (ex plurimis, sentenze n. 182 del 2011, n. 207 e n. 128 del 2010)» (sentenza n. 236 del 2013). Infatti, per un verso, non si può dubitare che la finanza delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali sia parte della finanza pubblica allargata (sentenze n. 267 del 2006 e n. 425 del 2004); per altro verso, va considerato che, tra i vincoli derivanti all'Italia dall'appartenenza all'Unione europea, vi è l'obbligo di rispettare un determinato equilibrio complessivo del bilancio nazionale, «secondo quanto precisato dalla risoluzione del Consiglio europeo del 17 giugno 1997 relativa al “patto di stabilità e di crescita”» (sentenza n. 267 del 2006). Va, altresì, rimarcato che questa Corte ha ricondotto nell'ambito dei principi di coordinamento della finanza pubblica (escludendo la illegittimità costituzionale di alcune disposizioni relative alla disciplina degli obblighi di invio di informazioni sulla situazione finanziaria dalle Regioni e dagli enti locali alla Corte dei conti) norme puntuali adottate dal legislatore per realizzare in concreto la finalità del coordinamento finanziario, che per sua natura eccede le possibilità d'intervento dei livelli territoriali sub-statali (sentenza n. 417 del 2005). Infine, con specifico riferimento a disposizioni incidenti sull'autonomia finanziaria attraverso interventi concernenti direttamente le risorse finanziarie degli enti, la Corte costituzionale ne ha affermato la riconducibilità ai principi di coordinamento della finanza pubblica, purché sia previsto un limite complessivo, che lascia agli enti stessi libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa (ex plurimis, sentenze n. 182 del 2011, n. 297 del 2009 e n. 289 del 2008), e purché gli interventi abbiano il carattere della transitorietà. Detto profilo, però, è estraneo alla fattispecie in esame, ove l'intervento statale opera soltanto sulle modalità di esercizio delle funzioni e dei servizi”.

(*Considerato in diritto*, 6)

**(Inammissibilità)**

## Sent. n. 44/2014 (red. Criscuolo)

***Necessità che i principi fissati dal legislatore non restino inattuati, evitando, così, di compromettere le prospettive di risanamento del bilancio pubblico e di violare la normativa comunitaria.***

### Titolo della sentenza

*Enti locali - Disposizioni per la riduzione dei costi relativi alla rappresentanza politica nei comuni e razionalizzazione dell'esercizio delle funzioni comunali - Unione di Comuni per l'esercizio associato delle funzioni e dei servizi - Previsione che «Al fine di verificare il perseguimento degli obiettivi di semplificazione e di riduzione delle spese da parte degli enti locali, il prefetto accerta che gli enti territoriali interessati abbiano attuato, entro i termini stabiliti, quanto previsto dall'articolo 2, comma 186, lettera e), della legge 23 dicembre 2009, n. 191, e successive modificazioni, e dall'articolo 14, comma 32, primo periodo, del citato decreto-legge n. 78 del 2010, come da ultimo modificato dal comma 27 del presente articolo. Nel caso in cui, all'esito dell'accertamento, il prefetto rilevi la mancata attuazione di quanto previsto dalle disposizioni di cui al primo periodo, assegna agli enti inadempienti un termine perentorio entro il quale provvedere. Decorso inutilmente detto termine, fermo restando quanto previsto dal secondo periodo, trova applicazione l'articolo 8, commi 1, 2, 3 e 5 della legge 5 giugno 2003, n. 131» - Ricorso della Regione Veneto - Asserita previsione di un potere sostitutivo da parte dello Stato con riguardo alla materia dell'ordinamento degli enti locali, di competenza esclusiva regionale - Insussistenza - Disposizione finalizzata ad assicurare che i principi fissati dal legislatore statale (nel quadro della manovra di coordinamento della finanza pubblica qui in esame) non restino inattuati, così compromettendo le prospettive di risanamento del bilancio pubblico ed incorrendo anche in violazione della normativa comunitaria - Non fondatezza della questione.*

### Estratto dalla motivazione

“L'art. 16, comma 28, del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, così dispone: «Al fine di verificare il perseguimento degli obiettivi di semplificazione e di riduzione delle spese da parte degli enti locali, il prefetto accerta che gli enti territoriali interessati abbiano attuato, entro i termini stabiliti, quanto previsto dall'articolo 2, comma 186, lettera e), della legge 23 dicembre 2009, n. 191, e successive modificazioni, e dall'articolo 14, comma 32, primo periodo, del citato decreto-legge n. 78 del 2010, come da ultimo modificato dal comma 27 del presente articolo. Nel caso in cui, all'esito dell'accertamento, il prefetto rilevi la mancata attuazione di quanto previsto dalle disposizioni di cui al primo periodo, assegna agli enti inadempienti un termine perentorio entro il quale provvedere. Decorso inutilmente detto termine, fermo restando quanto previsto dal secondo periodo, trova applicazione l'articolo 8, commi 1, 2, 3 e 5 della legge 5 giugno 2003, n. 131». Come emerge dal suo incipit, la norma ora trascritta è diretta a verificare che taluni principi stabiliti dal legislatore statale, nel quadro del perseguimento degli obiettivi di semplificazione e riduzione delle spese da parte degli enti locali, non restino privi di attuazione. Essa non ha carattere generale, ma si riferisce in modo specifico a due fattispecie: 1) alla previsione dell'art. 2, comma 186, lettera e), della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge finanziaria 2010), la quale prevede la soppressione dei consorzi di funzioni tra gli enti locali, ad eccezione dei bacini imbriferi montani e facendo salvi i rapporti di lavoro a tempo indeterminato esistenti; 2) alla previsione dell'art. 14, comma 32, primo periodo, del d.l. n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010, e successive modificazioni, che, con riferimento ai vincoli derivanti dal patto di stabilità interno, prevedeva il divieto per i Comuni con popolazione inferiore a 30.000 abitanti di costituire società. Tale comma è stato abrogato dall'art. 1, comma 561, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato –

Legge di stabilità 2014), a decorrere dal 1° gennaio 2014. Il relativo potere è attribuito al Prefetto che lo esercita senza margini di discrezionalità e, qualora rilevi la mancata attuazione di quanto stabilito dalle menzionate disposizioni, assegna agli enti inadempienti un termine perentorio per provvedere. L'inutile decorso di detto termine rende applicabile l'art. 8, commi 1, 2, 3 e 5 della legge n. 131 del 2003. Il citato art. 8, comma 1, prevede l'assegnazione all'ente interessato di un (ulteriore) congruo termine per adottare i provvedimenti dovuti o necessari. Il fondamento di tale potere, che si risolve in una attività di mero accertamento, è nell'art. 120, secondo comma, Cost. Come questa Corte ha osservato, il testo attuale di tale disposizione deriva «dalla preoccupazione di assicurare comunque, in un sistema di più largo decentramento di funzioni quale quello delineato dalla riforma, la possibilità di tutelare, anche al di là degli specifici ambiti delle materie coinvolte e del riparto costituzionale delle attribuzioni amministrative, taluni interessi essenziali – il rispetto degli obblighi internazionali e comunitari, la salvaguardia dell'incolumità e della sicurezza pubblica, la tutela in tutto il territorio nazionale dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali – che il sistema costituzionale attribuisce alla responsabilità dello Stato». Quanto alla «unità giuridica» e alla «unità economica», «si tratta all'evidenza del richiamo ad interessi “naturalmente” facenti capo allo Stato, come ultimo responsabile del mantenimento della unità e indivisibilità della Repubblica garantita dall'articolo 5 della Costituzione» (sentenza n. 43 del 2004). Tali principi sono stati poi ribaditi, con l'affermazione che la disposizione di cui all'art. 120, secondo comma, Cost. «è posta a presidio di fondamentali esigenze di eguaglianza, sicurezza, legalità, che il mancato o l'illegittimo esercizio delle competenze attribuite, nei precedenti artt. 117 e 118, agli enti sub-statali potrebbe lasciare insoddisfatte o pregiudicare gravemente. Si evidenzia insomma, con tratti di assoluta chiarezza – si pensi alla tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, che forma oggetto della competenza legislativa di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m) – un legame indissolubile tra il conferimento di una attribuzione e la previsione di un intervento sostitutivo diretto a garantire che la finalità cui essa è preordinata non sacrifichi l'unità e la coerenza dell'ordinamento. La previsione del potere sostitutivo fa dunque sistema con le norme costituzionali di allocazione delle competenze, assicurando comunque, nelle ipotesi patologiche, un intervento di organi centrali a tutela di interessi unitari» (sentenza n. 236 del 2004, paragrafo 4.1 del Considerato in diritto). Nel caso di specie, come sopra si è notato, la norma oggetto di censura è finalizzata ad assicurare che i principi fissati dal legislatore statale (nel quadro della manovra di coordinamento della finanza pubblica qui in esame) non restino inattuati, così compromettendo le prospettive di risanamento del bilancio pubblico ed incorrendo anche in violazione della normativa comunitaria. Non è esatto, dunque, che il citato art. 28 si ponga in contrasto con l'art. 120, secondo comma, Cost. È vero, piuttosto, che una (eventuale) protratta inerzia degli enti sub-statali nel realizzare iniziative richieste dall'esigenza di tutelare l'unità giuridica o l'unità economica dello Stato giustifica la previsione di un potere sostitutivo, che consenta un intervento di organi centrali a salvaguardia di interessi generali ed unitari. Alla stregua delle considerazioni che precedono, dunque, la questione non è fondata». (*Considerato in diritto*, 12)

**(Non fondatezza)**

\*\*\*

**Sent. n. 40/2014 (red. Carosi)**

***Obbligo di contenimento della spesa derivante dal Patto di stabilità esterno***

Titolo della sentenza

*Bilancio e contabilità pubblica - Corte dei conti - Norme della Provincia di Bolzano - Controlli della Corte dei conti sulla legittimità e regolarità delle gestioni degli enti locali, nonché sul funzionamento dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di*

*bilancio, previsti nell'art. 148 del testo unico enti locali (TUEL) - Controlli della Corte dei conti sui bilanci preventivi e sui rendiconti consuntivi degli enti locali per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento, della sostenibilità dell'indebitamento e dell'assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare gli equilibri economico-finanziari degli enti, previsti nell'art. 148-bis del TUEL - Attribuzione dei controlli medesimi all'"Organismo di valutazione per l'effettuazione dei controlli", istituito presso la Direzione generale della Provincia - Lesione delle competenze della Corte dei conti a tutela dell'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva - Violazione del principio dell'equilibrio del bilancio - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica - Esorbitanza dalle competenze statutarie - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriore censura.*

#### Estratto dalla motivazione

“Questa Corte ha già precisato che la competenza delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di istituire forme di sindacato sugli enti locali del proprio territorio non pone in discussione la finalità di uno strumento, quale il controllo affidato alla Corte dei conti, «in veste di organo terzo (sentenza n. 64 del 2005) a servizio dello “Stato-comunità” (sentenze n. 29 del 1995 e n. 470 del 1997), [garante del rispetto] dell’equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva. Del resto, la necessità di coordinamento della finanza pubblica [...] riguarda pure le Regioni e le Province ad autonomia differenziata, non potendo dubitarsi che anche la loro finanza sia parte della “finanza pubblica allargata”, come già affermato da questa Corte (in particolare, sentenza n. 425 del 2004)» (sentenza n. 267 del 2006). La coesistenza di competenze parallele della Corte dei conti e degli enti territoriali ad autonomia speciale non comporta affatto – come di seguito meglio precisato – che i controlli così intestati siano coincidenti e sovrapponibili e neppure che la Provincia autonoma sia titolare di una potestà legislativa in grado di concentrarle nella propria sfera di attribuzione. Innanzitutto, le due tipologie di sindacato attribuite alla Corte dei conti ed alla Provincia autonoma di Bolzano sono ispirate a ragioni e modalità di esercizio diverse, anche con riguardo agli interessi in concreto tutelati; che nel primo caso riguardano la finanza statale nel suo complesso, nel secondo quella provinciale. La diversità finalistica e morfologica tra i controlli in materia finanziaria, di cui possono essere intestatarie le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano, e quelli spettanti alla Corte dei conti rende opportuno un richiamo circa i vigenti rapporti tra la disciplina del patto di stabilità esterno e quello interno, e – più in generale – tra i vincoli finanziari concordati dall’Italia in ambito comunitario ed i criteri attraverso cui lo Stato ripartisce la portata delle restrizioni tra gli enti del settore pubblico allargato, in primis quelli territoriali. Infatti, è proprio con riguardo alle complesse relazioni finanziarie nascenti da tali obblighi che si pongono in regime di strumentalità le disposizioni contenute nell’art. 148, comma 1, e nell’art. 148-bis del d.lgs. n. 267 del 2000, come rispettivamente modificato ed introdotto dall’art. 3, comma 1, lettera e), del d.l. n. 174 del 2012. Il patto di stabilità esterno e, più in generale, i vincoli di finanza pubblica obbligano l’Italia nei confronti dell’Unione europea ad adottare politiche di contenimento della spesa, il cui rispetto viene verificato in relazione al bilancio consolidato delle amministrazioni pubbliche (sentenze n. 138 del 2013, n. 425 e n. 36 del 2004). Al fine di assicurare il rispetto di detti obblighi comunitari, è necessario predisporre controlli sui bilanci preventivi e successivi delle amministrazioni interessate al consolidamento, operazione indispensabile per verificare il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica sottesi ai predetti vincoli. Questi ultimi, in quanto derivanti dal Trattato sull’Unione europea e dagli altri accordi stipulati in materia, sono direttamente riconducibili, oltre che al «coordinamento della finanza pubblica» invocato dal ricorrente, anche ai parametri di cui agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., che vi sono inscindibilmente collegati, poiché nel caso specifico il coordinamento adempie principalmente alla finalità di predisporre strumenti efficaci di sindacato sul rispetto del vincolo gravante sul complesso dei conti pubblici, dalla cui sommatoria dipendono i risultati suscettibili di comparazione per verificare il conseguimento degli obiettivi programmati. Detti obblighi hanno origine – come già

sottolineato da questa Corte (sentenza n. 36 del 2004) – nel momento in cui il patto di stabilità ha assunto coerenza anche nei confronti delle amministrazioni pubbliche che partecipano al bilancio nazionale consolidato. Quest'ultimo deve corrispondere ai canoni stabiliti dalla stessa Unione europea mentre le sue componenti aggregate, costituite dai bilanci degli enti del settore allargato, sono soggette alla disciplina statale che ne coordina il concorso al raggiungimento dell'obiettivo stabilito in sede comunitaria. I controlli delle sezioni regionali della Corte dei conti – previsti a partire dalla emanazione dell'art. 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge finanziaria 2006) e poi trasfusi nell'art. 148-bis del TUEL – hanno assunto progressivamente caratteri cogenti nei confronti dei destinatari (sentenza n. 60 del 2013), proprio per prevenire o contrastare gestioni contabili non corrette, suscettibili di alterare l'equilibrio del bilancio (art. 81 Cost.) e di riverberare tali disfunzioni sul conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, vanificando conseguentemente la funzione di coordinamento dello Stato finalizzata al rispetto degli obblighi comunitari. Dunque, tale tipo di sindacato, che la norma impugnata vorrebbe concentrare nella sfera di attribuzioni della Provincia autonoma di Bolzano, è esercitato nell'interesse dello Stato per finalità che riguardano la finanza pubblica nel suo complesso e non può essere confuso e sovrapposto a controlli esercitati da un ente ad autonomia speciale. Per la sua intrinseca finalità questo tipo di verifica non può essere affidato ad un singolo ente autonomo territoriale, ancorché a statuto speciale, che non ne potrebbe assicurare la conformità ai canoni nazionali, la neutralità, l'imparzialità e l'indipendenza con riguardo agli interessi generali della finanza pubblica coinvolti. Questi ultimi trascendono l'ambito territoriale provinciale e si pongono potenzialmente anche in rapporto dialettico con gli interessi della Provincia autonoma sotto il profilo del concreto riscontro delle modalità con cui i singoli enti del territorio provinciale rispettano i limiti di contenimento della spesa. Al riguardo, non è fondata l'eccezione della Provincia autonoma, secondo cui la materia sarebbe dominata – per quel che concerne le autonomie speciali – dal principio dell'accordo, che nel caso di specie mancherebbe completamente. È vero, invece, che la disciplina statale, debitamente integrata da specifici accordi con le autonomie speciali, costituisce parametro normativo per la nuova tipologia di controlli nei confronti degli enti locali, che il legislatore nazionale ha assegnato alla Corte dei conti a far data dall'esercizio 2006. La Provincia autonoma confonde la disciplina delle modalità di conformazione dei rapporti finanziari tra Stato e autonomie speciali – profili suscettibili di accordo, fermo restando il doveroso concorso di queste ultime al raggiungimento degli obiettivi in materia (*ex multis*, sentenza n. 425 del 2004) – con quella afferente al sindacato uniforme e generale sui conti degli enti locali ai fini del rispetto dei limiti complessivi di finanza pubblica anche in relazione ai vincoli comunitari, che il legislatore statale ha assegnato alla Corte dei conti in ragione della sua natura di organo posto al servizio dello Stato-ordinamento (sentenze n. 60 del 2013, n. 198 del 2012 e n. 267 del 2006). Acclarato che il contenuto e gli effetti delle pronunce della Corte dei conti non possono essere disciplinati dal legislatore regionale (sentenza n. 39 del 2014), è conseguentemente fuor di dubbio che la Provincia autonoma non possa impadronirsi di tale conformazione del controllo, assumendolo nella propria sfera funzionale. Dunque, gli accordi con le Regioni a statuto speciale, riguardando le peculiari modalità di attuazione dei vincoli comunitari e nazionali nell'ambito del territorio provinciale e regionale, assumono sotto tale profilo carattere di parametro normativo primario per la gestione finanziaria degli enti subregionali tra i quali, appunto, gli enti locali territorialmente interessati, mentre non possono riguardare la disciplina del sindacato sulla gestione finanziaria degli enti locali, che deve essere uniforme, neutro ed imparziale nell'intero territorio nazionale e che – in ragione di tale esigenza – è stato assegnato alla Corte dei conti. Ciò non vuol dire che, pur nella loro teleologica diversità, i controlli della Corte dei conti e quelli regionali non possano essere funzionalmente collegati. In tale prospettiva risulta perfettamente coerente la stessa impostazione dell'art. 79, terzo comma, dello statuto del Trentino-Alto Adige, invocato dalla resistente a sostegno della propria tesi. Detta disposizione prevede che: «Al fine di assicurare il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, la regione e le province concordano con il Ministro dell'economia e delle finanze gli obblighi relativi al patto di stabilità interno con riferimento ai saldi di bilancio da conseguire in

ciascun periodo. Fermi restando gli obiettivi complessivi di finanza pubblica, spetta alle province stabilire gli obblighi relativi al patto di stabilità interno e provvedere alle funzioni di coordinamento con riferimento agli enti locali, ai propri enti e organismi strumentali, alle aziende sanitarie, alle università non statali di cui all'articolo 17, comma 120, della legge 15 maggio 1997, n. 127, alle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e agli altri enti od organismi a ordinamento regionale o provinciale finanziati dalle stesse in via ordinaria. Non si applicano le misure adottate per le regioni e per gli altri enti nel restante territorio nazionale. A decorrere dall'anno 2010, gli obiettivi del patto di stabilità interno sono determinati tenendo conto anche degli effetti positivi in termini di indebitamento netto derivanti dall'applicazione delle disposizioni recate dal presente articolo e dalle relative norme di attuazione. Le province vigilano sul raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica da parte degli enti di cui al presente comma ed esercitano sugli stessi il controllo successivo sulla gestione dando notizia degli esiti alla competente sezione della Corte dei conti». È evidente il collegamento funzionale di tale norma con il controllo assegnato dal legislatore statale alla Corte dei conti: essa prevede che gli esiti del controllo della Regione e delle Province autonome finalizzato al coordinamento territoriale siano comunicati alle competenti sezioni della Corte dei conti, al fine di integrare in modo appropriato l'istruttoria di quest'ultima, necessaria per esercitare il sindacato di legittimità e regolarità sui bilanci dei singoli enti locali, a sua volta strumentale alla verifica degli esiti di conformità ai vincoli comunitari e nazionali sui bilanci degli enti pubblici operanti nell'intero territorio nazionale. Dunque, lo statuto non attribuisce alla Provincia autonoma di Bolzano una competenza diretta di controllo di legittimità e regolarità sui conti degli enti locali, ma collega le sue attribuzioni in materia di sindacato sulla gestione e sulla finanza locale a quelle demandate alla Corte dei conti, in tal modo indirettamente riconoscendone l'alterità". (*Considerato in diritto*, 4.2- 4.3- 4.4-4.5)

**(Illegittimità costituzionale)**

\*\*\*

**Sent. n. 22/2014 (red. Morelli)**

***Il legislatore statale può, con una disciplina di principio, legittimamente imporre alle Regioni e agli enti locali, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio***

Titolo della sentenza

*Enti locali - Unione di comuni montani - Istituzione e disciplina - Ricorso delle Regioni Campania, Puglia, Lazio, Veneto - Asserita violazione dell'autonomia delle Regioni e degli enti locali - Insussistenza - Normativa finalizzata al contenimento della spesa pubblica - Legittimo esercizio della potestà statale concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica - Non fondatezza della questione.*

Estratto dalla motivazione

“La giurisprudenza di questa Corte in tema di forme associative di enti locali ha riguardato, segnatamente, le comunità montane, che rappresentano «un caso speciale di unioni di Comuni, create in vista della valorizzazione delle zone montane, allo scopo di esercitare, in modo più adeguato di quanto non consentirebbe la frammentazione dei comuni montani, “funzioni proprie”, “funzioni conferite” e funzioni comunali» (così la citata sentenza n. 244 del 2005). Si è già detto, peraltro, come la competenza statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost. sia, in tale ambito, inconferente, giacché l'ordinamento delle comunità montane è riservato alla competenza legislativa residuale delle Regioni, di cui al quarto comma dell'art. 117 Cost., pur in presenza della qualificazione di dette comunità come enti locali contenuta nel d.lgs. n. 267 del 2000, in quanto le stesse non sono contemplate dall'art. 114 Cost. (oltre che, come detto, dalla citata lettera p). La

Corte, ha, quindi, ritenuto (sentenze n. 237 del 2009 e n. 456 del 2005) che non possono venire in rilievo neppure i principi fondamentali desumibili dal Testo unico sugli enti locali (d.lgs. n. 267 del 2000) e, dunque, non può trovare applicazione la disposizione di cui all'art. 117, terzo comma, ultima parte, Cost., «la quale presuppone, invece, che si verta nelle materie di legislazione concorrente». Tuttavia, si è pure affermato (sentenze n. 151 del 2012, n. 91 del 2011, n. 326 del 2010, n. 27 del 2010 e n. 237 del 2009) che un titolo di legittimazione statale per intervenire nell'ambito anzidetto comunque si rinviene nei principi fondamentali di «coordinamento della finanza pubblica», ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., ove la disciplina dettata, nell'esercizio di siffatta potestà legislativa concorrente, sia indirizzata ad obiettivi di contenimento della spesa pubblica. A questi fini, come messo in rilievo in molteplici occasioni da questa Corte (tra le tante, sentenze n. 236 del 2013, n. 193 del 2012, n. 151 del 2012, n. 182 del 2011, n. 207 del 2010, n. 297 del 2009), il legislatore statale può, con una disciplina di principio, legittimamente imporre alle Regioni e agli enti locali, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti territoriali. Vincoli che possono considerarsi rispettosi dell'autonomia delle Regioni e degli enti locali quando stabiliscano un «limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa»; e siano rispettosi del canone generale della ragionevolezza e proporzionalità dell'intervento normativo rispetto all'obiettivo prefissato".  
(Considerato in diritto, 2.2.2)

**(Non fondatezza)**

\*\*\*

**Sent. n. 19/2014 (red. Tesauro)**

***Anche le Province autonome sono vincolate al vincolo del rispetto dei principi statali di coordinamento della finanza pubblica connessi ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari***

Titolo della sentenza

*Impiego pubblico - Norme della Provincia di Bolzano - Personale che svolge le funzioni dirigenziali a titolo di reggenza - Trasformazione dell'indennità di funzione in assegno pensionabile - Previsione che la misura è raddoppiata con decorrenza dall'assunzione delle funzioni dirigenziali in atto - Contrasto con la norma statale che impone che per gli anni 2011, 2012 e 2013 il trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, del pubblico impiego, compreso il trattamento accessorio, non possa superare il trattamento ordinariamente spettante per l'anno 2010 - Violazione della competenza legislativa statale in materia di coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale.*

Estratto dalla motivazione

La disposizione impugnata si pone in evidente contrasto con l'art. 9, comma 1, del d.l. n. 78 del 2010, norma ricondotta dalla giurisprudenza di questa Corte nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica, in quanto riguarda il trattamento economico di tutti i dipendenti delle Regioni e degli enti regionali, con l'effetto finale di fissare, per gli anni del triennio 2011-2013, l'entità complessiva degli esborsi a carico delle Regioni a titolo di trattamento economico del personale in misura non superiore al trattamento economico ordinario, per l'anno 2010, così da imporre un limite generale ad una rilevante voce del bilancio regionale (sentenze n. 217 e n. 215 del 2012). Peraltro, non v'è dubbio che il vincolo del rispetto dei principi statali di coordinamento della finanza pubblica connessi ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, che grava

sulle Regioni in base all'art. 119, Cost., si impone anche alle Province autonome nell'esercizio dell'autonomia finanziaria di cui allo statuto speciale, sussistendo, sotto questo aspetto, una sostanziale coincidenza tra limiti posti alla autonomia finanziaria delle Regioni di diritto comune dall'art. 119 Cost. e quelli stabiliti per le Province autonome dallo statuto speciale (sentenza n. 190 del 2008). Nel caso di specie, la tesi della difesa provinciale, secondo cui il raddoppio dell'indennità di reggenza non comporterebbe la violazione del vincolo, in quanto costituirebbe soltanto un passo per la graduale trasformazione dell'indennità di funzione in assegno personale, di cui alla legge provinciale n. 10 del 1992 e alla legge provinciale 16 ottobre 1992, n. 36 (Riordinamento dello stato giuridico del personale), compensando la diminuzione dell'indennità di funzione, è contraddittoria e priva di rilevanza. In primo luogo, infatti, la stessa Provincia autonoma afferma che, a distanza di 11 anni dalla prevista trasformazione, l'attuazione di quella norma non è ancora completata, sicché l'indennità di funzione, in difetto di altre previsioni, continua ad essere corrisposta. Inoltre, un'indennità come quella di reggenza, meramente accessoria ed eventuale rispetto al trattamento dirigenziale ordinario, non può entrare nel gioco economico compensativo prefigurato, dovendosi invece ritenere che per ciò stesso il risultato finanziario della disposizione in esame ecceda il vincolo statale in questione. (*Considerato in diritto*, 4.2)

**(Illegittimità costituzionale)**

\*\*\*

### **Sent. n. 310/2013 (red. Coraggio)**

***Necessità che le pubbliche amministrazioni rispettino l'equilibrio dei bilanci, anche in ragione del più ampio contesto economico europeo, con misure finanziarie che hanno implicazioni oltre il ciclo di bilancio annuale.***

#### Titolo della sentenza

*Università – Personale cosiddetto non contrattualizzato di cui all'art. 3 del d.lgs. n. 165 del 2001, tra cui i docenti universitari – Blocco per il triennio 2011-2013 dei meccanismi di adeguamento retributivo, degli automatismi stipendiali (classi e scatti) correlati all'anzianità di servizio, e di ogni effetto economico delle progressioni in carriera comunque denominate – Asserite irragionevolezza dell'azione legislativa, disparità di trattamento, lesione dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione, violazione del principio di proporzionalità della retribuzione, lesione del principio di promozione della ricerca scientifica e del valore dell'insegnamento – Insussistenza - Sussistenza dei presupposti di necessità e urgenza – Insussistenza della natura tributaria delle norme impugnate - Inconferenza dei parametri relativi alla libertà di insegnamento – Inidoneità del personale di magistratura a fungere da tertium comparationis – Sussistenza delle condizioni di legittimità dei meccanismi di risparmio della spesa pubblica - Non fondatezza delle questioni.*

#### Estratto dalla motivazione

Con particolare riferimento poi alla ragionevolezza dello sviluppo temporale delle misure, non ci si può esimere dal considerare l'evoluzione che è intervenuta nel complessivo quadro, giuridico-economico, nazionale ed europeo. La recente riforma dell'art. 81 Cost., a cui ha dato attuazione la legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione), con l'introduzione, tra l'altro, di regole sulla spesa, e dell'art. 97, primo comma, Cost., rispettivamente ad opera degli artt. 1 e 2 della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), ma ancor prima il nuovo primo comma dell'art. 119 Cost., pongono l'accento sul rispetto dell'equilibrio dei bilanci da parte delle pubbliche amministrazioni, anche in ragione del più

ampio contesto economico europeo. Non è senza significato che la direttiva 8 novembre 2011, n. 2011/85/UE (Direttiva del Consiglio relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri), evidenzi come «la maggior parte delle misure finanziarie hanno implicazioni sul bilancio che vanno oltre il ciclo di bilancio annuale» e che «Una prospettiva annuale non costituisce pertanto una base adeguata per politiche di bilancio solide» (20° Considerando), tenuto conto che, come prospettato anche dalla difesa dello Stato, vi è l'esigenza che misure strutturali di risparmio di spesa non prescindano dalle politiche economiche europee. Ebbene, il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, attraverso cui può attuarsi una politica di riequilibrio del bilancio, implicano sacrifici gravosi, quali quelli in esame, che trovano giustificazione nella situazione di crisi economica. In particolare, in ragione delle necessarie attuali prospettive pluriennali del ciclo di bilancio, tali sacrifici non possono non interessare periodi, certo definiti, ma più lunghi rispetto a quelli presi in considerazione dalle richiamate sentenze di questa Corte, pronunciate con riguardo alla manovra economica del 1992. Le norme impugnate, dunque, superano il vaglio di ragionevolezza, in quanto mirate ad un risparmio di spesa che opera riguardo a tutto il comparto del pubblico impiego, in una dimensione solidaristica – sia pure con le differenziazioni rese necessarie dai diversi statuti professionali delle categorie che vi appartengono – e per un periodo di tempo limitato, che comprende più anni in considerazione della programmazione pluriennale delle politiche di bilancio. (*Considerato in diritto, 13.4 e 13.5.*)

**(Non fondatezza)**

\*\*\*

### **Sent. n. 236/2013 (red. Napolitano)**

***Il legislatore statale può, con una disciplina di principio, legittimamente imporre alle Regioni e agli enti locali, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti territoriali***

#### Titolo della sentenza

*Regioni (in genere) - Enti locali - Previsione che “Regioni, Province e Comuni sopprimono o accorpano o, in ogni caso, assicurano la riduzione dei relativi oneri finanziari in misura non inferiore al 20%, enti, agenzie e organismi comunque denominati che esercitano, alla data di entrata in vigore del decreto, anche in via strumentale, funzioni fondamentali di cui all’art. 117, secondo comma, lett. p), Cost., o funzioni amministrative spettanti a Comuni, province e Città metropolitane ai sensi dell’art. 118 della Costituzione” - Ricorsi delle Regioni Lazio e Veneto - Asserita lesione della potestà legislativa in materia di organizzazione regionale – Asserita violazione dell’autonomia finanziaria regionale – Asserita violazione dell’autonomia statutaria – Insussistenza – Erroneo presupposto interpretativo circa l’ambito applicativo della disposizione censurata, che non concerne l’organizzazione e le funzioni delle Regioni - Non fondatezza della questione.*

#### Estratto dalla motivazione

“Le questioni non sono fondate. Il legislatore motiva la previsione di obblighi di soppressione o accorpamento o riduzione degli oneri finanziari con le «esigenze di coordinamento, conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, (di) contenimento della spesa e [...] migliore svolgimento delle funzioni amministrative». Nella giurisprudenza di questa Corte è ormai consolidato l’orientamento secondo cui il legislatore statale può, con una disciplina di principio, legittimamente imporre alle Regioni e agli enti locali, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si

traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti territoriali (*ex plurimis*, sentenze n. 182 del 2011, n. 207 e n. 128 del 2010). Questi vincoli possono considerarsi rispettosi dell'autonomia delle Regioni e degli enti locali quando stabiliscono un «limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa» (sentenza n. 182 del 2011, nonché sentenze n. 297 del 2009, n. 289 del 2008 e n. 169 del 2007). In altri termini, le norme statali devono limitarsi a porre obiettivi di contenimento senza prevedere in modo esaustivo strumenti e modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi in modo che rimanga uno spazio aperto all'esercizio dell'autonomia regionale (sentenza n. 182 del 2011). Inoltre, la disciplina dettata dal legislatore non deve ledere il canone generale della ragionevolezza e proporzionalità dell'intervento normativo rispetto all'obiettivo prefissato. Sulla base delle considerazioni che precedono e in applicazione dei canoni interpretativi sopra indicati deve ritenersi che le disposizioni contenute nell'art. 9, comma 1, del d.l. n. 95 del 2012 costituiscono effettivamente espressione di principi fondamentali nella materia del coordinamento della finanza pubblica proprio per la chiara finalità di riduzione della spesa e per la proporzionalità dell'intervento rispetto al fine che il legislatore statale intende perseguire. La norma impugnata, infatti, dopo aver indicativamente previsto la possibilità di una soppressione o di un accorpamento degli «enti, agenzie e organismi comunque denominati», limita il contenuto inderogabile della disposizione al risultato di una riduzione del 20 per cento dei costi del funzionamento degli enti strumentali degli enti locali. In sostanza, l'accorpamento o la soppressione di taluni di questi enti può essere lo strumento, ma non il solo, per ottenere l'obiettivo di una riduzione del 20 per cento dei costi. Per il raggiungimento di questo obiettivo, i commi 2 e 3 prevedono un duplice procedimento volto alla ricognizione di tali enti e all'individuazione dei criteri e della tempistica per l'attuazione del principio posto dal comma 1 con il coinvolgimento delle autonomie locali. Il comma 2 dell'art. 9, infatti, prevede che «con accordo sancito in sede di Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, si provvede alla complessiva ricognizione degli enti, delle agenzie e degli organismi, comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica di cui al comma 1» mentre il comma 3 rimanda l'individuazione dei criteri e della tempistica per l'attuazione della norma e per la definizione delle modalità di monitoraggio ad un'intesa «ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, e sulla base del principio di leale collaborazione». Il legislatore statale ha, dunque, previsto un ampio coinvolgimento anche delle autonomie locali nell'individuare le modalità della riduzione dei costi degli enti strumentali mediante lo strumento dell'intesa in sede di Conferenza unificata ai sensi dell'art. 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali). Deve, pertanto, ritenersi che quanto disposto dal comma in questione non comporti, di per sé, una indebita invasione dell'area riservata dall'art. 119 Cost. all'autonomia degli enti locali, cui la legge statale può legittimamente prescrivere criteri ed obiettivi di riduzione dei costi. Va anche sottolineato che l'obiettivo di riduzione degli oneri finanziari relativi agli enti strumentali in misura non inferiore al 20 per cento è rispettoso del canone generale della ragionevolezza e proporzionalità dell'intervento normativo rispetto alla sfera di autonomia degli enti locali». (*Considerato in diritto*, 3.3)

**(Non fondatezza)**

**Sent. n. 219/2013 (red. Lattanzi)**

***Il controllo della Corte dei Conti è finalizzato a verificare il rispetto degli equilibri di bilancio da parte di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, in relazione al patto di stabilità interno ed ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea***

Titolo della sentenza

*Bilancio e contabilità pubblica - Attuazione della legge delega n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale – Meccanismi premiali e sanzionatori nei confronti di Regioni ed enti locali - Potere di verifica da parte dello Stato sulla regolarità della gestione amministrativo-contabile di Regioni ed enti, che, per effetto del d.l. n. 174 del 2012, è preliminare al controllo della Corte dei conti - Ricorso della Regione autonoma Valle d'Aosta – Difetto di motivazione - Inammissibilità della questione.*

#### Estratto dalla motivazione

“La Corte esclude che l’art. 5 del d.lgs. n. 149 del 2011, nel testo introdotto dall’art. 1-bis, comma 4, del d.l. n. 174 del 2012, abbia disciplinato una nuova forma di controllo sul sistema regionale e locale, affidato alla Corte dei conti, come erroneamente opinano tutte le ricorrenti. La disposizione impugnata non spende parola sui confini e sugli effetti di un simile controllo, come invece sarebbe stato necessario, ove davvero il legislatore fosse stato mosso dall’intenzione di ampliare il campo di azione del giudice contabile. È invece evidente che la norma si colloca in una fase anteriore, attribuendo al Ministero dell’economia e delle finanze un potere di verifica strumentale all’esercizio delle funzioni che l’ordinamento già riconosce alla Corte dei conti, e la cui legittimità costituzionale non è oggi in discussione. Una conclusione diversa potrebbe essere tratta, solo se si ritenesse fin d’ora che lo “squilibrio finanziario” su cui verte il potere di verifica assegnato dalla norma impugnata sia in linea di principio estraneo all’oggetto del controllo di gestione esercitabile nei confronti delle Regioni. Ma questa affermazione, sviluppata dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, è già stata smentita da questa Corte, fin dalla sentenza n. 29 del 1995, con la quale si è ritenuta la legittimità costituzionale di «un tipo di controllo, come quello previsto dalle disposizioni contestate, che abbia ad oggetto, non già i singoli atti amministrativi, ma l’attività amministrativa, considerata nel suo concreto e complessivo svolgimento, e che debba essere eseguito, non già in rapporto a parametri di stretta legalità, ma in riferimento ai risultati effettivamente raggiunti collegati agli obiettivi programmati nelle leggi o nel bilancio, tenuto conto delle procedure e dei mezzi utilizzati per il loro raggiungimento. Infatti, il disegno costituzionale della pubblica amministrazione - delineato in base ai principi del buon andamento dei pubblici uffici (art. 97), della responsabilità dei funzionari (art. 28), del tendenziale equilibrio di bilancio (art. 81) e del coordinamento dell’autonomia finanziaria delle regioni con la finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni (art. 119) - permette al legislatore ordinario di sviluppare le potenzialità in esso contenute attraverso la previsione di forme di controllo ulteriori rispetto al controllo, essenzialmente esterno, di legittimità e l’estensione di tali forme ulteriori alle amministrazioni regionali» (sentenza n. 29 del 1995, punto 9.1 del Considerato in diritto). È pacifico che entro una nozione così larga, e così attenta a rimarcare in particolar modo l’impatto dell’attività amministrativa sulle finanze pubbliche, debba rientrare non solo il controllo sulla gestione amministrativa, ma anche quello sulla gestione finanziaria. In seguito, tale profilo è stato ribadito dall’art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l’adeguamento dell’ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), per il quale «la Corte dei conti, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, verifica il rispetto degli equilibri di bilancio da parte di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, in relazione al patto di stabilità interno ed ai vincoli derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea». Questo principio, senza dubbio applicabile ai soggetti ad autonomia speciale (sentenze n. 60 del 2013 e n. 267 del 2006), convive, ma non viene meno per effetto della «potestà delle Regioni a statuto speciale, nell’esercizio della loro competenza, di adottare particolari discipline nel rispetto delle suddette finalità». Si tratta di attribuzione, anch’essa prevista dall’art. 7, comma 7, della legge n. 131 del 2003 concernente infatti le sole modalità di adattamento del controllo della Corte dei conti alle peculiarità recepite dagli statuti speciali, al pari dell’analogo art. 20 della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l’attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell’articolo 81, sesto comma, della Costituzione). Né la Corte ha mai mutato avviso sul punto: la sentenza n. 236 del 2004, richiamata in senso contrario dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, ha riguardato il solo comma 1 dell’art. 7 della legge n. 131 del 2003, in tema di

conferimento delle funzioni amministrative, e dunque materia affatto diversa dal controllo di gestione. Più in generale, è costante nella giurisprudenza di questa Corte l'affermazione secondo cui legittimamente il legislatore statale conferisce alla Corte dei conti funzioni esercitabili nei confronti non solo delle Regioni a statuto ordinario, ma anche delle autonomie speciali (sentenza n. 29 del 1995; in seguito, sentenze n. 60 del 2013; n. 267 del 2006; n. 171 del 2005). Ben si comprende, infatti, che attribuzioni fondate sugli artt. 28, 81 e 97 Cost., anche in riferimento all'art. 119 Cost. ed al coordinamento della finanza pubblica, non possano incontrare i limiti peculiari dell'autonomia speciale, ma si impongano uniformemente, perlomeno nei tratti costitutivi ed essenziali, sull'intero territorio della Repubblica. Non hanno perciò mai avuto successo i tentativi delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di opporre al legislatore statale, in questa materia, sfere di più ampia autonomia legislativa e amministrativa, rispetto a quelle di cui godono le Regioni a statuto ordinario. Non a caso, sono state di regola le norme di attuazione degli statuti delle parti ricorrenti ad adeguarsi alla legge 14 gennaio 1994, n. 20 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti), istitutiva del controllo di gestione, e non il contrario (art. 3 del d.lgs. 15 maggio 2003, n. 125 per la Regione Friuli-Venezia Giulia; art. 1 del d.lgs. 14 settembre 2011, n. 166 per la Regione autonoma Trentino-Alto Adige; art. 1 del d.lgs. 5 ottobre 2010, n. 179 per la Regione Valle d'Aosta), mentre, altrove, la normativa dello Stato si è naturalmente sovrapposta alla disciplina statutaria e di attuazione (d.P.R. n. 21 del 1978 per la Regione Sardegna)". (*Considerato in diritto*, 16.3)

**(Inammissibilità)**

\*\*\*

**Sent. n. 219/2013 (red. Lattanzi)**

***Le Regioni e gli enti locali sono tenuti a concorrere alle manovre volte al risanamento dei conti pubblici, anche al fine di garantire l'osservanza degli obblighi assunti in sede europea***

Titolo della sentenza

Bilancio e contabilità pubblica - Attuazione della legge delega n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale - Meccanismi premiali e sanzionatori nei confronti di Regioni ed enti locali - Sanzioni applicabili a Regioni ed enti locali, in caso di inosservanza del patto di stabilità interno, nell'anno successivo a quello dell'inadempienza - Ricorso della Regione Lazio - Asserita violazione dell'autonomia finanziaria - Asserita violazione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente della finanza pubblica - Asserita violazione della competenza legislativa regionale residuale in materia di organizzazione - Insussistenza - Non fondatezza delle questioni.

Estratto dalla motivazione

“La Regione Lazio impugna l'art. 7 del d.lgs. n. 149 del 2011, in riferimento agli artt. 117, quarto comma, e 119 Cost. La disposizione censurata disciplina gli effetti conseguenti alla mancata osservanza del patto di stabilità interno da parte della Regione e degli enti locali, nell'anno successivo a quello dell'inadempienza. La ricorrente circoscrive le proprie censure all'incisione dell'autonomia regionale, e ritiene che si sia in presenza di “sanzioni” così gravi e dettagliate, da ledere l'autonomia finanziaria tutelata dall'art. 119 Cost. e da eccedere la competenza dello Stato a dettare i principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica. Quanto, poi, alla specifica misura regolata dalla norma impugnata alla lettera d) del comma 1, ovvero al divieto di assumere personale a qualsiasi titolo, vi sarebbe anche la lesione dell'art. 117, quarto comma, Cost., relativo alla competenza residuale della Regione in materia di organizzazione interna e del personale. Le questioni non sono fondate. Questa Corte ha ripetutamente affermato che Regioni ed enti locali sono tenuti a concorrere alle manovre volte al risanamento dei conti pubblici, anche al fine di

garantire l'osservanza degli obblighi assunti in sede europea, e che le misure adottate a tal fine dallo Stato costituiscono inevitabili limitazioni, in via indiretta, all'autonomia finanziaria e organizzativa regionale e locale (sentenza n. 36 del 2004). Quest'ultima non è perciò lesa, quando lo Stato abbia adottato misure contenute nei limiti di un principio di coordinamento della finanza pubblica. Si è però aggiunto che i margini costituzionalmente tutelati dell'autonomia finanziaria e organizzativa della Regione si riducono, quando essa ha trasgredito agli obblighi legittimamente imposti dalla legislazione dello Stato, al fine di garantire la tenuta della finanza pubblica allargata (sentenza n. 155 del 2011). È questo il caso su cui interviene la disposizione censurata: essa non è fonte di obblighi direttamente applicabili alle Regioni, ma piuttosto, come la stessa ricorrente mostra di sapere, di sanzioni cagionate proprio dalla violazione pregressa del patto di stabilità interno da parte della Regione. Posto che esso non è stato rispettato, rientra senza dubbio nei limiti, resi più ampi, del coordinamento della finanza pubblica un insieme di misure stringenti, divenute necessarie proprio a causa dell'inadempimento regionale, e che ben avrebbero potuto essere evitate se fosse stato osservato il patto di stabilità". (*Considerato in diritto*, 17)

**(Non fondatezza)**

\*\*\*

### **Sent. n. 180/2013 (red. Morelli)**

***L'autonomia legislativa concorrente delle Regioni nel settore della tutela della salute può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari.***

#### Titolo della sentenza

*Sanità pubblica - Norme della Regione Campania – Previsione che “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” - Elusione del vincolo di rispetto degli impegni finanziari assunti nel Piano di rientro approvato con specifico accordo con lo Stato – Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica – Violazione della potestà sostitutiva statale - Illegittimità costituzionale parziale.*

#### Estratto dalla motivazione

“Ai fini dello scrutinio della questione, va richiamato, in premessa, il principio consolidato nella giurisprudenza di questa Corte, per cui «l'autonomia legislativa concorrente delle Regioni nel settore della tutela della salute e, in particolare, nell'ambito della gestione del servizio sanitario può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa», peraltro in un «quadro di esplicita condivisione da parte delle Regioni della assoluta necessità di contenere i disavanzi del settore sanitario» (sentenze n. 79 del 2013, n. 91 del 2012 e n. 193 del 2007). Per cui il legislatore statale può «legittimamente imporre alle Regioni vincoli alla spesa corrente per assicurare l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari» (sentenze n. 91 del 2012, n. 163 del 2011 e n. 52 del 2010). Da ciò si è inferito, ed è stato più volte ribadito, che l'art. 2, comma 95, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2010), invocato dal ricorrente come norma interposta in relazione alla denunciata violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., al pari dell'articolo 1, comma 796, lettera b), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la

formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge finanziaria 2007), e del comma 80 del medesimo articolo 2 della legge n. 191 del 2009, può essere qualificato «come espressione di un principio fondamentale diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria e, dunque, espressione di un correlato principio di coordinamento della finanza pubblica» (sentenze n. 79 del 2013, n. 91 del 2012, n. 163 e n. 123 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010). Tali norme hanno, infatti, reso vincolanti, per le Regioni che li abbiano sottoscritti, gli interventi individuati negli accordi di cui all'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2005), finalizzati a realizzare il contenimento della spesa sanitaria ed a ripianare i debiti anche mediante la previsione di speciali contributi finanziari dello Stato (sentenza n. 91 del 2012)». (*Considerato in diritto*, 2)

**(Illegittimità costituzionale)**

\*\*\*

### **Sent. n. 104/2013 (red. Coraggio)**

***L'autonomia legislativa concorrente delle Regioni nel settore della tutela della salute può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari.***

#### Titolo della sentenza

*Sanità pubblica - Norme della Regione Abruzzo – Corresponsione, in favore dei cittadini affetti da patologie oncologiche, di rimborsi con relativa assunzione di oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale - Attribuzione ai residenti della Regione Abruzzo di livelli di assistenza ulteriori rispetto a quelli stabiliti a livello nazionale e in contrasto con gli obiettivi di risanamento imposti dal Piano di rientro – Contrasto con il principio del contenimento della spesa pubblica sanitaria espressione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica – Interferenza con le funzioni e le attività del commissario ad acta, con lesione della potestà sostitutiva riconosciuta al Governo - Illegittimità costituzionale.*

#### Estratto dalla motivazione

“La questione è fondata con riguardo a entrambe le violazioni denunciate che appaiono strettamente connesse. Quanto alla prima, questa Corte ha ripetutamente affermato che «l'autonomia legislativa concorrente delle Regioni nel settore della tutela della salute ed in particolare nell'ambito della gestione del servizio sanitario può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa», peraltro in un «quadro di esplicita condivisione da parte delle Regioni della assoluta necessità di contenere i disavanzi del settore sanitario» (sentenze n. 91 del 2012 e n. 193 del 2007). Pertanto, il legislatore statale può «legittimamente imporre alle Regioni vincoli alla spesa corrente per assicurare l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari» (sentenze n. 91 del 2012, n. 163 del 2011 e n. 52 del 2010). Su queste premesse, si è anche più volte ribadito che, tanto l'art. 1, comma 796, lettera b), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge finanziaria 2007), quanto l'art. 2, commi 80 e 95, della successiva legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge finanziaria 2010), commi, questi ultimi, invocati dal ricorrente come parametri interposti, possono essere qualificati «come espressione di un principio fondamentale diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria e, dunque, espressione di un correlato principio di coordinamento della finanza pubblica» (sentenze n. 91 del 2012, n. 163 e n. 123 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010). Tali norme,

infatti, hanno reso vincolanti per le Regioni gli interventi individuati negli accordi di cui all'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge finanziaria 2005), finalizzati a realizzare il contenimento della spesa sanitaria ed a ripianare i debiti anche mediante la previsione di speciali contributi finanziari dello Stato (sentenza di questa Corte n. 91 del 2012). In base a tali principi questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di norme regionali istitutive di misure di assistenza supplementare «in contrasto con l'obiettivo dichiarato del Piano di rientro di riequilibrare il profilo erogativo dei livelli essenziali di assistenza» (sentenza n. 32 del 2012), ovvero istitutive di uffici al di fuori delle previsioni del Piano di rientro (sentenza n. 131 del 2012), o ancora di disposizioni regionali «in controtendenza rispetto all'obiettivo del contenimento della spesa sanitaria regionale» (sentenza n. 123 del 2011)". (*Considerato in diritto*, 4.)

**(Illegittimità costituzionale)**

\*\*\*

### **Sent. n. 79/2013 (red. Coraggio)**

***L'autonomia legislativa concorrente delle Regioni nel settore della tutela della salute può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari.***

#### Titolo della sentenza

*Sanità pubblica - Norme della Regione Campania – Registro tumori della popolazione della Regione Campania – Inosservanza dei vincoli posti dal Piano di rientro in materia di organizzazione sanitaria, espressione di un principio fondamentale diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria - Illegittimità costituzionale.*

#### Estratto dalla motivazione

“Le questioni sono fondate anche con riferimento alla lamentata violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. Questa Corte ha ripetutamente affermato che «l'autonomia legislativa concorrente delle Regioni nel settore della tutela della salute ed in particolare nell'ambito della gestione del servizio sanitario può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa», peraltro in un «quadro di esplicita condivisione da parte delle Regioni della assoluta necessità di contenere i disavanzi del settore sanitario» (sentenze n. 91 del 2012 e n. 193 del 2007). Pertanto, il legislatore statale può «legittimamente imporre alle Regioni vincoli alla spesa corrente per assicurare l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari» (sentenze n. 91 del 2012, n. 163 del 2011 e n. 52 del 2010). Su queste premesse, si è anche più volte ribadito che l'art. 1, comma 796, lettera b), della legge n. 296 del 2006 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge finanziaria 2007) – al pari dell'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009, invocati dal ricorrente come parametri interposti – può essere qualificato «come espressione di un principio fondamentale diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria e, dunque, espressione di un correlato principio di coordinamento della finanza pubblica» (sentenze n. 91 del 2012, n. 163 e n. 123 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010). Tali norme hanno, infatti, reso vincolanti per le Regioni che li abbiano sottoscritti, gli interventi individuati negli accordi di cui all'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge finanziaria 2005), finalizzati a realizzare il contenimento della spesa sanitaria ed a ripianare i debiti anche mediante la previsione di speciali contributi finanziari dello Stato (sentenza n. 91 del 2012)". (*Considerato in diritto*, 4.4)

## (Illegittimità costituzionale)

\*\*\*

### Sent. n. 60/2013 (red. Mattarella)

***Il controllo della Corte dei Conti è finalizzato ad assicurare la sana gestione finanziaria del complesso degli enti territoriali, nonché il rispetto del patto di stabilità interno e degli obiettivi di governo dei conti pubblici concordati in sede europea.***

#### Titolo della sentenza

*Corte dei conti - Delibera della Corte dei conti, sezione di controllo per la Regione Trentino-Alto Adige, sede di Bolzano, concernente l'approvazione del programma dei controlli e delle analisi della sezione di controllo di Bolzano per l'anno 2012 - Ricorso per conflitto di attribuzione proposto dalla Provincia autonoma di Bolzano – Asserita usurpazione delle funzioni provinciali di controllo e vigilanza sulla finanza pubblica degli enti locali e delle aziende sanitarie, nonché del relativo controllo successivo sulla gestione – Asserita lesione delle prerogative provinciali nella materia del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario – Asserito divieto per l'organo statale di controllo di avviare i pertinenti procedimenti sino all'espletamento delle funzioni di vigilanza spettanti all'amministrazione provinciale e alla comunicazione dei relativi esiti – Insussistenza - Riconoscimento di distinte e concorrenti funzioni di controllo spettanti alla Corte dei conti e alla Provincia di Bolzano - Riconoscimento alla Corte dei conti del ruolo di organo terzo e imparziale di garanzia dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive, al servizio dello Stato-ordinamento - Dichiarazione che spettava allo Stato e, per esso, alla Corte dei conti, sezione di controllo per la Regione Trentino-Alto Adige, sede di Bolzano, adottare la deliberazione n. 4/2011/INPR, concernente l'approvazione del programma dei controlli e delle analisi della sezione di controllo di Bolzano per l'anno 2012.*

#### Estratto dalla motivazione

“In secondo luogo, anche a prescindere dalle modalità di determinazione del contributo fornito dalla Provincia autonoma di Bolzano agli obiettivi di finanza pubblica previsti dal patto di stabilità interno, il combinato disposto degli artt. 79, terzo comma, del d.P.R. n. 670 del 1972 e 6, comma 3-bis, del d.P.R. n. 305 del 1988 non vale ad attribuire all'amministrazione provinciale le funzioni di controllo e vigilanza sul conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica degli enti locali e delle aziende sanitarie in modo da escludere anche quello della Corte dei conti. Al riguardo, è necessario fornire una breve ricostruzione del quadro normativo in cui si colloca l'impugnata delibera della sezione regionale della Corte dei conti. Introdotto dall'articolo 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti), il controllo successivo sulla gestione economico-finanziaria del complesso delle amministrazioni pubbliche, assunto in funzione di referto al Parlamento e alle altre assemblee elettive, è volto a verificare, anche in corso di esercizio, la legittimità e la regolarità delle gestioni, nonché il funzionamento dei controlli interni di ciascuna amministrazione. La funzione di controllo sugli equilibri di bilancio spettante alla Corte dei conti è stata espressamente estesa a tutti gli enti territoriali dall'articolo 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), ai fini del coordinamento della finanza pubblica, in relazione al patto di stabilità interno e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. Successivamente, in punto di controlli sugli enti locali e sugli enti del Servizio sanitario nazionale – ai quali si riferiscono le censure della ricorrente nel presente giudizio –, l'articolo 1, commi da 166 a 172, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del

bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006) ha attribuito alla Corte dei conti un controllo diretto sui bilanci anche attraverso i revisori dei conti, nei confronti dei quali vengono emanate apposite linee-guida (art. 1, comma 167, della legge n. 266 del 2005). Le richiamate disposizioni hanno pertanto esteso a tutto il territorio nazionale i controlli sugli enti locali e sugli enti del Servizio sanitario nazionale ai fini del rispetto del patto di stabilità interno e degli equilibri della finanza pubblica, configurando un sindacato generale ed obbligatorio sui bilanci preventivi e consuntivi di ciascun ente locale. Infine, l'art. 148-bis del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e), del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, entrato in vigore nelle more del presente giudizio, ha rafforzato i controlli attribuiti alle sezioni regionali della Corte dei conti sui bilanci preventivi e sui rendiconti consuntivi degli enti locali, ai fini della verifica degli equilibri di bilancio, in esito ai quali – in caso di mancato adeguamento dell'ente locale alle pronunce di accertamento di irregolarità contabili o di eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica – è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria. Tanto premesso, questa Corte ha chiarito che il suddetto controllo – positivamente disciplinato dalle norme summenzionate e, per gli enti locali e per gli enti del Servizio sanitario nazionale, dall'art. 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266 del 2005 – è finalizzato ad assicurare, in vista della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, la sana gestione finanziaria del complesso degli enti territoriali, nonché il rispetto del patto di stabilità interno e degli obiettivi di governo dei conti pubblici concordati in sede europea (*ex plurimis*, sentenze n. 198 del 2012, n. 37 del 2011, n. 179 del 2007, n. 267 del 2006). Esso si colloca nell'ambito materiale del coordinamento della finanza pubblica, in riferimento agli articoli 97, primo comma, 28, 81 e 119 della Costituzione, che la Corte dei conti contribuisce ad assicurare, quale organo terzo ed imparziale di garanzia dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive, in quanto al servizio dello Stato-ordinamento (sentenze n. 267 del 2006; analogamente, anche le sentenze n. 198 del 2012, n. 37 del 2011 e n. 179 del 2007). Ne consegue che tale controllo si pone in una prospettiva non più statica – come, invece, il tradizionale controllo di legalità-regolarità – ma dinamica, in grado di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo alla adozione di effettive misure correttive funzionali a garantire il rispetto complessivo degli equilibri di bilancio (sentenze n. 198 del 2012, n. 179 del 2007 e n. 267 del 2006)”. (*Considerato in diritto*, 4.1)

**(Conflitto di attribuzione tra enti)**

## Sent. n. 51/2013 (red. Carosi)

***L'autonomia legislativa concorrente delle Regioni nel settore della tutela della salute può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari.***

### Titolo della sentenza

*Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione siciliana – Promozione della ricerca sanitaria – Funzionamento dei programmi operativi – Previsione che l'assessore regionale alla salute possa utilizzare una quota a valere sull'1 per cento del Fondo Sanitario Regionale, non inferiore a un milione di euro e non superiore a tre milioni di euro - Utilizzo di risorse già interamente vincolate dal piano di rientro dal disavanzo regionale della sanità, concordato con lo Stato – Tecnica di copertura non conforme alle modalità indicate dalla legge di contabilità e finanza pubblica, espressive di un principio fondamentale del coordinamento della finanza pubblica – Illegittimità costituzionale*

### Estratto dalla motivazione

“Proprio in relazione alle richiamate disposizioni, questa Corte ha già affermato che «l'autonomia legislativa concorrente delle Regioni nel settore della tutela della salute ed in particolare nell'ambito della gestione del servizio sanitario può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa. [...] Pertanto, il legislatore statale può legittimamente imporre alle Regioni vincoli alla spesa corrente per assicurare l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari» (sentenze n. 91 del 2012, n. 163 del 2011 e n. 52 del 2010)”.  
(Considerato in diritto, 3.1.)

**(Illegittimità costituzionale)**

\*\*\*

## Sent. n. 198/2012 (red. Cassese)

***Il controllo della Corte dei Conti è finalizzato a verificare il rispetto degli equilibri di bilancio da parte di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, in relazione al patto di stabilità interno ed ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea***

### Titolo della sentenza

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

### Estratto dalla motivazione

“La disposizione impugnata mira a introdurre per le amministrazioni regionali un sistema di controllo analogo a quello già previsto, per le amministrazioni locali, dalla legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge finanziaria 2006), «ai fini della tutela dell’unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica» (art. 1, comma 166). Tale legge prevede che gli organi degli enti locali di revisione economico-finanziaria trasmettano alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti una relazione sul bilancio di previsione dell’esercizio di competenza e sul rendiconto dell’esercizio medesimo, e che le sezioni regionali accertino, anche sulla base di dette relazioni, il conseguimento, da parte degli enti locali, degli equilibri di bilancio fissati a livello nazionale. Laddove vengano accertati «comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria o il mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto [di stabilità interno]», le sezioni regionali della Corte dei conti segnalano dette irregolarità agli organi rappresentativi dell’ente, perché adottino idonee misure correttive. L’art. 14, comma 1, lettera e), del decreto-legge n. 138 del 2011, per il «conseguimento degli obiettivi stabiliti nell’ambito del coordinamento della finanza pubblica», stabilisce un «raccordo» fra il Collegio dei revisori dei conti della Regione e la sezione regionale di controllo della Corte dei conti. La norma censurata si collega alle disposizioni relative alle funzioni di controllo della Corte dei conti sulla gestione delle amministrazioni regionali: per un verso, l’art. 3, comma 4, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti), su cui si è già espressa questa Corte con la sentenza n. 29 del 1995; per altro verso, l’art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l’adeguamento dell’ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), che ha rimesso alla Corte dei conti, «ai fini del coordinamento della finanza pubblica», il compito di «verifica[re] il rispetto degli equilibri di bilancio da parte di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, in relazione al patto di stabilità interno ed ai vincoli derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea». Nel quadro normativo descritto, la disposizione impugnata ha previsto un collegamento fra i controlli interni alle amministrazioni regionali e i controlli esterni della Corte dei conti, secondo il modello che, in attuazione del citato art. 7, comma 7, della legge n. 131 del 2003, è stato sperimentato, per gli enti locali, dalla menzionata legge n. 266 del 2005. Chiamata a pronunciarsi sulle disposizioni di tale ultima legge, questa Corte ha affermato – fra l’altro – che il controllo esterno esercitato dalla Corte dei conti nei confronti degli enti locali, con l’ausilio dei colleghi dei revisori dei conti, è «ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità», e che esso concorre «alla formazione di una visione unitaria della finanza pubblica, ai fini della tutela dell’equilibrio finanziario e di osservanza del patto di stabilità interno» (sentenza n. 179 del 2007). Questa Corte ha altresì ritenuto che tale attribuzione trovi diretto fondamento nell’art. 100 Cost., il quale «assegna alla Corte dei conti il controllo successivo sulla gestione del bilancio, come controllo esterno ed imparziale» e che il riferimento dello stesso art. 100 Cost. al controllo «sulla gestione del bilancio dello Stato» debba intendersi oggi esteso ai bilanci di tutti gli enti pubblici che costituiscono, nel loro insieme, il bilancio della finanza pubblica allargata. A quest’ultima, del resto, vanno riferiti sia i principi derivanti dagli artt. 81, 97, primo comma, 28 e 119, ultimo comma, Cost. (sentenza n. 179 del 2007), sia il principio di cui all’art. 1, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), per cui «[l]e amministrazioni pubbliche concorrono al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica sulla base dei principi fondamentali dell’armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica, e ne condividono le conseguenti responsabilità». L’art. 14, comma 1, lettera e), del decreto-legge n. 138 del 2011 consente alla Corte dei conti, organo dello Stato-ordinamento (sentenze n. 267 del 2006 e n. 29 del 1995), il controllo complessivo della finanza pubblica per tutelare l’unità economica della Repubblica (art. 120 Cost.) ed assicurare, da parte dell’amministrazione controllata, il «riesame» (sentenza n. 179 del 2007) diretto a ripristinare la regolarità amministrativa e contabile. Al contempo, la disposizione censurata garantisce l’autonomia delle Regioni, stabilendo che i componenti dell’organo di controllo interno debbano possedere speciali requisiti professionali ed essere nominati mediante sorteggio – al di fuori, quindi, dall’influenza della politica –, e che tale organo sia collegato con la Corte dei conti, istituto indipendente dal Governo (art. 100, terzo

comma, Cost.). Il collegamento fra controllo interno e controllo esterno assolve anche a una funzione di razionalità nelle verifiche di regolarità e di efficienza sulla gestione delle singole amministrazioni, come risulta, del resto, dalla disciplina della legge n. 20 del 1994, secondo cui «la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge» è accertata dalla Corte dei conti «anche in base all'esito di altri controlli. Infine, la disposizione impugnata non implica alcuna delegazione di potere regolamentare, né nella parte in cui prevede l'istituzione del Collegio dei revisori, né nella parte in cui assegna alla Corte dei conti il potere di definire i criteri di qualificazione professionale dei membri di tale organo. La scelta di rimettere alla Corte dei conti la definizione di tali criteri si giustifica con la specializzazione della stessa Corte nella materia della contabilità pubblica. Ne discende che la disposizione non viola l'art. 117, comma sesto, Cost.”.

(Considerato in diritto, 6.3)

**(Non fondatezza)**

\*\*\*

**Sent. n. 91/2012 (red. Tesauro)**

***L'autonomia legislativa concorrente delle Regioni nel settore della tutela della salute può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari***

Titolo della sentenza

*Sanità Pubblica - Norme della Regione Puglia – Aziende sanitarie locali e IRCCS – Divieto per gli anni 2010-2012 di procedere alla copertura, mediante incarichi a tempo indeterminato e a tempo determinato, dei posti resisi vacanti dalla data di entrata in vigore della legge (c.d. blocco del turn-over) – Mancata inclusione, fra i destinatari del predetto vincolo di assunzione, delle aziende ospedaliero-universitarie - Lamentata alterazione del quadro finanziario di riferimento del Piano di rientro, sottoscritto dalla Regione Puglia il 29 novembre 2010, nel cui ambito erano stati computati anche i risparmi derivanti dal blocco del turn-over per le aziende ospedaliero-universitarie - Ricorso del Governo – Asserita violazione di principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica - Erronea interpretazione della norma impugnata - Non fondatezza della questione.*

Estratto dalla motivazione

“Questa Corte ha ripetutamente affermato che «l'autonomia legislativa concorrente delle Regioni nel settore della tutela della salute ed in particolare nell'ambito della gestione del servizio sanitario può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa», peraltro in un «quadro di esplicita condivisione da parte delle Regioni della assoluta necessità di contenere i disavanzi del settore sanitario» (sentenza n. 193 del 2007). Pertanto, il legislatore statale può «legittimamente imporre alle Regioni vincoli alla spesa corrente per assicurare l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari» (sentenza n.163 del 2011 e n. 52 del 2010). Su queste premesse, si è anche più volte ribadito che la norma di cui all'art. 1, comma 796, lettera b), della legge n. 296 del 2006, «può essere qualificata come espressione di un principio fondamentale diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria e, dunque, espressione di un correlato principio di coordinamento della finanza pubblica» (sentenze n. 163 del 2011; n. 123 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010). Tale norma ha, infatti, reso vincolanti – al pari dell'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009 – per le Regioni che li abbiano sottoscritti, gli interventi individuati negli accordi di cui all'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311

(Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2005), finalizzati a realizzare il contenimento della spesa sanitaria ed a ripianare i debiti anche mediante la previsione di speciali contributi finanziari dello Stato. A tal proposito questa Corte ha anche precisato che «lo speciale contributo finanziario dello Stato, (in deroga al precedente obbligo espressamente previsto dalla legislazione sul finanziamento del Servizio sanitario nazionale che siano le Regioni a coprire gli eventuali deficit del servizio sanitario regionale) ben può essere subordinato a particolari condizioni finalizzate a conseguire un migliore o più efficiente funzionamento del complessivo servizio sanitario» (sentenza n. 98 del 2007). D’altro canto, «la scelta delle Regioni di aderire alle intese ed agli accordi (...) non può neppure ritenersi coartata, dal momento che le Regioni potrebbero pur sempre scegliere di non addivenire alle intese in questione, facendo fronte al deficit con i propri strumenti finanziari ed organizzativi» (sentenza n. 98 del 2007). Nella specie, la Regione Puglia ha stipulato il 29 novembre 2010, nei termini previsti dall’art. 2, comma 2, del decreto-legge 5 agosto 2010, n. 125 (Misure urgenti per il settore dei trasporti e disposizioni in materia finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 1° ottobre 2010, n. 163, l’Accordo con il Ministro della salute ed il Ministro dell’economia e delle finanze, comprensivo del Piano di rientro del disavanzo sanitario (“Piano di rientro e di riqualificazione del sistema sanitario regionale 2010-2011”). Tale Piano è stato, poi, approvato con la legge regionale 9 febbraio 2011, n. 2 (Approvazione del Piano di rientro della Regione Puglia 2010-2012). Nel predetto Piano, al punto 1.1.4. relativo al «Livello di assistenza territoriale», è individuato, fra gli obiettivi, quello della «razionalizzazione della rete ospedaliera», che potrà portare alla «riduzione dei posti letto», liberando «risorse umane preziose, per quantità e per profili, al fine di implementare una rete più articolata e capillare di prestazioni domiciliari a bassa e media intensità assistenziale». Con specifico riferimento alle RSA e RSSA nel medesimo Piano si evidenzia espressamente che «per effetto della modifica all’art. 8 della L.R. n. 26/2006, introdotta con la L.R. n. 4/2010», in specie dall’art. 41, «il fabbisogno massimo di posti letto viene ridefinito» in conformità con i parametri individuati dal predetto art. 41, il cui rispetto consentirà di ottenere che «a pieno regime, la Puglia potrà contare su un totale di 5.100 posti letto a carattere sociosanitario, pari a circa 6,85 p.l. ogni 100 anziani». Alla luce di ciò appare evidente che la norma ora impugnata, nella parte in cui prevede che gli specifici parametri inerenti ai posti letto per le RSA e per le RSSA, accolti nel Piano di rientro, possono essere unilateralmente derogati, peraltro senza neppure individuare entro quali limiti tali deroghe siano consentite, si pone in contrasto con il Piano di rientro e quindi con i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica”. (*Considerato in diritto, 1.1.1*)

**(Non fondatezza)**

\*\*\*

**Sent. n. 163/2011 (red. Tesauro)**

***L'autonomia legislativa concorrente delle Regioni nel settore della tutela della salute può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari***

Titolo della sentenza

*Appalti pubblici - Norme della Regione Calabria - Gare concernenti acquisizioni di servizi e forniture a favore degli enti del servizio sanitario regionale - Definizione del sistema di finanziamento dell'autorità regionale denominata "stazione unica appaltante" ad opera della Giunta regionale - Inosservanza del piano di rientro del disavanzo sanitario, oggetto di accordo stipulato con lo Stato - Conseguente violazione di disposizione statale di principio nella materia "coordinamento della finanza pubblica" - Illegittimità costituzionale.*

Estratto dalla motivazione

“Questa Corte, con riferimento all’art. 1, comma 796, lettera b), della legge n. 296 del 2006, ha affermato che tale norma «può essere qualificata come espressione di un principio fondamentale diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria e, dunque, espressione di un correlato principio di coordinamento della finanza pubblica» (sentenze n. 123 del 2011, n. 100 e n. 141 del 2010), poiché la «esplicita condivisione da parte delle Regioni della assoluta necessità di contenere i disavanzi del settore sanitario» determina una situazione nella quale «l’autonomia legislativa concorrente delle Regioni nel settore della tutela della salute ed in particolare nell’ambito della gestione del servizio sanitario può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa» (sentenza n. 193 del 2007). Ciò in quanto le «norme statali che fissano limiti alla spesa di enti pubblici regionali sono espressione della finalità di coordinamento finanziario (sentenze n. 237 e n. 139 del 2009)», per cui il legislatore statale può «legittimamente imporre alle Regioni vincoli alla spesa corrente per assicurare l’equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari» (sentenza n. 52 del 2010)”.(Considerato in diritto, 3)

**(Illegittimità costituzionale)**

\*\*\*

**Sent. n. 52/2010 (red. Quaranta)**

***Il legislatore statale può legittimamente imporre alle Regioni vincoli alla spesa corrente per assicurare l’equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari***

Titolo della sentenza

*Bilancio e contabilità pubblica - Misure per contenere l’indebitamento - Disciplina a regime dei contratti di finanziamento mediante strumenti finanziari derivati - Individuazione, con regolamento statale, della tipologia dei contratti che regioni, Province Autonome di Trento e di Bolzano ed enti locali territoriali possono stipulare - Ricorso della Regione Calabria - Asserita violazione della competenza concorrente regionale nella materia "coordinamento della finanza pubblica", con esorbitanza dal potere regolamentare statale, nonché del principio di leale collaborazione - Riconducibilità della disposizione denunciata alle materie di competenza esclusiva statale "tutela del risparmio e mercati finanziari" e "ordinamento civile" - Previsione, comunque, di adeguato meccanismo concertativo tra Stato e Regioni - Non fondatezza della questione.*

Estratto dalla motivazione

Infine, un terzo ambito materiale che viene in rilievo è rappresentato dal coordinamento della finanza pubblica di cui al terzo comma dell’art. 117 Cost. La giurisprudenza di questa Corte è ormai costante nel ritenere che norme statali che fissano limiti alla spese di enti pubblici regionali sono espressione della finalità di coordinamento finanziario (da ultimo, sentenze numeri 237 e 139 del 2009). Il legislatore statale può, dunque, legittimamente imporre alle Regioni vincoli alla spesa corrente per assicurare l’equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari (sentenza n. 237 del 2009). Questa Corte, inoltre, pur affermando che le misure statali non devono prevedere in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi (sentenza n. 289 del 2008), ha chiarito che possono essere ricondotti nell’ambito del principio di coordinamento della finanza pubblica «norme puntuali adottate dal legislatore per realizzare in concreto la finalità del coordinamento finanziario, che per sua natura eccede le possibilità di intervento dei livelli

territoriali sub-statali» (sentenza n. 237 del 2009 e già sentenza n. 417 del 2005). (*Considerato in diritto, 12.3*)  
**(Non fondatezza)**

## **IL DIRITTO COMUNITARIO NELLE VALUTAZIONI DEL GIUDIZIO DI COSTITUZIONALITÀ**

**Sentenza n. 11/2014 (red. Napolitano)**

***La normativa nazionale di recepimento pedissequamente riproduttiva delle previsioni comunitarie contenute nella direttiva 2009/54/CE, detta una disciplina di principio della materia, non modificabile dalla fonte regionale, pena la mancata o incompleta attuazione dell'atto comunitario***

### Titolo della sentenza

*Acque - Norme della Regione Toscana – Attività di utilizzazione dell'acqua minerale naturale e di sorgente – Esercizio assoggettato a segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) anziché ad autorizzazione – Contrasto con la disciplina statale di principio sull'utilizzazione e la commercializzazione delle acque minerali naturali, attuativa di una direttiva comunitaria – Violazione della competenza statale nella materia concorrente in materia di tutela della salute - Violazione dell'obbligo di osservanza dei vincoli comunitari - Illegittimità costituzionale.*

### Estratto dalla motivazione

“La disposizione censurata va pertanto sottoposta allo scrutinio di costituzionalità. Gli artt. 6 e 22 del d.lgs. n. 176 del 2011, nel disciplinare l'utilizzazione e la commercializzazione delle acque minerali naturali in attuazione della direttiva 18 giugno 2009, n. 2009/54/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'utilizzazione e la commercializzazione delle acque minerali naturali), stabiliscono che l'utilizzazione delle acque minerali naturali e l'immissione in commercio delle acque di sorgente siano subordinate ad una previa autorizzazione rilasciata dopo aver accertato la ricorrenza delle condizioni ivi indicate. Questa Corte, nella sentenza n. 244 del 2010, esaminando le censure proposte proprio dalla Regione Toscana avverso tali disposizioni, laddove subordinano lo svolgimento delle attività in parola ad una previa autorizzazione rilasciata dopo l'accertamento della sussistenza delle condizioni ivi indicate, ha affermato che «Il legislatore comunitario, nell'esercizio della propria discrezionalità normativa, ha ritenuto prevalente, rispetto a quella della semplificazione amministrativa dei procedimenti, la finalità di assicurare la tutela della salute dei consumatori di acque minerali. Nell'ordinamento nazionale analoga finalità costituisce un interesse generale, costituzionalmente rilevante, in quanto species del più ampio genus della salute del singolo individuo e della collettività di cui all'art. 32 Cost. e, nel caso di specie, anche pienamente conforme alla regola introdotta dal legislatore comunitario [...]. La normativa nazionale di recepimento, contenuta nel d.lgs. n. 176 del 2011 e censurata dalla Regione Toscana, proprio perché in larga misura pedissequamente riproduttiva delle previsioni comunitarie – sintetiche per definizione quanto ai loro enunciati – contenute nella direttiva 2009/54/CE, detta nella specie una disciplina di principio della materia, comunque non modificabile dalla fonte regionale, pena la mancata o incompleta attuazione dell'atto comunitario». Alla luce di tale pronuncia le censure prospettate, sia con riferimento al primo che al terzo comma dell'art. 117 Cost., risultano fondate. La disposizione regionale impugnata, infatti, subordinando lo svolgimento dell'attività a semplice SCIA, anziché ad autorizzazione, viola un principio fondamentale della materia della tutela della salute, ed inoltre si pone in contrasto la normativa comunitaria”. (*Considerato in diritto*, 3.3.)

**(Illegittimità costituzionale)**

## Sent. n. 310/2013 (red. Coraggio)

***La valutazione di ragionevolezza inserita nel complessivo quadro, giuridico-economico, nazionale ed europeo in relazione all'esigenza di rispetto dell'equilibrio dei bilanci da parte delle pubbliche amministrazioni, anche in ragione del più ampio contesto economico europeo***

### Titolo della sentenza

*Università – Personale cosiddetto non contrattualizzato di cui all'art. 3 del d.lgs. n. 165 del 2001, tra cui i docenti universitari – Blocco per il triennio 2011-2013 dei meccanismi di adeguamento retributivo, degli automatismi stipendiali (classi e scatti) correlati all'anzianità di servizio, e di ogni effetto economico delle progressioni in carriera comunque denominate – Asserite irragionevolezza dell'azione legislativa, disparità di trattamento, lesione dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione, violazione del principio di proporzionalità della retribuzione, lesione del principio di promozione della ricerca scientifica e del valore dell'insegnamento – Insussistenza - Sussistenza dei presupposti di necessità e urgenza – Insussistenza della natura tributaria delle norme impugnate - Inconferenza dei parametri relativi alla libertà di insegnamento – Inidoneità del personale di magistratura a fungere da tertium comparationis – Sussistenza delle condizioni di legittimità dei meccanismi di risparmio della spesa pubblica - Non fondatezza delle questioni.*

### Estratto dalla motivazione

“Con particolare riferimento poi alla ragionevolezza dello sviluppo temporale delle misure, non ci si può esimere dal considerare l'evoluzione che è intervenuta nel complessivo quadro, giuridico-economico, nazionale ed europeo. La recente riforma dell'art. 81 Cost., a cui ha dato attuazione la legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione), con l'introduzione, tra l'altro, di regole sulla spesa, e dell'art. 97, primo comma, Cost., rispettivamente ad opera degli artt. 1 e 2 della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), ma ancor prima il nuovo primo comma dell'art. 119 Cost., pongono l'accento sul rispetto dell'equilibrio dei bilanci da parte delle pubbliche amministrazioni, anche in ragione del più ampio contesto economico europeo. Non è senza significato che la direttiva 8 novembre 2011, n. 2011/85/UE (Direttiva del Consiglio relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri), evidenzia come «la maggior parte delle misure finanziarie hanno implicazioni sul bilancio che vanno oltre il ciclo di bilancio annuale» e che «Una prospettiva annuale non costituisce pertanto una base adeguata per politiche di bilancio solide» (20° Considerando), tenuto conto che, come prospettato anche dalla difesa dello Stato, vi è l'esigenza che misure strutturali di risparmio di spesa non prescindano dalle politiche economiche europee. Ebbene, il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, attraverso cui può attuarsi una politica di riequilibrio del bilancio, implicano sacrifici gravosi, quali quelli in esame, che trovano giustificazione nella situazione di crisi economica. In particolare, in ragione delle necessarie attuali prospettive pluriennali del ciclo di bilancio, tali sacrifici non possono non interessare periodi, certo definiti, ma più lunghi rispetto a quelli presi in considerazione dalle richiamate sentenze di questa Corte, pronunciate con riguardo alla manovra economica del 1992. Le norme impugnate, dunque, superano il vaglio di ragionevolezza, in quanto mirate ad un risparmio di spesa che opera riguardo a tutto il comparto del pubblico impiego, in una dimensione solidaristica – sia pure con le differenziazioni rese necessarie dai diversi statuti professionali delle categorie che vi appartengono – e per un periodo di tempo limitato, che comprende più anni in considerazione della programmazione pluriennale delle politiche di bilancio.” (*Considerato in diritto*, 13.4. e 13.5.)

**(Non fondatezza)**

## Sent. n. 275/2013 (red. Coraggio)

## ***La valutazione di ragionevolezza anche alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia***

### Titolo della sentenza

*Gioco e scommesse - Concessioni per la raccolta di scommesse ippiche - Crediti dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato (AAMS) - Esistenza di contenzioso giurisdizionale sul pagamento dei cosiddetti minimi garantiti - Sopravvenuta normativa che prevede la definizione, anche in via transattiva, con abbandono di ogni controversia pendente, di tutti i rapporti controversi, nonché una riduzione equitativa non superiore al 5 per cento delle somme ancora dovute dai concessionari per gli anni dal 2006 al 2011 - Incongruenza del tetto del 5 per cento rispetto all'obiettivo prefissato dal legislatore di riconduzione ad equità dei rapporti concessori nel rispetto dei principi di efficienza ed economicità - Violazione dei limiti della ragionevolezza e non arbitrarietà tracciati dalla giurisprudenza costituzionale alla categoria delle leggi provvedimento - Illegittimità costituzionale limitatamente alle parole "non superiore al 5 per cento" - Assorbimento delle ulteriori censure.*

### Estratto dalla motivazione

“...la disposizione è esplicita: essa, «al dichiarato fine di perseguire maggiore efficienza ed economicità dell'azione» (amministrativa), si propone di ricondurre ad equità i rapporti economici con i concessionari. Inoltre, di «una risoluzione equitativa» della controversia parlano anche i lavori preparatori e, in particolare, la «nota di lettura» del 20 marzo 2012 citata dalle parti private. Si tratta di una finalità di per sé non incongrua, ed anzi condivisibile, dal punto di vista sia dell'interesse pubblico alla riscossione delle entrate in questione, sia di quello privato dei concessionari, indubbiamente danneggiati dal prolungato stato di paralisi dell'azione amministrativa. Ebbene, l'intervento sostitutivo della norma che in precedenza definiva la materia appare del tutto coerente con tali finalità. Esso non solo non può considerarsi irragionevole, ma, al contrario, è stato reso necessitato dall'inadempimento dell'amministrazione e dal suo espresso riconoscimento dell'impossibilità di individuare misure di salvaguardia diverse dal riequilibrio “interno” del rapporto concessorio, anche alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia (sentenza 16 febbraio 2012, resa in cause riunite C-72/10 e C-77/10, Costa-Cifone; nello stesso senso, sentenza 11 marzo 2010, C-384/08, Attanasio Group), che ha escluso interventi sul mercato delle scommesse in una logica anticoncorrenziale.” (*Considerato in diritto*, 7.1.)

**(Illegittimità costituzionale)**

\*\*\*

**Sent. n. 246/2013 (red. Grossi)**

***Il contesto normativo teso a dare sollecita ed effettiva attuazione ad una direttiva comunitaria concorre alla lettura in senso costituzionalmente conforme di una disposizione***

### Titolo della sentenza

*Miniere, cave e torbiere - Norme della Regione Umbria - Autorizzazioni all'esercizio dell'attività estrattiva - Possibilità di proroga rispetto ai termini biennali previsti dalle leggi regionali n. 2 del 2000 e n. 9 del 2010, senza la prescritta autorizzazione ambientale VIA - Ricorso del Governo - Asserito contrasto con la normativa comunitaria e nazionale in materia ambientale - Asserita violazione del vincolo di osservanza degli obblighi comunitari - Asserita violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente - Insussistenza - Possibilità di interpretazione costituzionalmente conforme - Fattispecie consistente in un mero*

*allungamento dei termini per il completamento delle attività già autorizzate e non già in una proroga automatica o rinnovo - Non fondatezza delle questioni.*

Estratto dalla motivazione

“...le norme impugnate (come quelle della Provincia autonoma di Trento scrutinate nella citata sentenza n. 145 del 2013) risultano immuni dai dedotti profili di incostituzionalità, potendo essere inquadrate, e doverosamente lette in senso costituzionalmente conforme, nel contesto (teso a dare sollecita ed effettiva attuazione alla direttiva n. 85/337/CEE) delle richiamate normative regionali in tema di regolamentazione della disciplina della valutazione di impatto ambientale e della attività di cava... [...] ... va ritenuta in sé non censurabile la scelta del legislatore regionale (in una materia di competenza residuale) di disporre una mera posticipazione della durata dell'autorizzazione, per un tempo che deve ritenersi non incongruo ove commisurato alle contingenti reali esigenze degli operatori del settore, in considerazione della «crisi economica congiunturale che ha portato a drastiche riduzioni nella produzione di materiali considerato anche l'attuale periodo di contrazione del mercato» (come evidenziato nei lavori preparatori). [...] Tale assetto normativo risulta dunque rispondente ai livelli di tutela ambientale perseguita dal d.lgs. n. 152 del 2006, in coerenza con la salvaguardia dello “effetto utile” (sentenza n. 67 del 2010) perseguito dalla direttiva comunitaria n. 85/337/CE (di cui la normativa statale costituisce attuazione), e quindi le norme censurate non vulnerano nessuno dei parametri evocati dal ricorrente.” (*Considerato in diritto*, 4. 4., 4.5. e 4.6.)  
**(Non fondatezza)**

\*\*\*

**Sent. n. 224/2013 (red. Mazzella)**

***Un'interpretazione sistematica della normativa europea in tema di rapporto di lavoro a tempo parziale che esclude la censura di illegittimità***

Titolo della sentenza

*Impiego pubblico - Disposizioni in materia di rapporto di lavoro a tempo parziale - Provvedimenti di concessione della trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale adottati prima della riforma del 2008, secondo la regola della soggezione del datore di lavoro pubblico al diritto potestativo attribuito ai lavoratori - Prevista possibilità per la Pubblica Amministrazione di rivedere i provvedimenti medesimi nel termine di centottanta giorni – Asserita violazione di obblighi internazionali derivanti dalla normativa comunitaria – Insussistenza – Interpretazione della norma censurata che subordina la determinazione del datore di lavoro pubblico a serie ragioni organizzative e gestionali e al rispetto dei principi di correttezza e buona fede - Non fondatezza della questione.*

Estratto dalla motivazione

“La clausola 5, punto 2, dell'accordo quadro 6 giugno 1997 allegato alla direttiva 97/81/CE, prevede che il rifiuto di un lavoratore di essere trasferito da un lavoro a tempo pieno a uno a tempo parziale, o viceversa, non deve, in quanto tale, costituire motivo valido per il licenziamento (e tale precetto ha trovato attuazione nel diritto interno con l'art. 5 del d.lgs. n. 61 del 2000). Tuttavia, la stessa disposizione comunitaria precisa subito dopo che, in tale evenienza, il licenziamento è, comunque, ammesso (conformemente alle leggi, ai contratti collettivi e alle prassi nazionali) per altre ragioni, segnatamente per quelle che possono risultare da «necessità di funzionamento dello stabilimento» (assimilabili al giustificato motivo oggettivo di cui all'art. 3 della legge 15 luglio 1966, n. 604, recante «Norme sui licenziamenti individuali», ergo alle ragioni organizzative della

pubblica amministrazione). Ciò vuol dire che il licenziamento è vietato solo quando il rifiuto della trasformazione da parte del lavoratore costituisce la sua ragione esclusiva e mancano motivi ulteriori rispetto ai quali l'elemento della prestazione a tempo parziale venga in rilievo solo di riflesso. In presenza, infatti, di effettive esigenze organizzative, tecniche o produttive che impongano la trasformazione del rapporto, l'indisponibilità del lavoratore al mutamento risulta ingiustificata e può dare anche luogo, in casi estremi, al suo licenziamento. In buona sostanza, il diritto europeo è primariamente finalizzato a tutelare il lavoro part-time e a impedirne ogni forma di discriminazione, anche in fase di trasformazione del rapporto. Nel contempo, però, esso dà la necessaria rilevanza alle esigenze organizzative, tecniche o produttive che possono imporre modifiche della posizione lavorativa ovvero del regime temporale della prestazione. Solo in tali circostanze, il rifiuto opposto dal lavoratore alla trasformazione del rapporto da tempo parziale a tempo pieno può autorizzarne, al limite, l'estromissione dal posto (sempreché sia da escludere qualunque possibilità di mantenerlo in servizio part-time). Pertanto, alla luce di un'interpretazione sistematica della normativa europea evocata dal rimettente (che, accanto alla protezione del lavoratore dalla trasformazione unilaterale del proprio rapporto ad iniziativa del datore di lavoro, prende pure in considerazione le esigenze organizzative di quest'ultimo), la norma censurata, rettammente inserita nello specifico contesto del diritto interno, non collide con la direttiva 97/81/CE. (Considerato in diritto, 3.2. e 3.3.)

**(Non fondatezza)**

\*\*\*

### **Sent. n. 171/2013 (red. Cartabia)**

***La procedura di infrazione comunitaria n. 2008/4908, aperta nei confronti dello Stato italiano, nella ricostruzione del quadro normativo in cui si inserisce la disposizione impugnata***

#### Titolo della sentenza

*Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Norme della Regione Liguria - Proroga automatica delle concessioni per il demanio marittimo a favore del soggetto già titolare della concessione, senza alcuna determinazione della durata temporale - Disparità di trattamento tra operatori economici in violazione dei principi della concorrenza e della libertà di stabilimento - Illegittimità costituzionale .*

#### Estratto dalla motivazione

“Per un più agevole esame della questione sottoposta all'esame della Corte è bene procedere ad una sintetica ricostruzione del quadro normativo in cui si inserisce la disposizione impugnata. Il legislatore nazionale ha modificato, con l'art. 1, comma 18, del decreto-legge n. 194 del 2009 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25, le modalità di accesso da parte degli operatori economici alle concessioni relative a beni demaniali marittimi. Tale intervento normativo ha fatto seguito alla procedura d'infrazione comunitaria n. 2008/4908, aperta nei confronti dello Stato italiano per il mancato adeguamento all'art. 12, comma 2, della direttiva n. 2006/123/CE, in base al quale è vietata qualsiasi forma di automatismo che, alla scadenza del rapporto concessorio, possa favorire il precedente concessionario. La Commissione europea, con una lettera di costituzione in mora notificata il 2 febbraio 2009, aveva ritenuto che il dettato dell'art. 37 del codice della navigazione fosse in contrasto con l'art. 43 del Trattato CE (ora art. 49 del Trattato sul funzionamento dell'unione Europea, TFUE) poiché, prevedendo un diritto di preferenza a favore del concessionario uscente nell'ambito della procedura di attribuzione delle concessioni del demanio pubblico marittimo (cosiddetto diritto di insistenza), configurava una restrizione alla libertà di stabilimento e

comportava in particolare discriminazioni in base al luogo di stabilimento dell'operatore economico, rendendo estremamente difficile, se non impossibile, l'accesso di qualsiasi altro concorrente alle concessioni in scadenza. Facendo seguito a tali rilievi, il legislatore statale è intervenuto con l'art. 1, comma 18, del decreto-legge n. 194 del 2009, che, per quanto qui rileva, ha disposto la soppressione del secondo periodo del secondo comma dell'art. 37 cod. nav., nella parte in cui accordava una preferenza al concessionario in scadenza. In sede di conversione del decreto-legge n. 194 del 2009 da parte della legge n. 25 del 2010, si è aggiunto un rinvio indiretto (e non previsto nel testo originario del decreto legge) all'articolo 01, comma 2, del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400 (Disposizioni per la determinazione dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, che produceva l'effetto di consentire il rinnovo automatico delle concessioni, di sei anni in sei anni. La Commissione europea, con una lettera datata 5 maggio 2010, di messa in mora complementare nell'ambito della medesima procedura di infrazione 2008/4908, ha ritenuto che tale rinvio, che stabiliva il rinnovo automatico, di sei anni in sei anni, delle concessioni in scadenza, privasse, nella sostanza, di ogni effetto l'adeguamento ai principi comunitari effettuato con il decreto-legge n. 194 del 2009 e fosse contrario, sia all'articolo 12 della direttiva 2006/123/CE, sia all'articolo 49 del TFUE, che vieta le restrizioni alla libertà di stabilimento. In seguito a questi ulteriori rilievi, l'articolo 11, comma 1, lettera a), della legge 15 dicembre 2011, n. 217 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee – legge comunitaria 2010), ha abrogato il già citato comma 2 dell'articolo 01 del decreto-legge n. 400 del 1993. Lo stesso articolo 11 ha, inoltre, delegato il Governo ad adottare, entro quindici mesi dalla data di entrata in vigore della legge, un decreto legislativo avente ad oggetto la revisione e il riordino della legislazione relativa alle concessioni demaniali marittime. In conseguenza di questi interventi legislativi, la procedura di infrazione è stata chiusa il 27 febbraio 2012.” (*Considerato in diritto*, 2.1., 2.2., 2.3., 2.4., 2.5. e 2.6.)

**(Illegittimità costituzionale - in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost.)**

\*\*\*

### **Sent. n. 134/2013 (red. Silvestri)**

*Nel caso di delega per l'attuazione di una direttiva comunitaria, i principi che quest'ultima esprime si aggiungono a quelli dettati dal legislatore nazionale e assumono valore di parametro interposto*

#### Titolo della sentenza

*Appalti pubblici - Gare per l'affidamento del servizio di distribuzione di gas naturale - Disciplina del cosiddetto "sistema ambiti" configurato dall'art. 46-bis del decreto-legge n. 159 del 2007 - Previsione che, a far data dall'entrata in vigore del decreto legislativo censurato, le gare siano effettuate unicamente con riferimento agli ambiti territoriali minimi di cui alla predetta disciplina - Asserita mancanza di copertura nei principi e criteri della legge delega - Insussistenza - Coerenza con le finalità indicate dal legislatore delegante della promozione della concorrenza, dell'efficiente funzionamento del mercato e, specificamente, di un dimensionamento della distribuzione che favorisca l'aggregazione delle piccole imprese - Non fondatezza della questione.*

#### Estratto dalla motivazione

“..secondo la giurisprudenza costituzionale consolidata, il contenuto della delega non possa essere individuato senza tenere conto del sistema normativo nel quale la predetta si inserisce, poiché soltanto l'identificazione della sua *ratio* consente di verificare, in sede di controllo, se la norma

delegata sia con essa coerente (*ex plurimis*, sentenze n. 272 del 2012, n. 230 del 2010, n. 98 del 2008, n. 163 del 2000). [...] Nel caso poi di delega per l'attuazione di una direttiva comunitaria, i principi che quest'ultima esprime si aggiungono a quelli dettati dal legislatore nazionale e assumono valore di parametro interposto, potendo autonomamente giustificare l'intervento del legislatore delegato (sentenza n. 32 del 2005). Partendo dall'esame della direttiva 2009/73/CE, viene in rilievo il primo considerando, che richiama l'obiettivo della realizzazione del mercato interno del gas naturale, al fine di conseguire, complessivamente, una maggiore efficienza e più elevati livelli di servizio. I principi generali così richiamati trovano specificazione nell'art. 3 della stessa direttiva, che impone agli Stati membri l'adozione di misure pro concorrenziali, anche in riferimento alle procedure amministrative di ingresso nel mercato del gas, complessivamente considerato, comprensivo quindi del settore della distribuzione. Al comma 8 dello stesso art. 3 il legislatore comunitario stabilisce che gli Stati membri o le rispettive Autorità di regolamentazione debbano attivarsi per potenziare i sistemi interni di attuazione della concorrenza, lasciando, come di regola, ai legislatori nazionali la scelta delle misure strumentali a perseguire l'obiettivo. Non sembra dubitabile che, nel novero delle misure idonee a realizzare un'organizzazione concorrenziale ed efficiente del mercato interno della distribuzione di gas naturale, debba essere inserita l'attuazione del sistema di affidamento per bacini ottimali di utenza. [...] La norma censurata, nel prevedere la moratoria temporanea delle gare di affidamento del servizio di distribuzione del gas naturale su base territoriale diversa dagli ambiti individuati, ai sensi dell'art. 46-bis del d.l. 159 del 2007, risponde alla ratio della delega ed ai principi e criteri direttivi richiamati, in quanto rende applicabile la nuova disciplina degli affidamenti, evitando il rinnovo delle concessioni su base comunale e, con esse, l'ulteriore frazionamento delle gestioni.” (*Considerato in diritto*, 6.3. e 6.4.)

**(Non fondatezza)**

\*\*\*

### **Sent. n. 107/2013 (red. Mazzella)**

***La delega per armonizzare la disciplina sul lavoro a tempo determinato, nell'ambito delle innovazioni apportate in attuazione della direttiva n. 1999/70/CE, include i principi che quest'ultima esprime***

#### Titolo della sentenza

*Lavoro e occupazione - Assunzione a tempo determinato per sostituzione di lavoratore assente con diritto alla conservazione del posto - Mancata previsione, in difformità dalla disciplina precedente, che debba essere esplicitamente indicato il nome del lavoratore sostituito - Asserita disparità di trattamento tra lavoratori sulla base dell'interpretazione di diritto vivente che regolerebbe diversamente le assunzioni sostitutive in ragione della dimensione delle aziende - Difformità dalla disciplina precedente asseritamente non consentita dalla legge di delega - Insussistenza - Erronea premessa interpretativa - Non fondatezza delle questioni.*

#### Estratto dalla motivazione

“..la denunciata violazione dell'art. 77, primo comma, Cost. per mancanza di delega non sussiste e che la questione sollevata sul punto non è fondata. Secondo la legge delega n. 422 del 2000, i principi e criteri direttivi del d.lgs. n. 368 del 2001 devono essere rinvenuti: a) nella direttiva 28 giugno 1999, n. 1999/70/CE (Direttiva del Consiglio relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato) di cui il citato d.lgs. costituisce attuazione, ai sensi dell'art. 2, comma 1, della legge di delegazione; b) nel successivo comma 2, lettera b), dell'art. 2 della medesima legge di delega, che autorizza il Governo, «per evitare disarmonie con le discipline

vigenti per i singoli settori interessati dalla normativa da attuare, [ad introdurre] le occorrenti modifiche o integrazioni alle discipline stesse». Tali criteri direttivi sono stati puntualmente osservati. Sotto il primo profilo, la Corte di giustizia dell'Unione europea, esprimendosi sulla compatibilità comunitaria della normativa in oggetto (sentenza del 24 giugno 2010, in causa C-98/09), ha riaffermato il principio che anche il primo ed unico contratto a termine rientra nell'ambito di applicazione della direttiva 1999/70/CE e dell'accordo quadro ad essa allegato. Correlativamente, la stessa Corte di giustizia ha riconosciuto che un intervento del legislatore nazionale come quello in questione, ancorché (nella prospettiva accolta dalla Corte di Lussemburgo) elimini addirittura l'obbligo datoriale d'indicare nei contratti a tempo determinato, conclusi per sostituire lavoratori assenti, il nome di tali lavoratori e i motivi della loro sostituzione e prescriva, in sua vece, la specificazione per iscritto delle ragioni del ricorso a siffatti contratti, non solo è possibile, ma neppure viola (in linea di principio) la clausola della direttiva n. 8.3., che vieta una riduzione del livello generale di tutela già goduto dai lavoratori ... [...] ... In conclusione, le disposizioni censurate del d.lgs. n. 368 del 2001, intervenute in un ambito regolato dall'accordo quadro allegato alla direttiva n. 1999/70/CE (e dall'accordo quadro ad essa allegato) come quello del contratto a termine (anche se primo ed unico) per armonizzarne la disciplina nell'ambito delle innovazioni apportate in attuazione della normativa europea, sono certamente contenute nel "programma" della legge di delegazione. " (Considerato in diritto, 2.3.1.)

**(Non fondatezza)**

\*\*\*

**Sent. n. 66/2013 (red. Morelli)**

***La giurisprudenza della Corte di giustizia conforma in termini di diritto vivente le disposizioni degli articoli da 34 a 36 del TFUE, e ad essa occorre far riferimento agli effetti della loro incidenza, come norme interposte, ai fini dello scrutinio di costituzionalità in relazione al parametro dell'art. 117 Cost.***

Titolo della sentenza

*Marchi - Norme della Regione Lazio - Marchio regionale di qualità, destinato a contrassegnare determinati prodotti agricoli ed agroalimentari a fini promozionali della agricoltura e cultura gastronomica del Lazio - Effetto restrittivo sulla circolazione delle merci - Violazione dell'obbligo di osservanza dei vincoli comunitari - Illegittimità costituzionale - Estensione della declaratoria all'intera legge - Assorbimento di ulteriore profilo.*

Estratto dalla motivazione

“Nella giurisprudenza della Corte di giustizia – che conforma in termini di diritto vivente le disposizioni degli articoli da 34 a 36 del TFUE, ed alla quale occorre far riferimento agli effetti della loro incidenza, come norme interposte, ai fini dello scrutinio di costituzionalità in relazione al parametro dell'art. 117 Cost. (sentenza n. 191 del 2012) – la «misura di effetto equivalente» (alle vietate restrizioni quantitative) è costantemente intesa in senso ampio e fatta coincidere con «ogni normativa commerciale degli Stati membri che possa ostacolare, direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari» (Corte di giustizia, sentenze 6 marzo 2003, in causa C-6/2002, Commissione delle Comunità europee contro Repubblica Francese; 5 novembre 2002, in causa C-325/2000, Commissione delle Comunità europee contro Repubblica federale di Germania; 11 luglio 1974, in causa 8-1974, Dassonville contro Belgio). Orbene, la legge della Regione Lazio qui impugnata – introducendo un marchio «regionale» di qualità destinato a contrassegnare, sulla base di disciplinari, ed in conformità a criteri, dalla stessa stabiliti, determinati prodotti agricoli ed agroalimentari a fini, anche dichiaratamente, promozionali della agricoltura e cultura gastronomica

del Lazio – è innegabilmente idonea a indurre il consumatore a preferire prodotti assistiti da siffatto marchio regionale rispetto ad altri simili, di diversa provenienza, e, conseguentemente, a produrre, quantomeno «indirettamente» o «in potenza», gli effetti restrittivi sulla libera circolazione delle merci, che anche al legislatore regionale è inibito perseguire per vincolo comunitario. In contrario, non rilevano né la finalità di tutela del consumatore né il carattere (per altro solo virtuale) di ultraterritorialità del marchio – su cui fa leva la difesa della resistente – poiché, in relazione ad entrambi tali profili, la Regione non indica, e neppure ha, alcun suo titolo competenziale. Quanto al primo profilo, infatti, la tutela del consumatore attiene alla materia del diritto civile, riservata alla competenza esclusiva dello Stato (sentenza n. 191 del 2012, cit.); e, quanto al secondo, non spetta alla Regione Lazio di certificare, come pretende, la “qualità” di prodotti sull’intero territorio nazionale e su quello di altri Stati europei. E ciò a prescindere dalla considerazione che l’istituzione, da parte di un soggetto pubblico, di un marchio in funzione del perseguimento di una politica di qualità non lo esclude dal campo di applicazione della normativa di tutela degli scambi (Corte di giustizia, sentenza 5 novembre 2002, in causa C-325/2000, cit.). In riferimento al precetto dell’art. 117, primo comma, Cost. (sui vincoli, all’esercizio della potestà legislativa di Stato e Regioni, derivanti dall’ordinamento comunitario) la questione è, dunque, fondata..” (*Considerato in diritto*, 4.)

**(Illegittimità costituzionale)**

\*\*\*

**Sent. n. 36/2013 (red. Cassese)**

***Le disposizioni del Codice degli appalti vanno ascritte all’area delle norme fondamentali di riforme economico-sociali, nonché delle norme con le quali lo Stato ha dato attuazione agli obblighi internazionali nascenti dalla partecipazione dell’Italia all’Unione europea e costituiscono limite alla potestà legislativa primaria delle Autonomie speciali***

Titolo della sentenza

*Lavori pubblici - Norme della Regione Sardegna - Partecipazione agli appalti - Prevista proroga di regime transitorio che consente alle imprese regionali di partecipare "pur non essendo in possesso della prescritta qualificazione attestata in conformità alla disciplina nazionale vigente in materia" - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza - Esorbitanza dalla competenza legislativa primaria in materia di "lavori pubblici di esclusivo interesse della Regione" - Illegittimità costituzionale*

Estratto dalla motivazione

“L’art. 3, lettera e), dello Statuto speciale [della Regione Sardegna] attribuisce alla Regione la competenza legislativa primaria in materia di lavori pubblici di esclusivo interesse regionale. Tale tipo di competenza deve essere esercitato «in armonia con la Costituzione e i principi dell’ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali [...], nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali» (art. 3 dello Statuto speciale di autonomia). Per costante giurisprudenza costituzionale, «le disposizioni del Codice degli appalti» – d.lgs. n. 163 del 2006 – «per la parte in cui sono correlate all’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., ed alla materia “tutela della concorrenza”, vanno [...] “ascritte, per il loro stesso contenuto d’ordine generale, all’area delle norme fondamentali di riforme economico-sociali, nonché delle norme con le quali lo Stato ha dato attuazione agli obblighi internazionali nascenti dalla partecipazione dell’Italia all’Unione europea” (sentenza n. 144 del 2011), che costituiscono limite alla potestà legislativa primaria della Regione» (sentenza n. 184 del 2011). La disposizione in esame, discostandosi da quanto previsto dal d.lgs. n. 163 del 2006 circa i requisiti di qualificazione

delle imprese, non rispetta i limiti posti dallo Statuto speciale all'esercizio della competenza legislativa primaria della Regione autonoma." (*Considerato in diritto*, 8.2.)  
**(Illegittimità costituzionale)**

\*\*\*

### **Sentenza n. 244/2012 (red. Carosi)**

*Il legislatore comunitario, nell'esercizio della propria discrezionalità normativa, ha ritenuto prevalente, rispetto a quella della semplificazione amministrativa dei procedimenti, la finalità di assicurare la tutela della salute dei consumatori di acque minerali. Nell'ordinamento nazionale analoga finalità costituisce un interesse generale, costituzionalmente rilevante, in quanto species del più ampio genus della salute del singolo individuo e della collettività di cui all'art. 32 Cost. e, nel caso di specie, anche pienamente conforme alla regola introdotta dal legislatore comunitario*

*La normativa contenuta nel d.lgs. n. 176 del 2011, pedissequamente riproduttiva delle previsioni comunitarie contenute nella direttiva 2009/54/CE, detta una disciplina di principio della materia, comunque non modificabile dalla fonte regionale, pena la mancata o incompleta attuazione dell'atto comunitario*

#### Titolo della sentenza

*Acque - Utilizzazione e commercio di una sorgente d'acqua minerale naturale ovvero di un'acqua di sorgente - Subordinazione ad autorizzazione regionale da rilasciarsi previo accertamento dei requisiti previsti dal decreto legislativo impugnato - Ricorso della Regione Toscana - Asserita adozione di una disciplina statale di dettaglio, lesiva delle prerogative regionali con riferimento alle materie concorrenti della tutela della salute e dell'alimentazione - Insussistenza - Normativa riproduttiva della disciplina comunitaria - Non fondatezza della questione.*

#### Estratto dalla motivazione

“Quel che rileva in questa sede è che la procedura semplificata prevista dalla disciplina regionale non rispetta il principio, indicato dalla direttiva 2009/54/CE, del previo accertamento del rispetto dei criteri prescritti ai fini del rilascio dell'autorizzazione. Peraltro, il vigente regime di liberalizzazione delle attività economiche, introdotto con l'art. 3 («Abrogazione delle indebite restrizioni all'accesso e all'esercizio delle professioni e delle attività economiche») del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e lo sviluppo), convertito dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, e completato dal decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, oltre a riaffermare la competenza statale in tema di disciplina ed utilizzazione di dette procedure semplificate, contiene una disposizione pienamente conforme alle scelte operate dal legislatore nel caso in esame. L'art. 34 del citato d.l. n. 201 del 2011 dispone infatti che «la disciplina delle attività economiche è improntata al principio di libertà di accesso, di organizzazione e di svolgimento, fatte salve le esigenze imperative di interesse generale, costituzionalmente rilevanti e compatibili con l'ordinamento comunitario, che possono giustificare l'introduzione di previ atti amministrativi di assenso o autorizzazione o di controllo, nel rispetto del principio di proporzionalità» (comma 2) e che «l'introduzione di un regime amministrativo volto a sottoporre a previa autorizzazione l'esercizio di un'attività economica deve essere giustificato sulla base dell'esistenza di un interesse generale, costituzionalmente rilevante e compatibile con l'ordinamento comunitario, nel rispetto del principio di proporzionalità» (comma 4). A ben vedere si tratta di una fattispecie astratta pienamente comprensiva di quella venuta all'esame in questa sede. Il legislatore comunitario, nell'esercizio della propria discrezionalità

normativa, ha ritenuto prevalente, rispetto a quella della semplificazione amministrativa dei procedimenti, la finalità di assicurare la tutela della salute dei consumatori di acque minerali. Nell'ordinamento nazionale analoga finalità costituisce un interesse generale, costituzionalmente rilevante, in quanto *species* del più ampio *genus* della salute del singolo individuo e della collettività di cui all'art. 32 Cost. e, nel caso di specie, anche pienamente conforme alla regola introdotta dal legislatore comunitario. Peraltro, l'accertamento ai fini del riconoscimento dell'acqua minerale naturale - secondo la formulazione contenuta nella direttiva comunitaria - risulta procedimento distinto e propedeutico a quello richiesto ai fini dell'utilizzazione. Non può infatti ritenersi pleonastico l'inciso «previo accertamento della sua conformità ai criteri di cui all'Allegato I, parte I» contenuto nell'Allegato II (Condizioni di utilizzazione e di commercializzazione delle acque minerali naturali) della direttiva 2009/54/CE. In senso conforme alle richiamate disposizioni comunitarie, il d.lgs. n. 176 del 2011, agli artt. 6 e 7, comma 1, e agli artt. 22 e 23, comma 1, prevede che l'utilizzazione delle acque minerali naturali e l'immissione in commercio delle acque di sorgente siano subordinate ad una previa autorizzazione rilasciata dopo aver accertato la ricorrenza delle condizioni ivi indicate, riproduttive di quelle contenute nella direttiva 2009/54/CE. Sotto quest'ultimo profilo occorre ricordare che, come noto, ai sensi dell'art. 288 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) la direttiva vincola di regola lo Stato membro cui è rivolta per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma ed ai mezzi. Dunque, è l'atto di diritto europeo secondario che determina gli obiettivi da perseguire da parte degli Stati membri al fine di realizzare un'armonizzazione della disciplina. La normativa nazionale di recepimento, contenuta nel d.lgs. n. 176 del 2011 e censurata dalla Regione Toscana, proprio perché in larga misura pedissequamente riproduttiva delle previsioni comunitarie - sintetiche per definizione quanto ai loro enunciati - contenute nella direttiva 2009/54/CE, detta nella specie una disciplina di principio della materia, comunque non modificabile dalla fonte regionale, pena la mancata o incompleta attuazione dell'atto comunitario. Poiché tale normativa si pone quale disciplina di principio - senza peraltro modificare il riparto delle funzioni amministrative tra Stato, Regioni ed enti locali in materia, come delineato sia dalle disposizioni della legge 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa) e del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), che da quelle contenute nella legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), in particolare all'art. 118 Cost. - essa non appare in contrasto né con l'art. 117, terzo comma, né con l'art. 118 Cost.»

*(Considerato in diritto, 2.)*

**(Non fondatezza)**

## Sentenza n. 236/2012 (red. Cartabia)

***La Convenzione internazionale delle Nazioni Unite sulle persone con disabilità, cui ha aderito anche l'Unione europea, vincola l'ordinamento italiano con le caratteristiche proprie del diritto dell'Unione europea, limitatamente agli ambiti di competenza dell'Unione medesima, mentre al di fuori di tali competenze costituisce un obbligo internazionale***

### Titolo della sentenza

*Sanità Pubblica - Norme della Regione Puglia - Servizio sanitario regionale - Erogazione di prestazioni riabilitative domiciliari a favore di pazienti residenti in Puglia - Possibilità di stipulare accordi contrattuali tra le Aziende Sanitarie Locali (ASL) della Regione Puglia e strutture sanitarie private - Preferenza accordata alle strutture ubicate nel territorio regionale rispetto a quelle insistenti in altri ambiti territoriali regionali - Irragionevolezza - Restrizione della libertà di cura - Discriminazione in danno delle persone disabili destinatarie di terapie riabilitative domiciliari - Illegittimità costituzionale parziale - Assorbimento degli altri motivi di censura.*

### Estratto dalla motivazione

“Il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, con l’ordinanza indicata in epigrafe, solleva questione di legittimità costituzionale dell’articolo 8 della legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 4 (Norme urgenti in materia di sanità e servizi sociali), nella parte in cui preclude alle Aziende Sanitarie Locali (ASL) della Regione Puglia la possibilità di stipulare accordi contrattuali con strutture sanitarie private aventi sede legale fuori dal territorio regionale, relativamente all’erogazione di prestazioni riabilitative domiciliari a favore di pazienti residenti in Puglia.”

“Ancora, occorre osservare che l’art. 3 Cost. risulta violato pure in relazione al principio di uguaglianza, in quanto la normativa impugnata incide concretamente in peius sulle sole persone disabili, quali destinatarie di terapie riabilitative domiciliari. Il divieto posto dalla legge impugnata concerne, infatti, le sole prestazioni di riabilitazione da erogarsi a domicilio. Pertanto, gli effetti restrittivi della normativa impugnata ricadono principalmente sui soggetti più deboli, perché colpiscono prevalentemente i disabili gravi, che necessitano di ricevere prestazioni a domicilio, a differenza dei pazienti che mantengono una capacità di mobilità e sono in grado di raggiungere le strutture riabilitative che prediligono, per ottenere prestazioni in ambulatorio: questi ultimi, a differenza dei primi, conservano intatta la facoltà di avvalersi di centri di cura esterni al territorio regionale. In tal modo, proprio le persone affette dalle più gravi disabilità subiscono una irragionevole restrizione della libertà di scelta della cura, con grave pregiudizio anche della continuità nelle cure e nell’assistenza – che costituisce un profilo del diritto alla salute ugualmente riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 19 del 2009 e n. 158 del 2007) – specie per i pazienti che da tempo sono presi in carico da strutture ubicate al di fuori della Regione Puglia, con le quali non risulta più possibile concludere accordi contrattuali. Risulta così violato il principio di uguaglianza, garantito dall’art. 3 Cost., che trova, in riferimento alle persone disabili, ulteriore riconoscimento nella citata Convenzione internazionale delle Nazioni Unite sulle persone con disabilità, cui ha aderito anche l’Unione europea (Decisione del Consiglio n. 2010/48/CE, del 26 novembre 2009, relativa alla conclusione, da parte della Comunità europea, della convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità), e che pertanto vincola l’ordinamento italiano con le caratteristiche proprie del diritto dell’Unione europea, limitatamente agli ambiti di competenza dell’Unione medesima, mentre al di fuori di tali competenze costituisce un obbligo internazionale, ai sensi dell’art. 117, primo comma, Cost.” (*Considerato in diritto*, 4.3.)

**(Illegittimità costituzionale)**

## Sentenza n. 191/2012 (red. Morelli)

***La giurisprudenza della Corte di giustizia conforma le disposizioni del TFUE in termini di diritto vivente, e ad essa occorre far riferimento ai fini della loro incidenza come norme interposte nello scrutinio di costituzionalità***

### Titolo della sentenza

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

### Estratto dalla motivazione

“Le disposizioni degli articoli da 34 a 36 del TFUE – che, nel caso in esame, rendono concretamente operativo il parametro dell’art. 117 Cost. – vietano, infatti, agli Stati membri di porre in essere restrizioni quantitative, all’importazione ed alla esportazione, “e qualsiasi misura di effetto equivalente”. Nella giurisprudenza della Corte di giustizia (che conforma quelle disposizioni in termini di diritto vivente, ed alla quale occorre far riferimento ai fini della loro incidenza come norme interposte nello scrutinio di costituzionalità), la “misura di effetto equivalente” (alle vietate restrizioni quantitative) è costantemente intesa in senso ampio e fatta coincidere con “ogni normativa commerciale degli Stati membri che possa ostacolare, direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari” (Corte di giustizia, sentenze 6 marzo 2003, in causa C-6/2002, Commissione delle Comunità europee contro Repubblica Francese; 5 novembre 2002, in causa C-325/2000, Commissione delle Comunità europee contro Repubblica federale di Germania; 11 luglio 1974, in causa 8-1974, Dassonville contro Belgio). Orbene la legge della Regione Lazio in questa sede censurata, mirando a promuovere i prodotti realizzati in ambito regionale, garantendone siffatta origine, produce, quantomeno “indirettamente” o “in potenza”, gli effetti restrittivi sulla libera circolazione delle merci che, anche al legislatore regionale, è inibito di perseguire per vincolo dell’ordinamento comunitario.” (*Considerato in diritto*, 5.)

**(Illegittimità costituzionale)**

\*\*\*

## Sentenza n. 75/2012 (red. Tesaurò)

***La “legge comunitaria” vincola il legislatore delegato in primo luogo quanto ai principi contenuti nelle direttive da attuare, poi quanto ai criteri e principi direttivi generali, infine, quanto ai criteri di delega specifici***

### Titolo della sentenza

*Responsabilità civile - Turismo - Viaggi, vacanze e circuiti "tutto compreso", c.d. "pacchetto turistico" - Disciplina delegata adottata in esecuzione della legge comunitaria del 1993, recante attuazione della direttiva n. 90/314/CEE - Inadempimento o cattiva esecuzione delle prestazioni - Obbligazione risarcitoria per i danni alla persona a seguito di sinistro stradale - Misura - Limite di 50.000 franchi-oro previsto dalla convenzione internazionale di Bruxelles relativa al contratto di viaggio (CCV) - Violazione dei criteri della legge delega che prevedeva il riferimento alla disciplina convenzionale (CCV) solo per il risarcimento dei danni diversi dal danno alla persona, e*

*che invece imponeva l'osservanza di pregresse disposizioni di maggior favore per il danno alla persona - Illegittimità costituzionale in parte qua .*

#### Estratto dalla motivazione

“La legge delega in esame, in quanto “legge comunitaria” diretta all’attuazione di direttive europee, stabilisce anzitutto un insieme di criteri e principi direttivi “generali” valevoli, cioè, per tutti i decreti legislativi da emanare in attuazione delle direttive di cui all’allegato. Inoltre, essa enuncia principi specifici in relazione alle singole materie, in aggiunta a quelli contenuti nelle direttive da attuare. In definitiva, quindi, la “legge comunitaria” vincola il legislatore delegato in primo luogo quanto ai principi contenuti nelle direttive da attuare, poi quanto ai criteri e principi direttivi generali (art. 2), infine, quanto ai criteri di delega specifici, dettati in relazione alla direttiva in esame (art. 24)” [...]

“Nel caso di specie, la delega ha indicato come criteri specifici quello della salvaguardia delle disposizioni più favorevoli dettate in tema di contratto di organizzazione di viaggio dalla legge n. 1084 del 1977 e quello della applicabilità espressa al risarcimento dei danni diversi dal danno alla persona, dei limiti stabiliti dalla legge n. 1084 del 1977 (art. 24, lettera b). L’esegesi di tale disposto deve necessariamente essere conforme alla ratio della delega, che consisteva in primo luogo nell’attuazione della direttiva e, in ultima analisi, essere conforme alla ratio della stessa direttiva, consistente, fra l’altro, in un trattamento più favorevole alla tutela del consumatore, salva l’opportunità di limitare il risarcimento conformemente alle convenzioni in essa richiamate. Ciò va evidentemente inteso nel senso di adottare il medesimo massimale che il diritto uniforme riservava ai vettori delle prestazioni correlate, in modo da evitare che i venditori o gli organizzatori dei viaggi a pacchetto potessero essere tenuti ad un maggior indennizzo. In questo senso, evidentemente nessun profilo di maggior favore potrebbe essere rinvenuto nella CCV, disciplinando questa anche prestazioni non comprese nei tipi di trasporto di cui alle convenzioni internazionali citate nella direttiva, con la conseguenza che una limitazione di responsabilità meno favorevole rispetto alle prestazioni di viaggio-tipo non era giustificabile, non solo perché non prevista dalla direttiva, quanto perché norma chiaramente meno favorevole rispetto al consumatore danneggiato. Tale conclusione risulta, del resto, avvalorata dal dato testuale della lettera c) del più volte citato art. 14 della legge delega, che richiamava espressamente il limite risarcitorio fissato dalla Convenzione di Bruxelles soltanto con riferimento ai danni diversi dal danno alla persona, rispetto ai quali si circoscriveva l’ambito di discrezionalità del delegato. Una tale esegesi, peraltro, evidenzia proprio la coerenza fra il mancato espresso richiamo ai danni alla persona ed il concorrente criterio di delega orientato a conservare soltanto le norme più favorevoli. In altri termini, poiché la scelta legislativa era orientata nel senso di maggior favore per il viaggiatore, in ossequio alle finalità della direttiva 90/314/CEE, correttamente la legge comunitaria del 1993 ha ritenuto di mantenere espressamente solo il limite risarcitorio per i danni alle cose, che pure la direttiva consentiva di ridurre negozialmente nei limiti della ragionevolezza, e di non richiamare l’analogo limite risarcitorio per i danni alle persone”. (*Considerato in diritto, 5. e 6.4.*)

**(Illegittimità costituzionale)**

## IL FAVORE PER LE FONTI ENERGETICHE RINNOVABILI

### Sentenza n. 13/2014 (red. Cartabia)

***Il principio di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabile, derivante dalla normativa europea e recepito dal legislatore nazionale, trova attuazione nella generale utilizzabilità di tutti i terreni per l'inserimento di tali impianti, con le eccezioni, stabilite dalle Regioni, ispirate alla tutela di altri interessi costituzionalmente protetti nell'ambito delle materie di competenza delle Regioni stesse***

#### Titolo della sentenza

*Energia - Norme della Regione Campania – Impianti eolici – Obbligo di rispettare una distanza minima di 800 metri tra i nuovi impianti eolici e quelli già esistenti o autorizzati – Esorbitanza dai limiti stabiliti dalla normativa statale e dalle linee guida ministeriali, che consentono alle Regioni un limitato margine di intervento, al solo fine di individuare “aree e siti non idonei all'installazione di specifiche tipologie di impianti” – Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia - Illegittimità costituzionale – Assorbimento di ulteriori profili.*

#### Estratto dalla motivazione

“In sintesi, in materia di localizzazione di impianti di produzione di energia rinnovabile, alle Regioni è consentito soltanto individuare, caso per caso, «aree e siti non idonei», avendo specifico riguardo alle diverse fonti e alle diverse taglie di impianto, in via di eccezione e solo qualora ciò sia necessario per proteggere interessi costituzionalmente rilevanti. Del resto, questa Corte ha già avuto modo di affermare che il principio di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabile, derivante dalla normativa europea e recepito dal legislatore nazionale, «trova attuazione nella generale utilizzabilità di tutti i terreni per l'inserimento di tali impianti, con le eccezioni, stabilite dalle Regioni, ispirate alla tutela di altri interessi costituzionalmente protetti nell'ambito delle materie di competenza delle Regioni stesse. Non appartiene invece alla competenza legislativa della stessa Regione la modifica, anzi il rovesciamento, del principio generale contenuto nell'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003. [...]» (sentenza n. 224 del 2012). Inoltre, con specifico riferimento ad una precedente disposizione di legge della Regione Campania (art. 1, comma 25, della legge della Regione Campania 21 gennaio 2010, n. 2, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della regione Campania – Legge finanziaria anno 2010»), che prescriveva il rispetto di una distanza minima non inferiore a cinquecento metri lineari dalle aree interessate da coltivazioni viticole con marchio DOC e DOCG, e non inferiore a mille metri lineari da aziende agrituristiche ricadenti in tali aree, la Corte aveva già affermato che «[n]on è consentito alle Regioni, [neppure] in assenza di linee guida approvate in Conferenza unificata, porre limiti di edificabilità degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, su determinate zone del territorio regionale (sentenze n. 119 e n. 344 del 2010; n. 166 e n. 382 del 2009)» (sentenza n. 44 del 2011). In conclusione, la giurisprudenza costituzionale ha già chiarito che il margine di intervento riconosciuto al legislatore regionale per individuare «le aree e i siti non idonei» alla installazione di impianti di produzione di energia rinnovabile ai sensi dell'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003 e del paragrafo 17 delle linee guida, non permette in alcun modo che le Regioni prescrivano limiti generali, valevoli sull'intero territorio regionale, specie nella forma di distanze minime, perché ciò contrasterebbe con il principio fondamentale di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili, stabilito dal legislatore statale in conformità alla normativa dell'Unione europea”. (Considerato in diritto, 3.2.)

**(Illegittimità costituzionale)**

### Sentenza n. 275/2012 (red. Silvestri)

***La normativa comunitaria promuove il maggiore ricorso all'energia da fonti rinnovabili, espressamente collegandolo alla necessità di ridurre le emissioni di gas ad effetto serra, e dunque anche al rispetto del protocollo di Kyoto della convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, in una prospettiva di modifica radicale della politica energetica dell'Unione.***

***L'impegno comunitario non è soltanto programmatico: la vigente direttiva 2009/28/CE individua la quota di energia da fonti rinnovabili che ciascuno Stato membro deve utilizzare sul totale del proprio consumo energetico fino al 2020***

***E' prioritario obiettivo la creazione di un mercato interno dell'energia da fonti rinnovabili, e in questa direzione la normativa comunitaria ha richiesto agli Stati membri di dettare regole certe, trasparenti e non discriminatorie, in grado di orientare le scelte degli operatori economici, favorendo gli investimenti nel settore***

***La normativa comunitaria ha richiesto agli Stati membri di semplificare i procedimenti autorizzatori degli impianti di minore capacità generatrice, destinati di regola all'autoconsumo***

#### Titolo della sentenza

*Energia - Costruzione ed esercizio degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili - Disciplina statale semplificata per le autorizzazioni - Decreto ministeriale recante "Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili" - Applicazione alle Province autonome - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Asserita violazione delle competenze statutarie nelle materie dell'urbanistica e piani regolatori e della tutela del paesaggio - In via subordinata, asserita violazione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia - Insussistenza - Riconducibilità della disciplina censurata alla materia dell'energia - Riconoscimento alla disciplina censurata del carattere di normazione di principio e non di dettaglio - Non fondatezza delle questioni.*

#### Estratto dalla motivazione

“Le disposizioni impugnate sono state emanate in attuazione della direttiva 2009/28/CE (Direttiva 23 aprile 2009 del Parlamento europeo e del Consiglio sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE), in materia di promozione dell'uso di energia da fonti rinnovabili, che ha sostituito la direttiva 2001/77/CE (Direttiva 27 settembre 2001 del Parlamento europeo e del Consiglio sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità), a sua volta attuata con il decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità). In particolare, le disposizioni oggetto del presente giudizio disciplinano le procedure autorizzatorie per la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, in attuazione dell'art. 13 della direttiva 2009/28/CE, che prevede procedure amministrative semplificate ed accelerate, e norme in materia di autorizzazione oggettive, trasparenti, proporzionate, non discriminatorie e che tengano conto della specificità di ogni singola tecnologia per le energie rinnovabili. Va ricordato che la normativa comunitaria promuove, da oltre un decennio, il maggiore ricorso all'energia da fonti rinnovabili, espressamente collegandolo alla necessità di ridurre le emissioni di gas ad effetto serra, e dunque anche al rispetto del protocollo di Kyoto della convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, in una prospettiva di modifica radicale della politica energetica dell'Unione. L'impegno comunitario non è soltanto programmatico: la vigente direttiva 2009/28/CE individua la

quota di energia da fonti rinnovabili che ciascuno Stato membro deve utilizzare sul totale del proprio consumo energetico fino al 2020 (art. 5). Il percorso tracciato, a partire dalla direttiva 2001/77/CE (art. 6), ha avuto come prioritario obiettivo la creazione di un mercato interno dell'energia da fonti rinnovabili, e in questa direzione la normativa comunitaria ha richiesto agli Stati membri di dettare regole certe, trasparenti e non discriminatorie, in grado di orientare le scelte degli operatori economici, favorendo gli investimenti nel settore. In una diversa, non meno importante, direzione, la normativa comunitaria ha richiesto agli Stati membri di semplificare i procedimenti autorizzatori degli impianti di minore capacità generatrice, destinati di regola all'autoconsumo." [...] "Le considerazioni svolte con riguardo alla non fondatezza delle censure prospettate nei confronti dell'art. 5 del d.lgs. n. 28 del 2011 si impongono anche in riferimento alla disciplina delle cosiddette procedure semplificate, introdotte dall'art. 6 del medesimo decreto legislativo. Quest'ultima previsione risulta, se possibile, ancora più strettamente connessa alla direttiva 2009/28/CE, posto che muove nella direzione di una «liberalizzazione» del regime autorizzatorio, espressione del favor verso la diffusione delle energie alternative..." (*Considerato in diritto*, 4.1. e 6.)

**(Non fondatezza)**

\*\*\*

### **Sentenza n. 275/2012 (red. Silvestri)**

***Lo standard professionale degli installatori di impianti ha matrice comunitaria ed è strumentale all'obiettivo della maggiore diffusione dei piccoli impianti alimentati da fonti rinnovabili***

#### Titolo della sentenza

*Energia - Impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili - Formazione professionale degli installatori - Obbligo di attivare un programma di formazione professionale o, in alternativa, di riconoscere fornitori di formazione - Previsione di un potere sostitutivo per il caso di inattività - Applicazione alle Province autonome - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Asserita lesione della competenza primaria statutaria in materia di formazione professionale - Insussistenza - Non fondatezza delle questioni.*

#### Estratto dalla motivazione

“La normativa impugnata disciplina la formazione professionale degli installatori, in attuazione dell'art. 14 della direttiva 2009/28/CE. La disposizione dell'Unione europea stabilisce che gli Stati membri debbano assicurare che «entro il 31 dicembre 2012 sistemi di certificazione o sistemi equivalenti di qualificazione siano messi a disposizione degli installatori su piccola scala di caldaie o di stufe a biomassa, di sistemi solari fotovoltaici o termici, di sistemi geotermici poco profondi e di pompe di calore», prevedendo altresì che tali sistemi siano basati sui criteri enunciati nell'allegato IV alla direttiva, e che «ciascuno Stato membro riconosc[a] le certificazioni rilasciate dagli altri Stati membri conformemente ai predetti criteri». La direttiva esige che sia predisposto un sistema di qualificazione professionale per gli installatori degli impianti sopra indicati, e che tale qualificazione risponda agli standard fissati nella stessa direttiva, all'allegato IV, ai fini del riconoscimento in ambito comunitario.” [...] “In primo luogo, va riaffermata la competenza statale a definire il profilo professionale degli installatori di impianti e il relativo titolo abilitante (*ex plurimis*, sentenze n. 328 e n. 138 del 2009, n. 57 del 2007, n. 424 del 2006), atteso il carattere necessariamente unitario di tale definizione, tanto più evidente nei casi, come l'odierno, in cui gli standard professionali sono indicati dalla normativa comunitaria. La fissazione del termine del 31 dicembre 2012 per l'attivazione dei programmi di formazione è anch'essa di matrice comunitaria, discendendo direttamente dal richiamato art. 14 della direttiva 2009/28/CE, ed è strumentale

all'obiettivo della maggiore diffusione dei piccoli impianti alimentati da fonti rinnovabili. La disposizione statale si limita a riproporre il medesimo termine, e dunque non presenta in sé contenuto lesivo dell'autonomia provinciale." (*Considerato in diritto*, 7.1. e 7.2.)

**(Non fondatezza)**

\*\*\*

### **Sentenza n. 224/2012 (red. Silvestri)**

#### ***Il principio comunitario di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili***

##### Titolo della sentenza

*Energia - Regioni a statuto speciale - Norme della Regione Sardegna - Fonti rinnovabili - Installazione di impianti eolici - Criterio di selezione del territorio - Indicazione delle aree nelle quali è possibile installare impianti eolici - Contrasto con la normativa statale secondo cui le Regioni individuano "le aree e i siti non idonei" - Violazione di norma costituyente principio fondamentale della materia, di competenza legislativa concorrente, "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", vincolante anche le Regioni a statuto speciale - Illegittimità costituzionale .*

##### Estratto dalla motivazione

“La normativa europea e nazionale rilevante ai fini della definizione del presente giudizio è costituita dalla direttiva n. 2001/77/CE, in vigore alla data di emanazione della disposizione regionale impugnata nel presente giudizio (poi abrogata e sostituita dalla direttiva 2009/28/CE), e dal d.lgs. n. 387 del 2003, attuativo della stessa. Nel 2° considerando della direttiva n. 2001/77/CE si legge: «la promozione dell'elettricità prodotta da fonti energetiche rinnovabili è un obiettivo altamente prioritario a livello della Comunità [...] per motivi di sicurezza e diversificazione dell'approvvigionamento energetico, protezione dell'ambiente e coesione economica e sociale». L'orientamento dell'Unione europea in materia è confermato dal 1° considerando della direttiva n. 2009/28/CE, ove si legge: «il controllo del consumo di energia europeo e il maggior ricorso all'energia da fonti rinnovabili, congiuntamente ai risparmi energetici e ad un aumento dell'efficienza energetica, costituiscono parti importanti del pacchetto di misure necessarie per ridurre le emissioni di gas a effetto serra e per rispettare il protocollo di Kyoto della convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici e gli ulteriori impegni assunti a livello comunitario e internazionale per la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra oltre il 2012. Tali fattori hanno un'importante funzione anche nel promuovere la sicurezza degli approvvigionamenti energetici, nel favorire lo sviluppo tecnologico e l'innovazione e nel creare posti di lavoro e sviluppo regionale, specialmente nelle zone rurali e isolate». L'art. 3 della direttiva n. 2001/77/CE prevede gli obiettivi indicativi nazionali. In attuazione di tale norma europea, l'art. 2, comma 167, della legge 24 dicembre 2007 n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge finanziaria 2008) prevede «la ripartizione fra regioni e province autonome di Trento e Bolzano della quota minima di incremento dell'energia prodotta con fonti rinnovabili per raggiungere l'obiettivo del 17 per cento del consumo interno lordo entro il 2020 ed i successivi aggiornamenti proposti dall'Unione europea» [...]»

“La ratio ispiratrice del criterio residuale di indicazione delle aree non destinabili alla installazione di impianti eolici deve essere individuata nel principio di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili, derivante dalla normativa europea richiamata al paragrafo 4.1. Quest'ultimo trova attuazione nella generale utilizzabilità di tutti i terreni per l'inserimento di tali impianti, con le eccezioni, stabilite dalle Regioni, ispirate alla tutela di altri interessi costituzionalmente protetti nell'ambito delle materie di competenza delle Regioni stesse.” (*Considerato in diritto*, 4.1.e 4.5)

**(Illegittimità costituzionale)**

\*\*\*

**Sent. n. 99/2012 (red. Cartabia)**

***La normativa comunitaria esprime favore per la semplificazione delle procedure necessarie all'installazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili***

Titolo della sentenza

*Energia - Norme della Regione Sardegna - Energia da fonti rinnovabili - Autorizzazione per la realizzazione e la gestione di impianti di generazione dell'energia elettrica da biometano e biogas - Procedura semplificata applicabile solo per taluni soggetti individuati (imprenditori agricoli professionali iscritti da almeno tre anni alla Camera di commercio, giovani imprenditori agricoli, società agricole) - Contrasto con la normativa statale e comunitaria che prevede, in conformità con il generale orientamento di favore verso la produzione di energia da fonti rinnovabili, l'adozione generalizzata di procedure abilitative semplificate - Facoltà per le Regioni di introdurre solo discipline di maggior favore - Violazione della competenza legislativa statale concorrente in materia di energia - Esorbitanza dalla competenza statutaria concorrente in materia di energia - Illegittimità costituzionale .*

Estratto dalla motivazione

“..Il decreto legislativo n. 28 del 2011 reca norme di attuazione della direttiva 2009/28/CE del 23 aprile 2009, che in materia di procedure di autorizzazione di impianti per la produzione di energie rinnovabili invita gli Stati membri a preferire procedure semplificate e accelerate, prevedendo tra l'altro forme procedurali meno gravose per i progetti di piccole dimensioni (art. 13). L'art. 6 del d.lgs. n. 28 del 2011, in attuazione della direttiva europea sopra menzionata, disciplina una, riconoscendo inoltre alle Regioni e alle Province autonome la facoltà di estendere «la soglia di applicazione della procedura semplificata [...] agli impianti di potenza nominale fino a 1 MW elettrico, definendo altresì i casi in cui essendo previste autorizzazioni ambientali o paesaggistiche di competenza di amministrazioni diverse dal Comune, la realizzazione e l'esercizio dell'impianto e delle opere connesse sono soggette altresì all'autorizzazione unica», disciplinata al successivo art. 5 del medesimo d.lgs. n. 28 del 2011. La disposizione statale, dunque, – recependo tanto il generale orientamento di favore della direttiva europea verso la produzione di energia da fonti rinnovabili (sentenza n. 124 del 2010), quanto, più specificamente, per gli aspetti procedurali rilevanti ai fini della presente decisione, l'obiettivo di estendere al massimo il ricorso a procedure leggere, che incentivino l'insorgere di impianti anche di piccole dimensioni – ha introdotto una procedura semplificata, dando altresì facoltà alle Regioni di estenderne l'ambito di applicazione fino ad una soglia massima di potenza di energia elettrica pari a 1 MW. A fronte di tale disciplina, europea e nazionale, la legge regionale interviene con una disposizione restrittiva, che limita sul piano soggettivo il ricorso alla procedura semplificata, individuando nominativamente i tipi di operatori economici ammessi al beneficio procedurale. In tal modo la legge regionale si pone in contrasto con la disposizione statale contenuta nell'art. 6 del d.lgs. n. 28 del 2011, considerata tanto nel suo tenore testuale, quanto nel principio fondamentale che essa esprime, di favore per la semplificazione delle procedure necessarie all'installazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili. In conclusione, la legislazione regionale censurata non può dirsi rientrare nei margini di scelta consentiti alle Regioni, poiché nella legislazione statale nulla permette di giustificare una restrizione all'accesso alla procedura semplificata su base soggettiva, sia per ragioni testuali, sia considerando lo spirito dell'intera normativa, volto a promuovere la diffusione delle energie rinnovabili.”

*(Considerato in diritto, 3.1.)*

**(Illegittimità costituzionale)**

\*\*\*

**Sentenza n. 85/2012 (red. Mazzella)**

***La normativa internazionale e quella comunitaria manifestano un favor per le fonti energetiche rinnovabili al fine di eliminare la dipendenza dai carburanti fossili***

Titolo della sentenza

*Energia - Norme della Regione Veneto - Energia da fonti rinnovabili - Divieto temporaneo di rilasciare autorizzazioni alla realizzazione ed all'esercizio di impianti fotovoltaici a terra in area agricola di potenza di picco superiore a 200kWp, di impianti di produzione di energia alimentati da biomassa di potenza elettrica superiore a 500kWe, nonché di quelli alimentati a biogas e bioliquidi di potenza elettrica superiore a 1000kWe - Contrasto con le norme internazionali e con la normativa comunitaria, che manifestano un favor per le fonti energetiche rinnovabili al fine di eliminare la dipendenza dai carburanti fossili - Violazione dell'obbligo di osservanza dei vincoli posti dalla normativa sovranazionale - Illegittimità costituzionale - Assorbimento degli ulteriori profili.*

Estratto dalla motivazione

“...la normativa internazionale (Protocollo di Kyoto addizionale alla Convenzione-quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, adottato l'11 dicembre 1997, ratificato e reso esecutivo con legge 1° giugno 2002, n. 120) e quella comunitaria (direttiva 27 settembre 2001, n. 2001/77/CE e direttiva 23 aprile 2009, n. 2009/28/CE) manifestano un favor per le fonti energetiche rinnovabili al fine di eliminare la dipendenza dai carburanti fossili; ha, conseguentemente, dichiarato l'illegittimità, per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., di una disposizione regionale che prevedeva limiti massimi autorizzabili di potenza di energia da fonti rinnovabili (sentenza n. 124 del 2010). Anche l'art. 4, comma 1, della legge reg. Veneto n. 7 del 2011, vietando il rilascio di autorizzazioni alla realizzazione e all'esercizio di impianti da fonti rinnovabili di potenza superiore a determinati limiti per un consistente lasso di tempo, contrasta con le norme internazionali e comunitarie che incentivano il ricorso a tali fonti di energia. Né rileva il fatto che il periodo di durata del divieto di rilascio delle autorizzazioni stabilito dalla norma impugnata (scadendo il 31 dicembre 2011) sia ormai esaurito, perché tale circostanza non esclude che la norma abbia avuto comunque applicazione (sentenza n. 124 del 2010). Deve dunque essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, della legge reg. Veneto n. 7 del 2011, per violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione.” (*Considerato in diritto*, 3.)

**(Illegittimità costituzionale)**

## **IL MERCATO DELLE SCOMMESSE**

**Sent. n. 275/2013 (red. Coraggio)**

***Un intervento legislativo sulle concessioni per la raccolta di scommesse ippiche ragionevole ed anzi necessitato, anche alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia che ha escluso interventi sul mercato delle scommesse in una logica anticoncorrenziale***

### Titolo della sentenza

*Gioco e scommesse - Concessioni per la raccolta di scommesse ippiche - Crediti dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato (AAMS) - Esistenza di contenzioso giurisdizionale sul pagamento dei cosiddetti minimi garantiti - Sopravvenuta normativa che prevede la definizione, anche in via transattiva, con abbandono di ogni controversia pendente, di tutti i rapporti controversi, nonché una riduzione equitativa non superiore al 5 per cento delle somme ancora dovute dai concessionari per gli anni dal 2006 al 2011 - Incongruenza del tetto del 5 per cento rispetto all'obiettivo prefissato dal legislatore di riconduzione ad equità dei rapporti concessori nel rispetto dei principi di efficienza ed economicità - Violazione dei limiti della ragionevolezza e non arbitrarietà tracciati dalla giurisprudenza costituzionale alla categoria delle leggi provvedimento - Illegittimità costituzionale limitatamente alle parole "non superiore al 5 per cento" - Assorbimento delle ulteriori censure.*

### Estratto dalla motivazione

“Ascritta la disposizione censurata alla categoria delle leggi-provvedimento, occorre valutare se essa rispetti i limiti tracciati dalla giurisprudenza costituzionale e, in primo luogo, quello della ragionevolezza e non arbitrarietà (sentenze n. 85 del 2013, n. 143 del 1989, n. 346 del 1991 e n. 429 del 1995). Si deve premettere, al riguardo, che queste leggi devono soggiacere ad un rigoroso scrutinio di legittimità costituzionale per il pericolo di disparità di trattamento insito in previsioni di tipo particolare e derogatorio (sentenze n. 85 del 2013; in senso conforme sentenze n. 20 del 2012 e n. 2 del 1997), con l'ulteriore precisazione che «tale sindacato deve essere tanto più rigoroso quanto più marcata sia [...] la natura provvedimentale dell'atto legislativo sottoposto a controllo (sentenza n. 153 del 1997)» (sentenza n. 137 del 2009; in senso conforme sentenze n. 241 del 2008 e n. 267 del 2007). Per applicare questi criteri di scrutinio al caso di specie, occorre prendere le mosse dalle finalità enunciate dalla norma, al di là dell'eventuale intento, attribuito al legislatore storico, di interferenza con la funzione giurisdizionale. Al riguardo, la disposizione è esplicita: essa, «al dichiarato fine di perseguire maggiore efficienza ed economicità dell'azione» (amministrativa), si propone di ricondurre ad equità i rapporti economici con i concessionari. Inoltre, di «una risoluzione equitativa» della controversia parlano anche i lavori preparatori e, in particolare, la «nota di lettura» del 20 marzo 2012 citata dalle parti private. Si tratta di una finalità di per sé non incongrua, ed anzi condivisibile, dal punto di vista sia dell'interesse pubblico alla riscossione delle entrate in questione, sia di quello privato dei concessionari, indubbiamente danneggiati dal prolungato stato di paralisi dell'azione amministrativa. Ebbene, l'intervento sostitutivo della norma che in precedenza definiva la materia appare del tutto coerente con tali finalità. Esso non solo non può considerarsi irragionevole, ma, al contrario, è stato reso necessitato dall'inadempimento dell'amministrazione e dal suo espresso riconoscimento dell'impossibilità di individuare misure di salvaguardia diverse dal riequilibrio “interno” del rapporto concessorio, anche alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia (sentenza 16 febbraio 2012, resa in cause riunite C-72/10 e C-77/10, Costa-Cifone; nello stesso senso, sentenza 11 marzo 2010, C-384/08, Attanasio Group), che ha escluso interventi sul mercato delle scommesse in una logica anticoncorrenziale. Per concludere sul punto, si deve osservare che non è rilevante in questa sede la circostanza che la

nuova disciplina, a differenza di quella abrogata, preveda la riduzione dei minimi garantiti solo in relazione ai rapporti «controversi» e quindi senza efficacia pro futuro: tale eventualità, lamentata dalle società concessionarie, non emerge, né potrebbe emergere, dagli atti di rimessione, data la sua irrilevanza rispetto ai relativi giudizi. In questi termini generali, pertanto, la censura non è fondata.

Così ricostruita la natura e la ratio dell'intervento legislativo, emerge anche l'infondatezza, in questa parte, della censura di violazione degli artt. 24, primo comma, 103, primo comma, 111, 113 e 117, primo comma, Cost., in relazione al principio del giusto processo previsto dall'art. 6 della CEDU, atteso che, di per sé, il nuovo meccanismo di riequilibrio, analogamente a quello abrogato, non sottrae, né condiziona il potere decisorio del giudice (sentenze n. 160 del 2013, n. 137 e n. 94 del 2009, n. 267 del 2007 e n. 397 del 1994). È al contrario fondata la questione di costituzionalità, laddove si censura lo sbarramento del cinque per cento alla riduzione delle somme dovute dai concessionari, sbarramento su cui in realtà si incentrano le osservazioni del rimettente....”

*(Considerato in diritto, 7, 7.1. e 7.2.)*

**(Illegittimità costituzionale)**

## **IL RAFFORZAMENTO DELLA COESIONE ECONOMICA SOCIALE E TERRITORIALE**

**Sentenza n. 274/2012 (red. Carosi)**

***In relazione ad alcuni particolari tipi di servizi ed ai luoghi ove questi devono essere assicurati, l'Unione Europea riconosce che non sempre essi possono essere gestiti secondo una logica meramente commerciale***

***L'Unione Europea auspica il rafforzamento della coesione economica sociale e territoriale, riducendo – anche attraverso regole specifiche – il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni, ovviamente a condizione che le disposizioni specifiche non alterino le regole fondamentali della concorrenza***

### Titolo della sentenza

*Enti locali - Norme della Regione Veneto - Disposizioni in materia funeraria - Comuni ricompresi nei territori classificati montani o loro associazioni, con popolazione complessiva inferiore a 5.000 abitanti - Possibilità di deroga al regime di incompatibilità, già stabilito con legge regionale, della gestione del servizio cimiteriale e del servizio obitoriale con lo svolgimento dell'attività funebre - Ricorso del Governo - Asserita violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza - Insussistenza - Ascrivibilità delle norme censurate alla potestà legislativa regionale in materia di tutela della salute e dei servizi pubblici locali - Non fondatezza delle questioni.*

### Estratto dalla motivazione

“..l'impugnazione ha per oggetto l'art. 1, che inserisce l'art. 5-bis nella legge regionale 4 marzo 2010, n. 18 (Norme in materia funeraria), e l'art. 2, che sostituisce il comma 2 dell'art. 28 della medesima legge. La prima disposizione prevede che per i Comuni ricompresi nei territori classificati montani o per le loro associazioni, con popolazione complessiva inferiore a 5000 abitanti, sia ammessa la deroga al regime d'incompatibilità – stabilito dall'art. 5, comma 4, della menzionata legge regionale n. 18 del 2010 – della gestione del servizio cimiteriale e del servizio obitoriale con lo svolgimento dell'attività funebre; la seconda stabilisce per i medesimi Comuni montani o per le loro associazioni, con popolazione complessiva inferiore a 5000 abitanti, la possibilità di deroga al regime d'incompatibilità della gestione cimiteriale sia con l'attività funebre che con quelle marmorea e lapidea interna ed esterna al cimitero, anch'esso fissato con criteri assoluti dalla norma sostituita” [...] “La normativa, lungi dal collidere con i principi dell'Unione Europea in tema di concorrenza, è conforme anzi ad alcuni precetti e raccomandazioni che l'ordinamento comunitario già conosce con riguardo a territori svantaggiati come quelli montani. Infatti, in relazione ad alcuni particolari tipi di servizi ed ai luoghi ove questi devono essere assicurati, l'Unione Europea riconosce che non sempre essi possono essere gestiti secondo una logica meramente commerciale. Pertinenti in tal senso appaiono i richiami formulati dalla Regione resistente all'art. 174 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea ed alla «Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato delle regioni e al Comitato economico e sociale europeo – Libro verde sulla coesione territoriale – Fare della diversità territoriale un punto di forza» (COM-2008 616 definitivo), nei quali viene auspicato il rafforzamento della coesione economica sociale e territoriale, riducendo – anche attraverso regole specifiche – il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni, tenendo conto a tal fine della diversità delle situazioni da regolare. Ciò ovviamente a condizione che le disposizioni specifiche non alterino le regole fondamentali della concorrenza.” (Considerato in diritto, 1. e 3.)

**(Non fondatezza)**

## **IL RAPPORTO DI LAVORO**

**Sent. n. 224/2013 (red. Mazzella)**

***Un'interpretazione sistematica della normativa europea in tema rapporto di lavoro a tempo parziale che esclude la censura di illegittimità***

### Titolo della sentenza

*Impiego pubblico - Disposizioni in materia di rapporto di lavoro a tempo parziale - Provvedimenti di concessione della trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale adottati prima della riforma del 2008, secondo la regola della soggezione del datore di lavoro pubblico al diritto potestativo attribuito ai lavoratori - Prevista possibilità per la Pubblica Amministrazione di rivedere i provvedimenti medesimi nel termine di centottanta giorni – Asserita violazione di obblighi internazionali derivanti dalla normativa comunitaria – Insussistenza – Interpretazione della norma censurata che subordina la determinazione del datore di lavoro pubblico a serie ragioni organizzative e gestionali e al rispetto dei principi di correttezza e buona fede - Non fondatezza della questione.*

### Estratto dalla motivazione

“La clausola 5, punto 2, dell'accordo quadro 6 giugno 1997 allegato alla direttiva 97/81/CE, prevede che il rifiuto di un lavoratore di essere trasferito da un lavoro a tempo pieno a uno a tempo parziale, o viceversa, non deve, in quanto tale, costituire motivo valido per il licenziamento (e tale precetto ha trovato attuazione nel diritto interno con l'art. 5 del d.lgs. n. 61 del 2000). Tuttavia, la stessa disposizione comunitaria precisa subito dopo che, in tale evenienza, il licenziamento è, comunque, ammesso (conformemente alle leggi, ai contratti collettivi e alle prassi nazionali) per altre ragioni, segnatamente per quelle che possono risultare da «necessità di funzionamento dello stabilimento» (assimilabili al giustificato motivo oggettivo di cui all'art. 3 della legge 15 luglio 1966, n. 604, recante «Norme sui licenziamenti individuali», ergo alle ragioni organizzative della pubblica amministrazione). Ciò vuol dire che il licenziamento è vietato solo quando il rifiuto della trasformazione da parte del lavoratore costituisce la sua ragione esclusiva e mancano motivi ulteriori rispetto ai quali l'elemento della prestazione a tempo parziale venga in rilievo solo di riflesso. In presenza, infatti, di effettive esigenze organizzative, tecniche o produttive che impongano la trasformazione del rapporto, l'indisponibilità del lavoratore al mutamento risulta ingiustificata e può dare anche luogo, in casi estremi, al suo licenziamento. In buona sostanza, il diritto europeo è primariamente finalizzato a tutelare il lavoro part-time e a impedirne ogni forma di discriminazione, anche in fase di trasformazione del rapporto. Nel contempo, però, esso dà la necessaria rilevanza alle esigenze organizzative, tecniche o produttive che possono imporre modifiche della posizione lavorativa ovvero del regime temporale della prestazione. Solo in tali circostanze, il rifiuto opposto dal lavoratore alla trasformazione del rapporto da tempo parziale a tempo pieno può autorizzarne, al limite, l'estromissione dal posto (sempreché sia da escludere qualunque possibilità di mantenerlo in servizio part-time). Pertanto, alla luce di un'interpretazione sistematica della normativa europea evocata dal rimettente (che, accanto alla protezione del lavoratore dalla trasformazione unilaterale del proprio rapporto ad iniziativa del datore di lavoro, prende pure in considerazione le esigenze organizzative di quest'ultimo), la norma censurata, rettammente inserita nello specifico contesto del diritto interno, non collide con la direttiva 97/81/CE. (Considerato in diritto, 3.2. e 3.3.)

**(Non fondatezza)**

## Sent. n. 107/2013 (red. Mazzella)

***La delega per armonizzare la disciplina sul lavoro a tempo determinato, nell'ambito delle innovazioni apportate in attuazione della direttiva n. 1999/70/CE, include i principi che quest'ultima esprime***

### Titolo della sentenza

*Lavoro e occupazione - Assunzione a tempo determinato per sostituzione di lavoratore assente con diritto alla conservazione del posto - Mancata previsione, in difformità dalla disciplina precedente, della esplicita indicazione del nome del lavoratore sostituito - Asserita disparità di trattamento tra lavoratori sulla base dell'interpretazione di diritto vivente che regolerebbe diversamente le assunzioni sostitutive in ragione della dimensione delle aziende - Difformità dalla disciplina precedente, asseritamente non consentita dalla legge di delega - Insussistenza - Erronea premessa interpretativa - Non fondatezza delle questioni.*

### Estratto dalla motivazione

“..la denunciata violazione dell’art. 77, primo comma, Cost. per mancanza di delega non sussiste e che la questione sollevata sul punto non è fondata. Secondo la legge delega n. 422 del 2000, i principi e criteri direttivi del d.lgs. n. 368 del 2001 devono essere rinvenuti: a) nella direttiva 28 giugno 1999, n. 1999/70/CE (Direttiva del Consiglio relativa all’accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato) di cui il citato d.lgs. costituisce attuazione, ai sensi dell’art. 2, comma 1, della legge di delegazione; b) nel successivo comma 2, lettera b), dell’art. 2 della medesima legge di delega, che autorizza il Governo, «per evitare disarmonie con le discipline vigenti per i singoli settori interessati dalla normativa da attuare, [ad introdurre] le occorrenti modifiche o integrazioni alle discipline stesse». Tali criteri direttivi sono stati puntualmente osservati. Sotto il primo profilo, la Corte di giustizia dell’Unione europea, esprimendosi sulla compatibilità comunitaria della normativa in oggetto (sentenza del 24 giugno 2010, in causa C-98/09), ha riaffermato il principio che anche il primo ed unico contratto a termine rientra nell’ambito di applicazione della direttiva 1999/70/CE e dell’accordo quadro ad essa allegato. Correlativamente, la stessa Corte di giustizia ha riconosciuto che un intervento del legislatore nazionale come quello in questione, ancorché (nella prospettiva accolta dalla Corte di Lussemburgo) elimini addirittura l’obbligo datoriale d’indicare nei contratti a tempo determinato, conclusi per sostituire lavoratori assenti, il nome di tali lavoratori e i motivi della loro sostituzione e prescriva, in sua vece, la specificazione per iscritto delle ragioni del ricorso a siffatti contratti, non solo è possibile, ma neppure viola (in linea di principio) la clausola della direttiva n. 8.3., che vieta una riduzione del livello generale di tutela già goduto dai lavoratori ... [...] ... In conclusione, le disposizioni censurate del d.lgs. n. 368 del 2001, intervenute in un ambito regolato dall’accordo quadro allegato alla direttiva n. 1999/70/CE (e dall’accordo quadro ad essa allegato) come quello del contratto a termine (anche se primo ed unico) per armonizzarne la disciplina nell’ambito delle innovazioni apportate in attuazione della normativa europea, sono certamente contenute nel “programma” della legge di delegazione. “ (Considerato in diritto, 2.3.1.)

**(Non fondatezza)**

## **LA CONCESSIONE DI DERIVAZIONE A SCOPO IDROELETTRICO**

**Sentenza n. 64/2014 (red. Napolitano)**

***La giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea ha sottolineato che una mutazione dei rapporti di durata deve ritenersi illegittima quando incide sugli stessi in modo «improvviso e imprevedibile» senza che lo scopo perseguito dal legislatore imponga l'intervento. In tale solco è legittimo l'intervento legislativo volto ad adeguare i canoni di godimento di beni pubblici con lo scopo di consentire allo Stato una maggiorazione delle entrate e di rendere i canoni più equilibrati rispetto a quelli pagati a favore di locatori privati***

### Titolo della sentenza

*Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Demanio idrico - Norme della Provincia di Bolzano – Canone delle concessioni per le derivazioni di acqua pubblica ad uso idroelettrico – Derivazioni che sviluppano oltre 3.000 chilowatt di potenza nominale – Fissazione del canone in 24 euro per ogni chilowatt, a decorrere dal 1 luglio 2004 – Lamentata eccessiva onerosità del canone rispetto a quello applicato nel restante territorio nazionale – Asserita violazione della competenza esclusiva statale nelle materie trasversali della tutela della concorrenza e della tutela dell'ambiente - Insussistenza – Inconferenza ratione temporis nel giudizio a quo delle norme ambientali indicate quali parametro interposto – Attrazione della disciplina del mercato dell'energia nell'ambito della materia della concorrenza a partire dal d.l. n. 83 del 2012 - Non fondatezza della questione.*

### Estratto dalla motivazione

“Si deve richiamare, in proposito, anche la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, che ha sottolineato che una mutazione dei rapporti di durata deve ritenersi illegittima quando incide sugli stessi in modo «improvviso e imprevedibile» senza che lo scopo perseguito dal legislatore imponga l'intervento (sentenza del 29 aprile 2004, in cause C-487/01 e C-7/02). In tale solco, con la sentenza n. 302 del 2010 questa Corte ha reputato legittimo l'intervento legislativo teso alla «variazione dei criteri di calcolo dei canoni dovuti dai concessionari di beni demaniali» e volto ad adeguare i canoni di godimento di beni pubblici con lo scopo di consentire allo Stato una maggiorazione delle entrate e di rendere i canoni più equilibrati rispetto a quelli pagati a favore di locatori privati”. *(Considerato in diritto, 8.1.)*

**(Non fondatezza)**

\*\*\*

**Sentenza n. 114/2012 (red. Tesauro)**

***In conformità ai principi di tutela della concorrenza e di apertura al mercato, di derivazione comunitaria, l'attribuzione della concessione di derivazione a scopo idroelettrico deve avvenire tramite «una gara ad evidenza pubblica, nel rispetto della normativa vigente e dei principi fondamentali di tutela della concorrenza, libertà di stabilimento, trasparenza e non discriminazione»***

### Titolo della sentenza

*Acque - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Pluralità di concessioni di derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico in capo ad un unico titolare - Possibilità di chiedere l'accorpamento - Conseguente determinazione dell'unica scadenza relativa alla concessione più lunga - Effetto di*

*proroga automatica per le concessioni più brevi - Contrasto con la normativa nazionale che, in conformità ai principi comunitari di tutela della concorrenza e di apertura al mercato, stabilisce che l'attribuzione della concessione deve avvenire tramite una gara ad evidenza pubblica, nel rispetto della normativa vigente e dei principi fondamentali di tutela della concorrenza, libertà di stabilimento, trasparenza e non discriminazione - Illegittimità costituzionale .*

#### Estratto dalla motivazione

“Relativamente all’articolo 3, commi 1 e 3, della legge provinciale n. 4 del 2011, il ricorrente assume che, consentendo l’accorpamento di più concessioni di derivazione a scopo idroelettrico e determinando come unica scadenza quella relativa alla concessione più lunga, la norma violerebbe l’art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, perché in contrasto con l’art. 12, comma 1, del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell’energia elettrica), il quale, in conformità ai principi di tutela della concorrenza e di apertura al mercato, di derivazione comunitaria, stabilisce che l’attribuzione della concessione deve avvenire tramite «una gara ad evidenza pubblica, nel rispetto della normativa vigente e dei principi fondamentali di tutela della concorrenza, libertà di stabilimento, trasparenza e non discriminazione». La questione è fondata. Le disposizioni impugnate stabiliscono che, «ai fini di migliorare lo stato di qualità ambientale dei corsi d’acqua interessati, i titolari di due o più concessioni di derivazioni d’acqua a scopo idroelettrico esistenti, relative ad impianti consecutivi, possono richiedere l’accorpamento delle stesse», e, in tal caso, il termine di scadenza delle concessioni corrisponde alla scadenza della concessione accorpata con la durata residua più lunga. La disciplina censurata, indipendentemente dalla finalità espressa, è con evidenza suscettibile di determinare in modo automatico la proroga di una o più delle concessioni di derivazione a scopo idroelettrico accorpate, con il risultato di porsi in aperta violazione, per le concessioni più brevi, con l’art. 12, comma 1, del d.lgs. n. 79 del 1999, il quale, in conformità ai principi di tutela della concorrenza e di apertura al mercato, di libertà di stabilimento, trasparenza e non discriminazione, prevede espressamente la necessità di una gara ad evidenza pubblica.” (*Considerato in diritto*, 5., 5.1. e 5.2.)

**(Illegittimità costituzionale)**

## LA CONCORRENZA

### Sentenza n. 97/2014 (red. Grossi)

***La nozione di «concorrenza» riflette quella operante in ambito comunitario e comprende sia le misure di tutela (misure antitrust), sia le misure di promozione (concorrenza “nel mercato”), sia le misure di apertura del mercato a tutti gli operatori economici (concorrenza “per il mercato”)***

#### Titolo della sentenza

*Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Umbria – Ricostruzione delle aree colpite dal sisma del 15 dicembre 2009 – Estensione ai lavori privati del sistema di qualificazione rilasciato da Società Organismo di Attestazione (SOA), previsto per gli appalti di lavori pubblici – Compromissione dell’assetto concorrenziale degli appalti privati regolati dalle norme civilistiche – Violazione della competenza legislativa statale esclusiva nelle materie della tutela della concorrenza e dell’ordinamento civile - Illegittimità costituzionale.*

#### Estratto dalla motivazione

“La giurisprudenza di questa Corte è, infatti, costante nell’affermare che la nozione di «concorrenza», di cui al secondo comma, lettera e), dell’art. 117 Cost., riflette quella operante in ambito comunitario (ex plurimis sentenze n. 4 del 2014, n. 264 e n. 171 del 2013). Essa comprende, pertanto, sia le misure legislative di tutela in senso proprio, intese a contrastare gli atti e i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull’assetto concorrenziale dei mercati (misure antitrust); sia le misure legislative di promozione, volte ad eliminare limiti e vincoli alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese (concorrenza “nel mercato”), ovvero a prefigurare procedure concorsuali di garanzia che assicurino la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici (concorrenza “per il mercato”) (ex plurimis, sentenze n. 291 e n. 200 del 2012, n. 45 del 2010). (*Considerato in diritto*, 3.2.)

**(Illegittimità costituzionale)**

\*\*\*

### Sentenza n. 64/2014 (red. Napolitano)

***La nozione di concorrenza riflette quella operante in ambito comunitario e comprende sia gli interventi regolatori sia le misure legislative di promozione***

#### Titolo della sentenza

*Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Demanio idrico - Norme della Provincia di Bolzano – Canone delle concessioni per le derivazioni di acqua pubblica ad uso idroelettrico – Derivazioni che sviluppano oltre 3.000 chilowatt di potenza nominale – Fissazione del canone in 24 euro per ogni chilowatt, a decorrere dal 1 luglio 2004 – Lamentata eccessiva onerosità del canone rispetto a quello applicato nel restante territorio nazionale – Asserita violazione della competenza esclusiva statale nelle materie trasversali della tutela della concorrenza e della tutela dell’ambiente - Insussistenza – Inconferenza ratione temporis nel giudizio a quo delle norme ambientali indicate quali parametro interposto – Attrazione della disciplina del mercato dell’energia nell’ambito della materia della concorrenza a partire dal d.l. n. 83 del 2012 - Non fondatezza della questione.*

### Estratto dalla motivazione

“Venendo al dedotto contrasto delle disposizioni provinciali con l’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., va premesso che secondo la costante giurisprudenza di questa Corte la nozione di concorrenza «riflette quella operante in ambito comunitario e comprende: a) sia gli interventi regolatori che a titolo principale incidono sulla concorrenza, quali le misure legislative di tutela in senso proprio, che contrastano gli atti ed i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull’assetto concorrenziale dei mercati [...]; b) sia le misure legislative di promozione, che mirano ad aprire un mercato o a consolidarne l’apertura, eliminando barriere all’entrata, riducendo o eliminando vincoli al libero esplicarsi della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese, rimuovendo, cioè, in generale, i vincoli alle modalità di esercizio delle attività economiche (ex multis: sentenze n. 270 e n. 245 del 2010, n. 160 del 2009, n. 430 e n. 401 del 2007)» (sentenza n. 38 del 2013). La materia «tutela della concorrenza», per il suo carattere finalistico, non ha estensione certa e delimitata, ma ha carattere «trasversale» in relazione «ai mercati di riferimento delle attività economiche incise dall’intervento e in grado di influire anche su materie attribuite alla competenza legislativa, concorrente o residuale, delle regioni» (sentenza n. 38 del 2013 e le sentenze, ivi richiamate)” (*Considerato in diritto*, 12.4.)

**(Non fondatezza)**

\*\*\*

### **Sent. n. 230/2013 (red. Coraggio)**

***Il concetto di concorrenza ha un contenuto complesso in quanto ricomprende non solo l’insieme delle misure antitrust, ma anche azioni di liberalizzazione, che mirano ad assicurare e a promuovere la concorrenza “nel mercato” e “per il mercato”, secondo gli sviluppi ormai consolidati nell’ordinamento europeo e internazionale***

### Titolo della sentenza

*Trasporti – Previsione che ogni successiva modificazione ovvero integrazione delle convenzioni di cui all’art. 1, comma 5-bis, lettera f), del decreto-legge n. 125 del 2010, stipulate con i soggetti aggiudicatari dei compendi aziendali, è approvata con decreto del Ministro delle infrastrutture e trasporti di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze, sentite le regioni interessate – Violazione delle attribuzioni statutarie - Lesione del principio di leale collaborazione per l’esclusione della Regione Sardegna dal procedimento avente ad oggetto le convenzioni con i soggetti che gestiscono il servizio di trasporto marittimo fra la Sardegna e il continente - Necessità di inserire dopo le parole “sentite le regioni interessate” le parole “e d’intesa con la Regione Sardegna” - Illegittimità costituzionale in parte qua.*

### Estratto dalla motivazione

“...la materia in esame è ascrivibile in prevalenza alla «tutela della concorrenza», di competenza legislativa esclusiva dello Stato. Difatti, l’art. 19-ter del d.l. n. 135 del 2009 ha indicato espressamente la finalità perseguita dalla disciplina introdotta con tale norma, quella, cioè, di «adeguare l’ordinamento nazionale ai principi comunitari in materia di cabotaggio marittimo e di liberalizzazione delle relative rotte». [...] Il concetto di concorrenza ha, infatti, un contenuto complesso in quanto ricomprende non solo l’insieme delle misure antitrust, ma anche azioni di liberalizzazione, che mirano ad assicurare e a promuovere la concorrenza “nel mercato” e “per il mercato”, secondo gli sviluppi ormai consolidati nell’ordinamento europeo e internazionale e più volte ribaditi dalla giurisprudenza di questa Corte (ex multis, sentenze n. 270 e n. 45 del 2010, n. 160 del 2009, n. 430 e n. 401 del 2007). Come già chiarito in altre occasioni, vanno, dunque,

ricondotte a tale materia le norme che perseguono «anche il fine di ottenere un equilibrio economico-finanziario della gestione e di assicurare all'utenza efficienza ed affidabilità del servizio» (sentenze n. 142 e n. 29 del 2010, n. 246 del 2009, n. 335 e n. 51 del 2008), come, appunto, la disposizione in esame.” (*Considerato in diritto*, 9.1. e 9.2.)

**(Illegittimità costituzionale)**

\*\*\*

### **Sentenza n. 209/2013 (red. Frigo)**

***La nozione di «concorrenza», di cui al secondo comma, lettera e), dell'art. 117 Cost., riflette quella operante in ambito comunitario***

#### Titolo della sentenza

*Agricoltura - Commercio - Norme della Regione Basilicata - Sostegno al consumo dei prodotti agricoli di origine regionale a chilometri zero - Previsione che l'utilizzo di prodotti agricoli di origine lucana costituisca titolo preferenziale per l'aggiudicazione negli appalti pubblici di servizi o di forniture di prodotti alimentari ed agroalimentari destinati alla ristorazione collettiva - Previsto obbligo per i comuni di riservare agli imprenditori agricoli esercenti la vendita diretta di prodotti di origine regionale almeno il venti per cento del totale dei posteggi nei mercati al dettaglio in aree pubbliche - Prevista assegnazione di un contrassegno con lo stemma della Regione, da collocare all'esterno dell'esercizio e utilizzabile nell'attività promozionale, a favore delle imprese esercenti attività di ristorazione o di vendita al pubblico operanti sul territorio regionale che utilizzino in misura almeno del trenta per cento prodotti agricoli di origine lucana "a chilometri zero" - Misure con effetti anticoncorrenziali - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela della concorrenza - Illegittimità costituzionale - Assorbimento delle ulteriori censure.*

#### Estratto dalla motivazione

“...la giurisprudenza di questa Corte 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. Essa comprende, pertanto, sia le misure legislative di tutela in senso proprio, intese a contrastare gli atti e i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati; sia le misure legislative di promozione, volte ad eliminare limiti e vincoli alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese (concorrenza “nel mercato”), ovvero a prefigurare procedure concorsuali di garanzia che assicurino la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici (concorrenza “per il mercato”) (ex plurimis, sentenze n. 291 e n. 200 del 2012, n. 45 del 2010). 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 (sentenze n. 299 del 2012 e n. 401 del 2007). Ove la suddetta materia, considerato il suo carattere finalistico e «trasversale», interferisse anche con materie attribuite alla competenza legislativa delle Regioni, queste ultime potrebbero dettare una disciplina con «effetti pro-concorrenziali», purché tali effetti siano indiretti e marginali e non si pongano in contrasto con gli obiettivi posti dalle norme statali che tutelano e promuovono la concorrenza (sentenze n. 43 del 2011 e n. 431 del 2007). Alla concorrenza “per il mercato” e, dunque, all'ambito materiale della «tutela della concorrenza» questa Corte ha, d'altro canto, già ascritto la disciplina delle procedure di selezione dei concorrenti e dei criteri di aggiudicazione degli appalti pubblici (tra le ultime, sentenze n. 52 del 2012, n. 339 e n. 184 del 2011). Si colloca, pertanto, in tale ambito anche l'impugnato art. 2, comma 1, della legge regionale, il quale stabilisce che l'utilizzo dei prodotti agricoli di origine lucana costituisce titolo

preferenziale per l'aggiudicazione di appalti pubblici di servizi o di forniture di prodotti alimentari ed agroalimentari destinati alla ristorazione collettiva. In tal modo, viene imposto all'amministrazione appaltante un criterio di scelta del contraente diverso e ulteriore rispetto alle previsioni della legislazione statale e, in particolare, degli artt. 81 e seguenti 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): criterio che non solo non favorisce la concorrenza, ma chiaramente la altera, risolvendosi in un favor per gli imprenditori che impiegano prodotti provenienti da una certa area territoriale (quella lucana), così da poter vantare il titolo preferenziale in questione". (*Considerato in diritto*, 4. e 5.)

**(Illegittimità costituzionale)**

\*\*\*

**Sent. n. 134/2013 (red. Silvestri)**

*Nel caso di delega per l'attuazione di una direttiva comunitaria, i principi che quest'ultima esprime si aggiungono a quelli dettati dal legislatore nazionale e assumono valore di parametro interposto, potendo autonomamente giustificare l'intervento del legislatore delegato*

*Dall'esame della direttiva 2009/73/CE, vengono in rilievo l'obiettivo della realizzazione del mercato interno del gas naturale, al fine di conseguire, complessivamente, una maggiore efficienza e più elevati livelli di servizio; l'adozione di misure pro concorrenziali, anche in riferimento alle procedure amministrative di ingresso nel mercato del gas, complessivamente considerato, comprensivo quindi del settore della distribuzione; il potenziamento dei sistemi interni di attuazione della concorrenza, con scelta delle misure strumentali rimessa ai legislatori nazionali; l'attuazione del sistema di affidamento per bacini ottimali di utenza*

Titolo della sentenza

*Appalti pubblici - Gare per l'affidamento del servizio di distribuzione di gas naturale - Disciplina del cosiddetto "sistema ambiti" configurato dall'art. 46-bis del decreto-legge n. 159 del 2007 - Previsione che, a far data dall'entrata in vigore del decreto legislativo censurato, le gare siano effettuate unicamente con riferimento agli ambiti territoriali minimi di cui alla predetta disciplina - Asserita mancanza di copertura nei principi e criteri della legge delega - Insussistenza - Coerenza con le finalità indicate dal legislatore delegante della promozione della concorrenza, dell'efficiente funzionamento del mercato e, specificamente, di un dimensionamento della distribuzione che favorisca l'aggregazione delle piccole imprese - Non fondatezza della questione.*

Estratto dalla motivazione

“..secondo la giurisprudenza costituzionale consolidata, il contenuto della delega non possa essere individuato senza tenere conto del sistema normativo nel quale la predetta si inserisce, poiché soltanto l'identificazione della sua *ratio* consente di verificare, in sede di controllo, se la norma delegata sia con essa coerente (*ex plurimis*, sentenze n. 272 del 2012, n. 230 del 2010, n. 98 del 2008, n. 163 del 2000). [...] Nel caso poi di delega per l'attuazione di una direttiva comunitaria, i principi che quest'ultima esprime si aggiungono a quelli dettati dal legislatore nazionale e assumono valore di parametro interposto, potendo autonomamente giustificare l'intervento del legislatore delegato (sentenza n. 32 del 2005).. Non sembra dubitabile che, nel novero delle misure idonee a realizzare un'organizzazione concorrenziale ed efficiente del mercato interno della distribuzione di gas naturale, debba essere inserita l'attuazione del sistema di affidamento per bacini ottimali di utenza. [...] La norma censurata, nel prevedere la moratoria temporanea delle gare di affidamento del servizio di distribuzione del gas naturale su base territoriale diversa dagli ambiti

individuati, ai sensi dell'art. 46-bis del d.l. 159 del 2007, risponde alla ratio della delega ed ai principi e criteri direttivi richiamati, in quanto rende applicabile la nuova disciplina degli affidamenti, evitando il rinnovo delle concessioni su base comunale e, con esse, l'ulteriore frazionamento delle gestioni." (*Considerato in diritto*, 6.3. e 6.4.)

**(Non fondatezza)**

\*\*\*

**Sent. n. 94/2013 (red. Tesauro)**

***L'art. 41 Cost., che enuclea la «concorrenza» quale bene giuridico distinto dalla libertà di concorrenza, riflette la nozione posta dall'ordinamento comunitario***

Titolo della sentenza

*Lavori pubblici - Società organismo attestazione (SOA) - Previsione che lo statuto delle SOA prescriva come oggetto sociale esclusivo lo svolgimento dell'attività di attestazione dell'esistenza dei requisiti per l'affidamento dell'esecuzione dei lavori pubblici - Conseguenti divieto per un medesimo soggetto di svolgere contemporaneamente attività di organismo di certificazione e di SOA e divieto per un organismo di certificazione di avere partecipazioni azionarie in una SOA - Asserita irragionevolezza e violazione del principio della libertà di iniziativa economica - Asserita disparità di trattamento tra gli operatori economici - Insussistenza - Esercizio di una funzione di natura pubblica che giustifica limitazioni a garanzia di neutralità e imparzialità - Non fondatezza della questione.*

Estratto dalla motivazione

“Nel censurare l'art. 40, comma 3, del d.lgs. n. 163 del 2006, in riferimento all'art. 41 Cost., i rimettenti hanno fatto riferimento esclusivamente al profilo concernente la libertà d'iniziativa economica, non considerando che la norma costituzionale – come sopra è stato già puntualizzato – ha un contenuto più ampio, poiché enuclea la «concorrenza» quale bene giuridico distinto dalla libertà di concorrenza, in virtù di un'interpretazione che ha ricevuto conferma dalla previsione della «tutela della concorrenza» come materia attribuita alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.) e dalla circostanza che la relativa nozione riflette «quella posta dall'ordinamento comunitario» (*ex plurimis*, sentenze n. 299 del 2012, n. 270 e n. 45 del 2010, n. 430 del 2007 e n. 14 del 2004). Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, siffatta locuzione comprende, «tra l'altro, interventi regolatori che a titolo principale incidono sulla concorrenza, quali: le misure legislative di tutela in senso proprio, che hanno ad oggetto gli atti ed i comportamenti delle imprese che influiscono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati e ne disciplinano le modalità di controllo, eventualmente anche di sanzione; 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, in generale i vincoli alle modalità di esercizio delle attività economiche» (sentenza n. 270 del 2010, ed ivi gli ulteriori richiami; successivamente, tra le più recenti, sentenza n. 299 del 2012). Alla concorrenza oggetto della garanzia anche dell'art. 41 Cost. sono, quindi, riconducibili i profili che attengono all'aspetto della «promozione della concorrenza, che è una delle leve della politica economica del Paese» e, conseguentemente, le misure preordinate a realizzare finalità di ampliamento dell'area di libera scelta sia dei cittadini, sia delle imprese, queste ultime anche quali fruitrici, a loro volta, di beni e di servizi, ovvero quelle «volte a evitare che un operatore estenda la propria posizione dominante in altri mercati (sentenza n. 326 del 2008) [...], oppure a garantire la piena apertura del mercato (sentenza n. 320 del 2008)» (per tutte, sentenza n. 270 del 2010; successivamente, tra le più recenti, sentenza n. 299 del 2012). In definitiva, le clausole

generali contenute nell'art. 41 Cost. concernono molteplici interessi qualificati, anche collegati alla sfera economica, quali quelli correlati all'esigenza «di salvaguardare l'equilibrio di mercato» in un determinato settore (sentenza n. 63 del 1991), oppure strumentali a garantire i valori della concorrenzialità e competitività delle imprese (sentenza n. 439 del 1991) e, quindi, l'assetto concorrenziale del mercato, che costituisce ragione in grado di giustificare l'introduzione di limiti alla libertà di iniziativa economica». (*Considerato in diritto*, 7.2.)

**(Non fondatezza)**

\*\*\*

**Sent. n. 38/2013 (red. Criscuolo)**

***La nozione di concorrenza – di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. – riflette quella operante in ambito comunitario***

*Titoli della sentenza*

*Commercio - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Limitazioni all'apertura di nuovi esercizi di commercio al dettaglio nelle zone produttive - Possibilità di continuare l'attività per le strutture di vendita al dettaglio già autorizzate o già in esercizio all'entrata in vigore della legge, con divieto di ampliamento, trasferimento o concentrazione - Decadenza se l'attività stessa viene a cessare - Contrasto con il principio generale, dell'ordinamento nazionale e di quello comunitario, del libero svolgimento e sviluppo delle imprese commerciali - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriore profilo di censura.*

*Commercio - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Previsione che la Giunta provinciale possa emanare appositi indirizzi in materia di orari di apertura al pubblico degli esercizi di vendita al dettaglio - Contrasto con il principio generale, dell'ordinamento nazionale e di quello comunitario, che esclude limitazioni agli orari e ai giorni di apertura al pubblico degli esercizi commerciali - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriori profili di censura.*

*Estratto dalla motivazione*

«...l'art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011, stabilisce che «Secondo la disciplina dell'Unione Europea e nazionale in materia di concorrenza, libertà di stabilimento e libera prestazione di servizi, costituisce principio generale dell'ordinamento nazionale la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura, esclusi quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali. Le Regioni e gli enti locali adeguano i propri ordinamenti alle prescrizioni del presente comma entro il 30 settembre 2012». Questa Corte, chiamata ad esaminare varie questioni di legittimità costituzionale relative al citato art. 31, sollevate da diverse Regioni (alcune delle quali a statuto speciale), con la recente sentenza n. 299 del 2012 le ha dichiarate inammissibili o non fondate, ponendo in luce, tra l'altro (e per quanto qui rileva) che: 1) per costante giurisprudenza costituzionale la nozione di concorrenza – di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. – «riflette quella operante in ambito comunitario e comprende: a) sia gli interventi regolatori che a titolo principale incidono sulla concorrenza, quali le misure legislative di tutela in senso proprio, che contrastano gli atti ed i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati e che ne disciplinano le modalità di controllo, eventualmente anche di sanzione; b) sia le misure legislative di promozione, che mirano ad aprire un mercato o a

consolidarne l'apertura, eliminando barriere all'entrata, riducendo o eliminando vincoli al libero esplicarsi della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese, rimuovendo cioè, in generale, i vincoli alle modalità di esercizio delle attività economiche (*ex multis*: sentenze n. 270 e n. 45 del 2010, n. 160 del 2009, n. 430 e n. 401 del 2007)»;...” (*Considerato in diritto*, 3.)

**(Illegittimità costituzionale)**

\*\*\*

### **Sentenza n. 299/2012 (red. Napolitano)**

***La nozione di concorrenza di cui al secondo comma, lettera e), dell'art. 117 Cost. riflette quella operante in ambito comunitario e comprende sia gli interventi regolatori che a titolo principale incidono sulla concorrenza, 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***

***La promozione della concorrenza, che costituisce una delle leve della politica economica statale, 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***

#### Titoli della sentenza

*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.*

*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.*

*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.*

*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.*

*Estratto dalla motivazione*

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).  
(Considerato in diritto, 6.1.)

**(Non fondatezza)**

## Sentenza n. 274/2012 (red. Carosi)

***In relazione ad alcuni particolari tipi di servizi ed ai luoghi ove questi devono essere assicurati, l'Unione Europea riconosce che non sempre essi possono essere gestiti secondo una logica meramente commerciale***

***L'Unione Europea auspica il rafforzamento della coesione economica sociale e territoriale, riducendo – anche attraverso regole specifiche – il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni, ovviamente a condizione che le disposizioni specifiche non alterino le regole fondamentali della concorrenza***

### Titolo della sentenza

*Enti locali - Norme della Regione Veneto - Disposizioni in materia funeraria - Comuni ricompresi nei territori classificati montani o loro associazioni, con popolazione complessiva inferiore a 5.000 abitanti - Possibilità di deroga al regime di incompatibilità, già stabilito con legge regionale, della gestione del servizio cimiteriale e del servizio obitoriale con lo svolgimento dell'attività funebre - Ricorso del Governo - Asserita violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza - Insussistenza - Ascrivibilità delle norme censurate alla potestà legislativa regionale in materia di tutela della salute e dei servizi pubblici locali - Non fondatezza delle questioni.*

### Estratto dalla motivazione

“..l'impugnazione ha per oggetto l'art. 1, che inserisce l'art. 5-bis nella legge regionale 4 marzo 2010, n. 18 (Norme in materia funeraria), e l'art. 2, che sostituisce il comma 2 dell'art. 28 della medesima legge. La prima disposizione prevede che per i Comuni ricompresi nei territori classificati montani o per le loro associazioni, con popolazione complessiva inferiore a 5000 abitanti, sia ammessa la deroga al regime d'incompatibilità – stabilito dall'art. 5, comma 4, della menzionata legge regionale n. 18 del 2010 – della gestione del servizio cimiteriale e del servizio obitoriale con lo svolgimento dell'attività funebre; la seconda stabilisce per i medesimi Comuni montani o per le loro associazioni, con popolazione complessiva inferiore a 5000 abitanti, la possibilità di deroga al regime d'incompatibilità della gestione cimiteriale sia con l'attività funebre che con quelle marmorea e lapidea interna ed esterna al cimitero, anch'esso fissato con criteri assoluti dalla norma sostituita” [...] “La normativa, lungi dal collidere con i principi dell'Unione Europea in tema di concorrenza, è conforme anzi ad alcuni precetti e raccomandazioni che l'ordinamento comunitario già conosce con riguardo a territori svantaggiati come quelli montani. Infatti, in relazione ad alcuni particolari tipi di servizi ed ai luoghi ove questi devono essere assicurati, l'Unione Europea riconosce che non sempre essi possono essere gestiti secondo una logica meramente commerciale. Pertinenti in tal senso appaiono i richiami formulati dalla Regione resistente all'art. 174 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea ed alla «Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato delle regioni e al Comitato economico e sociale europeo – Libro verde sulla coesione territoriale – Fare della diversità territoriale un punto di forza» (COM-2008 616 definitivo), nei quali viene auspicato il rafforzamento della coesione economica sociale e territoriale, riducendo – anche attraverso regole specifiche – il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni, tenendo conto a tal fine della diversità delle situazioni da regolare. Ciò ovviamente a condizione che le disposizioni specifiche non alterino le regole fondamentali della concorrenza.” (Considerato in diritto, 1. e 3.)

**(Non fondatezza)**

## Sentenza n. 18/2012 (red. Cassese)

*L'art.16 della direttiva CE 12 dicembre 2006, n. 123 (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno), recepita nell'ordinamento italiano con decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno), stabilisce che una deroga al principio della libera circolazione dei servizi può ritenersi necessaria – e dunque ammissibile – solo quando sia giustificata «da ragioni di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di sanità pubblica o di tutela dell'ambiente»*

### Titolo della sentenza

*Commercio - Norme della Regione Sardegna - Disciplina del commercio su aree pubbliche - Cessione dell'attività commerciale per atto tra vivi - Subordinazione al decorso di un triennio dalla data del rilascio del titolo abilitativo - Restrizione lesiva della concorrenza, in carenza di ragioni di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di sanità pubblica o di tutela dell'ambiente, che sole, secondo il diritto comunitario, possono giustificare una deroga al principio della libera circolazione dei servizi - Restrizione al libero esplicarsi dell'attività imprenditoriale lesiva della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza - Illegittimità costituzionale in parte qua - Assorbimento degli ulteriori profili di censura.*

### Estratto dalla motivazione

“L'art. 15-bis, comma 4, della legge della Regione autonoma Sardegna n. 5 del 2006 stabilisce che la cessione dell'attività commerciale su suolo pubblico non può essere effettuata «prima che siano decorsi tre anni dalla data del rilascio del titolo abilitativo all'esercizio dell'attività stessa». Tale norma, imponendo una limitazione temporale alla cessione di attività commerciali, restringe la possibilità di accesso di nuovi operatori, con conseguente violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. («tutela della concorrenza»). La circostanza che la restrizione riguardi il commercio «su aree pubbliche» non modifica questa conclusione. L'esercizio dell'attività è, in ogni caso, consentito solo in base a un titolo abilitativo, il cui rilascio dipende dalla disponibilità di aree specificamente adibite. L'art. 15, comma 1, della legge regionale n. 5 del 2006 prevede, infatti, che il commercio può essere svolto «su posteggi dati in concessione» oppure «su qualsiasi area, negli spazi appositamente definiti da ogni singolo comune, purché in forma itinerante e sui posteggi liberi». Anche in un contesto nel quale il numero complessivo delle autorizzazioni all'esercizio del commercio è condizionato dalla disponibilità di «spazi appositamente definiti», una limitazione temporale alla cessione dell'attività si traduce inevitabilmente in una barriera all'entrata di nuovi operatori. L'art. 16 della direttiva CE 12 dicembre 2006, n. 123 (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno), recepita nell'ordinamento italiano con decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno), stabilisce che una deroga al principio della libera circolazione dei servizi può ritenersi necessaria – e dunque ammissibile – solo quando sia giustificata «da ragioni di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di sanità pubblica o di tutela dell'ambiente». Nessuna di tali ragioni può essere addotta a fondamento della norma impugnata. Come rilevato dalla difesa regionale, l'art. 15-bis, comma 4, della legge regionale n. 5 del 2006 persegue fini di utilità sociale (quali la garanzia della «serietà» dell'esercizio del commercio, la qualità dei servizi resi, la produttività della rete distributiva e la solidità dell'intera filiera produttiva), in quanto mira «ad evitare la spinta all'acquisizione dei titoli abilitativi e all'apertura dell'attività commerciale al solo fine di ricavarne, immediatamente, un profitto attraverso l'alienazione, con l'evidente conseguenza del possibile svuotamento dell'ordinario procedimento amministrativo che deve essere seguito al fine dell'apertura di un'impresa commerciale (procedimento che prevede la richiesta dell'interessato e la verifica dei suoi requisiti)». Tali fini di utilità sociale – già adeguatamente tutelati, in caso di trasferimento dell'attività, mediante l'accertamento del possesso dei requisiti soggettivi effettuato

dall'amministrazione ex art. 15-bis, comma 2, della medesima legge regionale n. 5 del 2006 – non rientrano tra le ragioni di pubblico interesse che, secondo l'art. 16 della direttiva 2006/123/CE, possono giustificare l'imposizione di una restrizione al principio della libera circolazione dei servizi.” (*Considerato in diritto*, 3.1. e 3.2)

**(Illegittimità costituzionale)**

## **LA GARA AD EVIDENZA PUBBLICA PER L’AFFIDAMENTO DI SERVIZI PUBBLICI**

**Sent. n. 259/2013 (red Criscuolo)**

***La disciplina delle procedure di gara, la regolamentazione della qualificazione e selezione dei concorrenti, delle procedure di affidamento e dei criteri di aggiudicazione mirano a garantire che le medesime si svolgano nel rispetto delle regole concorrenziali e dei principi comunitari della libera circolazione delle merci, della libera prestazione dei servizi, della libertà di stabilimento***

### Titoli della sentenza

*Impresa e imprenditore - Appalti pubblici - Norme della Regione Umbria - Iniziative a favore di imprese vittime di reati di mafia e di criminalità organizzata - Potestà della Giunta regionale di attribuire posizioni preferenziali nei bandi, oltreché per la concessione di finanziamenti pubblici, anche per l'affidamento di contratti con la Regione e con gli enti, aziende e società regionali - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza - Necessità di espungere dal testo della disposizione impugnata le parole "e per l'affidamento di contratti con la Regione e con gli enti, aziende e società regionali" - Illegittimità costituzionale parziale .*

*Impresa e imprenditore - Appalti pubblici - Norme della Regione Umbria - Iniziative a favore di imprese vittime di reati di mafia e di criminalità organizzata - Potestà della Giunta regionale di attribuire posizioni preferenziali per l'affidamento in via prioritaria di contratti di cottimo fiduciario - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza - Illegittimità costituzionale .*

### Estratto dalla motivazione

“Questa Corte, con giurisprudenza costante, ha chiarito che l’intera disciplina delle procedure ad evidenza pubblica è riconducibile alla tutela della concorrenza, con la conseguente titolarità della potestà legislativa, in via esclusiva, in capo allo Stato. In particolare, la disciplina delle procedure di gara, la regolamentazione della qualificazione e selezione dei concorrenti, delle procedure di affidamento e dei criteri di aggiudicazione mirano a garantire che le medesime si svolgano nel rispetto delle regole concorrenziali e dei principi comunitari della libera circolazione delle merci, della libera prestazione dei servizi, della libertà di stabilimento, nonché dei principi costituzionali di trasparenza, di parità di trattamento, di non discriminazione (*ex plurimis*: sentenze n. 28 del 2013; n. 339 del 2011; n. 186 del 2010; n. 283 del 2009 e n. 401 del 2007).” (*Considerato in diritto*, 3.)

**(Illegittimità costituzionale)**

\*\*\*

**Sent. n. 229/2013 (red. Tesauro)**

***La definizione dei servizi di interesse generale trova nella normativa dell’Unione europea i suoi fondamenti***

### Titolo della sentenza

*Partecipazioni pubbliche - Società pubbliche strumentali - Disposizioni che regolano la messa in liquidazione e la privatizzazione di società pubbliche controllate, che producono beni o servizi strumentali all’attività delle pubbliche amministrazioni, al fine di ridurre il numero in vista della*

*riduzione delle spese - Previsione che esclude l'applicazione delle predette disposizioni solo "qualora per le peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto, anche territoriale, di riferimento non sia possibile per l'amministrazione pubblica controllante un efficace e utile ricorso al mercato" - Previsione secondo cui, come regola, le pubbliche amministrazioni hanno l'obbligo di acquisire i servizi strumentali alle proprie attività sul mercato secondo le procedure concorrenziali - Previsione che, a partire dal 1 gennaio 2014, il ricorso agli affidamenti diretti sia limitato solo a favore di società a capitale interamente pubblico - Ricorsi delle Regioni Campania, Sardegna e Puglia - Ritenuta riproduzione di una disciplina sui servizi pubblici locali, già espunta dall'ordinamento a seguito del referendum abrogativo del 12-13 giugno 2011 e della sentenza n. 199 del 2012 - Asserita lesione delle competenze costituzionali e statutarie delle Regioni nella materia dei servizi pubblici, nonché delle competenze regolamentari ed amministrative degli enti locali nella medesima materia - Insussistenza - Erroneità del presupposto interpretativo - Disposizioni che sono rivolte alle società pubbliche strumentali e che non si applicano alle società che svolgono servizi di interesse generale, anche aventi rilevanza economica, incluse le società che gestiscono servizi pubblici locali - Non fondatezza delle questioni.*

#### Estratto dalla motivazione

“..la definizione dei servizi di interesse generale trova nella normativa dell’Unione europea i suoi fondamenti, e che, alla luce di essa, tali servizi corrispondono ad attività (anche commerciali) orientate al bene della collettività e pertanto vincolate a specifici obblighi di servizio pubblico da parte delle autorità, tra le quali si annoverano, ad esempio, i trasporti, i servizi postali, le telecomunicazioni, è agevole desumere che i servizi pubblici locali rientrano fra i servizi di interesse generale”. *(Considerato in diritto, 9.1.)*

**(Non fondatezza)**

\*\*\*

#### **Sent. n. 187/2013 (red. Mattarella)**

***Il bando-tipo approvato dall’Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici costituisce modello non derogabile, riconducibile alla «tutela della concorrenza», nei termini precisati di derivazione comunitaria***

#### Titolo della sentenza

*Appalti pubblici - Norme della Provincia di Trento - Lavori pubblici di interesse provinciale - Determinazione degli schemi-tipo di bandi delle gare di appalto - Attribuzione alla competenza della Giunta provinciale, previo parere del Consiglio delle autonomie locali, sulla base di bandi-tipo approvati dall’Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture - Preclusione per il legislatore provinciale ad intervenire in un ambito materiale che non tollera, per esigenze unitarie, deroghe alla normativa statale di derivazione comunitaria - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva nella materia della tutela della concorrenza - Esorbitanza dai limiti posti dallo statuto - Illegittimità costituzionale - Assorbimento degli ulteriori profili di censura.*

#### Estratto dalla motivazione

“L’art. 64, comma 4-bis, del decreto legislativo n. 163 del 2006 – comma aggiunto dall’art. 4, comma 2, lettera h), del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre Europeo – Prime disposizioni urgenti per l’economia), convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106 – attribuisce all’Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture il

compito di approvare i “bandi-tipo”, previo parere del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e sentite le categorie professionali interessate.. [...]...il bando-tipo approvato dall’Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici costituisce parametro specificativo della determinazione dei requisiti richiesti a vario titolo dal Codice degli appalti per: la partecipazione alle gare; la presentazione e la valutazione delle offerte, con particolare riferimento ai criteri di valutazione circa la carenza di elementi essenziali e di incertezza sul contenuto e sulla provenienza dell’offerta; le cause di esclusione; la partecipazione dei raggruppamenti temporanei, dei consorzi ordinari e dei consorzi stabili; la garanzia della qualità e dell’ambiente. Esso assume pertanto caratteri assai articolati e puntuali ai fini dell’individuazione dei criteri di disciplina delle diverse fasi della procedura di scelta del contraente, configurandosi come modello cui sono tenute ad uniformarsi le stazioni appaltanti “nella base”, pur mantenendo queste ultime una limitata discrezionalità nel grado di dettaglio dei bandi e delle convenzioni da inserire nei capitolati delle gare. Ne consegue la preclusione per il legislatore provinciale, ancorché dotato di autonomia speciale, ad intervenire in tale ambito materiale riconducibile alla «tutela della concorrenza», nei termini precisati di derivazione comunitaria (*ex plurimis*, le già richiamate sentenze n. 328 e n. 114 del 2011; n. 221 e n. 45 del 2010). (*Considerato in diritto*, 6.1.)

**(Illegittimità costituzionale)**

\*\*\*

### **Sent. n. 46/2013 (red. Napolitano)**

***Al legislatore italiano non è vietato adottare una disciplina che preveda regole concorrenziali – come sono quelle in tema di gara ad evidenza pubblica per l’affidamento di servizi pubblici – di applicazione più ampia rispetto a quella richiesta dal diritto comunitario***

***Secondo la normativa comunitaria, l’in house providing costituisce un’eccezione rispetto alla regola generale dell’affidamento a terzi mediante gara ad evidenza pubblica e deve essere interpretato restrittivamente***

***Le società in house sono soggette alle regole del patto di stabilità interno e una diversa disciplina che favorisca le società in house rispetto all’aggiudicante Amministrazione pubblica si potrebbe porre in contrasto con la disciplina comunitaria***

#### Titoli della sentenza

*Bilancio e contabilità pubblica - Previsione che, a decorrere dal 2013, l’applicazione delle procedure di affidamento ad evidenza pubblica da parte di Regioni, Province e Comuni o degli enti di governo locali o del bacino costituisca elemento di valutazione della “virtuosità”, ai sensi dell’art. 20, comma 2, del d.l. n. 98 del 2011 - Relativa comunicazione annuale del Governo al Ministero dell’economia - Previsione che, in assenza di comunicazione, “si prescinde dal predetto elemento di valutazione della virtuosità” - Ricorso della Regione Veneto - Asserito contrasto con la disciplina comunitaria - Asserita esorbitanza dalla potestà esclusiva in materia di tutela della concorrenza - Asserita violazione dell’autonomia regionale nell’esercizio delle funzioni amministrative - Insussistenza - Utilizzo della tecnica premiale, che non priva le Regioni delle loro competenze, ma le orienta in base ai principi di liberalizzazione indicati dal legislatore statale - Riconducibilità dell’intervento normativo alla competenza esclusiva in materia di tutela della concorrenza - Non fondatezza delle questioni.*

*Bilancio e contabilità pubblica - Finanziamenti a qualsiasi titolo concessi a valere su risorse pubbliche statali - Attribuzione prioritaria agli enti di governo degli ambiti o dei bacini territoriali ottimali ovvero ai relativi gestori del servizio selezionati tramite procedura ad evidenza pubblica o*

*di cui comunque l'Autorità di regolazione competente abbia verificato l'efficienza gestionale e la qualità del servizio reso - Ricorso della Regione Veneto - Asserita violazione dell'autonomia finanziaria regionale per la mancata riconducibilità dei predetti finanziamenti ai tipi di fondi consentiti - Asserita violazione del principio di leale collaborazione per mancato coinvolgimento delle Regioni - Insussistenza - Utilizzo della tecnica premiale, che non priva le Regioni delle loro competenze, ma le orienta in base ai principi di liberalizzazione indicati dal legislatore statale - Inapplicabilità del principio di leale collaborazione al procedimento legislativo - Non fondatezza delle questioni.*

*Bilancio e contabilità pubblica - Assoggettamento delle società affidatarie in house al Patto di stabilità interno, secondo le modalità definite dal decreto ministeriale di cui all'art. 18, comma 2-bis del d.l. n. 112 del 2008 - Ricorso della Regione Veneto - Asserito ripristino del contenuto del comma 10 dell'art. 23-bis del medesimo decreto-legge, dichiarato costituzionalmente illegittimo con la sentenza n. 325 del 2010 - Asserito esercizio di potestà regolamentare statale in materia di coordinamento della finanza pubblica - Insussistenza - Erronea interpretazione della disposizione impugnata - Decreto ministeriale privo di contenuti normativi, espressivo della competenza legislativa esclusiva in materia di "coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale" - Non fondatezza della questione.*

#### Estratto dalla motivazione

“Se il comma 5 dell’art. 3-bis , norma in esame, si leggesse nel senso che lo Stato avesse previsto l’utilizzazione della sua potestà regolamentare (e non quella legislativa) per assoggettare le società affidatarie in house al Patto di stabilità interno o avesse previsto, come nel precedente giurisprudenziale sopra richiamato, l’uso dello strumento regolamentare per intervenire nella suddetta materia, dovrebbe concludersi per la fondatezza della questione. Ma non è questa la corretta interpretazione da attribuire alla disposizione impugnata. [...] È, quindi, necessario esaminare sia il contenuto della lettera a) del comma 10 dell’art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008 e della disposizione legislativa impugnata col presente ricorso, sia l’esatto percorso argomentativo della sentenza n. 325 del 2010. Con riferimento alle diverse e contrapposte tesi che le parti ricorrenti e la parte resistente avevano in quel giudizio formulato circa il rapporto che la disposizione censurata veniva ad avere con la analoga disciplina comunitaria, nella citata sentenza si afferma che «Nessuna di tali due opposte prospettazioni è condivisibile, perché le disposizioni censurate dalle ricorrenti non costituiscono né una violazione né un’applicazione necessitata della richiamata normativa comunitaria ed internazionale, ma sono semplicemente con questa compatibili, integrando una delle diverse discipline possibili della materia che il legislatore avrebbe potuto legittimamente adottare senza violare l’evocato primo comma dell’art. 117 Cost.». A seguito, poi, di un analitico esame delle due normative, questa Corte conclude che «Ne deriva, in particolare, che al legislatore italiano non è vietato adottare una disciplina che preveda regole concorrenziali – come sono quelle in tema di gara ad evidenza pubblica per l’affidamento di servizi pubblici – di applicazione più ampia rispetto a quella richiesta dal diritto comunitario». Esclusa, quindi, qualunque possibile violazione della disciplina comunitaria, che potesse venire a vulnerare il comma primo dell’art. 117 Cost., questa Corte inquadra la disposizione nell’ambito della materia, di competenza concorrente, del «coordinamento della finanza pubblica» e, poiché il comma 10 del più volte citato art. 23-bis prevedeva che il Governo, su proposta del Ministro per i rapporti con le regioni e sentita la Conferenza unificata, adottasse «uno o più regolamenti, ai sensi dell’art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, al fine di: a) prevedere l’assoggettamento dei soggetti affidatari cosiddetti in house di servizi pubblici locali al patto di stabilità interno», ha sancito l’illegittimità costituzionale di quest’ultimo periodo. Infatti la disposizione legislativa, prevedendo l’adozione, da parte del Governo, di un atto regolamentare in una materia di legislazione concorrente violava il comma sesto dell’art. 117 Cost. Ma, ed è questa l’erronea prospettiva della ricorrente, con la citata sentenza non si è certo affermato che, in mancanza del previsto

regolamento, le società in house non fossero assoggettate al patto di stabilità interno. In essa, infatti, si afferma chiaramente che «Secondo la normativa comunitaria, le condizioni integranti tale tipo di gestione ed alle quali è subordinata la possibilità del suo affidamento diretto (capitale totalmente pubblico; controllo esercitato dall'aggiudicante sull'affidatario di "contenuto analogo" a quello esercitato dall'aggiudicante stesso sui propri uffici; svolgimento della parte più importante dell'attività dell'affidatario in favore dell'aggiudicante) debbono essere interpretate restrittivamente, costituendo l'in house providing un'eccezione rispetto alla regola generale dell'affidamento a terzi mediante gara ad evidenza pubblica. Tale eccezione viene giustificata dal diritto comunitario con il rilievo che la sussistenza delle suddette condizioni esclude che l'in house contract configuri, nella sostanza, un rapporto contrattuale intersoggettivo tra aggiudicante ed affidatario, perché quest'ultimo è, in realtà, solo la longa manus del primo». Quindi, una diversa disciplina che favorisca le società in house rispetto all'aggiudicante Amministrazione pubblica si potrebbe porre in contrasto con la stessa disciplina comunitaria, in quanto verrebbe a scindere le due entità e a determinare un ingiustificato favor nei confronti di questo tipo di gestione dei servizi pubblici dato che il bilancio delle società in house non sarebbe soggetto alle regole del patto di stabilità interno. Le suddette regole, invece, debbono intendersi estese a tutto l'insieme di spese ed entrate dell'ente locale sia perché non sarebbe funzionale alle finalità di controllo della finanza pubblica e di contenimento delle spese permettere possibili forme di elusione dei criteri su cui detto "Patto" si fonda, sia perché la maggiore ampiezza degli strumenti a disposizione dell'ente locale per svolgere le sue funzioni gli consente di espletarle nel modo migliore, assicurando, nell'ambito complessivo delle proprie spese, il rispetto dei vincoli fissati dallo stesso Patto di stabilità. Chiariti, quindi, il percorso motivazionale della sentenza n. 325 del 2010 e la portata della declaratoria di illegittimità costituzionale in essa contenuta, occorre valutare se analogo vizio è riscontrabile nella disposizione legislativa attualmente impugnata, partendo da quanto espressamente prevede l'art. 18, comma 2-bis, del d.l. n. 112 del 2008 cui essa rinvia per ciò che riguarda le modalità alle quali il decreto ministeriale si deve attenere in merito all'assoggettamento delle società in house al patto di stabilità interno. Quest'ultimo prevede che: «Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con i Ministri dell'interno e per i rapporti con le regioni, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, da emanare entro il 30 settembre 2009, sono definite le modalità e la modulistica per l'assoggettamento al patto di stabilità interno delle società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo che siano titolari di affidamenti diretti di servizi pubblici locali senza gara, ovvero che svolgano funzioni volte a soddisfare esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale né commerciale, ovvero che svolgano attività nei confronti della pubblica amministrazione a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica». Si tratta, come già precisato, della disposizione alle cui modalità di attuazione il censurato comma 5 dell'art. 3-bis del d.l. n. 1 del 2012 rinvia e nei cui confronti la ricorrente chiedeva l'autoremissione, ritenendo che avesse, in via legislativa, sottoposto le società in house al Patto di stabilità interno e che, quindi, già con la suddetta sentenza n. 325 del 2010 questa Corte avrebbe dovuto estendere, ex art. 27 della legge n. 87 dell'11 marzo 1953, la pronuncia di illegittimità. Al riguardo, il punto di partenza della ricorrente (cioè che con tale disposizione si è prevista la sottoposizione delle società in house al patto di stabilità interno) è esatto, ma sono errate le conclusioni. Con tale disposizione si è, infatti, reso legislativamente esplicito un adempimento di origine comunitaria rientrante in quei contenuti minimi non derogabili cui fa riferimento la sentenza n. 325 del 2010 e proprio la mancata estensione ad essa della pronuncia di illegittimità di parte del comma 10 dell'art. 23-bis dimostra che questa Corte, già dalla citata sentenza, ha ben differenziato tra l'assoggettamento delle società in house al patto di stabilità interno, che era fuori dal giudizio, e gli strumenti per renderlo normativamente o amministrativamente più facilmente gestibile che costituivano, invece, l'oggetto della pronuncia. È a tali strumenti, o, per meglio dire, alla loro natura, che occorre fare riferimento, dato che la materia cui le due disposizioni legislative attengono è la stessa, vale a dire quella del «coordinamento della finanza pubblica» di cui al comma terzo dell'art. 117 Cost., nella quale lo Stato non può ricorrere alla potestà regolamentare. Nel comma 10 dell'art. 23-bis si prevedeva il

ricorso, da parte del Governo, ad uno o più regolamenti di cui all'art. 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, cioè ad un atto di normazione secondaria generale ed astratto, idoneo a determinare, nel rispetto dei principi che regolano la gerarchia delle fonti di produzione del diritto, innovazioni nella materia. Invece, nella disciplina legislativa attualmente impugnata ed in quella cui questa fa riferimento si prevede il ricorso ad un decreto ministeriale che, per quello che costituisce il suo oggetto, ha la natura di atto non regolamentare. Mentre, difatti, nel comma 10 dell'art. 23-bis si precisava che il regolamento avrebbe avuto come oggetto quello di «prevedere l'assoggettamento dei soggetti affidatari così detti in house di servizi pubblici locali al patto di stabilità interno», con possibilità, quindi, di dettare regole che disciplinassero anche nel merito questo assoggettamento o che, in ogni caso, potessero, nel limite del rispetto di quanto contenuto nella legge che lo prevedeva, determinare innovazioni normative, nella disposizione legislativa cui rinvia il censurato comma 5 dell'art. 3-bis è previsto che il decreto ministeriale definisca esclusivamente le «modalità e la modulistica» dell'assoggettamento al patto di stabilità. Si tratta, quindi, di un atto che non ha contenuti normativi, ma che adempie esclusivamente ad un compito di coordinamento tecnico, volto ad assicurare l'uniformità degli atti contabili in tutto il territorio nazionale. Per ciò, poi, che riguarda il secondo dei termini usati per delimitare la materia del decreto ministeriale, cioè la «modulistica», ci si trova di fronte ad una materia che rientra nella legislazione esclusiva dello Stato (cioè il «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale» di cui alla lettera r del comma secondo dell'art. 117 Cost.) e, quindi, poiché era possibile, per lo Stato, anche il ricorso allo strumento regolamentare, non può ravvisarsi un'illegittimità nel ricorso ad una fonte non regolamentare. Con la norma impugnata, pertanto, il legislatore statale non ha oltrepassato i limiti posti dall'art. 117, comma terzo, Cost., né è venuto a ledere la competenza regolamentare della Regione, di cui al comma sesto dell'art. 117 Cost. (*Considerato in diritto*, 5.3.1.)

**(Non fondatezza)**

\*\*\*

**Sent. n. 325/2010 (Gallo F.)**

*La nozione comunitaria di SIEG, ove limitata all'ambito locale, e quella interna di SPL di rilevanza economica hanno «contenuto omologo». Le due nozioni assolvono l'identica funzione di identificare i servizi la cui gestione deve avvenire di regola, al fine di tutelare la concorrenza, mediante affidamento a terzi secondo procedure competitive ad evidenza pubblica*

*La disciplina comunitaria del SIEG e quella censurata del SPL divergono in ordine all'individuazione delle eccezioni alla suddetta regola, ma le differenze tra le due discipline non sono tali da far venir meno la loro compatibilità*

*La normativa comunitaria consente, ma non impone, agli Stati membri di prevedere, in via di eccezione e per alcuni casi determinati, la gestione diretta del servizio pubblico da parte dell'ente locale; lo Stato italiano, facendo uso della sfera di discrezionalità attribuitagli dall'ordinamento comunitario al riguardo («margine di apprezzamento»), ha effettuato la scelta, più rigorosa rispetto a quanto richiesto dal diritto comunitario, di vietare di regola la gestione diretta dei SPL*

*La normativa comunitaria, in quanto diretta a favorire l'assetto concorrenziale del mercato, costituisce solo un minimo inderogabile per gli Stati membri*

*Al legislatore italiano non è vietato adottare una disciplina che preveda regole concorrenziali di applicazione più ampia rispetto a quella richiesta dal diritto comunitario. L'identità del «verso» delle discipline interna e comunitaria esclude ogni contrasto od incompatibilità*

## Estratti dalla motivazione

“Le Regioni hanno promosso questioni in riferimento agli artt. 3, 5, 41, 97, 114, 117, primo, secondo, terzo, quarto, sesto comma, 118 e 119, sesto comma, e 120 della Costituzione. Ad integrazione del parametro costituito dal primo comma dell’art. 117 Cost., alcune Regioni, hanno evocato quali norme interposte: a) la Carta europea dell’autonomia locale (in specie gli artt. 3, comma 1, 4, commi 2 e 4), firmata, nell’ambito del Consiglio d’Europa, a Strasburgo il 15 ottobre 1985, e ratificata dalla legge 30 dicembre 1989, n. 439 (Ratifica ed esecuzione della convenzione europea relativa alla Carta europea dell’autonomia locale, firmata a Strasburgo il 15 ottobre 1985); b) il «diritto comunitario»; c) i «principi del diritto comunitario di libertà degli individui e di autonomia degli enti territoriali»; d) gli artt. 14 e 106 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE). In base alle prospettazioni delle ricorrenti, tali questioni possono essere distinte nei sette seguenti nuclei tematici, per i primi quattro dei quali, in considerazione della loro incidenza sull’intero tessuto normativo censurato, è opportuna una trattazione generale e preliminare. Le conclusioni cui si perverrà all’esito di tale trattazione costituiranno la base della decisione delle singole questioni, che saranno in séguito esaminate analiticamente. Il primo nucleo tematico attiene alla ricostruzione del rapporto tra la disciplina dei SPL ricavabile dall’ordinamento dell’Unione europea e dalla Carta europea dell’autonomia locale e quella dettata con le disposizioni censurate. Tale ricostruzione è necessaria al fine di valutare le opposte prospettazioni delle parti, secondo le quali le particolari – e più restrittive rispetto alla legislazione italiana anteriore – condizioni fissate dal censurato comma 3 dell’art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008 (sia nella versione originaria che in quella vigente) per l’affidamento in house dei servizi pubblici locali, costituirebbero una obbligatoria applicazione (secondo la difesa dello Stato) oppure una violazione (secondo le ricorrenti) del diritto dell’Unione. [...] Il quarto nucleo tematico attiene alla individuazione della competenza regionale o statale nella determinazione della rilevanza economica dei SPL, cioè del presupposto stesso per l’applicazione della normativa relativa a tali servizi. Tale problema, nella prospettiva della ricorrente Regione Marche, si pone anche nel caso in cui si ritenga che la suddetta normativa sia riconducibile alla materia della tutela della concorrenza e sia proporzionata ed adeguata. [...]

Il primo dei sopra indicati nuclei tematici attiene – come si è visto – al rapporto tra le disposizioni censurate e la disciplina dei SPL desumibile dall’ordinamento dell’Unione europea e dalla Carta europea dell’autonomia locale. Secondo alcune ricorrenti, le suddette disposizioni, ponendosi in contrasto con la normativa comunitaria ed internazionale, violano il primo comma dell’art. 117 Cost., là dove questo vincola la potestà legislativa dello Stato e delle Regioni al rispetto dell’ordinamento comunitario e degli obblighi internazionali. Secondo la difesa dello Stato, invece, la stessa formulazione del comma 1 dell’art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008 («le disposizioni del presente articolo disciplinano l’affidamento e la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, in applicazione della disciplina comunitaria [...]») evidenzia che le disposizioni oggetto di censura, in particolare quelle relative all’affidamento in house dei servizi pubblici locali, costituiscono un’obbligatoria applicazione del diritto dell’Unione e non contrastano con la citata Carta europea dell’autonomia locale. Nessuna di tali due opposte prospettazioni è condivisibile, perché le disposizioni censurate dalle ricorrenti non costituiscono né una violazione né un’applicazione necessitata della richiamata normativa comunitaria ed internazionale, ma sono semplicemente con questa compatibili, integrando una delle diverse discipline possibili della materia che il legislatore avrebbe potuto legittimamente adottare senza violare l’evocato primo comma dell’art. 117 Cost. Tale conclusione va argomentata procedendo al raffronto delle disposizioni censurate sia con la normativa comunitaria che con quella internazionale evocate a parametro interposto.

In ambito comunitario non viene mai utilizzata l’espressione «servizio pubblico locale di rilevanza economica», ma solo quella di «servizio di interesse economico generale» (SIEG), rinvenibile, in particolare, negli artt. 14 e 106 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE). Detti articoli non fissano le condizioni di uso di tale ultima espressione, ma, in base alle interpretazioni

elaborate al riguardo dalla giurisprudenza comunitaria (ex multis, Corte di giustizia UE, 18 giugno 1998, C-35/96, Commissione c. Italia) e dalla Commissione europea (in specie, nelle Comunicazioni in tema di servizi di interesse generale in Europa del 26 settembre 1996 e del 19 gennaio 2001; nonché nel Libro verde su tali servizi del 21 maggio 2003), emerge con chiarezza che la nozione comunitaria di SIEG, ove limitata all'ambito locale, e quella interna di SPL di rilevanza economica hanno «contenuto omologo», come riconosciuto da questa Corte con la sentenza n. 272 del 2004. Lo stesso denunciato comma 1 dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008 – nel dichiarato intento di disciplinare i «servizi pubblici locali di rilevanza economica» per favorire la più ampia diffusione dei principi di concorrenza, di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi di tutti «gli operatori economici interessati alla gestione di servizi pubblici di interesse generale in ambito locale» – conferma tale interpretazione, attribuendo espressamente ai SPL di rilevanza economica un significato corrispondente a quello di «servizi di interesse generale in ambito locale» di rilevanza economica, di evidente derivazione comunitaria. Entrambe le suddette nozioni, interna e comunitaria, fanno riferimento infatti ad un servizio che: a) è reso mediante un'attività economica (in forma di impresa pubblica o privata), intesa in senso ampio, come «qualsiasi attività che consista nell'offrire beni o servizi su un determinato mercato» (come si esprimono sia la citata sentenza della Corte di giustizia UE, 18 giugno 1998, C-35/96, Commissione c. Italia, sia le sentenze della stessa Corte 10 gennaio 2006, C-222/04, Ministero dell'economia e delle finanze, e 16 marzo 2004, cause riunite C-264/01, C-306/01, C-354/01 e C-355/01, AOK Bundesverband, nonché il Libro verde sui servizi di interesse generale del 21 maggio 2003, al paragrafo 2.3, punto 44); b) fornisce prestazioni considerate necessarie (dirette, cioè, a realizzare anche «fini sociali») nei confronti di una indifferenziata generalità di cittadini, a prescindere dalle loro particolari condizioni (Corte di giustizia UE, 21 settembre 1999, C-67/96, Albany International BV). Le due nozioni, inoltre, assolvono l'identica funzione di identificare i servizi la cui gestione deve avvenire di regola, al fine di tutelare la concorrenza, mediante affidamento a terzi secondo procedure competitive ad evidenza pubblica. Per quanto qui interessa, la disciplina comunitaria del SIEG e quella censurata del SPL divergono, invece, in ordine all'individuazione delle eccezioni alla suddetta regola. Occorre pertanto accertare se le differenze tra le due discipline siano tali da far venir meno, come sostengono le Regioni ricorrenti, la loro compatibilità. Tale accertamento, come si vedrà in seguito, avrà esito negativo. Una prima differenza è rappresentata dalla gestione diretta del SPL da parte dell'autorità pubblica. La normativa comunitaria la ammette nel caso in cui lo Stato nazionale ritenga che l'applicazione delle regole di concorrenza (e, quindi, anche della regola della necessità dell'affidamento a terzi mediante una gara ad evidenza pubblica) ostacoli, in diritto od in fatto, la «speciale missione» dell'ente pubblico (art. 106 TFUE; *ex plurimis*, sentenze della Corte di giustizia UEE 11 gennaio 2005, C-26/03, Stadt Halle, punti 48 e 49, e 10 settembre 2009, C-573/07, Sea s.r.l.). In tale ipotesi l'ordinamento comunitario, rispettoso dell'ampia sfera discrezionale attribuita in proposito agli Stati membri, si riserva solo di sindacare se la decisione dello Stato sia frutto di un «errore manifesto». La censurata disciplina nazionale, invece, rappresenta uno sviluppo del diverso principio generale costituito dal divieto della gestione diretta del SPL da parte dell'ente locale; divieto introdotto dai non censurati art. 35 della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2002) e art. 14 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326. Da quanto precede, è dunque evidente che: a) la normativa comunitaria consente, ma non impone, agli Stati membri di prevedere, in via di eccezione e per alcuni casi determinati, la gestione diretta del servizio pubblico da parte dell'ente locale; b) lo Stato italiano, facendo uso della sfera di discrezionalità attribuitagli dall'ordinamento comunitario al riguardo, ha effettuato la sua scelta nel senso di vietare di regola la gestione diretta dei SPL ed ha, perciò, emanato una normativa che pone tale divieto. Una seconda differenza riguarda l'affidamento della gestione del servizio alle società miste, cioè con capitale in parte pubblico ed in parte privato (cosiddetto PPP, partenariato pubblico e privato). La normativa comunitaria consente l'affidamento diretto del servizio (cioè senza una gara ad evidenza pubblica

per la scelta dell'affidatario) alle società miste nelle quali si sia svolta una gara ad evidenza pubblica per la scelta del socio privato e richiede sostanzialmente che tale socio sia un socio «industriale» e non meramente «finanziario» (in tal senso, in particolare, il Libro verde della Commissione del 30 aprile 2004), senza espressamente richiedere alcun limite, minimo o massimo, della partecipazione del socio privato. Il testo originario dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008 non prevede una disciplina specifica per tale tipo di affidamento e dà per scontato che la suddetta modalità di scelta del socio rientri nella regola comunitaria dell'affidamento mediante gara ad evidenza pubblica, restando irrilevante che tale gara abbia ad oggetto la scelta del socio privato invece dell'affidatario. La disciplina interna e quella comunitaria sul punto sono, dunque, identiche. Anche il testo vigente dello stesso art. 23-bis è conforme alla normativa comunitaria, nella parte in cui consente l'affidamento diretto della gestione del servizio, «in via ordinaria», ad una società mista, alla doppia condizione che la scelta del socio privato «avvenga mediante procedure competitive ad evidenza pubblica» e che a tale socio siano attribuiti «specifici compiti operativi connessi alla gestione del servizio» (cosiddetta gara ad evidenza pubblica a doppio oggetto: scelta del socio e attribuzione degli specifici compiti operativi). La stessa nuova formulazione dell'art. 23-bis si discosta, però, dal diritto comunitario nella parte in cui pone l'ulteriore condizione, al fine del suddetto affidamento diretto, che al socio privato sia attribuita «una partecipazione non inferiore al 40 per cento». Tale misura minima della partecipazione (non richiesta dal diritto comunitario, come sopra ricordato, ma neppure vietata) si risolve in una restrizione dei casi eccezionali di affidamento diretto del servizio e, quindi, la sua previsione perviene al risultato di far espandere i casi in cui deve essere applicata la regola generale comunitaria di affidamento a terzi mediante gara ad evidenza pubblica. Ne consegue, anche in questo caso, la piena compatibilità della normativa interna con quella comunitaria. Una terza differenza attiene alle ipotesi di affidamento diretto del servizio «in deroga» alle ipotesi di affidamento in via ordinaria (versione originaria dell'art. 23-bis), che si identificano nella gestione denominata in house (come chiarito dalla versione vigente dello stesso art. 23-bis). Secondo la normativa comunitaria, le condizioni integranti tale tipo di gestione ed alle quali è subordinata la possibilità del suo affidamento diretto (capitale totalmente pubblico; controllo esercitato dall'aggiudicante sull'affidatario di «contenuto analogo» a quello esercitato dall'aggiudicante stesso sui propri uffici; svolgimento della parte più importante dell'attività dell'affidatario in favore dell'aggiudicante) debbono essere interpretate restrittivamente, costituendo l'in house providing un'eccezione rispetto alla regola generale dell'affidamento a terzi mediante gara ad evidenza pubblica. Tale eccezione viene giustificata dal diritto comunitario con il rilievo che la sussistenza delle suddette condizioni esclude che l'in house contract configuri, nella sostanza, un rapporto contrattuale intersoggettivo tra aggiudicante ed affidatario, perché quest'ultimo è, in realtà, solo la *longa manus* del primo. Nondimeno, la giurisprudenza comunitaria non pone ulteriori requisiti per procedere a tale tipo di affidamento diretto, ma si limita a chiarire via via la concreta portata delle suddette tre condizioni. Viceversa, il legislatore nazionale, nella versione vigente dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008, non soltanto richiede espressamente, per l'affidamento diretto in house, la sussistenza delle suddette tre condizioni poste dal diritto comunitario, ma esige il concorso delle seguenti ulteriori condizioni: a) una previa «pubblicità adeguata» e una motivazione della scelta di tale tipo di affidamento da parte dell'ente in base ad un'«analisi di mercato», con successiva trasmissione di una «relazione» dall'ente affidante alle autorità di settore, ove costituite (testo originario dell'art. 23-bis), ovvero all'AGCM (testo vigente dell'art. 23-bis), per un parere preventivo e obbligatorio, ma non vincolante, che deve essere reso entro 60 giorni dalla ricezione; b) la sussistenza di «situazioni che, a causa di peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento» (commi 3 e 4 del testo originario dell'art. 23-bis), ovvero di «situazioni eccezionali che, a causa di peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento» (commi 3 e 4 del testo vigente del medesimo art. 23-bis), «non permettono un efficace ed utile ricorso al mercato». Siffatte ulteriori condizioni, sulle quali si appuntano particolarmente le censure delle ricorrenti, si risolvono in una restrizione delle ipotesi in cui è consentito il ricorso alla gestione in house del servizio e, quindi, della possibilità di derogare

alla regola comunitaria concorrenziale dell'affidamento del servizio stesso mediante gara pubblica. Ciò comporta, evidentemente, un'applicazione più estesa di detta regola comunitaria, quale conseguenza di una precisa scelta del legislatore italiano. Tale scelta, proprio perché reca una disciplina pro concorrenziale più rigorosa rispetto a quanto richiesto dal diritto comunitario, non è da questo imposta – e, dunque, non è costituzionalmente obbligata, ai sensi del primo comma dell'art. 117 Cost., come sostenuto dallo Stato –, ma neppure si pone in contrasto – come sostenuto, all'opposto, dalle ricorrenti – con la citata normativa comunitaria, che, in quanto diretta a favorire l'assetto concorrenziale del mercato, costituisce solo un minimo inderogabile per gli Stati membri. È infatti innegabile l'esistenza di un "margine di apprezzamento" del legislatore nazionale rispetto a principi di tutela, minimi ed indefettibili, stabiliti dall'ordinamento comunitario con riguardo ad un valore ritenuto meritevole di specifica protezione, quale la tutela della concorrenza "nel" mercato e "per" il mercato. Ne deriva, in particolare, che al legislatore italiano non è vietato adottare una disciplina che preveda regole concorrenziali – come sono quelle in tema di gara ad evidenza pubblica per l'affidamento di servizi pubblici – di applicazione più ampia rispetto a quella richiesta dal diritto comunitario. L'identità del "verso" delle discipline interna e comunitaria esclude, pertanto, ogni contrasto od incompatibilità anche per quanto riguarda la indicata terza differenza." (Considerato in diritto, 2., 6., 6.1.)

**(Illegittimità costituzionale + Inammissibilità + Non fondatezza)**

\*\*\*

**Sent. n. 325/2010 (Gallo F.)**

*La nozione di «servizio pubblico locale di rilevanza economica» rimanda a quella, più ampia, di «servizio di interesse economico generale» (SIEG), impiegata nell'ordinamento comunitario*

*Secondo le indicazioni fornite dalla giurisprudenza comunitaria e dalla Commissione europea, per «interesse economico generale» si intende un interesse che attiene a prestazioni dirette a soddisfare i bisogni di una indifferenziata generalità di utenti e, al tempo stesso, si riferisce a prestazioni da rendere nell'esercizio di un'attività economica, cioè di una «qualsiasi attività che consista nell'offrire beni o servizi su un determinato mercato», anche potenziale e, quindi, secondo un metodo economico, finalizzato a raggiungere, entro un determinato lasso di tempo, quantomeno la copertura dei costi.*

*Sulla base di una siffatta ampia nozione comunitaria di interesse economico, gli indici empirici di tale interesse – come lo scopo lucrativo, l'assunzione dei rischi dell'attività, l'incidenza del finanziamento pubblico – possono essere utili solo con riferimento ad un servizio già esistente sul mercato, per accertare se l'attività svolta sia da considerare economica. Nel diverso caso in cui si debba immettere nel mercato un servizio pubblico occorre necessariamente prendere in considerazione la possibilità dell'apertura di un mercato, obiettivamente valutata secondo un giudizio di concreta realizzabilità, a prescindere da ogni soggettiva determinazione dell'ente al riguardo. È vero che il diritto comunitario lascia qualche spazio in materia alla scelta degli Stati membri, riservando loro, sia pure in via di eccezione, il potere di derogare alle regole del Trattato relative alla concorrenza e agli aiuti di Stato, ove tali regole – salvo errori manifesti da parte degli Stati stessi – siano ritenute ostative al perseguimento della speciale missione e delle finalità sociali del servizio. Tuttavia, il potere di deroga presuppone la sussistenza dell'interesse economico del servizio stesso, esercitandosi tale potere proprio nell'ambito dei SIEG, e cioè di servizi che sono, per definizione ed obiettivamente, di «interesse economico» perché idonei ad influenzare un assetto concorrenziale in atto o in fieri.*

Estratti dalla motivazione

“Il quarto tema generale posto dalle questioni promosse, da trattare in via preliminare, attiene all’individuazione della competenza legislativa regionale o statale nella determinazione della rilevanza economica dei SPL. Infatti, una volta accertato che la disciplina delle modalità di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica rientra nell’ambito della competenza legislativa esclusiva dello Stato, resta ancora da verificare se allo Stato compete, in via esclusiva, anche il potere di indicare le condizioni per le quali debba ritenersi sussistente detta «rilevanza economica» oppure se la decisione di attribuire al servizio locale una siffatta qualificazione sia riservata, dal diritto comunitario o comunque dalla Costituzione, alla Regione od all’ente locale.

A tal fine è necessario, innanzitutto, valutare la portata della nozione di «rilevanza economica» nel sistema della normativa statale sui SPL; successivamente, individuare il fondamento costituzionale di tale nozione e, infine, trarre le conclusioni in ordine alla competenza a determinare la sussistenza dell’indicata «rilevanza».

Quanto al primo profilo, va osservato che né il censurato art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008, in entrambe le sue versioni, né l’art. 113 TUEL, nel disciplinare l’affidamento e la gestione dei servizi pubblici locali «di rilevanza economica», forniscono una esplicita definizione di tale «rilevanza». Tuttavia, lo stesso art. 23-bis fornisce all’interprete alcuni elementi utili per giungere a tale definizione, precisando che: a) l’articolo ha come fine (tra l’altro) di favorire la più ampia diffusione dei principi di concorrenza, di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi di tutti «gli operatori economici interessati alla gestione di servizi pubblici di interesse generale in ambito locale» (comma 1); b) la presenza di situazioni tali da non permettere – in relazione alle caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento – «un efficace ed utile ricorso al mercato del servizio», non rende il servizio stesso privo di rilevanza economica, ma ne consente solo l’affidamento della gestione con modalità derogatorie rispetto a quelle ordinarie (comma 3); c) la «rilevanza economica» dei servizi non ha nulla a che vedere con le soglie oltre le quali gli affidamenti dei medesimi servizi «assumono rilevanza» ai fini dell’espressione del parere preventivo che l’AGCM deve rendere in ordine alla scelta dell’ente locale di affidare la gestione di un servizio pubblico «di rilevanza economica» secondo modalità derogatorie rispetto a quelle ordinarie (commi 4 e 4-bis, nella versione vigente).

Dall’evidente omologia posta da tale articolo tra «servizi pubblici locali di rilevanza economica» e «servizi pubblici di interesse generale in ambito locale» si desume, innanzitutto, che la nozione di «servizio pubblico locale di rilevanza economica» rimanda a quella, più ampia, di «servizio di interesse economico generale» (SIEG), impiegata nell’ordinamento comunitario e già esaminata al punto 6. Del resto, questa Corte, con la sentenza n. 272 del 2004, aveva già sottolineato l’omologia esistente anche tra la nozione di «rilevanza economica», utilizzata nell’art. 113-bis TUEL (relativo ai servizi pubblici locali «privi di rilevanza economica» e dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla stessa sentenza), e quella comunitaria di «interesse economico generale», interpretata anche dalla Commissione europea nel Libro verde sui servizi di interesse generale del 21 maggio 2003. In particolare, secondo le indicazioni fornite dalla giurisprudenza comunitaria e dalla Commissione europea, per «interesse economico generale» si intende un interesse che attiene a prestazioni dirette a soddisfare i bisogni di una indifferenziata generalità di utenti e, al tempo stesso, si riferisce a prestazioni da rendere nell’esercizio di un’attività economica, cioè di una «qualsiasi attività che consista nell’offrire beni o servizi su un determinato mercato», anche potenziale (sentenza Corte di giustizia UE, 18 giugno 1998, causa C-35/96, Commissione c. Italia, e Libro verde sui servizi di interesse generale del 21 maggio 2003, § 2.3, punto 44) e, quindi, secondo un metodo economico, finalizzato a raggiungere, entro un determinato lasso di tempo, quantomeno la copertura dei costi. Si tratta dunque di una nozione oggettiva di interesse economico, riferita alla possibilità di immettere una specifica attività nel mercato corrispondente, reale o potenziale.

Se si ragiona sulla base di una siffatta ampia nozione comunitaria di interesse economico, è agevole rilevare che gli indici empirici di tale interesse – come lo scopo lucrativo, l’assunzione dei rischi dell’attività, l’incidenza del finanziamento pubblico – talvolta impiegati dalla Corte di giustizia UE (sentenza 22 maggio 2003, C-18/2001, Korhonen e.a.) e richiamati anche da questa Corte (sentenza

n. 272 del 2004) possono essere utili solo con riferimento ad un servizio già esistente sul mercato, per accertare se l'attività svolta sia da considerare economica. Ciò però non significa che l'economicità dell'interesse si debba determinare ex post, esclusivamente in base a tali indici, e cioè a séguito di una scelta discrezionale dell'ente locale competente circa le modalità di gestione del servizio. Al contrario, nel diverso caso in cui si debba immettere nel mercato un servizio pubblico – e, quindi, si debba accertare se e come applicare le regole concorrenziali e concorsuali comunitarie per l'affidamento della sua gestione – occorre necessariamente prendere in considerazione la possibilità dell'apertura di un mercato, obiettivamente valutata secondo un giudizio di concreta realizzabilità, a prescindere da ogni soggettiva determinazione dell'ente al riguardo. È vero che il diritto comunitario lascia qualche spazio in materia alla scelta degli Stati membri, riservando loro, sia pure in via di eccezione, il potere di derogare alle regole del Trattato relative alla concorrenza e agli aiuti di Stato, ove tali regole – salvo errori manifesti da parte degli Stati stessi – siano ritenute ostative al perseguimento della speciale missione e delle finalità sociali del servizio. Tuttavia, il potere di deroga presuppone la sussistenza dell'interesse economico del servizio stesso, esercitandosi tale potere proprio nell'ambito dei SIEG, e cioè di servizi che sono, per definizione ed obiettivamente, di «interesse economico» perché idonei ad influenzare un assetto concorrenziale in atto o in fieri. Analogamente a quanto visto a proposito del diritto comunitario, le disposizioni censurate non fanno esclusivo riferimento ad un servizio locale operante in un mercato già esistente, ma riguardano servizi dotati di mera «rilevanza» economica e, quindi, anche servizi ancora da organizzare e da immettere sul mercato. Infatti, esse, in armonia con l'indicata nozione comunitaria di interesse economico, evidenziano le due seguenti fondamentali caratteristiche della nozione di «rilevanza» economica: a) che l'immissione del servizio possa avvenire in un mercato anche solo potenziale, nel senso che, per l'applicazione dell'art. 23-bis, è condizione sufficiente che il gestore possa immettersi in un mercato ancora non esistente, ma che abbia effettive possibilità di aprirsi e di accogliere, perciò, operatori che agiscano secondo criteri di economicità; b) che l'esercizio dell'attività avvenga con metodo economico, nel senso che essa, considerata nella sua globalità, deve essere svolta in vista quantomeno della copertura, in un determinato periodo di tempo, dei costi mediante i ricavi (di qualsiasi natura questi siano, ivi compresi gli eventuali finanziamenti pubblici). Tale impostazione – consequenziale alla scelta legislativa di promuovere la concorrenza “per” il mercato della gestione dei servizi – emerge nettamente, in particolare, dai commi 3, 4 e 4-bis, dell'art. 23-bis, i quali possono essere interpretati soltanto nel senso che i servizi pubblici locali non cessano di avere «rilevanza economica» per il solo fatto che sia formulabile una prognosi di inefficacia o inutilità del semplice ricorso al mercato, con riferimento agli obiettivi pubblici perseguiti dall'ente locale. Evidentemente, anche per il legislatore nazionale, come per quello comunitario, la rilevanza economica sussiste pure quando, per superare le particolari difficoltà del contesto territoriale di riferimento e garantire prestazioni di qualità anche ad una platea di utenti in qualche modo svantaggiati, non sia sufficiente l'automaticità del mercato, ma sia necessario un pubblico intervento o finanziamento compensativo degli obblighi di servizio pubblico posti a carico del gestore, sempre che sia concretamente possibile creare un «mercato a monte», e cioè un mercato «in cui le imprese contrattano con le autorità pubbliche la fornitura di questi servizi» agli utenti (così – si è visto al punto 6.1. – si esprime la Commissione europea nel citato Libro verde al punto 44). Dall'evidenziata portata oggettiva delle nozioni in esame e dalla indicata sufficienza di un mercato solo potenziale consegue l'erroneità delle interpretazioni volte a dare alle medesime nozioni un carattere meramente soggettivo e, in particolare, di quell'interpretazione – fatta propria da alcune ricorrenti – secondo cui si avrebbe rilevanza economica solo alla duplice condizione che un mercato del servizio sussista effettivamente e che l'ente locale decida a sua discrezione di finanziare il servizio con gli utili ricavati dall'esercizio di impresa in quel mercato.

Quanto al secondo profilo da esaminare, relativo al fondamento costituzionale della legge statale che fissa il contenuto della suddetta nozione oggettiva di «rilevanza economica», va preso atto che detta nozione, al pari di quella omologa di «interesse economico» propria del diritto comunitario, va utilizzata, nell'ambito della disciplina del mercato dei servizi pubblici, quale criterio discretivo per l'applicazione delle norme concorrenziali e concorsuali comunitarie in materia di affidamento della

gestione di tali servizi (come, del resto, esplicitamente affermato dal comma 1 dell'art. 23-bis). Ne deriva che, proprio per tale suo ambito di utilizzazione, la determinazione delle condizioni di rilevanza economica è riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in tema di «tutela della concorrenza», ai sensi del secondo comma, lettera e), dell'art. 117 Cost. Poiché l'ordinamento comunitario esclude che gli Stati membri, ivi compresi gli enti infrastatali, possano soggettivamente e a loro discrezione decidere sulla sussistenza dell'interesse economico del servizio, conseguentemente il legislatore statale si è adeguato a tale principio dell'ordinamento comunitario nel promuovere l'applicazione delle regole concorrenziali e ha escluso che gli enti infrastatali possano soggettivamente e a loro discrezione decidere sulla sussistenza della rilevanza economica del servizio (rilevanza che, come più volte sottolineato, corrisponde per il diritto interno all'interesse economico considerato dal diritto comunitario). (*Considerato in diritto*, 9., 9.1. e 9.2.)

## **LA LIBERA CIRCOLAZIONE DEI SERVIZI**

**Sentenza n. 18/2012 (red. Cassese)**

***L'art. 16 della direttiva CE 12 dicembre 2006, n. 123 (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno), recepita nell'ordinamento italiano con decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno), stabilisce che una deroga al principio della libera circolazione dei servizi può ritenersi necessaria – e dunque ammissibile – solo quando sia giustificata «da ragioni di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di sanità pubblica o di tutela dell'ambiente»***

### Titolo della sentenza

*Commercio - Norme della Regione Sardegna - Disciplina del commercio su aree pubbliche - Cessione dell'attività commerciale per atto tra vivi - Subordinazione al decorso di un triennio dalla data del rilascio del titolo abilitativo - Restrizione lesiva della concorrenza, in carenza di ragioni di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di sanità pubblica o di tutela dell'ambiente, che sole, secondo il diritto comunitario, possono giustificare una deroga al principio della libera circolazione dei servizi - Restrizione al libero esplicarsi dell'attività imprenditoriale lesiva della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza - Illegittimità costituzionale in parte qua - Assorbimento degli ulteriori profili di censura.*

### Estratto dalla motivazione

“L'art. 15-bis, comma 4, della legge della Regione autonoma Sardegna n. 5 del 2006 stabilisce che la cessione dell'attività commerciale su suolo pubblico non può essere effettuata «prima che siano decorsi tre anni dalla data del rilascio del titolo abilitativo all'esercizio dell'attività stessa». Tale norma, imponendo una limitazione temporale alla cessione di attività commerciali, restringe la possibilità di accesso di nuovi operatori, con conseguente violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. («tutela della concorrenza»). La circostanza che la restrizione riguardi il commercio «su aree pubbliche» non modifica questa conclusione. L'esercizio dell'attività è, in ogni caso, consentito solo in base a un titolo abilitativo, il cui rilascio dipende dalla disponibilità di aree specificamente adibite. L'art. 15, comma 1, della legge regionale n. 5 del 2006 prevede, infatti, che il commercio può essere svolto «su posteggi dati in concessione» oppure «su qualsiasi area, negli spazi appositamente definiti da ogni singolo comune, purché in forma itinerante e sui posteggi liberi». Anche in un contesto nel quale il numero complessivo delle autorizzazioni all'esercizio del commercio è condizionato dalla disponibilità di «spazi appositamente definiti», una limitazione temporale alla cessione dell'attività si traduce inevitabilmente in una barriera all'entrata di nuovi operatori. L'art. 16 della direttiva CE 12 dicembre 2006, n. 123 (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno), recepita nell'ordinamento italiano con decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno), stabilisce che una deroga al principio della libera circolazione dei servizi può ritenersi necessaria – e dunque ammissibile – solo quando sia giustificata «da ragioni di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di sanità pubblica o di tutela dell'ambiente». Nessuna di tali ragioni può essere addotta a fondamento della norma impugnata. Come rilevato dalla difesa regionale, l'art. 15-bis, comma 4, della legge regionale n. 5 del 2006 persegue fini di utilità sociale (quali la garanzia della «serietà» dell'esercizio del commercio, la qualità dei servizi resi, la produttività della rete distributiva e la solidità dell'intera filiera produttiva), in quanto mira «ad evitare la spinta all'acquisizione dei titoli abilitativi e all'apertura dell'attività commerciale al solo fine di ricavarne, immediatamente, un profitto attraverso l'alienazione, con l'evidente conseguenza del possibile svuotamento dell'ordinario procedimento amministrativo che deve essere seguito al fine

dell'apertura di un'impresa commerciale (procedimento che prevede la richiesta dell'interessato e la verifica dei suoi requisiti)». Tali fini di utilità sociale – già adeguatamente tutelati, in caso di trasferimento dell'attività, mediante l'accertamento del possesso dei requisiti soggettivi effettuato dall'amministrazione ex art. 15-bis, comma 2, della medesima legge regionale n. 5 del 2006 – non rientrano tra le ragioni di pubblico interesse che, secondo l'art. 16 della direttiva 2006/123/CE, possono giustificare l'imposizione di una restrizione al principio della libera circolazione dei servizi.” (*Considerato in diritto, 3.1. e 3.2*)

**(Illegittimità costituzionale)**

## **LA LIBERA CIRCOLAZIONE DELLE MERCI**

**Sent. n. 66/2013 (red. Morelli)**

***La giurisprudenza della Corte di giustizia conforma in termini di diritto vivente le disposizioni degli articoli da 34 a 36 del TFUE, e ad essa occorre far riferimento agli effetti della loro incidenza, come norme interposte, ai fini dello scrutinio di costituzionalità in relazione al parametro dell'art. 117 Cost.***

***Secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia, la «misura di effetto equivalente» (alle vietate restrizioni quantitative) è costantemente intesa in senso ampio e fatta coincidere con «ogni normativa commerciale degli Stati membri che possa ostacolare, direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari»***

### Titolo della sentenza

*Marchi - Norme della Regione Lazio - Marchio regionale di qualità, destinato a contrassegnare determinati prodotti agricoli ed agroalimentari a fini promozionali della agricoltura e cultura gastronomica del Lazio - Effetto restrittivo sulla circolazione delle merci - Violazione dell'obbligo di osservanza dei vincoli comunitari - Illegittimità costituzionale - Estensione della declaratoria all'intera legge - Assorbimento di ulteriore profilo.*

### Estratto dalla motivazione

“Nella giurisprudenza della Corte di giustizia – che conforma in termini di diritto vivente le disposizioni degli articoli da 34 a 36 del TFUE, ed alla quale occorre far riferimento agli effetti della loro incidenza, come norme interposte, ai fini dello scrutinio di costituzionalità in relazione al parametro dell'art. 117 Cost. (sentenza n. 191 del 2012) – la «misura di effetto equivalente» (alle vietate restrizioni quantitative) è costantemente intesa in senso ampio e fatta coincidere con «ogni normativa commerciale degli Stati membri che possa ostacolare, direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari» (Corte di giustizia, sentenze 6 marzo 2003, in causa C-6/2002, Commissione delle Comunità europee contro Repubblica Francese; 5 novembre 2002, in causa C-325/2000, Commissione delle Comunità europee contro Repubblica federale di Germania; 11 luglio 1974, in causa 8-1974, Dassonville contro Belgio). Orbene, la legge della Regione Lazio qui impugnata – introducendo un marchio «regionale» di qualità destinato a contrassegnare, sulla base di disciplinari, ed in conformità a criteri, dalla stessa stabiliti, determinati prodotti agricoli ed agroalimentari a fini, anche dichiaratamente, promozionali della agricoltura e cultura gastronomica del Lazio – è innegabilmente idonea a indurre il consumatore a preferire prodotti assistiti da siffatto marchio regionale rispetto ad altri similari, di diversa provenienza, e, conseguentemente, a produrre, quantomeno «indirettamente» o «in potenza», gli effetti restrittivi sulla libera circolazione delle merci, che anche al legislatore regionale è inibito perseguire per vincolo comunitario. In contrario, non rilevano né la finalità di tutela del consumatore né il carattere (per altro solo virtuale) di ultraterritorialità del marchio – su cui fa leva la difesa della resistente – poiché, in relazione ad entrambi tali profili, la Regione non indica, e neppure ha, alcun suo titolo competenziale. Quanto al primo profilo, infatti, la tutela del consumatore attiene alla materia del diritto civile, riservata alla competenza esclusiva dello Stato (sentenza n. 191 del 2012, cit.); e, quanto al secondo, non spetta alla Regione Lazio di certificare, come pretende, la “qualità” di prodotti sull'intero territorio nazionale e su quello di altri Stati europei. E ciò a prescindere dalla considerazione che l'istituzione, da parte di un soggetto pubblico, di un marchio in funzione del perseguimento di una politica di qualità non lo esclude dal campo di applicazione della normativa di tutela degli scambi (Corte di giustizia, sentenza 5 novembre 2002, in causa C-325/2000, cit.). In riferimento al precetto dell'art.

117, primo comma, Cost. (sui vincoli, all'esercizio della potestà legislativa di Stato e Regioni, derivanti dall'ordinamento comunitario) la questione è, dunque, fondata.." (*Considerato in diritto*, 4.)

**(Illegittimità costituzionale - in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost.)**

\*\*\*

### **Sentenza n. 191/2012 (red. Morelli)**

*La giurisprudenza della Corte di giustizia conforma le disposizioni del TFUE in termini di diritto vivente, e ad essa occorre far riferimento ai fini della loro incidenza come norme interposte nello scrutinio di costituzionalità*

*Nella giurisprudenza della Corte di giustizia la "misura di effetto equivalente" alle vietate restrizioni quantitative è costantemente intesa in senso ampio e fatta coincidere con "ogni normativa commerciale degli Stati membri che possa ostacolare, direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari"*

*Al legislatore regionale è inibito, per vincolo dell'ordinamento comunitario, di promuovere i prodotti realizzati in ambito regionale, garantendone siffatta origine, poiché in tal modo produce, quantomeno "indirettamente" o "in potenza", effetti restrittivi sulla libera circolazione delle merci*

#### Titolo della sentenza

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

#### Estratto dalla motivazione

“Le disposizioni degli articoli da 34 a 36 del TFUE – che, nel caso in esame, rendono concretamente operativo il parametro dell'art. 117 Cost. – vietano, infatti, agli Stati membri di porre in essere restrizioni quantitative, all'importazione ed alla esportazione, “e qualsiasi misura di effetto equivalente”. Nella giurisprudenza della Corte di giustizia (che conforma quelle disposizioni in termini di diritto vivente, ed alla quale occorre far riferimento ai fini della loro incidenza come norme interposte nello scrutinio di costituzionalità), la “misura di effetto equivalente” (alle vietate restrizioni quantitative) è costantemente intesa in senso ampio e fatta coincidere con “ogni normativa commerciale degli Stati membri che possa ostacolare, direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari” (Corte di giustizia, sentenze 6 marzo 2003, in causa C-6/2002, Commissione delle Comunità europee contro Repubblica Francese; 5 novembre 2002, in causa C-325/2000, Commissione delle Comunità europee contro Repubblica federale di Germania; 11 luglio 1974, in causa 8-1974, Dassonville contro Belgio). Orbene la legge della Regione Lazio in questa sede censurata, mirando a promuovere i prodotti realizzati in ambito regionale, garantendone siffatta origine, produce, quantomeno “indirettamente” o “in potenza”, gli effetti restrittivi sulla libera circolazione delle merci che, anche al legislatore regionale, è inibito di perseguire per vincolo dell'ordinamento comunitario.” (*Considerato in diritto*, 5.)

**(Illegittimità costituzionale)**

### **Sentenza n. 86/2012 (red. Criscuolo)**

***Nella disciplina del mercato comune delle merci, ha rilievo centrale il divieto di restrizioni quantitative degli scambi e di misure di effetto equivalente, concernente sia le importazioni, sia le esportazioni***

***La giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea ha elaborato una nozione ampia di "misura di effetto equivalente", nozione riassunta nel principio secondo cui «ogni normativa commerciale degli Stati membri che possa ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari va considerata come una misura di effetto equivalente a restrizioni quantitative»***

***Il marchio «di origine e di qualità», denominato «Marche Eccellenza Artigiana (MEA)», che, con la chiara indicazione di provenienza territoriale («Marche»), mira a promuovere i prodotti artigianali realizzati in ambito regionale, può produrre effetti restrittivi sulla libera circolazione delle merci tra Stati membri, alla luce della nozione comunitaria di «misura ad effetto equivalente» elaborata dalla Corte di giustizia***

#### Titolo della sentenza

*Artigianato - Norme della Regione Marche - Approvazione, ad opera della Giunta, di disciplinari di produzione che descrivono e definiscono i materiali impiegati, le particolarità delle tecniche produttive, nonché qualunque altro elemento atto a caratterizzare le lavorazioni considerate - Diritto delle imprese artigiane, che svolgono la propria attività secondo i disciplinari, di avvalersi del marchio di origine e qualità denominato "Marche Eccellenza Artigiana (MEA)" - Inosservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea in materia di libera circolazione delle merci, e specificamente del divieto di adottare "misure ad effetto equivalente" - Illegittimità costituzionale - Estensione della declaratoria d'illegittimità costituzionale a tutte le norme che compongono la disposizione - Assorbimento di ulteriori profili.*

#### Estratto dalla motivazione

“Si deve premettere che, come più volte affermato da questa Corte, l’art. 11 Cost., prevedendo che l’Italia «consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia tra le Nazioni», ha permesso di riconoscere alle norme comunitarie efficacia obbligatoria nel nostro ordinamento (ex plurimis: sentenze n. 102 del 2008; n. 349 e 284 del 2007; n. 170 del 1984). Il testo dell’art. 117, primo comma, Cost., introdotto dalla legge costituzionale del 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) – nel disporre che «La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario (...)» – ha ribadito che tali vincoli si impongono al legislatore nazionale (statale, regionale e delle Province autonome). Da tale quadro normativo costituzionale consegue che, con la ratifica dei Trattati comunitari, l’Italia è entrata a far parte di un ordinamento giuridico autonomo e coordinato con quello interno, ed ha trasferito, in base al citato art. 11 Cost., l’esercizio di poteri, anche normativi, nelle materie oggetto dei Trattati medesimi. Le norme dell’Unione europea vincolano in vario modo il legislatore interno, con il solo limite dell’intangibilità dei principi fondamentali dell’ordinamento costituzionale e dei diritti inviolabili dell’uomo, garantiti dalla Costituzione (ex plurimis: sentenze n. 102 del 2008; nn. 349, 348 e 284 del 2007; n. 170 del 1984). Nella fattispecie, che qui interessa, di leggi regionali della cui compatibilità col diritto dell’Unione europea (come interpretato e applicato dalle istituzioni e dagli organi di detta Unione) si dubita, va rilevato che l’inserimento dell’ordinamento italiano in quello comunitario comporta due diverse conseguenze, a seconda che il giudizio in cui si fa valere tale dubbio penda davanti al giudice comune ovvero davanti alla Corte costituzionale a seguito di ricorso proposto in via principale. Nel primo caso, le norme dell’Unione,

se munite di efficacia diretta, impongono al giudice di disapplicare le norme interne statali e regionali, ove le ritenga non compatibili. Nel secondo caso, le medesime norme «rendono concretamente operativo il parametro costituito dall'art. 117, primo comma, Cost. (come chiarito, in generale, dalla sentenza n. 348 del 2007), con conseguente declaratoria d'illegittimità costituzionale delle norme regionali che siano giudicate incompatibili con il diritto comunitario» (sentenza n. 102 del 2008, citata). Alla luce di tali principi, le censure mosse all'art. 21 della legge regionale n. 7 del 2011 devono essere dichiarate ammissibili, perché le norme dell'Unione europea sono state correttamente evocate dal ricorrente nel presente giudizio per il tramite dell'art. 117, primo comma, Cost., quale elemento integrante il parametro di legittimità costituzionale. La questione è, altresì, fondata. Ai sensi dell'art. 34 del TFUE (già art. 28 del TCE), «Sono vietate tra gli Stati membri le restrizioni quantitative all'importazione nonché qualsiasi misura di effetto equivalente». Il successivo art. 35 (già articolo 29 del TCE) dispone che «Sono vietate tra gli Stati membri le restrizioni quantitative all'esportazione e qualsiasi misura di effetto equivalente». L'art. 36 del TFUE (già art. 30 del TCE), infine, stabilisce che «Le disposizioni degli articoli 34 e 35 lasciano impregiudicati i divieti o restrizioni all'importazione, all'esportazione e al transito giustificati da motivi di moralità pubblica, di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di tutela della salute e della vita delle persone e degli animali o di preservazione dei vegetali, di protezione del patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale, o di tutela della proprietà industriale e commerciale. Tuttavia, tali divieti o restrizioni non devono costituire un mezzo di discriminazione arbitraria, né una restrizione dissimulata al commercio tra gli Stati membri». Dalle suddette disposizioni si evince il rilievo centrale che, nella disciplina del mercato comune delle merci, ha il divieto di restrizioni quantitative degli scambi e di misure di effetto equivalente, concernente sia le importazioni, sia le esportazioni. In particolare, la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea ha elaborato una nozione ampia di “misura di effetto equivalente”, nozione riassunta nel principio secondo cui «ogni normativa commerciale degli Stati membri che possa ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari va considerata come una misura di effetto equivalente a restrizioni quantitative» (Corte di giustizia, sentenza 11 luglio 1974, in causa 8/1974, Dassonville contro Belgio). Nel quadro di tale principio, la Corte suddetta ha affermato che la concessione, da parte di uno Stato membro, di un marchio di qualità a prodotti finiti fabbricati in quello Stato, comportava per esso il venir meno agli obblighi derivanti dall'art. 30 del Trattato CE, divenuto, in seguito a modifica, art. 28 CE (Corte di giustizia, sentenza 5 novembre 2002 in causa C-325/2000, Commissione contro Repubblica Federale di Germania). Ad avviso della Corte, la disciplina controversa aveva, quanto meno potenzialmente, effetti restrittivi sulla libera circolazione delle merci fra Stati membri. Infatti una simile disciplina, introdotta al fine di promuovere la commercializzazione dei prodotti agroalimentari realizzati in Germania ed il cui messaggio pubblicitario sottolineava la provenienza tedesca dei prodotti interessati, poteva indurre i consumatori ad acquistare i prodotti recanti il marchio CMA, escludendo i prodotti importati. A conclusioni analoghe la stessa Corte è pervenuta con sentenza 6 marzo 2003 in causa C-6/2002, Commissione delle Comunità europee contro Repubblica Francese, relativa alla protezione giuridica nazionale concessa ad alcuni marchi regionali. Orbene, la norma in questa sede censurata introduce un marchio «di origine e di qualità», denominato «Marche Eccellenza Artigiana (MEA)», che, con la chiara indicazione di provenienza territoriale («Marche»), mira a promuovere i prodotti artigianali realizzati in ambito regionale, garantendone per l'appunto l'origine e la qualità. Quanto meno la possibilità di produrre effetti restrittivi sulla libera circolazione delle merci tra Stati membri è, dunque, innegabile, alla luce della nozione comunitaria di «misura ad effetto equivalente» elaborata dalla Corte di giustizia e dalla giurisprudenza dianzi richiamata. Pertanto, sussiste la denunciata violazione dei vincoli posti dall'ordinamento dell'Unione europea e, per conseguenza, dell'art. 117, primo comma, Cost.” (*Considerato in diritto*, 3. e 4.)

**(Illegittimità costituzionale)**

## **LA LIBERTÀ DI STABILIMENTO**

**Sent. n. 264/2013 (red. Grossi)**

***La discriminazione tra imprese sulla base di un mero elemento di localizzazione territoriale si traduce in una limitazione al libero ingresso di lavoratori o imprese nel bacino lavorativo regionale, in danno dei cittadini dell'Unione europea***

***Divieto per i legislatori regionali di frapporte barriere di carattere protezionistico alla prestazione, nel proprio ambito territoriale, di servizi di carattere imprenditoriale da parte di soggetti ubicati in qualsiasi parte del territorio nazionale nonché, in base ai principi comunitari sulla libertà di prestazione dei servizi, in qualsiasi paese dell'Unione europea***

***La misura protezionistica che venga ad incidere sulla libertà di stabilimento vulnera il parametro costituzionale, che impone l'esercizio della potestà legislativa dello Stato e delle Regioni nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario***

### Titolo della sentenza

*Trasporti - Norme della Regione Molise - Trasporto di persone mediante servizi pubblici non di linea - Istituzione del ruolo dei conducenti di veicoli o natanti - Requisiti richiesti per l'iscrizione - Residenza in un comune compreso nel territorio della Regione da almeno un anno e sede legale dell'impresa nel territorio regionale - Irragionevole discriminazione tra soggetti o imprese, operata sulla base di un mero elemento di localizzazione - Violazione del principio comunitario di libertà di stabilimento - Violazione dell'obbligo di osservanza del diritto comunitario - Illegittimità costituzionale .*

### Estratto dalla motivazione

“Sulla scorta della giurisprudenza costituzionale in materia, risulta evidente che la previsione della necessità – al fine di ottenere l’iscrizione del richiedente in un ruolo che costituisce, a sua volta, requisito indispensabile per il rilascio dei titoli per l’esercizio della specifica attività (art. 4, comma 5, citato) – della residenza (per di più) protratta per un anno (ovvero dell’ubicazione della sede legale) nel territorio regionale determina una palese discriminazione tra soggetti o imprese, operata sulla base di un mero elemento di localizzazione. Tale elemento non trova, in sé, alcuna ragionevole giustificazione in rapporto alla esigenza (chiaramente desumibile dalla natura degli altri numerosi requisiti richiesti, dal medesimo art. 6, per l’iscrizione) di garantire e comprovare, anche a tutela dell’utenza, le specifiche idoneità tecniche e le attitudini morali del soggetto al corretto futuro svolgimento dell’attività in questione. Sicché, la previsione impugnata si traduce in una limitazione al libero ingresso di lavoratori o imprese nel bacino lavorativo regionale, in danno dei cittadini dell’Unione europea, nonché dei cittadini italiani residenti in altre Regioni. Questa Corte (con riferimento a discriminazioni tra imprese sulla base di un mero elemento di localizzazione territoriale) ha ripetutamente sancito «il divieto per i legislatori regionali di frapporte barriere di carattere protezionistico alla prestazione, nel proprio ambito territoriale, di servizi di carattere imprenditoriale da parte di soggetti ubicati in qualsiasi parte del territorio nazionale (nonché, in base ai principi comunitari sulla libertà di prestazione dei servizi, in qualsiasi paese dell’Unione europea)» (sentenze n. 124 del 2010 e n. 391 del 2008). Appare indiscutibile come siffatte considerazioni possano ben estendersi al caso in cui (come nella specie) la misura protezionistica venga ad incidere sulla libertà di stabilimento, così vulnerando l’evocato parametro costituzionale, che impone l’esercizio della potestà legislativa dello Stato e delle Regioni nel rispetto, tra l’altro, dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario. Tra i quali – trattandosi di servizi nel settore

trasporti che non rientrano nell'ambito di applicazione del Titolo V del Trattato CE, essendo quindi soggetti alla direttiva 12 dicembre 2006, n. 2006/123/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno), ai sensi dell'art. 2, paragrafo 2, alinea e lettera d) della medesima direttiva – è espressamente previsto il divieto di subordinare «l'accesso ad una attività di servizi o il suo esercizio sul loro territorio al rispetto dei requisiti seguenti: 1) requisiti discriminatori fondati direttamente o indirettamente sulla cittadinanza o, per quanto riguarda le società, sull'ubicazione della sede legale, in particolare: [...] b) il requisito della residenza sul loro territorio per il prestatore, il suo personale, i detentori di capitale sociale o i membri degli organi di direzione e vigilanza» (art. 14, alinea e numero 1, lettera b, della citata direttiva n. 2006/123/CE).

Risulta palese, dunque, che la previsione impugnata determina un'ingiustificata compressione dell'assetto concorrenziale del mercato degli autoservizi pubblici non di linea e favorisce (per tale sola loro condizione) quei richiedenti già da tempo localizzati nel territorio regionale, con ciò violando anche il principio di parità di trattamento (id est, di non discriminazione: sentenze n. 339 e n. 213 del 2011), sotteso alla previsione dell'art. 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in tema di libertà di stabilimento (sentenze n. 340 e n. 180 del 2010). La conformazione della quale è, altresì, delineata nel punto 65 del Considerando della menzionata direttiva n. 2006/123/CE, secondo cui – poiché «la libertà di stabilimento è basata, in particolare, sul principio della parità di trattamento che non soltanto comporta il divieto di ogni forma di discriminazione fondata sulla cittadinanza, ma anche qualsiasi forma di discriminazione indiretta basata su criteri diversi ma tali da portare di fatto allo stesso risultato» – «L'accesso ad un'attività di servizi o il suo esercizio in uno Stato membro, a titolo principale come a titolo secondario, non dovrebbero quindi essere subordinati a criteri quali il luogo di stabilimento, di residenza, di domicilio o di prestazione principale dell'attività». La norma impugnata, pertanto, deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. (*Considerato in diritto*, 2.2. e 2.3.)

**(Illegittimità costituzionale - in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost.)**

\*\*\*

### **Sent. n. 171/2013 (red. Cartabia)**

***Il rinnovo o la proroga automatica delle concessioni viola l'art. 117, primo comma, Cost., per contrasto con i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario in tema di libertà di stabilimento e di tutela della concorrenza***

#### Titolo della sentenza

*Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Norme della Regione Liguria - Proroga automatica delle concessioni per il demanio marittimo a favore del soggetto già titolare della concessione, senza alcuna determinazione della durata temporale - Disparità di trattamento tra operatori economici in violazione dei principi della concorrenza e della libertà di stabilimento - Illegittimità costituzionale.*

#### Estratto dalla motivazione

“..questa Corte ha ripetutamente affermato in ipotesi del tutto analoghe, il rinnovo o la proroga automatica delle concessioni viola l'art. 117, primo comma, Cost., per contrasto con i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario in tema di libertà di stabilimento e di tutela della concorrenza, determinando altresì una disparità di trattamento tra operatori economici, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), dal momento che coloro che in precedenza non gestivano il demanio marittimo non hanno la possibilità, alla scadenza della concessione, di prendere il posto del vecchio gestore se non nel caso in cui questi non chieda la proroga o la chieda senza un valido programma di investimenti. Al contempo, la disciplina regionale impedisce l'ingresso di altri

potenziali operatori economici nel mercato, ponendo barriere all'ingresso, tali da alterare la concorrenza (sentenze n. 213 del 2011, nn. 340, 233 e 180 del 2010). Queste conclusioni sono, del resto, avvalorate dai rilievi formulati dalla Commissione europea nella sopracitata procedura di infrazione, secondo cui la Repubblica italiana, prevedendo un diritto di preferenza a favore del concessionario uscente nell'ambito della procedura di attribuzione delle concessioni del demanio pubblico marittimo, è venuta meno agli obblighi che le incombono ai sensi dell'art. 49 del TFUE e dell'art. 12 della direttiva 2006/123/CE." (*Considerato in diritto*, 3.)

**(Illegittimità costituzionale - in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost.)**

\*\*\*

### **Sent. n. 171/2013 (red. Cartabia)**

***La procedura di infrazione comunitaria n. 2008/4908, aperta nei confronti dello Stato italiano, nella ricostruzione del quadro normativo in cui si inserisce la disposizione impugnata***

#### Titolo della sentenza

*Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Norme della Regione Liguria - Proroga automatica delle concessioni per il demanio marittimo a favore del soggetto già titolare della concessione, senza alcuna determinazione della durata temporale - Disparità di trattamento tra operatori economici in violazione dei principi della concorrenza e della libertà di stabilimento - Illegittimità costituzionale .*

#### Estratto dalla motivazione

“Per un più agevole esame della questione sottoposta all'esame della Corte è bene procedere ad una sintetica ricostruzione del quadro normativo in cui si inserisce la disposizione impugnata. Il legislatore nazionale ha modificato, con l'art. 1, comma 18, del decreto-legge n. 194 del 2009 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25, le modalità di accesso da parte degli operatori economici alle concessioni relative a beni demaniali marittimi. Tale intervento normativo ha fatto seguito alla procedura d'infrazione comunitaria n. 2008/4908, aperta nei confronti dello Stato italiano per il mancato adeguamento all'art. 12, comma 2, della direttiva n. 2006/123/CE, in base al quale è vietata qualsiasi forma di automatismo che, alla scadenza del rapporto concessorio, possa favorire il precedente concessionario. La Commissione europea, con una lettera di costituzione in mora notificata il 2 febbraio 2009, aveva ritenuto che il dettato dell'art. 37 del codice della navigazione fosse in contrasto con l'art. 43 del Trattato CE (ora art. 49 del Trattato sul funzionamento dell'unione Europea, TFUE) poiché, prevedendo un diritto di preferenza a favore del concessionario uscente nell'ambito della procedura di attribuzione delle concessioni del demanio pubblico marittimo (cosiddetto diritto di insistenza), configurava una restrizione alla libertà di stabilimento e comportava in particolare discriminazioni in base al luogo di stabilimento dell'operatore economico, rendendo estremamente difficile, se non impossibile, l'accesso di qualsiasi altro concorrente alle concessioni in scadenza. Facendo seguito a tali rilievi, il legislatore statale è intervenuto con l'art. 1, comma 18, del decreto-legge n. 194 del 2009, che, per quanto qui rileva, ha disposto la soppressione del secondo periodo del secondo comma dell'art. 37 cod. nav., nella parte in cui accordava una preferenza al concessionario in scadenza. In sede di conversione del decreto-legge n. 194 del 2009 da parte della legge n. 25 del 2010, si è aggiunto un rinvio indiretto (e non previsto nel testo originario del decreto legge) all'articolo 01, comma 2, del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400 (Disposizioni per la determinazione dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, che produceva l'effetto di consentire il rinnovo automatico delle concessioni, di sei anni in sei anni. La

Commissione europea, con una lettera datata 5 maggio 2010, di messa in mora complementare nell'ambito della medesima procedura di infrazione 2008/4908, ha ritenuto che tale rinvio, che stabiliva il rinnovo automatico, di sei anni in sei anni, delle concessioni in scadenza, privasse, nella sostanza, di ogni effetto l'adeguamento ai principi comunitari effettuato con il decreto-legge n. 194 del 2009 e fosse contrario, sia all'articolo 12 della direttiva 2006/123/CE, sia all'articolo 49 del TFUE, che vieta le restrizioni alla libertà di stabilimento. In seguito a questi ulteriori rilievi, l'articolo 11, comma 1, lettera a), della legge 15 dicembre 2011, n. 217 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee – legge comunitaria 2010), ha abrogato il già citato comma 2 dell'articolo 01 del decreto-legge n. 400 del 1993. Lo stesso articolo 11 ha, inoltre, delegato il Governo ad adottare, entro quindici mesi dalla data di entrata in vigore della legge, un decreto legislativo avente ad oggetto la revisione e il riordino della legislazione relativa alle concessioni demaniali marittime. In conseguenza di questi interventi legislativi, la procedura di infrazione è stata chiusa il 27 febbraio 2012.” (*Considerato in diritto*, 2.1., 2.2., 2.3., 2.4., 2.5. e 2.6.)

**(Illegittimità costituzionale)**

\*\*\*

### **Sentenza n. 291/2012 (red. Napolitano)**

*La direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno si pone, in via prioritaria, finalità di massima liberalizzazione delle attività economiche, ma consente 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». I «motivi imperativi di interesse generale» costituiscono una fattispecie concreta i cui contenuti devono essere sottoposti ad un rigoroso vaglio di effettività e di proporzionalità*

*La normativa comunitaria richiede forme di bilanciamento tra liberalizzazione e i motivi imperativi di interesse generale 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*

#### Titolo della sentenza

*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 .*

#### Estratto dalla motivazione

“..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». 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. 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. 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. 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. 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). 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. (*Considerato in diritto*, 2.1., 2.1.1., 2.1.2., 2.1.3., 2.2., 2.2.1. e 2.2.2.)

**(Illegittimità costituzionale)**

### Sentenza n. 114/2012 (red. Tesauro)

***In conformità ai principi di tutela della concorrenza e di apertura al mercato, di derivazione comunitaria, l'attribuzione della concessione di derivazione a scopo idroelettrico deve avvenire tramite «una, nel rispetto della normativa vigente e dei principi fondamentali di tutela della concorrenza, libertà di stabilimento, trasparenza e non discriminazione»***

#### Titolo della sentenza

*Acque - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Pluralità di concessioni di derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico in capo ad un unico titolare - Possibilità di chiedere l'accorpamento - Conseguente determinazione dell'unica scadenza relativa alla concessione più lunga - Effetto di proroga automatica per le concessioni più brevi - Contrasto con la normativa nazionale che, in conformità ai principi comunitari di tutela della concorrenza e di apertura al mercato, stabilisce che l'attribuzione della concessione deve avvenire tramite una gara ad evidenza pubblica, nel rispetto della normativa vigente e dei principi fondamentali di tutela della concorrenza, libertà di stabilimento, trasparenza e non discriminazione - Illegittimità costituzionale .*

#### Estratto dalla motivazione

“Relativamente all’articolo 3, commi 1 e 3, della legge provinciale n. 4 del 2011, il ricorrente assume che, consentendo l’accorpamento di più concessioni di derivazione a scopo idroelettrico e determinando come unica scadenza quella relativa alla concessione più lunga, la norma violerebbe l’art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, perché in contrasto con l’art. 12, comma 1, del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell’energia elettrica), il quale, in conformità ai principi di tutela della concorrenza e di apertura al mercato, di derivazione comunitaria, stabilisce che l’attribuzione della concessione deve avvenire tramite «una gara ad evidenza pubblica, nel rispetto della normativa vigente e dei principi fondamentali di tutela della concorrenza, libertà di stabilimento, trasparenza e non discriminazione». La questione è fondata. Le disposizioni impugnate stabiliscono che, «ai fini di migliorare lo stato di qualità ambientale dei corsi d’acqua interessati, i titolari di due o più concessioni di derivazioni d’acqua a scopo idroelettrico esistenti, relative ad impianti consecutivi, possono richiedere l’accorpamento delle stesse», e, in tal caso, il termine di scadenza delle concessioni corrisponde alla scadenza della concessione accorpata con la durata residua più lunga. La disciplina censurata, indipendentemente dalla finalità espressa, è con evidenza suscettibile di determinare in modo automatico la proroga di una o più delle concessioni di derivazione a scopo idroelettrico accorpate, con il risultato di porsi in aperta violazione, per le concessioni più brevi, con l’art. 12, comma 1, del d.lgs. n. 79 del 1999, il quale, in conformità ai principi di tutela della concorrenza e di apertura al mercato, di libertà di stabilimento, trasparenza e non discriminazione, prevede espressamente la necessità di una gara ad evidenza pubblica.” (*Considerato in diritto*, 5., 5.1. e 5.2.)

**(Illegittimità costituzionale)**

## **LA PESCA DEL TONNO ROSSO**

**Sentenza n. 9 /2013 (red. Carosi)**

***Dal quadro normativo internazionale ed europeo riguardante la conservazione dei tonnidi, emerge che le modalità attuative a livello nazionale sono di natura meramente amministrativa e la discrezionalità dei relativi provvedimenti incontra limiti soltanto nelle specifiche prescrizioni contenute nella disciplina sovranazionale***

### Titolo della sentenza

*Pesca - Decreto del Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali concernente la ripartizione della quota complessiva di cattura del tonno rosso per la campagna di pesca 2012 - Determinazione della quota individuale di pescato assentito a ciascuna delle tonnare fisse della Sardegna e alle imbarcazioni sarde che utilizzano il c.d. sistema di pesca a "Palangaro (LL)" - Ricorso per conflitto di attribuzione proposto dalla Regione Sardegna - Asserita violazione della competenza legislativa primaria e amministrativa della Regione autonoma in materia di pesca nonché, in via subordinata, del principio di leale collaborazione per attrazione in sussidiarietà della funzione amministrativa senza la necessaria cooperazione - Asserita natura regolamentare del decreto impugnato e conseguente violazione della potestà regolamentare regionale - Asserita violazione dell'obbligo di osservanza degli impegni assunti dallo Stato in sede internazionale e comunitaria, sulla specifica materia della pesca del tonno rosso - Insussistenza - Riconducibilità del decreto impugnato alla materia dell'ambiente e dell'ecosistema, appartenente alla competenza legislativa esclusiva dello Stato - Dichiarazione che spettava allo Stato determinare, con decreto del Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali del 3 aprile 2012, la ripartizione della quota complessiva di cattura del tonno rosso per la campagna di pesca 2012.*

### Estratto dalla motivazione

“Ai fini dell’esame del gruppo di censure fondate sulla pretesa violazione di regole internazionali e comunitarie afferenti alla pesca del tonno rosso, è opportuno ricostruire sinteticamente il quadro normativo che disciplina la materia. La Convenzione internazionale per la conservazione dei tonnidi dell’Atlantico è stata adottata a Rio de Janeiro nella Conferenza tenutasi tra il 2 e il 14 maggio 1966. L’Italia vi ha preso parte, procedendo alla sua ratifica con la legge n. 169 del 1997. La Convenzione comprende tutte le acque dell’Oceano Atlantico e dei mari adiacenti (art. 1), ivi compresa la zona interessata al presente conflitto. La realizzazione degli obiettivi in essa previsti è affidata ad una Commissione appositamente costituita, denominata Commissione internazionale per la conservazione dei tonnidi (ICCAT). Questa istituzione formula, tra l’altro, raccomandazioni intese a mantenere le popolazioni di tonnidi e di specie affini che possono essere pescate nella zona della Convenzione a livelli che consentano le catture massime sostenibili per scopi alimentari ed altri fini. La raccomandazione adottata dalla Commissione entra in vigore decorsi sei mesi dalla sua notifica alle parti contraenti ed è vincolante per le parti medesime, che si impegnano ad adottare tutte le misure necessarie a garantire l’applicazione della Convenzione ed a trasmettere alla Commissione ogni due anni – ovvero, ogniqualvolta la stessa ne faccia richiesta – un resoconto di queste misure (art. IX della Convenzione). In ambito comunitario l’Unione, ai sensi dell’art. 3, lettera d), TFUE, ha competenza esclusiva in materia di conservazione delle risorse biologiche del mare nel quadro della politica comune della pesca, mentre l’art. 4, paragrafo 2, lettera d), TFUE attribuisce alla stessa la competenza concorrente con quella degli Stati membri nel settore della pesca, ad esclusione della conservazione delle risorse biologiche del mare. Il combinato di tali disposizioni evidenzia che la conservazione delle risorse ittiche involge interessi ulteriori e sovraordinati a quelli inerenti all’attività di pesca genericamente considerata. Detti interessi

vengono curati attraverso una normativa uniforme, assicurata dal riconoscimento di una competenza esclusiva e dalla conseguente adozione di regolamenti. In questo contesto normativo è stata assunta la decisione del Consiglio n. 238/86 del 9 giugno 1986, relativa all'adesione della Comunità alla Convenzione internazionale per la conservazione dei tonnidi dell'Atlantico, emendata dal protocollo allegato all'atto finale della conferenza dei plenipotenziari degli Stati aderenti alla convenzione firmato a Parigi il 10 luglio 1984. La Corte di giustizia con la sentenza del 25 ottobre 2001, in causa C-120/99, Italia c. Consiglio, si è occupata del regolamento (CE) n. 49/99 del 18 dicembre 1998, il quale stabiliva la quota di cattura del tonno rosso per i Paesi comunitari, Italia compresa, per il 1999, attraverso un rinvio esplicito a raccomandazioni vincolanti dell'ICCAT. In tale sede è stato affermato che l'Unione, con l'adesione alla Convenzione istitutiva dell'ICCAT, «si è surrogata ai diritti ed obblighi degli Stati membri che erano già parte di questa [convenzione]». Ne discende che l'Unione è «pienamente autorizzata a discutere nell'ambito dei negoziati condotti in seno all'ICCAT relativi al contingente comunitario (...) di tutti i parametri pertinenti, comprese le conseguenze degli eccessi di pesca effettuati da taluni, prima della data della sua adesione a detta organizzazione». Conformemente al nuovo assetto dei rapporti tra normative internazionali, comunitarie e degli Stati membri, nell'anno 2006 l'ICCAT ha adottato un piano pluriennale di ricostituzione del tonno rosso nell'Atlantico orientale e nel Mediterraneo, poi modificato nel 2008. Tale piano è stato ulteriormente modificato e approvato nella riunione annuale dell'ICCAT del 2010 mediante la raccomandazione n. 10-04. Al termine dei lavori della 22<sup>a</sup> sessione ordinaria dell'ICCAT, le parti contraenti hanno deciso di confermare, anche per la campagna di pesca 2012, la piena vigenza della raccomandazione n. 10-04, con particolare riferimento alla definizione del totale ammissibile di catture (TAC). Con il regolamento (UE) n. 44/2012 è stato ripartito, tra le flotte degli Stati membri, il TAC del tonno rosso assegnato all'Unione europea per l'anno 2012. In tale contesto alla flotta italiana è stato attribuito un massimale di 1.787,91 tonnellate (Allegato ID), nonché, ai sensi dell'art. 16, paragrafo 4, del regolamento (UE) n. 44/2012, un numero massimo di 12 imbarcazioni autorizzate per la pesca con il sistema a circuizione (Allegato IV, punto 4) e, ai sensi del successivo paragrafo 5 dell'articolo citato, il numero delle tonnare impegnate nella pesca del tonno rosso nell'Atlantico orientale e nel Mediterraneo è stato limitato ad un massimo di 6 (Allegato IV, punto 5). Il piano pluriennale di ricostituzione del tonno rosso adottato dall'ICCAT è stato recepito dall'Unione europea mediante il regolamento (CE) n. 302/2009, con il quale sono stati stabiliti i principi generali per la sua applicazione da parte della Comunità (ora Unione) europea. In particolare, ai sensi dell'art. 4, ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie per assicurare che lo sforzo di pesca delle sue navi da cattura e delle sue tonnare sia commisurato alle quote di pesca di tonno rosso assegnate. A tal fine lo Stato interessato redige un piano di pesca annuale per le navi da cattura e le tonnare praticanti la pesca del tonno rosso, che viene trasmesso entro il 31 gennaio di ogni anno alla Commissione europea. Quest'ultima, a sua volta, comunica detto piano al segretariato dell'ICCAT entro il 1° marzo di ogni anno. Il piano di pesca annuale specifica: a) le navi da cattura di lunghezza superiore ai 24 metri comprese nell'elenco delle navi autorizzate ai sensi dell'art. 14 del regolamento (CE) n. 302/2009 ed i contingenti individuali loro assegnati, nonché il metodo utilizzato per l'assegnazione dei contingenti e la misura intesa ad assicurare il rispetto dei contingenti individuali; b) per le navi da cattura di dimensioni inferiori a 24 metri e per le tonnare, almeno i contingenti assegnati alle organizzazioni di produttori o ai gruppi che praticano la pesca con un sistema analogo. La ripartizione del TAC attribuito all'Italia con il regolamento (UE) n. 44/2012 tra i diversi sistemi di pesca autorizzati, tenendo conto del numero di unità autorizzate per ciascuno di essi al fine dichiarato di conseguire e mantenere adeguati livelli di sostenibilità economica e di redditività, è stata operata con il decreto ministeriale del 3 aprile 2012, impugnato con l'odierno ricorso. Come risulta evidente dalla ricostruzione del quadro normativo internazionale ed europeo riguardante la conservazione dei tonnidi, le modalità attuative a livello nazionale sono di natura meramente amministrativa e la discrezionalità dei relativi provvedimenti incontra limiti soltanto nelle specifiche prescrizioni contenute nella disciplina sovranazionale. Nessuna delle censure della Regione ricorrente è posta con riferimento alle richiamate prescrizioni ed alla ridondanza sulle attribuzioni della Regione stessa.” (*Considerato in diritto*, 7.)

**(Spettanza del potere allo Stato)**

## **LA SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA**

**Sentenza n. 70/2014 (red. Morelli)**

***La disciplina statale dei rifiuti costituisce, anche in attuazione degli obblighi comunitari (sentenza n. 62 del 2008), uno standard di tutela uniforme in materia ambientale che si impone sull'intero territorio nazionale***

***In conformità a quanto previsto dalla disciplina comunitaria, è riservato allo Stato, e per esso ad un apposito decreto ministeriale, la competenza a dettare «la disciplina per la semplificazione amministrativa delle procedure relative ai materiali, ivi incluse le terre e le rocce da scavo, provenienti da cantieri di piccole dimensioni»***

### Titolo della sentenza

*Rifiuti - Norme della Provincia di Trento – Gestione semplificata dei materiali da scavo provenienti da piccoli cantieri – Cessazione della qualifica di rifiuto per effetto della apposita comunicazione all'Agenzia provinciale per la protezione dell'ambiente ed ai Comuni in cui si trovano il sito di scavo e quello di destinazione, prima del trasporto fuori dal cantiere – Deroga alla disciplina dettata dal legislatore statale nella materia della tutela dell'ambiente di sua esclusiva competenza - Illegittimità costituzionale parziale.*

### Estratto dalla motivazione

Le disposizioni oggetto del presente giudizio attengono, infatti, al trattamento dei residui di produzione, che non è riferibile a nessuna competenza propriamente regionale o provinciale – né statutaria, né, desumibile dal combinato disposto degli artt. 117 Cost. e 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) (sentenze n. 127 del 2010, n. 249 e n. 61 del 2009) –, ma si colloca, viceversa, nell'ambito della «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», di competenza esclusiva dello Stato, ai sensi del secondo comma, lettera s), del citato art. 117 Cost. Per cui la disciplina statale dei rifiuti, costituisce anche in attuazione degli obblighi comunitari (sentenza n. 62 del 2008), uno standard di tutela uniforme in materia ambientale che si impone sull'intero territorio nazionale, venendo a funzionare come un limite alla disciplina che Regioni e Province autonome possono dettare in altre materie di loro competenza (ex plurimis, sentenze n. 300 del 2013, n. 127 del 2010, n. 249 del 2009, n. 378 del 2007). In applicazione di tali principi, da ultimo, la citata sentenza n. 300 del 2013 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una disposizione della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia sulla disciplina delle attività estrattive (art. 199 della legge regionale 21 dicembre 2012, n. 26 «Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2012») dettata, al pari di quella provinciale qui impugnata, a fini della semplificazione amministrativa delle procedure relative alle terre e rocce da scavo provenienti da cantieri di piccole dimensioni. [...] È stato, al riguardo, ricordato, nella citata sentenza n. 300 del 2013, che «l'art. 266, comma 7, del d.lgs. n. 152 del 2006 riserva chiaramente allo Stato, e per esso ad un apposito decreto ministeriale, la competenza a dettare «la disciplina per la semplificazione amministrativa delle procedure relative ai materiali, ivi incluse le terre e le rocce da scavo, provenienti da cantieri di piccole dimensioni», senza contemplare, in tale ambito, alcun ruolo residuo – neppure a carattere cedevole – in capo alle Regioni e Province autonome» e che, «A sua volta, l'art. 184-bis del Codice dell'ambiente, relativo al trattamento dei sottoprodotti – a cui la novella legislativa del 2013 riconduce il regime delle terre e delle rocce da scavo, con l'eccezione di quelle che provengono da attività o opere soggette a valutazione d'impatto ambientale o ad autorizzazione integrata ambientale che rimangono disciplinate dal d.m. n. 161 del 2012 – prevede che ben possano essere adottate misure per stabilire criteri qualitativi o quantitativi da soddisfare

affinché specifiche tipologie di sostanze o oggetti siano considerati sottoprodotti e non rifiuti. Ma anche all'adozione di tali criteri può provvedere, in conformità a quanto previsto dalla disciplina comunitaria, solo un decreto ministeriale, senza che residui alcuno spazio per la fonte regionale». (Considerato in diritto, 2.1. e 2.2.)

**(Illegittimità costituzionale)**

\*\*\*

### **Sentenze nn. 164/2012 e 203/2012 (red. Criscuolo)**

***Il principio di semplificazione, ormai da gran tempo radicato nell'ordinamento italiano, è altresì di diretta derivazione comunitaria (Direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno, attuata nell'ordinamento italiano con decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59) e va senza dubbio catalogato nel novero dei principi fondamentali dell'azione amministrativa***

#### Titoli della sentenza

*Procedimento amministrativo - Iniziativa economica - Intrapresa di nuova attività imprenditoriale, commerciale, artigianale o edilizia - Introduzione della disciplina sulla "segnalazione certificata di inizio attività" (SCIA) in luogo di quella sulla "denuncia di inizio attività" (DIA), sia statale che regionale - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Asserita violazione delle competenze regionali residuali nelle materie dell'industria, del commercio e dell'artigianato - Asserita violazione delle competenze regionali statutarie nelle materie artigianato e industria alberghiera, turismo e tutela del paesaggio - Asserita violazione della competenza legislativa statutaria di integrazione e attuazione nella materia industria e commercio - Asserita violazione della competenza regionale in materia urbanistica, piani regolatori per zone di particolare importanza turistica - Asserita violazione, in subordine, del principio di leale collaborazione - Insussistenza - Riconcucibilità della disciplina alla competenza esclusiva statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali - Non fondatezza della questione.*

*Procedimento amministrativo - Iniziativa economica - Intrapresa di nuova attività imprenditoriale, commerciale, artigianale o edilizia - Introduzione della disciplina sulla "segnalazione certificata di inizio attività" (SCIA) in luogo di quella sulla "denuncia di inizio attività" (DIA), sia statale che regionale - Ricorso della Regione Toscana - Asserita violazione della competenza legislativa regionale nella materia del governo del territorio - Asserita violazione delle attribuzioni del Consiglio regionale - Asserita violazione del principio di leale collaborazione - Insussistenza - Riconcucibilità della disciplina alla competenza esclusiva statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali - Non fondatezza delle questioni.*

*Procedimento amministrativo - Iniziativa economica - Intrapresa di nuova attività imprenditoriale, commerciale, artigianale o edilizia - Introduzione della disciplina sulla "segnalazione certificata di inizio attività" (SCIA) in luogo di quella sulla "denuncia di inizio attività" (DIA), sia statale che regionale - Ricorso delle Regioni Liguria ed Emilia Romagna - Asserita violazione delle competenze regionali residuali in materia di commercio, artigianato e turismo e attività produttive in genere - Asserita violazione dei poteri di controllo delle amministrazioni locali rimesse all'autonomia degli enti locali, nonché delle funzioni amministrative dei Comuni - Asserita violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità, e del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Asserita violazione della competenza legislativa regionale nelle materie concorrenti del governo del territorio e della tutela della salute, e delle materie residuali dell'ordinamento degli uffici regionali, artigianato, turismo, commercio - Asserita violazione delle attribuzioni del Consiglio regionale - Asserita violazione del principio di leale collaborazione -*

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

*Procedimento amministrativo - Iniziativa economica - Intrapresa di nuova attività imprenditoriale, commerciale, artigianale o edilizia - Introduzione della disciplina sulla "segnalazione certificata di inizio attività" (SCIA) in luogo di quella sulla "denuncia di inizio attività" (DIA), sia statale che regionale - Ricorso della Regione Puglia - Asserita inconferenza delle autoqualificazioni che riconducono la normativa alla competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza e in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali - Asserita violazione della competenza legislativa regionale nella materia del governo del territorio - Asserita violazione delle attribuzioni del Consiglio regionale - Asserita violazione del principio di leale collaborazione - Insussistenza - Riconducibilità della disciplina alla competenza esclusiva statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali - Non fondatezza delle questioni.*

#### Estratto dalla motivazione

La «segnalazione certificata d’inizio attività» (d’ora in avanti, SCIA) si pone in rapporto di continuità con l’istituto della DIA, che dalla prima è stato sostituito. La DIA («denuncia di inizio attività») fu introdotta nell’ordinamento italiano con l’art. 19 della legge n. 241 del 1990, inserito nel capo IV di detta legge, dedicato alla «Semplificazione dell’azione amministrativa». Successivamente, con l’entrata in vigore del decreto legge 14 marzo 2005, n. 35 (Disposizioni urgenti nell’ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale. Deleghe al Governo per la modifica del codice di procedura civile in materia di processo di cassazione e di arbitrato, nonché per la riforma organica della disciplina delle procedure concorsuali), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80, essa assunse la denominazione di «dichiarazione di inizio attività». Scopo dell’istituto era quello di rendere più semplici le procedure amministrative indicate nella norma, alleggerendo il carico degli adempimenti gravanti sul cittadino. In questo quadro s’iscrive anche la SCIA, del pari finalizzata alla semplificazione dei procedimenti di abilitazione all’esercizio di attività per le quali sia necessario un controllo della pubblica amministrazione. Il principio di semplificazione, ormai da gran tempo radicato nell’ordinamento italiano, è altresì di diretta derivazione comunitaria (Direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno, attuata nell’ordinamento italiano con decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59). Esso, dunque, va senza dubbio catalogato nel novero dei principi fondamentali dell’azione amministrativa (sentenze n. 282 del 2009 e n. 336 del 2005).” (*Considerato in diritto*, 6.)

**(Non fondatezza)**

## **LA TUTELA DEL CONSUMATORE**

**Sentenza n. 11/2014 (red. Napolitano)**

***Il legislatore comunitario, nell'esercizio della propria discrezionalità normativa, ha ritenuto prevalente, rispetto a quella della semplificazione amministrativa dei procedimenti, la finalità di assicurare la tutela della salute dei consumatori di acque minerali***

***La normativa nazionale di recepimento pedissequamente riproduttiva delle previsioni comunitarie contenute nella direttiva 2009/54/CE, detta una disciplina di principio della materia, non modificabile dalla fonte regionale, pena la mancata o incompleta attuazione dell'atto comunitario***

### Titolo della sentenza

*Acque - Norme della Regione Toscana – Attività di utilizzazione dell'acqua minerale naturale e di sorgente – Esercizio assoggettato a segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) anziché ad autorizzazione – Contrasto con la disciplina statale di principio sull'utilizzazione e la commercializzazione delle acque minerali naturali, attuativa di una direttiva comunitaria – Violazione della competenza statale nella materia concorrente in materia di tutela della salute - Violazione dell'obbligo di osservanza dei vincoli comunitari - Illegittimità costituzionale.*

### Estratto dalla motivazione

“La disposizione censurata va pertanto sottoposta allo scrutinio di costituzionalità. Gli artt. 6 e 22 del d.lgs. n. 176 del 2011, nel disciplinare l'utilizzazione e la commercializzazione delle acque minerali naturali in attuazione della direttiva 18 giugno 2009, n. 2009/54/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'utilizzazione e la commercializzazione delle acque minerali naturali), stabiliscono che l'utilizzazione delle acque minerali naturali e l'immissione in commercio delle acque di sorgente siano subordinate ad una previa autorizzazione rilasciata dopo aver accertato la ricorrenza delle condizioni ivi indicate. Questa Corte, nella sentenza n. 244 del 2010, esaminando le censure proposte proprio dalla Regione Toscana avverso tali disposizioni, laddove subordinano lo svolgimento delle attività in parola ad una previa autorizzazione rilasciata dopo l'accertamento della sussistenza delle condizioni ivi indicate, ha affermato che «Il legislatore comunitario, nell'esercizio della propria discrezionalità normativa, ha ritenuto prevalente, rispetto a quella della semplificazione amministrativa dei procedimenti, la finalità di assicurare la tutela della salute dei consumatori di acque minerali. Nell'ordinamento nazionale analoga finalità costituisce un interesse generale, costituzionalmente rilevante, in quanto species del più ampio genus della salute del singolo individuo e della collettività di cui all'art. 32 Cost. e, nel caso di specie, anche pienamente conforme alla regola introdotta dal legislatore comunitario [...]. La normativa nazionale di recepimento, contenuta nel d.lgs. n. 176 del 2011 e censurata dalla Regione Toscana, proprio perché in larga misura pedissequamente riproduttiva delle previsioni comunitarie – sintetiche per definizione quanto ai loro enunciati – contenute nella direttiva 2009/54/CE, detta nella specie una disciplina di principio della materia, comunque non modificabile dalla fonte regionale, pena la mancata o incompleta attuazione dell'atto comunitario». Alla luce di tale pronuncia le censure prospettate, sia con riferimento al primo che al terzo comma dell'art. 117 Cost., risultano fondate. La disposizione regionale impugnata, infatti, subordinando lo svolgimento dell'attività a semplice SCIA, anziché ad autorizzazione, viola un principio fondamentale della materia della tutela della salute, ed inoltre si pone in contrasto la normativa comunitaria”. (*Considerato in diritto*, 3.3.)

**(Illegittimità costituzionale)**

## Sentenza n. 244/2012 (red. Carosi)

*Il legislatore comunitario, nell'esercizio della propria discrezionalità normativa, ha ritenuto prevalente, rispetto a quella della semplificazione amministrativa dei procedimenti, la finalità di assicurare la tutela della salute dei consumatori di acque minerali. Nell'ordinamento nazionale analoga finalità costituisce un interesse generale, costituzionalmente rilevante, in quanto species del più ampio genus della salute del singolo individuo e della collettività di cui all'art. 32 Cost. e, nel caso di specie, anche pienamente conforme alla regola introdotta dal legislatore comunitario*

*Ai sensi dell'art. 288 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) la direttiva vincola di regola lo Stato membro cui è rivolta per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma ed ai mezzi. Dunque, è l'atto di diritto europeo secondario che determina gli obiettivi da perseguire da parte degli Stati membri al fine di realizzare un'armonizzazione della disciplina*

*La normativa contenuta nel d.lgs. n. 176 del 2011, pedissequamente riproduttiva delle previsioni comunitarie contenute nella direttiva 2009/54/CE, detta una disciplina di principio della materia, comunque non modificabile dalla fonte regionale, pena la mancata o incompleta attuazione dell'atto comunitario*

### Titolo della sentenza

*Acque - Utilizzazione e commercio di una sorgente d'acqua minerale naturale ovvero di un'acqua di sorgente - Subordinazione ad autorizzazione regionale da rilasciarsi previo accertamento dei requisiti previsti dal decreto legislativo impugnato - Ricorso della Regione Toscana - Asserita adozione di una disciplina statale di dettaglio, lesiva delle prerogative regionali con riferimento alle materie concorrenti della tutela della salute e dell'alimentazione - Insussistenza - Normativa riproduttiva della disciplina comunitaria - Non fondatezza della questione.*

### Estratto dalla motivazione

“Quel che rileva in questa sede è che la procedura semplificata prevista dalla disciplina regionale non rispetta il principio, indicato dalla direttiva 2009/54/CE, del previo accertamento del rispetto dei criteri prescritti ai fini del rilascio dell'autorizzazione. Peraltro, il vigente regime di liberalizzazione delle attività economiche, introdotto con l'art. 3 («Abrogazione delle indebite restrizioni all'accesso e all'esercizio delle professioni e delle attività economiche») del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e lo sviluppo), convertito dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, e completato dal decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, oltre a riaffermare la competenza statale in tema di disciplina ed utilizzazione di dette procedure semplificate, contiene una disposizione pienamente conforme alle scelte operate dal legislatore nel caso in esame. L'art. 34 del citato d.l. n. 201 del 2011 dispone infatti che «la disciplina delle attività economiche è improntata al principio di libertà di accesso, di organizzazione e di svolgimento, fatte salve le esigenze imperative di interesse generale, costituzionalmente rilevanti e compatibili con l'ordinamento comunitario, che possono giustificare l'introduzione di previ atti amministrativi di assenso o autorizzazione o di controllo, nel rispetto del principio di proporzionalità» (comma 2) e che «l'introduzione di un regime amministrativo volto a sottoporre a previa autorizzazione l'esercizio di un'attività economica deve essere giustificato sulla base dell'esistenza di un interesse generale, costituzionalmente rilevante e compatibile con l'ordinamento comunitario, nel rispetto del principio di proporzionalità» (comma 4). A ben vedere si tratta di una fattispecie astratta pienamente comprensiva di quella venuta all'esame in questa sede. Il legislatore comunitario, nell'esercizio della propria discrezionalità

normativa, ha ritenuto prevalente, rispetto a quella della semplificazione amministrativa dei procedimenti, la finalità di assicurare la tutela della salute dei consumatori di acque minerali. Nell'ordinamento nazionale analoga finalità costituisce un interesse generale, costituzionalmente rilevante, in quanto species del più ampio genus della salute del singolo individuo e della collettività di cui all'art. 32 Cost. e, nel caso di specie, anche pienamente conforme alla regola introdotta dal legislatore comunitario. Peraltro, l'accertamento ai fini del riconoscimento dell'acqua minerale naturale - secondo la formulazione contenuta nella direttiva comunitaria - risulta procedimento distinto e propedeutico a quello richiesto ai fini dell'utilizzazione. Non può infatti ritenersi pleonastico l'inciso «previo accertamento della sua conformità ai criteri di cui all'Allegato I, parte I» contenuto nell'Allegato II (Condizioni di utilizzazione e di commercializzazione delle acque minerali naturali) della direttiva 2009/54/CE. In senso conforme alle richiamate disposizioni comunitarie, il d.lgs. n. 176 del 2011, agli artt. 6 e 7, comma 1, e agli artt. 22 e 23, comma 1, prevede che l'utilizzazione delle acque minerali naturali e l'immissione in commercio delle acque di sorgente siano subordinate ad una previa autorizzazione rilasciata dopo aver accertato la ricorrenza delle condizioni ivi indicate, riprodotte di quelle contenute nella direttiva 2009/54/CE. Sotto quest'ultimo profilo occorre ricordare che, come noto, ai sensi dell'art. 288 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) la direttiva vincola di regola lo Stato membro cui è rivolta per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma ed ai mezzi. Dunque, è l'atto di diritto europeo secondario che determina gli obiettivi da perseguire da parte degli Stati membri al fine di realizzare un'armonizzazione della disciplina. La normativa nazionale di recepimento, contenuta nel d.lgs. n. 176 del 2011 e censurata dalla Regione Toscana, proprio perché in larga misura pedissequamente riprodotte delle previsioni comunitarie - sintetiche per definizione quanto ai loro enunciati - contenute nella direttiva 2009/54/CE, detta nella specie una disciplina di principio della materia, comunque non modificabile dalla fonte regionale, pena la mancata o incompleta attuazione dell'atto comunitario. Poiché tale normativa si pone quale disciplina di principio - senza peraltro modificare il riparto delle funzioni amministrative tra Stato, Regioni ed enti locali in materia, come delineato sia dalle disposizioni della legge 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa) e del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), che da quelle contenute nella legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), in particolare all'art. 118 Cost. - essa non appare in contrasto né con l'art. 117, terzo comma, né con l'art. 118 Cost.» (Considerato in diritto, 2.)

**(Non fondatezza)**

\*\*\*

### **Sentenza n. 75/2012 (red. Tesauro)**

*La “legge comunitaria” vincola il legislatore delegato in primo luogo quanto ai principi contenuti nelle direttive da attuare, poi quanto ai criteri e principi direttivi generali, infine, quanto ai criteri di delega specifici*

*In ossequio alle finalità della direttiva 90/314/CEE, correttamente la legge comunitaria del 1993 ha ritenuto di mantenere espressamente solo il limite risarcitorio per i danni alle cose, che pure la direttiva consentiva di ridurre negozialmente nei limiti della ragionevolezza, e di non richiamare l'analogo limite risarcitorio per i danni alle persone*

*La ratio della delega consisteva in primo luogo nell'attuazione della direttiva e, in ultima analisi, nell'essere conforme alla ratio della stessa direttiva, consistente, fra l'altro, in un trattamento più*

***favorevole alla tutela del consumatore, salva l'opportunità di limitare il risarcimento conformemente alle convenzioni in essa richiamate***

Titolo della sentenza

*Responsabilità civile - Turismo - Viaggi, vacanze e circuiti "tutto compreso", c.d. "pacchetto turistico" - Disciplina delegata adottata in esecuzione della legge comunitaria del 1993, recante attuazione della direttiva n. 90/314/CEE - Inadempimento o cattiva esecuzione delle prestazioni - Obbligazione risarcitoria per i danni alla persona a seguito di sinistro stradale - Misura - Limite di 50.000 franchi-oro previsto dalla convenzione internazionale di Bruxelles relativa al contratto di viaggio (CCV) - Violazione dei criteri della legge delega che prevedeva il riferimento alla disciplina convenzionale (CCV) solo per il risarcimento dei danni diversi dal danno alla persona, e che invece imponeva l'osservanza di pregresse disposizioni di maggior favore per il danno alla persona - Illegittimità costituzionale in parte qua .*

Estratto dalla motivazione

“La legge delega in esame, in quanto “legge comunitaria” diretta all’attuazione di direttive europee, stabilisce anzitutto un insieme di criteri e principi direttivi “generali” valevoli, cioè, per tutti i decreti legislativi da emanare in attuazione delle direttive di cui all’allegato. Inoltre, essa enuncia principi specifici in relazione alle singole materie, in aggiunta a quelli contenuti nelle direttive da attuare. In definitiva, quindi, la “legge comunitaria” vincola il legislatore delegato in primo luogo quanto ai principi contenuti nelle direttive da attuare, poi quanto ai criteri e principi direttivi generali (art. 2), infine, quanto ai criteri di delega specifici, dettati in relazione alla direttiva in esame (art. 24)” [...]

“Nel caso di specie, la delega ha indicato come criteri specifici quello della salvaguardia delle disposizioni più favorevoli dettate in tema di contratto di organizzazione di viaggio dalla legge n. 1084 del 1977 e quello della applicabilità espressa al risarcimento dei danni diversi dal danno alla persona, dei limiti stabiliti dalla legge n. 1084 del 1977 (art. 24, lettera b). L’esegesi di tale disposto deve necessariamente essere conforme alla *ratio* della delega, che consisteva in primo luogo nell’attuazione della direttiva e, in ultima analisi, essere conforme alla *ratio* della stessa direttiva, consistente, fra l’altro, in un trattamento più favorevole alla tutela del consumatore, salva l’opportunità di limitare il risarcimento conformemente alle convenzioni in essa richiamate. Ciò va evidentemente inteso nel senso di adottare il medesimo massimale che il diritto uniforme riservava ai vettori delle prestazioni correlate, in modo da evitare che i venditori o gli organizzatori dei viaggi a pacchetto potessero essere tenuti ad un maggior indennizzo. In questo senso, evidentemente nessun profilo di maggior favore potrebbe essere rinvenuto nella CCV, disciplinando questa anche prestazioni non comprese nei tipi di trasporto di cui alle convenzioni internazionali citate nella direttiva, con la conseguenza che una limitazione di responsabilità meno favorevole rispetto alle prestazioni di viaggio-tipo non era giustificabile, non solo perché non prevista dalla direttiva, quanto perché norma chiaramente meno favorevole rispetto al consumatore danneggiato. Tale conclusione risulta, del resto, avvalorata dal dato testuale della lettera c) del più volte citato art. 14 della legge delega, che richiamava espressamente il limite risarcitorio fissato dalla Convenzione di Bruxelles soltanto con riferimento ai danni diversi dal danno alla persona, rispetto ai quali si circoscriveva l’ambito di discrezionalità del delegato. Una tale esegesi, peraltro, evidenzia proprio la coerenza fra il mancato espresso richiamo ai danni alla persona ed il concorrente criterio di delega orientato a conservare soltanto le norme più favorevoli. In altri termini, poiché la scelta legislativa era orientata nel senso di maggior favore per il viaggiatore, in ossequio alle finalità della direttiva 90/314/CEE, correttamente la legge comunitaria del 1993 ha ritenuto di mantenere espressamente solo il limite risarcitorio per i danni alle cose, che pure la direttiva consentiva di ridurre negozialmente nei limiti della ragionevolezza, e di non richiamare l’analogo limite risarcitorio per i danni alle persone”. (*Considerato in diritto*, 5. e 6.4.)

**(Illegittimità costituzionale)**

## LE BANCHE

Sentenza n. 7/2014 (red. Napolitano)

*La normativa comunitaria garantisce l'indipendenza della Banca d'Italia. Nell'esercizio dei poteri e nell'assolvimento dei compiti e dei doveri loro attribuiti dai trattati e dallo statuto del SEBC e della BCE, né la Banca centrale europea né una banca centrale nazionale né un membro dei rispettivi organi decisionali possono sollecitare o accettare istruzioni dalle istituzioni, dagli organi o dagli organismi dell'Unione, dai governi degli Stati membri né da qualsiasi altro organismo. Le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione nonché i governi degli Stati membri si impegnano a rispettare questo principio e a non cercare di influenzare i membri degli organi decisionali della Banca centrale europea o delle banche centrali nazionali nell'assolvimento dei loro compiti*

*La normativa comunitaria tende ad un rafforzamento dell'indipendenza anche delle autorità nazionali di regolazione. A tal fine, tuttavia, si ritiene sufficiente che sia garantito mediante una previsione esplicita che l'autorità nazionale responsabile della regolazione ex ante del mercato o della risoluzione di controversie tra imprese sia al riparo, nell'esercizio delle sue funzioni, da qualsiasi intervento esterno o pressione politica che possa compromettere la sua imparzialità di giudizio nelle questioni che è chiamata a dirimere.*

### Titolo della sentenza

*Impiego pubblico – Misure per il contenimento della spesa – Previsione per la Banca d'Italia di un particolare meccanismo di adeguamento - Mancata estensione del meccanismo medesimo ai dipendenti dell'AGCOM - Asserita ingiustificata disparità di trattamento tra dipendenti appartenenti ad autorità amministrative indipendenti – Insussistenza – Diversa posizione, in base alla disciplina europea, delle banche centrali nazionali e delle autorità di regolazione dei mercati ex ante e di risoluzione delle controversie tra imprese - Non fondatezza delle questioni.*

### Estratto dalla motivazione

«L'art. 3, comma 3, ora richiamato dispone che «La Banca d'Italia tiene conto, nell'ambito del proprio ordinamento, dei principi di contenimento della spesa per il triennio 2011-2013 contenuti nel presente titolo. A tal fine, qualora non si raggiunga un accordo con le organizzazioni sindacali sulle materie oggetto di contrattazione in tempo utile per dare attuazione ai suddetti principi, la Banca d'Italia provvede sulle materie oggetto del mancato accordo, fino alla successiva eventuale sottoscrizione dell'accordo». La scelta del legislatore di prevedere un meccanismo di adeguamento della Banca d'Italia alla normativa introdotta dal d.l. n. 78 del 2010 corrisponde all'esigenza, imposta dai Trattati relativi alle modalità di funzionamento dell'Unione europea, di consultare preventivamente la Banca centrale europea per ogni modifica che riguardi una banca centrale nazionale. La Banca d'Italia, infatti, è parte integrante del Sistema europeo di banche centrali (SEBC). L'art. 130 del Trattato sul funzionamento dell'Unione prevede che: «Nell'esercizio dei poteri e nell'assolvimento dei compiti e dei doveri loro attribuiti dai trattati e dallo statuto del SEBC e della BCE, né la Banca centrale europea né una banca centrale nazionale né un membro dei rispettivi organi decisionali possono sollecitare o accettare istruzioni dalle istituzioni, dagli organi o dagli organismi dell'Unione, dai governi degli Stati membri né da qualsiasi altro organismo. Le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione nonché i governi degli Stati membri si impegnano a rispettare questo principio e a non cercare di influenzare i membri degli organi decisionali della Banca centrale europea o delle banche centrali nazionali nell'assolvimento dei loro compiti», principio ribadito ed esplicitato anche dall'art. 7 dello statuto del SEBC e della BCE. Inoltre, ai sensi dell'art. 2, paragrafo 1, terzo alinea, della decisione del Consiglio 98/15/CE del 29 giugno

1998 «Le autorità degli Stati membri consultano la BCE su ogni progetto di disposizioni legislative che rientri nelle sue competenze ai sensi del trattato e, in particolare, per quanto riguarda [...] le banche centrali nazionali». Deve riconoscersi che la normativa comunitaria tende ad un rafforzamento dell'indipendenza anche delle autorità nazionali di regolazione. A tal fine, tuttavia, si ritiene sufficiente che sia garantito mediante una previsione esplicita che l'autorità nazionale responsabile della regolazione ex ante del mercato o della risoluzione di controversie tra imprese sia al riparo, nell'esercizio delle sue funzioni, da qualsiasi intervento esterno o pressione politica che possa compromettere la sua imparzialità di giudizio nelle questioni che è chiamata a dirimere. In particolare, per il settore in esame, la direttiva 2002/21/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 marzo 2002, che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica (cosiddetta direttiva quadro), prevede all'undicesimo "considerando" che: «In conformità al principio della separazione delle funzioni di regolamentazione dalle funzioni operative, gli Stati membri sono tenuti a garantire l'indipendenza delle autorità nazionali di regolamentazione in modo da assicurare l'imparzialità delle loro decisioni. Il requisito dell'indipendenza lascia impregiudicata l'autonomia istituzionale e gli obblighi costituzionali degli Stati membri, come pure il principio della neutralità rispetto alla normativa sul regime di proprietà esistente negli Stati membri sancito nell'articolo 295 del trattato. Le autorità nazionali di regolamentazione dovrebbero essere dotate di tutte le risorse necessarie, sul piano del personale, delle competenze e dei mezzi finanziari, per l'assolvimento dei compiti loro assegnati». Si richiede, inoltre, in base al tredicesimo considerando della direttiva n. 2009/140/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 novembre 2009, che siano stabilite preventivamente le norme riguardanti i motivi di licenziamento del responsabile dell'Autorità nazionale di regolazione in modo da dissipare ogni dubbio circa la neutralità di tale ente e la sua impermeabilità ai fattori esterni e che le autorità dispongano di un bilancio proprio che permetta loro di assumere sufficiente personale qualificato. Dall'esame della disciplina europea risulta evidente la differenza che esiste tra le banche centrali nazionali e le autorità di regolazione dei mercati ex ante e di risoluzione delle controversie tra imprese. Pertanto, pur godendo tanto la Banca d'Italia che l'AGCOM di una speciale autonomia organizzativa e funzionale a tutela della loro indipendenza, occorre tuttavia affermare che la Banca d'Italia presenta caratteri del tutto peculiari che la differenziano da ogni altra autorità amministrativa indipendente. In conclusione, il diverso trattamento riservato dall'art. 3, comma 3, del d.l. n. 78 del 2010 alla Banca d'Italia rispetto all'AGCOM è giustificato dall'esigenza imposta dalla disciplina dell'Unione di previa consultazione della Banca centrale europea da parte delle autorità nazionali sui progetti di disposizioni legislative concernenti, tra l'altro, le banche centrali nazionali. Poiché analoga esigenza non viene in rilievo con riferimento alle altre autorità amministrative indipendenti, la disciplina riservata alla Banca d'Italia non può costituire, sotto questo profilo, un utile *tertium comparationis* per una pretesa disparità di trattamento e la prospettata questione di legittimità costituzionale è priva di fondamento in riferimento all'art. 3 Cost.» (*Considerato in diritto*, 5.1.)

**(Non fondatezza)**

## Sentenza n. 52/2010 (red. Quaranta)

*A seguito dell'emanazione del d.lgs. n. 415 del 1996 (Recepimento della direttiva 93/22/CEE del 10 maggio 1993 relativa ai servizi di investimento nel settore dei valori mobiliari e della direttiva 93/6/CEE del 15 marzo 1993 relativa all'adeguatezza patrimoniale delle imprese di investimento e degli enti creditizi) è stato abbandonato il modello pubblicistico di gestione del mercato mobiliare, essendosi optato per un modello privatistico, in conformità ai principi di liberalizzazione dei servizi di investimento in ambito comunitario e del mutuo riconoscimento*

*L'attività di organizzazione e gestione dei mercati non è più riconducibile alla nozione di servizio pubblico, ma costituisce un'attività economica esercitata da un soggetto di diritto privato, che opera «anche senza scopo di lucro»*

*La privatizzazione, stante l'esigenza di tutelare il risparmio e assicurare la stabilità dei mercati finanziari, giustifica l'intervento dello Stato, attraverso un sistema di vigilanza attribuito sia alla Banca d'Italia sia alla Commissione per la società e la borsa (Consob)*

### Titoli della sentenza

*Bilancio e contabilità pubblica - Misure per contenere l'indebitamento - Disciplina a regime dei contratti di finanziamento mediante strumenti finanziari derivati - Individuazione, con regolamento statale, della tipologia dei contratti che Regioni, Province autonome di Trento e di Bolzano ed enti locali territoriali possono stipulare - Ricorso della Regione Calabria - Asserita violazione della competenza concorrente regionale nella materia "coordinamento della finanza pubblica", con esorbitanza dal potere regolamentare statale, nonché del principio di leale collaborazione - Riconducibilità della disposizione denunciata alle materie di competenza esclusiva statale "tutela del risparmio e mercati finanziari" e "ordinamento civile" - Previsione, comunque, di adeguato meccanismo concertativo tra Stato e Regioni - Non fondatezza della questione.*

*Bilancio e contabilità pubblica - Misure per contenere l'indebitamento - Disciplina transitoria dei contratti di finanziamento mediante strumenti finanziari derivati - Divieto di stipulare i contratti per Regioni, Province autonome di Trento e di Bolzano ed enti locali territoriali fino all'entrata in vigore del regolamento statale - Ricorso della Regione Calabria - Asserita violazione della competenza concorrente regionale nella materia "coordinamento della finanza pubblica" - Riconducibilità della disposizione denunciata alle materie di competenza esclusiva statale "tutela del risparmio e mercati finanziari" e "ordinamento civile" - Non fondatezza della questione.*

### Estratto dalla motivazione

“Orbene, come risulta dall'analisi del contenuto delle norme censurate, esse hanno ad oggetto la disciplina dei contratti di finanziamento mediante strumenti finanziari derivati stipulati dalle Regioni, dalle Province autonome di Trento e di Bolzano e dagli enti locali territoriali. Ciò premesso, è necessario procedere all'individuazione, per grandezze decrescenti, degli ambiti in cui le norme si collocano. [...]

Al riguardo, deve rilevarsi come la contrattazione avente ad oggetto i predetti strumenti si collochi nel mercato mobiliare, il quale, come è noto, ha conosciuto negli ultimi decenni una complessa evoluzione normativa caratterizzata dal susseguirsi di una serie rilevante di interventi legislativi.

Sul punto, è sufficiente sottolineare come – a seguito dell'emanazione del decreto legislativo 23 luglio 1996, n. 415 (Recepimento della direttiva 93/22/CEE del 10 maggio 1993 relativa ai servizi di investimento nel settore dei valori mobiliari e della direttiva 93/6/CEE del 15 marzo 1993 relativa all'adeguatezza patrimoniale delle imprese di investimento e degli enti creditizi) – sia stato abbandonato il modello pubblicistico di gestione del mercato mobiliare, essendosi optato per un

modello privatistico, in conformità ai principi di liberalizzazione dei servizi di investimento in ambito comunitario e del mutuo riconoscimento. Le relative regole sono state recepite dal decreto legislativo n. 58 del 1998, il quale, riprendendo sostanzialmente il contenuto dell'art. 46 del citato d.lgs. n. 415 del 1996, ha previsto, tra l'altro, che l'attività di organizzazione e gestione di detto mercato ha carattere di impresa ed è esercitata da una società per azioni (cosiddetta società di gestione), anche senza scopo di lucro (art. 61, comma 1), nel rispetto della disciplina posta dal «regolamento del mercato», deliberato dall'assemblea ordinaria o dal consiglio di sorveglianza della medesima società (art. 62, comma 1). Lo stesso decreto, successivamente modificato, definisce il «mercato regolamentato» come il «sistema multilaterale che consente o facilita l'incontro, al suo interno, e in base a regole non discrezionali, di interessi multipli di acquisto e di vendita di terzi relativi a strumenti finanziari, ammessi alla negoziazione conformemente alle regole del mercato stesso in modo da dare luogo a contratti (...)» (art. 1, comma 1, lettera w). Sulla base della predetta evoluzione normativa, dunque, l'attività di organizzazione e gestione dei mercati non è più riconducibile alla nozione di servizio pubblico, ma costituisce un'attività economica esercitata da un soggetto di diritto privato, che opera «anche senza scopo di lucro». La permanenza di rilevanti interessi pubblici – connessi soprattutto all'esigenza di tutelare il risparmio (art. 47 Cost.) e assicurare la stabilità dei mercati finanziari – giustifica, tuttavia, pure a seguito della suindicata privatizzazione, l'intervento dello Stato che, nella specie, si sostanzia nella predisposizione di un penetrante sistema di vigilanza attribuito sia alla Banca d'Italia – per quanto attiene, in particolare, al contenimento del rischio e alla stabilità patrimoniale degli intermediari – sia alla Commissione per la società e la borsa (Consob), relativamente all'attività posta in essere dalla società di gestione (art. 73) e, più in generale, all'attività che si svolge nell'ambito dei mercati regolamentati al fine di assicurare, tra l'altro, la trasparenza, l'ordinato svolgimento delle negoziazioni e la tutela degli investitori (art. 74). [...]

Infine, un terzo ambito materiale che viene in rilievo è rappresentato dal coordinamento della finanza pubblica di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost. La giurisprudenza di questa Corte è ormai costante nel ritenere che norme statali che fissano limiti alla spesa di enti pubblici regionali sono espressione della finalità di coordinamento finanziario (da ultimo, sentenze numeri 237 e 139 del 2009). Il legislatore statale può, dunque, legittimamente imporre alle Regioni vincoli alla spesa corrente per assicurare l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari (sentenza n. 237 del 2009).” (*Considerato in diritto*, 10., 10.1. e 12.3.)

**(Cessazione+Inammissibilità+Non fondatezza)**

\*\*\*

### **Ordinanza n. 254/2008 (red. Napolitano)**

***La disciplina della capitalizzazione periodica degli interessi trova la sua giustificazione nell'esigenza di uniformazione della legislazione interna a quella vigente nei principali Stati dell'Unione europea per i quali la disciplina prevista in materia di anatocismo per il sistema bancario o, più in generale, per le attività di natura commerciale (o in cui una delle parti fosse un istituto di credito) è diversa da quella prevista nei rapporti di diritto civile***

#### Titolo dell'ordinanza

*Banca e Istituti di credito - Anatocismo bancario - Attribuzione al CICR del potere di stabilire modalità e criteri per la produzione di interessi sugli interessi maturati nelle operazioni poste in essere nell'esercizio dell'attività bancaria - Denunciato eccesso di delega e lamentata violazione dei principi di uguaglianza e ragionevolezza - Esclusione - Manifesta infondatezza della questione*

#### Estratto dalla motivazione

“..che, infatti, a prescindere dal fatto che i vizi denunciati dal rimettente non appaiono essere frutto della disposizione censurata – la quale si limita a rinviare ad altra fonte, dettando la necessaria condizione di reciprocità, la disciplina della capitalizzazione periodica degli interessi – derivando essi, semmai, da un'esistente disparità di fatto fra la posizione contrattuale degli istituti che esercitano professionalmente l'attività creditizia e quella dei loro correntisti, va osservato che, quanto alla introdotta deroga al regime ordinario fissato dall'art. 1283 del codice civile, essa trova la sua giustificazione, come indicato nella citata sentenza n. 341 del 2007, nell'esigenza di uniformare questo aspetto della legislazione interna a quella vigente nei principali Stati che allora costituivano la Unione europea per i quali «la disciplina prevista in materia di anatocismo per il sistema bancario o, più in generale, per le attività di natura commerciale (o in cui una delle parti fosse un istituto di credito) era diversa da quella prevista nei rapporti di diritto civile».”

**(Manifesta infondatezza)**

\*\*\*

### **Sentenza n. 341/2007 (red. Napolitano)**

*La delega del 1999 per l'adeguamento del T. U. bancario e della disciplina vigente per gli enti creditizi autorizzati in Italia, al contenuto della direttiva comunitaria 89/646/CEE, era volta a disciplinare le ipotesi in cui, con riferimento ad alcuni istituti, vi potevano essere motivi di contrasto o, comunque, di disarmonia tra l'ordinamento italiano e quello comunitario, verificando se potevano ancora individuarsi ostacoli alla piena realizzazione del principio di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi.*

*Rientrava nel processo di adeguamento del diritto allora vigente al contenuto della Direttiva e di coordinamento del T.U. bancario, precisare se l'anatocismo bancario poteva avere ingresso in Italia o se fosse incompatibile con le disposizioni legali di interesse generale allora in vigore*

*L'intervento del legislatore delegato - relativo all'attribuzione al CICR del potere di stabilire modalità e criteri per la produzione di interessi sugli interessi maturati nelle operazioni bancarie, garantendo alla clientela, nelle operazioni in conto corrente, la stessa periodicità nel conteggio degli interessi debitori e creditori - rientra nel perimetro normativo tracciato dal legislatore delegante (legge n. 128 del 1998), il quale aveva posto tra i principi e criteri direttivi del decreto delegato la necessità che il T.U. bancario fosse adeguato al quadro conseguente al recepimento della direttiva comunitaria*

#### Titolo della sentenza

*Banca e istituti di credito - Anatocismo bancario - Attribuzione al CICR del potere di stabilire modalità e criteri per la produzione di interessi sugli interessi maturati nelle operazioni bancarie, garantendo alla clientela, nelle operazioni in conto corrente, la stessa periodicità nel conteggio degli interessi debitori e creditori - Denunciato eccesso di delega, per esorbitanza dai principi dettati dalla legge n. 142 del 1992, come richiamati dalla legge-delega n. 128 del 1998 - Esclusione - Non fondatezza della questione.*

#### Estratto dalla motivazione

“Per ciò che concerne la presente questione, la disposizione legislativa di delega, come detto, è contenuta nell'art. 1, comma 5, della legge n. 128 del 1998, il quale ha previsto che «Il Governo è delegato ad emanare, entro il termine di cui al comma 1, e con le modalità di cui ai commi 2 e 3, disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, e successive modificazioni, nel rispetto dei principi e criteri direttivi e con l'osservanza della procedura indicati

nell'articolo 25 della legge 19 febbraio 1992, n. 142». Tralasciando ciò che si riferisce agli aspetti procedurali, in quanto non contestati dal rimettente, e, comunque, già scrutinati, sotto il profilo della tempestività, dalla sentenza n. 425 del 2000, risulta che oggetto della delega era, dunque, la modifica, mediante integrazioni e correzioni, del d. lgs. n. 385 del 1993, nel rispetto dei principi e criteri direttivi previsti dall'art. 25 della legge n. 142 del 1992. Quest'ultima disposizione conferiva, a sua volta, due distinte deleghe legislative, da esercitarsi in successione cronologica. La prima – prevista dall'art. 25, comma 1 – concerneva l'attuazione della direttiva del Consiglio 89/646/CEE del 15 dicembre 1989, in conformità: a) al principio secondo cui gli enti creditizi potevano prestare in Italia i servizi previsti nell'allegato alla direttiva immediatamente o per il tramite di succursali o filiazioni alle condizioni di cui alla direttiva medesima (sempre che tali attività fossero state autorizzate sulla base di requisiti oggettivi); b) al principio che gli enti suddetti potevano procedere alla pubblicità relativamente ai servizi offerti, alle condizioni previste per le medesime attività dalla disciplina italiana; c) al principio che doveva essere adottata ogni altra disposizione necessaria per adeguare alla direttiva la disciplina vigente per gli enti creditizi autorizzati in Italia. La seconda delega – prevista dall'art. 25, comma 2 – riguardava l'emanazione di un testo unico delle disposizioni attuative della direttiva e di quelle altre necessarie per l'adeguamento normativo alla medesima. Tale adeguamento doveva essere coordinato con le altre disposizioni vigenti nella stessa materia (delega, questa, esercitata con l'emanazione del testo unico bancario di cui al decreto legislativo n. 385 del 1993). La reviviscenza, da parte del legislatore delegante del 1998, del contenuto della legge delega n. 142 del 1992, faceva quindi sì che il legislatore delegato del 1999 avesse come principi e criteri direttivi del suo intervento sul T. U. bancario l'adeguamento della «disciplina vigente per gli enti creditizi autorizzati in Italia» al contenuto della direttiva comunitaria innanzi citata e che i confini di detta azione adeguatrice potessero estendersi, qualora vi fosse la necessità di effettuare un coordinamento, alle «altre disposizioni vigenti nella stessa materia». [...] Occorre, al riguardo, osservare che il recepimento nell'ordinamento italiano della Direttiva 89/646/CEE era già stato effettuato, ai sensi dell'art. 25 dell'originaria legge n. 142 del 1992, con il decreto legislativo n. 481 del 1992. Quindi il significato da attribuire all'espressione, contenuta nell'art. 1, comma 5, lettera e), della legge delega n. 128 del 1998 (deve «essere adottata ogni altra disposizione necessaria per adeguare alla direttiva del Consiglio 89/646/CEE la disciplina vigente per gli enti creditizi autorizzati in Italia»), non poteva che avere una portata più ampia e, in ogni caso, consequenziale rispetto all'avvenuto recepimento: quella cioè di intervenire per disciplinare le ipotesi in cui, con riferimento ad alcuni istituti, vi potevano essere motivi di contrasto o, comunque, di disarmonia tra l'ordinamento italiano e quello comunitario, verificando se potevano ancora individuarsi ostacoli alla piena realizzazione del principio di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi. [...]

L'art. 18 della citata direttiva – posto sotto il Titolo V recante “Disposizioni relative alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi” – disponeva al primo comma che «Gli Stati membri prevedono che le attività figuranti nell'elenco allegato possono essere esercitate nel loro territorio secondo le disposizioni degli articoli 19, 20 e 21, tramite lo stabilimento di una succursale o mediante prestazioni di servizi, da parte di tutti gli enti creditizi autorizzati e controllati dalle autorità competenti di un altro Stato membro, in conformità delle disposizioni della presente direttiva, sempre che tali attività siano coperte dall'autorizzazione» e, al secondo comma che «Gli Stati membri prevedono anche che le attività figuranti nell'elenco allegato possono essere esercitate nel loro territorio, secondo le disposizioni degli articoli 19, 20 e 21, tramite lo stabilimento di una succursale o mediante prestazioni di servizi, da parte di ogni ente finanziario di un altro Stato membro, filiazione di un ente creditizio o filiazione comune di più enti creditizi, il cui statuto legale permetta l'esercizio di tali attività [...] ». [...] Gli enti creditizi di tutti i restanti Stati dell'Unione potevano quindi esercitare in Italia le attività bancarie sia direttamente, sia tramite succursali o filiazioni. Il sedicesimo “considerando” del preambolo prevedeva che «gli Stati membri [dovessero] vigilare affinché non vi [fosse] alcun ostacolo a che le attività ammesse a beneficiare del riconoscimento reciproco [potessero] essere esercitate allo stesso modo che nello Stato membro d'origine, purchè non [fossero] incompatibili con le disposizioni legali di interesse generale in

vigore nello Stato membro ospitante». Poiché tra le attività che, ai sensi della direttiva, beneficiavano «del mutuo riconoscimento» erano previste (punto 1 dell'allegato) la «raccolta di depositi o di altri fondi rimborsabili» e (punto 2 dell'allegato) le «operazioni di prestito», ne derivava che la questione dell'anatocismo bancario assumeva rilievo ai fini della definizione delle regole cui si dovevano attenere in Italia gli enti creditizi degli altri Paesi membri. Nei principali Stati che allora costituivano l'Unione la disciplina prevista in materia di anatocismo per il sistema bancario o, più in generale, per le attività di natura commerciale (o in cui una delle parti fosse un istituto di credito) era diversa da quella prevista nei rapporti di diritto civile. Ad esempio, in Francia, l'art. 1154 *code civil* che, pur non vietandolo in assoluto, poneva forti restrizioni all'anatocismo (limitando, in via generale, all'anno il periodo di riferimento per il consolidamento degli interessi), non si applicava ai conti correnti bancari; in Germania, il § 355 *HGB* (applicabile negli accordi di conto corrente quando uno dei due contraenti era un istituto di credito) derogava il generale divieto di anatocismo previsto dal § 248 *BGB*; nel Regno Unito la *no interest rule* era, nell'ambito del diritto bancario, soverchiata da eccezioni che traevano il fondamento nel principio, di *common law*, di piena libertà delle parti nello stabilire contrattualmente i termini e le condizioni del rapporto obbligatorio; in Spagna, l'art. 317 del *código de comercio*, richiamato dall'art. 1109 del *código civil*, prevedeva per i «negozi commerciali» una disciplina che consentiva per le operazioni realizzate dagli enti creditizi il cosiddetto «anatocismo convenzionale». Analoghe a quelle della Germania e della Francia erano le discipline previste, rispettivamente, in Austria e nel Belgio. [...]

Rientrava, quindi, nel processo di adeguamento del diritto allora vigente al contenuto della Direttiva e di coordinamento del T.U. bancario, precisare se l'anatocismo bancario poteva avere ingresso in Italia o se fosse «incompatibil[e] con le disposizioni legali di interesse generale [allora] in vigore» (sedicesimo “considerando” del preambolo). E, in caso affermativo, dare una risposta al quesito immediatamente collegato con l'anatocismo bancario, cioè l'individuazione del soggetto cui spettava determinare il periodo di tempo in cui la capitalizzazione degli interessi doveva avvenire. Tanto più che proprio allora la Corte di Cassazione, con la sentenza n. 2374 del 1999, dava, dell'art. 1283 cod. civ., una lettura diversa dal passato, che escludeva, per gli enti creditizi, la possibilità di far valere “usi normativi” che valessero a superare il divieto di anatocismo preventivo in esso previsto, affermando «che la previsione contrattuale della capitalizzazione trimestrale degli interessi dovuti dal cliente, in quanto basata su un uso negoziale, ma non su una vera e propria norma consuetudinaria è nulla, in quanto anteriore alla scadenza degli interessi». Non può quindi negarsi, alla luce delle precedenti considerazioni, che la questione relativa alla capitalizzazione degli interessi nell'esercizio del credito bancario, per la quale vi erano nei principali Stati dell'Unione normative divergenti rispetto a quella che in Italia si era consolidata dopo la nuova lettura dell'art. 1283 cod. civ. da parte del giudice di legittimità, nonché, nel caso l'anatocismo bancario fosse stato ritenuto lecito, la relativa periodizzazione, rientravano nell'ambito delle attività di adeguamento che il legislatore delegante aveva demandato al legislatore delegato. [...]

Vi è altresì da considerare che a questa attività di “adeguamento” inducevano anche i più generali principi derivanti dall'ordinamento comunitario. La Corte di giustizia della Comunità (Grande Sezione), nella sentenza che ha pronunciato qualche anno dopo rispetto al periodo di tempo in cui fu esercitata la delega (e cioè il 5 ottobre 2004, causa C-442/02, Caixa Bank France contro il Ministero dell'economia, delle finanze e dell'industria francese), ma che, data la sua natura esegetica, deve ritenersi abbia espresso principi valevoli anche per il periodo precedente alla sua pronuncia, ha affermato che costituisce restrizione alla libertà di stabilimento, e quindi viene a violare l'art. 43 del Trattato, un divieto (come quello che in Francia, impedendo di remunerare i conti di deposito a vista, aveva dato origine alla causa) che costituisce (punto 12) «per le società di Stati membri diversi dalla Repubblica francese un serio ostacolo all'esercizio delle loro attività in Francia tramite filiali, il che pregiudica il loro accesso al mercato [atteso (punto 16) che] è pacifico che la raccolta di depositi presso il pubblico e la concessione di finanziamenti rappresentano le attività di base degli enti creditizi». Ma se una normativa che avesse ristretto il campo di attività degli istituti bancari degli altri Stati dell'Unione si fosse posta in contrasto con la normativa comunitaria, ne sarebbe derivato che per evitare le cosiddette “discriminazioni a rovescio” (che la

sentenza n. 443 del 1994 di questa Corte definisce come «situazioni di disparità in danno dei cittadini di uno Stato membro, o delle sue imprese, come effetto indiretto dell'applicazione del diritto comunitario») tale disciplina doveva estendersi agli enti creditizi nazionali. [...]

Da quanto sopra evidenziato emerge che l'intervento del legislatore delegato, relativo all'introduzione nel d.lgs. n. 383 del 1993 del secondo comma dell'art. 120, rientrava nel perimetro normativo tracciato dal legislatore delegante, il quale aveva posto tra i principi e criteri direttivi del decreto delegato la necessità che il T.U. bancario fosse adeguato al quadro conseguente al recepimento della più volte citata direttiva comunitaria.” (*Considerato in diritto*, 2.3., 2.5., 2.6., 2.7., 2.8. e 2.9.)

**(Non fondatezza)**

\*\*\*

### **Sentenza n. 32/2005 (red. Mezzanotte)**

***I principi e criteri della delega volta a dare attuazione alla direttiva 93/22/CEE del Consiglio del 10 maggio 1993 relativa ai servizi di investimento nel settore dei valori mobiliari, vanno individuati in relazione a quanto previsto nella direttiva con riguardo al regime di diffusione delle informazioni***

#### Titolo della sentenza

*Borsa - disposizioni in materia di intermediazione finanziaria - preclusione assoluta dell'accesso a notizie, informazioni e dati in possesso della consob, in ragione della sua attività di vigilanza - deteriore trattamento dei soggetti sottoposti ai poteri di vigilanza e controllo della consob, rispetto ai pubblici dipendenti e ai professionisti, in relazione all'accesso al fascicolo processuale - asserito eccesso di delega per violazione del principio di diritto comunitario della trasparenza del processo decisionale, nonché asserita violazione del diritto di difesa, dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - non fondatezza della questione*

#### Estratto dalla motivazione

“Il Consiglio di Stato ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, 76 e 97 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 10, del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52), nella parte in cui assoggetta al segreto d'ufficio l'intera documentazione in possesso della Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB) in ragione dell'attività di vigilanza. [...] Da ultimo, il remittente deduce la violazione dell'art. 76 Cost., in riferimento all'art. 1 della legge 6 febbraio 1996, n. 52 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee – legge comunitaria 1994), in base al quale è stato emanato il d.lgs. n. 58 del 1998, che testualmente recita: «ove ricorrano deleghe al Governo per l'emanazione di decreti legislativi recanti le norme occorrenti per dare attuazione alle direttive comunitarie, tra i principi e i criteri generali dovranno essere previsti quelli della piena trasparenza e dell'imparzialità dell'azione amministrativa, al fine di garantire il diritto di accesso alla documentazione e ad una corretta informazione dei cittadini, nonché, nei modi opportuni, i diritti dei consumatori e degli utenti».[...]

Quanto al denunciato vizio di eccesso di delega (art. 76 Cost.), quale si ricaverebbe dal contrasto con l'art. 1, comma 1, della legge n. 52 del 1996, che tra i principi e criteri generali include quello della piena trasparenza e della imparzialità dell'azione amministrativa, la circostanza che la delega in questione è volta a dare attuazione alla direttiva 93/22/CEE del Consiglio del 10 maggio 1993 relativa ai servizi di investimento nel settore dei valori mobiliari impone di riportarsi a quanto in essa previsto con riguardo al regime di diffusione delle informazioni. L'art. 25, primo comma, della

direttiva prescrive l'obbligo del segreto d'ufficio «per tutte le persone che lavorano o hanno lavorato per conto delle autorità competenti, nonché per i revisori o esperti che agiscono per conto delle autorità competenti». A rendere più agevole l'individuazione dell'area coperta da segreto contribuisce il capoverso del medesimo comma, ove si chiarisce che tale obbligo comporta «che le informazioni riservate, ricevute da tali persone nell'esercizio delle funzioni, non possono essere rivelate ad alcuna persona o autorità, se non in forma sommaria o globale e in modo che non possano essere identificate le singole imprese di investimento, salvi i casi disciplinati dal diritto penale». Proprio il riferimento ad una informazione sommaria e/o globale individua un tipo di comunicazione estraneo alla fattispecie della richiesta di accesso al fascicolo relativo a fatti determinati, avendo piuttosto ad oggetto documentazione con valore informativo tendenziale e statistico. Ciò rende palese l'infondatezza della questione. (*Considerato in diritto, 1. e 2.3.*)

**(Non fondatezza)**

## **LE LIBERALIZZAZIONI**

### **Sentenza n. 49/2014 (red. Grossi)**

***La finalità di massima liberalizzazione delle attività economiche (tra queste, la libertà di stabilimento di cui all'art. 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea) consente, comunque, di porre dei limiti all'esercizio della tutela di tali attività, nel caso che questi siano giustificati da motivi imperativi di interesse generale***

#### Titolo della sentenza

*Commercio - Norme della Regione Veneto – Esercizio del commercio in forma itinerante sulle aree demaniali marittime - Previsione che ciascun operatore non può essere titolare di nulla osta in più di un comune – Sopravvenuta abrogazione della disposizione, medio tempore applicata – Necessità di procedere allo scrutinio nel merito della questione - Contrasto con il decreto legislativo attuativo della “direttiva servizi”, secondo cui l'autorizzazione permette al prestatore di accedere all'attività di servizi e di esercitarla su tutto il territorio nazionale, fatte salve eccezioni giustificate da un motivo imperativo di interesse generale – Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriore profilo di censura.*

#### Estratto dalla motivazione

“Come sottolineato, di recente, nelle sentenze n. 245 e n. 98 del 2013, la direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno – seppure si ponga, in via prioritaria, la finalità di massima liberalizzazione delle attività economiche (tra queste, la libertà di stabilimento di cui all'art. 49 [già art. 43] del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea) e preveda, quindi, soprattutto disposizioni tese alla realizzazione di tale scopo – consente, comunque, di porre dei limiti all'esercizio della tutela di tali attività, nel caso che questi siano giustificati da motivi imperativi di interesse generale. E detti limiti sono individuati, in termini generali, dagli artt. 14, 15 e 16 del decreto legislativo n. 59 del 2010, attuativo della citata direttiva (sentenza n. 98 del 2013)”.  
(Considerato in diritto, 5.1.)

**(Illegittimità costituzionale)**

\*\*\*

### **Sentenza n. 245/2013 (red. Grossi)**

***La direttiva n. 2006/123/CE – pur ponendosi, in via prioritaria, finalità di liberalizzazione delle attività economiche – consente, comunque, di porre dei limiti all'esercizio di tali attività, nel caso che questi siano giustificati da motivi imperativi di interesse generale***

#### Titolo della sentenza

*Commercio - Norme della Regione Liguria - Commercio al dettaglio su aree pubbliche - Assegnazione dei posteggi sulle aree pubbliche - Previsione che in attesa dell'adozione dei nuovi criteri recettivi della normativa comunitaria, vengano applicati i criteri regionali previgenti - Contrasto con la previsione del decreto legislativo di attuazione della direttiva comunitaria relativa ai servizi nel mercato interno, che esclude scelte unilaterali del legislatore regionale e prevede lo strumento dell'intesa - Violazione della competenza legislativa esclusiva in materia di tutela della concorrenza - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriore profilo di censura.*

## Estratto dalla motivazione

“Con riferimento alla denunciata violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. (essendo la verifica della conformità della norma impugnata alle regole di competenza interna preliminare al controllo del rispetto dei principi comunitari: sentenze n. 127 e n. 120 del 2010) la questione è fondata.

Come recentemente sottolineato (sentenza n. 98 del 2013), la direttiva n. 2006/123/CE – pur ponendosi, in via prioritaria, finalità di liberalizzazione delle attività economiche (e, tra queste, la libertà di stabilimento di cui all’art. 49 [ex art. 43] del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea) – consente, comunque, di porre dei limiti all’esercizio della tutela di tali attività, nel caso che questi siano giustificati da motivi imperativi di interesse generale (come quelli derivanti dalla scarsità delle risorse naturali, che determina la necessità della selezione tra i diversi candidati), come previsto, in termini generali, dagli artt. 14, 15 e 16 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno). Peraltro, questa Corte ha, contestualmente, rilevato che l’art. 70, comma 5, dello stesso d.lgs. n. 59 del 2010 consente, a sua volta, espressamente di derogare alle regole dettate per tale regime autorizzatorio, proprio nel caso della regolamentazione del commercio al dettaglio su aree pubbliche, prevedendo che, «con intesa in sede di Conferenza unificata, ai sensi dell’articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, anche in deroga al disposto di cui all’articolo 16 del presente decreto, sono individuati, senza discriminazioni basate sulla forma giuridica dell’impresa, i criteri per il rilascio e il rinnovo della concessione dei posteggi per l’esercizio del commercio su aree pubbliche e le disposizioni transitorie da applicare, con le decorrenze previste, anche alle concessioni in essere alla data di entrata in vigore del presente decreto ed a quelle prorogate durante il periodo intercorrente fino all’applicazione di tali disposizioni transitorie».” (*Considerato in diritto*, 3. e 3.1.)

**(Illegittimità costituzionale)**

\*\*\*

### **Sent. n. 187/2013 (red. Mattarella)**

*Le disposizioni che assicurano procedure concorsuali per l’attuazione della progressiva liberalizzazione dei mercati in cui sono ancora presenti barriere all’entrata o altri impedimenti all’ingresso di nuovi operatori economici, sul piano del diritto dell’Unione europea, e dunque anche sul piano dell’ordinamento dello Stato, tendono a tutelare essenzialmente i principi della libera circolazione delle merci, della libertà di stabilimento e della libera prestazione di servizi*

*Nel settore delle tariffe professionali, la previsione di norme che si discostino dal modello definito in ambito europeo viola tanto i valori tutelati dalle norme del Trattato richiamate impedendo o restringendo l’esercizio delle fondamentali libertà comunitarie, quanto le corrispondenti normative statali*

## Titolo della sentenza

*Appalti pubblici - Norme della Provincia di Trento - Lavori pubblici di interesse provinciale - Determinazione dei compensi per attività professionali per i servizi attinenti all’architettura e all’ingegneria - Prevista possibilità per le amministrazioni aggiudicatrici di continuare ad utilizzare, in via transitoria, le tariffe professionali abrogate - Contrasto con la normativa statale di derivazione comunitaria, che persegue la progressiva eliminazione delle tariffe fisse e la liberalizzazione dei mercati - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva nella materia della tutela della concorrenza - Esorbitanza dai limiti posti dallo statuto - Illegittimità costituzionale - Assorbimento degli ulteriori profili di censura.*

## Estratto dalla motivazione

“L’impugnato art. 11, comma 3, della legge provinciale n. 18 del 2012, rinviando alla disciplina sulle tariffe professionali abrogata dalla norma invocata a parametro interposto, ha l’effetto di determinare la perdurante applicazione di disposizioni lesive dei principi di tutela della concorrenza di derivazione comunitaria, violando, in tal modo, l’art. 4 dello statuto di autonomia. Infatti, la norma interposta viene a concretare limiti opponibili anche al legislatore dotato di autonomia speciale, costituendo legittima esplicazione della potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza (sentenza n. 443 del 2007; nonché, *ex plurimis*, le già richiamate sentenze n. 114 del 2011; n. 221 e n. 45 del 2010). Al riguardo, questa Corte – dichiarando non fondate questioni di costituzionalità sollevate in relazione a norme abrogatrici di disposizioni che prevedevano l’obbligatorietà di tariffe fisse o minime, ovvero il divieto di pattuire compensi parametrati al raggiungimento degli obiettivi perseguiti – ha infatti affermato che tali norme tendono a stimolare «una maggiore concorrenzialità nell’ambito delle attività libero-professionali e intellettuali», con particolare riferimento ai costi e alle modalità di determinazione dei compensi (sentenza n. 443 del 2007). Tale conclusione trova conferma nel diritto dell’Unione europea, che ha costantemente imposto processi di revisione delle restrizioni esistenti anche in riferimento alle tariffe fisse. Nello specifico settore delle tariffe professionali, a fortiori in connessione all’ambito materiale dei lavori pubblici, vengono in rilievo tutte le disposizioni che, disciplinando, a vario titolo, la fase procedimentale prodromica alla stipulazione del contratto, si qualificano per la finalità perseguita di assicurare procedure concorsuali di garanzia in modo da attuare la progressiva liberalizzazione dei mercati in cui sono ancora presenti barriere all’entrata o altri impedimenti all’ingresso di nuovi operatori economici (tra le tante, sentenze n. 145 e n. 45 del 2010; n. 401 del 2007). D’altra parte, si tratta di disposizioni che, «sul piano del diritto dell’Unione europea, e dunque anche sul piano dell’ordinamento dello Stato, tendono a tutelare essenzialmente i principi della libera circolazione delle merci, della libertà di stabilimento e della libera prestazione di servizi (articoli da 28 a 32; da 34 a 37; da 45 a 54; da 56 a 66 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea)» (sentenza n. 45 del 2010). La previsione di norme che si discostino dal modello definito in ambito europeo, quindi, «viola tanto i valori tutelati dalle norme del Trattato richiamate impedendo o restringendo l’esercizio delle fondamentali libertà comunitarie, quanto le corrispondenti normative statali adottate nell’esercizio della competenza legislativa esclusiva prevista dall’art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione» (sentenza n. 45 del 2010).  
(Considerato in diritto, 5.1.1.)

**(Illegittimità costituzionale)**

\*\*\*

### **Sent. n. 98/2013 (red. Grossi)**

***Il regime di autorizzazione per l’accesso ad una attività di servizio ed al suo esercizio è giustificato solo da un motivo imperativo di interesse generale (la direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno)***

## Titolo della sentenza

*Commercio - Norme della Regione Lombardia - Criteri per il rilascio e rinnovo delle concessioni dei posteggi per l’esercizio del commercio su aree pubbliche - Previsione di potere di deroga rispetto alla normativa nazionale che stabilisce la durata limitata delle autorizzazioni, ed esclude il rinnovo automatico e vantaggi in favore del prestatore uscente - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela della concorrenza - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriore profilo.*

## Estratto dalla motivazione

«Il ricorrente censura, ancora, l'art. 14 della legge regionale n. 3 del 2012 che, nel disciplinare i criteri per il rilascio e rinnovo delle concessioni dei posteggi per l'esercizio del commercio su aree pubbliche, prevede che «Con intesa in sede di Conferenza unificata, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3), anche in deroga al disposto di cui all'articolo 16 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno), vengono individuati, senza discriminazioni basate sulla forma giuridica dell'impresa, i criteri per il rilascio e il rinnovo della concessione dei posteggi per l'esercizio su aree pubbliche e le disposizioni transitorie da applicare, con le decorrenze previste, anche alle concessioni in essere alla data di entrata in vigore del D.Lgs. 59/2010 ed a quelle prorogate durante il periodo intercorrente fino all'applicazione di tali disposizioni transitorie». Il Governo denuncia la violazione dell'art. 117, primo comma e secondo comma, lettera e), Cost., essendo la previsione del potere di deroga idonea a introdurre criteri potenzialmente restrittivi della concorrenza, in special modo con riferimento alle richiamate norme statali che stabiliscono che le autorizzazioni debbano essere concesse per durata limitata, senza rinnovo automatico e individuazione di vantaggi in favore del prestatore uscente. La questione è fondata. Come questa Corte ha, di recente, affermato (sentenza n. 291 del 2012), la direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno – seppure si ponga, in via prioritaria, finalità di massima liberalizzazione delle attività economiche (tra queste, la libertà di stabilimento di cui all'art. 49 [ex art. 43] del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea) e preveda, quindi, soprattutto disposizioni tese alla realizzazione di tale scopo – consente, comunque, di porre dei limiti all'esercizio della tutela di tali attività, nel caso che questi siano giustificati da motivi imperativi di interesse generale. E tali limiti sono individuati, in termini generali, dagli artt. 14, 15 e 16 del decreto legislativo n. 59 del 2010 (attuativo della citata direttiva). In particolare, l'art. 14 prevede la possibilità di introdurre limitazioni all'esercizio dell'attività economica istituendo o mantenendo regimi autorizzatori «solo se giustificati da motivi di interesse generale, nel rispetto dei principi di non discriminazione, di proporzionalità, nonché delle disposizioni di cui al presente titolo». La stessa disposizione, poi, fissa i requisiti a cui subordinare la sussistenza di tali motivi imperativi (definiti, peraltro, come «ragioni di pubblico interesse»); mentre l'art. 15 indica le condizioni alle quali è subordinato l'accesso e l'esercizio alle attività di servizi, ove sia previsto un regime autorizzatorio. Infine, il successivo art. 16 dispone che le autorità competenti – nel caso in cui il numero delle autorizzazioni disponibili per una determinata attività di servizi sia limitato «per ragioni correlate alla scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche disponibili» – debbano attuare una procedura di selezione tra i potenziali candidati, garantendo «la predeterminazione e la pubblicazione, nelle forme previste dai propri ordinamenti, dei criteri e delle modalità atti ad assicurarne l'imparzialità, cui le stesse devono attenersi» (comma 1), con un titolo che deve essere «rilasciato per una durata limitata e non può essere rinnovato automaticamente, né possono essere accordati vantaggi al prestatore uscente o ad altre persone, ancorché giustificati da particolari legami con il primo» (comma 4). A questo regime autorizzatorio – che, come sottolineato, consente allo Stato di limitare la finalità di massima liberalizzazione, perseguita dalla direttiva servizi e dal decreto legislativo attuativo della stessa, solo ove sussistano motivi imperativi di interesse generale (quali appunto anche quelli derivanti dalla scarsità delle risorse naturali, che determina la necessità della selezione tra i diversi candidati) – l'art. 70, comma 5, dello stesso decreto legislativo n. 59 del 2010 (con una disposizione sostanzialmente identica a quella regionale impugnata) consente, a sua volta, espressamente di derogare, con specifico riferimento al commercio al dettaglio su aree pubbliche, prevedendo che, «Con intesa in sede di Conferenza unificata, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, anche in deroga al disposto di cui all'articolo 16 del presente decreto, sono individuati, senza discriminazioni basate sulla forma giuridica dell'impresa, i criteri per il rilascio e il rinnovo della concessione dei posteggi per l'esercizio del commercio su aree pubbliche e le disposizioni transitorie da applicare,

con le decorrenze previste, anche alle concessioni in essere alla data di entrata in vigore del presente decreto ed a quelle prorogate durante il periodo intercorrente fino all'applicazione di tali disposizioni transitorie». Trattandosi di regolamentazione normativa indiscutibilmente riconducibile alla materia "tutela della concorrenza" (che si attua anche attraverso la previsione e la correlata disciplina delle ipotesi in cui viene eccezionalmente consentito di apporre dei limiti all'esigenza di tendenziale massima liberalizzazione delle attività economiche: sentenza n. 291 del 2012), è alla competenza esclusiva dello Stato che spetta tale regolamentazione, ex art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. [...]Pertanto, l'art. 14 della legge regionale n. 3 del 2012 deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., restando assorbito l'ulteriore profilo, evocato dal ricorrente in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost." (*Considerato in diritto*, 4. e 4.1.)

**(Illegittimità costituzionale)**

\*\*\*

**Sent. n. 65/2013 (red. Napolitano)**

*La sospensione del rilascio di nuovi provvedimenti autorizzatori cristallizzerebbe il mercato nel suo assetto esistente e contrasterebbe anche con gli obiettivi e le previsioni della direttiva 2006/123/CE del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno*

*Il regime di autorizzazione per l'accesso ad una attività di servizio ed al suo esercizio è giustificato solo da un motivo imperativo di interesse generale (la direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno)*

*La sospensione dei procedimenti, limitatamente al rilascio di autorizzazioni relative a grandi strutture di vendita e parchi commerciali nelle more di una riforma organica della materia, stante, in ogni caso, la previsione del termine massimo di un anno di operatività della sospensione stessa, non costituisce un irragionevole limite all'iniziativa economica privata*

*La previsione di un termine finale certo e proporzionato giustifica, sotto il profilo dell'interesse generale, la necessità di sospendere il rilascio di autorizzazioni per le grandi strutture di vendita e per gli esercizi ad esse equiparati*

Titolo della sentenza

*Iniziativa economica - Liberalizzazione delle attività economiche - Vincolo per le Regioni e gli enti locali di adeguamento ai principi stabiliti dal legislatore statale - Previsione che detto adeguamento "costituisce elemento di valutazione della virtuosità" produttivo di conseguenze finanziarie - Ricorsi della Regione Toscana e della Regione Veneto - Asserita violazione delle competenze legislative e amministrative delle Regioni - Asserita violazione delle competenze regionali in materia di attuazione del diritto europeo - Asserita violazione del principio di leale collaborazione - Insussistenza - Non fondatezza delle questioni.*

## Estratto dalla motivazione

“...la sospensione del rilascio di nuovi provvedimenti autorizzatori cristallizzerebbe il mercato nel suo assetto esistente e contrasterebbe anche con gli obiettivi e le previsioni della direttiva 2006/123/CE del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno. In particolare, contrasterebbe con l’art. 9, par. 1, della direttiva citata, recepita nell’ordinamento italiano con decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno), la quale dispone che: «gli Stati membri possono subordinare l’accesso ad una attività di servizio e il suo esercizio ad un regime di autorizzazione soltanto se la necessità di un regime di autorizzazione è giustificata da un motivo imperativo di interesse generale e se l’obiettivo perseguito non può essere conseguito tramite una misura meno restrittiva». Come si è detto, la norma impugnata ha sospeso, nelle more dell’approvazione della nuova disciplina regionale in materia di commercio al dettaglio su area privata e, comunque, entro e non oltre il termine di un anno dall’entrata in vigore della legge, i procedimenti amministrativi, per il rilascio di autorizzazioni commerciali, relativi a grandi strutture di vendita e parchi commerciali, ivi compresi i procedimenti pendenti alla data di entrata in vigore della legge in questione, fatta eccezione per le ipotesi di trasferimento di sede e di modificazione delle autorizzazioni rilasciate. La nuova normativa regionale di riforma del commercio al dettaglio è stata successivamente approvata con la legge reg. n. 50 del 2012 e la norma impugnata è stata abrogata dall’art. 30, comma 1, lettera f), della legge citata. Occorre, quindi, valutare, nel concreto, se tale normativa risponda ai requisiti che, alla luce del contenuto della direttiva, giustificano la sospensione, per il limite massimo di un anno, del rilascio di nuove autorizzazioni commerciali per le grandi strutture di vendita e per i parchi commerciali. Questa Corte ha già ritenuto infondata la questione di legittimità costituzionale di una disposizione regionale con la quale venivano sospesi i procedimenti per il rilascio di nuove autorizzazioni per l’apertura di grandi strutture di vendita fino alla conclusione dei procedimenti di pianificazione territoriale previsti dalla medesima legge regionale allora impugnata (sentenza n. 176 del 2004). In tale occasione si è ritenuto che la presenza di un termine finale certo entro il quale veniva a cessare il periodo di sospensione rendeva non irragionevole il limite all’iniziativa economica privata per la salvaguardia di un bene di rilievo costituzionale (in quel caso il governo del territorio). Orbene, nel caso in esame la sospensione dei procedimenti autorizzatori è funzionalmente e temporalmente collegata all’esigenza di adeguare la normativa regionale ai principi dettati dal legislatore statale con le riforme di liberalizzazione succedutesi in un arco temporale molto limitato. L’adozione di una misura meno restrittiva avrebbe potuto determinare il rischio di autorizzare grandi strutture di vendita, in contrasto con le successive misure che sarebbero state approvate. Deve sottolinearsi, d’altra parte, che la norma impugnata ha ad oggetto i soli procedimenti relativi alle grandi strutture di vendita, ovvero quei procedimenti autorizzatori che, in relazione alla particolare tipologia di esercizi commerciali di grandi dimensioni, vedono coinvolti in modo più rilevante anche altri interessi quali quelli urbanistici, edilizi, di impatto sulla viabilità e, in alcuni casi, anche ambientali. Ne consegue che la sospensione dei procedimenti, limitatamente al rilascio di autorizzazioni relative a grandi strutture di vendita e parchi commerciali nelle more di una riforma organica della materia, stante, in ogni caso, la previsione del termine massimo di un anno di operatività della sospensione stessa, non costituisce un irragionevole limite all’iniziativa economica privata. In definitiva, l’art. 4 della legge reg. n. 30 del 2012 non viola né l’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. per il motivo già precisato, né l’art. 117, primo comma, Cost., perché la previsione di un termine finale certo e proporzionato giustifica, sotto il profilo dell’interesse generale, la necessità di sospendere il rilascio di autorizzazioni per le grandi strutture di vendita e per gli esercizi ad esse equiparati.” (*Considerato in diritto*, 3.2.)

**(Non fondatezza)**

## Sent. n. 8/2013 (red. Cartabia)

### ***Le politiche economiche di liberalizzazione sono funzionali al rispetto delle condizioni dettate dal Patto europeo di stabilità e crescita***

#### Titolo della sentenza

*Iniziativa economica - Liberalizzazione delle attività economiche - Vincolo per le Regioni e gli enti locali di adeguamento ai principi stabiliti dal legislatore statale - Previsione che detto adeguamento "costituisce elemento di valutazione della virtuosità" produttivo di conseguenze finanziarie - Ricorsi della Regione Toscana e della Regione Veneto - Asserita violazione delle competenze legislative e amministrative delle Regioni - Asserita violazione delle competenze regionali in materia di attuazione del diritto europeo - Asserita violazione del principio di leale collaborazione - Insussistenza - Non fondatezza delle questioni.*

#### Estratto dalla motivazione

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

*(Considerato in diritto, 5.2.)*

**(Non fondatezza)**

## Sentenza n. 291/2012 (red. Napolitano)

***La direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno si pone, in via prioritaria, finalità di massima liberalizzazione delle attività economiche, ma consente 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»***

***I «motivi imperativi di interesse generale» costituiscono una fattispecie concreta i cui contenuti devono essere sottoposti ad un rigoroso vaglio di effettività e di proporzionalità***

***La normativa comunitaria richiede forme di bilanciamento tra liberalizzazione e i motivi imperativi di interesse generale***

### Titolo della sentenza

*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 .*

### Estratto dalla motivazione

“..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». 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. 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. 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. 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. 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). 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. (*Considerato in diritto*, 2.1., 2.1.1., 2.1.2., 2.1.3., 2.2., 2.2.1. e 2.2.2.)

**(Illegittimità costituzionale)**

\*\*\*

### **Sent. n. 200/2012 (red. Cartabia)**

***La concorrenza ha un contenuto complesso in quanto ricomprende non solo l'insieme delle misure antitrust, ma anche azioni di liberalizzazione, che mirano ad assicurare e a promuovere la concorrenza "nel mercato" e "per il mercato", secondo gli sviluppi ormai consolidati nell'ordinamento europeo e internazionale***

#### Titolo della sentenza

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

### Estratto dalla motivazione

“...appare corretto inquadrare il principio della liberalizzazione delle attività economiche nell’ambito della competenza statale in tema di «tutela della concorrenza». Quest’ultimo concetto, la concorrenza, ha un contenuto complesso in quanto ricomprende non solo l’insieme delle misure antitrust, ma anche azioni di liberalizzazione, che mirano ad assicurare e a promuovere la concorrenza “nel mercato” e “per il mercato”, secondo gli sviluppi ormai consolidati nell’ordinamento europeo e internazionale e più volte ribaditi dalla giurisprudenza di questa Corte (ex multis, sentenze n. 45 e n. 270 del 2010, n. 160 del 2009, n. 430 e n. 401 del 2007)”.  
(*Considerato in diritto*, 7.4.)

**(Non fondatezza)**

## **LE PARTECIPAZIONI AZIONARIE**

**Sent. n. 94/2013 (red. Tesauro)**

***L'esigenza di evitare la partecipazione azionaria di una società operante in un mercato in una diversa società attiva nel mercato contiguo o a valle, è un'ipotesi focalizzata espressamente dalla Commissione europea nelle Linee direttive sull'applicabilità dell'art. 101 TFUE alle intese orizzontali: Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea C11/01 del 14 gennaio 2011)***

### Titolo della sentenza

*Lavori pubblici - Società organismo attestazione (SOA) - Previsione che lo statuto delle SOA prescriva come oggetto sociale esclusivo lo svolgimento dell'attività di attestazione dell'esistenza dei requisiti per l'affidamento dell'esecuzione dei lavori pubblici - Conseguenti divieto per un medesimo soggetto di svolgere contemporaneamente attività di organismo di certificazione e di SOA e divieto per un organismo di certificazione di avere partecipazioni azionarie in una SOA - Asserita irragionevolezza e violazione del principio della libertà di iniziativa economica - Asserita disparità di trattamento tra gli operatori economici - Insussistenza - Esercizio di una funzione di natura pubblica che giustifica limitazioni a garanzia di neutralità e imparzialità - Non fondatezza della questione.*

### Estratto dalla motivazione

“L'esigenza di garantire gli assetti concorrenziali dei mercati richiede l'eliminazione di ogni possibile contesto o pratica facilitante la collusione o anche la semplice confusione di interessi; ed in tali ipotesi rientra sicuramente anche la partecipazione azionaria di una società operante in un mercato in una diversa società attiva nel mercato contiguo o a valle. Tale partecipazione può almeno favorire quello scambio di informazioni tra operatori dello stesso mercato o di mercati contigui che si trova spesso alla base di condotte anticoncorrenziali in funzione della fonte, del tasso di elaborazione, del vantaggio per gli operatori e per gli utenti e che pertanto può di per sé costituire un cartello illecito, per il suo oggetto o per i suoi effetti (la Commissione europea è giunta a focalizzare espressamente questa ipotesi nelle Linee direttive sull'applicabilità dell'art. 101 TFUE alle intese orizzontali: Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea C11/01 del 14 gennaio 2011)”.  
(Considerato in diritto, 7.3.)

**(Non fondatezza)**

## LE SOCIETÀ IN HOUSE

Sentenza n. 50/2013 (red. Silvestri)

***Sulla gestione in house dei servizi, l'impostazione della Corte di giustizia dell'Unione europea è costantemente richiamata e applicata dalla giurisprudenza della Corte costituzionale***

***Allo scopo di evitare che l'affidamento diretto a soggetti in house si risolva in una violazione dei principi del libero mercato e quindi delle regole concorrenziali, che impongono sia garantito il pari trattamento tra imprese pubbliche e private, è possibile non osservare le regole della concorrenza a due condizioni. La prima è che l'ente pubblico svolga sulla società in house un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi; la seconda è che il soggetto affidatario realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente pubblico***

### Titolo della sentenza

*Servizi pubblici locali - Norme della Regione Abruzzo - Servizio idrico integrato - "Controllo analogo" svolto dall'ERSI (ente regionale per il servizio idrico) sui gestori in house - Previsione che debba essere esercitato attraverso parere (solo) obbligatorio sugli atti fondamentali del soggetto gestore e nel rispetto della sua autonomia gestionale - Mancata previsione di un controllo effettivo e strutturale - Contrasto con il diritto dell'Unione europea, che consente l'affidamento in house solo in via eccezionale e a condizione che l'autorità pubblica concedente abbia una "possibilità di influenza determinante" - Ius superveniens abrogativo delle modalità di controllo censurate - Possibilità di applicazione medio tempore - Illegittimità costituzionale nel testo vigente prima della abrogazione - Assorbimento delle ulteriori censure.*

### Estratto dalla motivazione

“La Corte di giustizia dell'Unione europea ha riconosciuto che rientra nel potere organizzativo delle autorità pubbliche degli Stati membri “autoprodurre” beni, servizi o lavori, mediante il ricorso a soggetti che, ancorché giuridicamente distinti dall'ente conferente, siano legati a quest'ultimo da una “relazione organica” (cosiddetto affidamento in house). Allo scopo di evitare che l'affidamento diretto a soggetti in house si risolva in una violazione dei principi del libero mercato e quindi delle regole concorrenziali, che impongono sia garantito il pari trattamento tra imprese pubbliche e private, la stessa Corte ha affermato che è possibile non osservare le regole della concorrenza a due condizioni. La prima è che l'ente pubblico svolga sulla società in house un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi; la seconda è che il soggetto affidatario realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente pubblico (sentenza 18 novembre 1999, in causa C-107/98, Teckal). Tale impostazione è costantemente richiamata dalla giurisprudenza di questa Corte (*ex plurimis*, sentenza n. 439 del 2008).”

La norma regionale impugnata prevede che il controllo analogo sia esercitato – dall'ERSI ovvero dal Commissario unico straordinario (CUS) – sugli affidatari in house del servizio idrico integrato «nel rispetto dell'autonomia gestionale del soggetto gestore», attraverso «parere obbligatorio» sugli atti fondamentali di quest'ultimo. La norma regionale impugnata prevede che il controllo analogo sia esercitato – dall'ERSI ovvero dal Commissario unico straordinario (CUS) – sugli affidatari in house del servizio idrico integrato «nel rispetto dell'autonomia gestionale del soggetto gestore», attraverso «parere obbligatorio» sugli atti fondamentali di quest'ultimo.

Si deve in proposito ricordare che l'art. 15 del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135 (Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 20 novembre 2009, n. 166, novellando l'art. 23-bis del decreto-legge 25 giugno 2008, n.

112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133, stabiliva: «Tutte le forme di affidamento del servizio idrico integrato, di cui all'articolo 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008 [...] devono avvenire nel rispetto dei principi di autonomia gestionale del soggetto gestore [...]». A seguito dell'esito positivo della consultazione referendaria ammessa con sentenza n. 24 del 2011 di questa Corte, l'art. 23-bis del d.l. n. 112 è stato abrogato, mentre l'art. 4 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 14 settembre 2011, n. 148, sostanzialmente riproduttivo della norma abrogata, è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo con la sentenza n. 199 del 2012, per violazione del divieto di ripristino di normativa abrogata a seguito di referendum, e quindi dell'art. 75 Cost. La conseguenza delle vicende legislative e referendarie brevemente richiamate è che, attualmente, si deve ritenere applicabile la normativa e la giurisprudenza comunitarie in materia, senza alcun riferimento a leggi interne. Alla luce di quanto sinora esposto, il comma 16 dell'art. 1 della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2011 deve ritenersi costituzionalmente illegittimo sia per la previsione del rispetto dell'autonomia gestionale del soggetto affidatario in house, sia per la prescrizione di pareri obbligatori, ma non vincolanti, sugli atti fondamentali del soggetto gestore. Per il primo profilo, si deve ricordare che la Corte di giustizia dell'Unione europea ha affermato che sul soggetto concessionario deve essere esercitato «un controllo che consente all'autorità pubblica concedente di influenzarne le decisioni. Deve trattarsi di una possibilità di influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni importanti» (sentenza 13 ottobre 2005, in causa C-458/03, Parking Brixen). Ciò non significa che siano annullati tutti i poteri gestionali dell'affidatario in house, ma che la «possibilità di influenza determinante» è incompatibile con il rispetto dell'autonomia gestionale, senza distinguere – in coerenza con la giurisprudenza comunitaria – tra decisioni importanti e ordinaria amministrazione. Anche con riferimento al secondo profilo, è appena il caso di osservare che il condizionamento stretto, richiesto dalla giurisprudenza comunitaria, non può essere assicurato da pareri obbligatori, ma non vincolanti, resi peraltro – come esplicitamente prevede la norma impugnata – «sugli atti fondamentali del soggetto gestore in house».

Pertanto, l'intero secondo periodo del comma 16 dell'art. 1 della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2011 deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. Si devono ritenere assorbite le altre censure di legittimità costituzionale prospettate dal ricorrente.” (*Considerato in diritto*, 6.2., 6.3. e 6.4.)

**(Illegittimità costituzionale - in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost.)**

\*\*\*

**Sent. n. 46/2013 (red. Napolitano)**

***L'opzione di promuovere l'affidamento dei servizi pubblici locali a terzi e/o a società miste pubblico/private e di contenere il fenomeno delle società in house, è in coerenza con la normativa comunitaria***

Titolo della sentenza

*Bilancio e contabilità pubblica - Finanziamenti a qualsiasi titolo concessi a valere su risorse pubbliche statali - Attribuzione prioritaria agli enti di governo degli ambiti o dei bacini territoriali ottimali ovvero ai relativi gestori del servizio selezionati tramite procedura ad evidenza pubblica o di cui comunque l'Autorità di regolazione competente abbia verificato l'efficienza gestionale e la qualità del servizio reso - Ricorso della Regione Veneto - Asserita violazione dell'autonomia finanziaria regionale per la mancata riconducibilità dei predetti finanziamenti ai tipi di fondi consentiti - Asserita violazione del principio di leale collaborazione per mancato coinvolgimento*

*delle Regioni - Insussistenza - Utilizzo della tecnica premiale, che non priva le Regioni delle loro competenze, ma le orienta in base ai principi di liberalizzazione indicati dal legislatore statale - Inapplicabilità del principio di leale collaborazione al procedimento legislativo - Non fondatezza delle questioni.*

Estratto dalla motivazione

“L’intervento normativo statale, con il d.l. n. 1 del 2012, si prefigge la finalità di operare, attraverso la tutela della concorrenza (liberalizzazione), un contenimento della spesa pubblica. Per quello che qui interessa, con la norma impugnata, il legislatore statale ritiene che tale scopo si realizzi attraverso l’affidamento dei servizi pubblici locali al meccanismo delle gare ad evidenza pubblica, individuato come quello che dovrebbe comportare un risparmio dei costi ed una migliore efficienza nella gestione. Da qui l’opzione – in coerenza con la normativa comunitaria – di promuovere l’affidamento dei servizi pubblici locali a terzi e/o a società miste pubblico/private e di contenere il fenomeno delle società in house”. (*Considerato in diritto*, 3.2.)

**(Non fondatezza)**

\*\*\*

**Sent. n. 46/2013 (red. Napolitano)**

*Al legislatore italiano non è vietato adottare una disciplina che preveda regole concorrenziali – come sono quelle in tema di gara ad evidenza pubblica per l’affidamento di servizi pubblici – di applicazione più ampia rispetto a quella richiesta dal diritto comunitario*

*Secondo la normativa comunitaria, l’in house providing costituisce un’eccezione rispetto alla regola generale dell’affidamento a terzi mediante gara ad evidenza pubblica e deve essere interpretato restrittivamente*

*Le società in house sono soggette alle regole del patto di stabilità interno e una diversa disciplina che favorisca le società in house rispetto all’aggiudicante Amministrazione pubblica si potrebbe porre in contrasto con la disciplina comunitaria*

Titolo della sentenza

*Bilancio e contabilità pubblica - Assoggettamento delle società affidatarie in house al Patto di stabilità interno, secondo le modalità definite dal decreto ministeriale di cui all'art. 18, comma 2-bis del d.l. n. 112 del 2008 - Ricorso della Regione Veneto - Asserito ripristino del contenuto del comma 10 dell'art. 23-bis del medesimo decreto-legge, dichiarato costituzionalmente illegittimo con la sentenza n. 325 del 2010 - Asserito esercizio di potestà regolamentare statale in materia di coordinamento della finanza pubblica - Insussistenza - Erronea interpretazione della disposizione impugnata - Decreto ministeriale privo di contenuti normativi, espressivo della competenza legislativa esclusiva in materia di "coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale" - Non fondatezza della questione.*

Estratto dalla motivazione

“Se il comma 5 dell’art. 3-bis, norma in esame, si leggesse nel senso che lo Stato avesse previsto l’utilizzazione della sua potestà regolamentare (e non quella legislativa) per assoggettare le società affidatarie in house al Patto di stabilità interno o avesse previsto, come nel precedente giurisprudenziale sopra richiamato, l’uso dello strumento regolamentare per intervenire nella suddetta materia, dovrebbe concludersi per la fondatezza della questione. Ma non è questa la

corretta interpretazione da attribuire alla disposizione impugnata. [...] È, quindi, necessario esaminare sia il contenuto della lettera a) del comma 10 dell'art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008 e della disposizione legislativa impugnata col presente ricorso, sia l'esatto percorso argomentativo della sentenza n. 325 del 2010. Con riferimento alle diverse e contrapposte tesi che le parti ricorrenti e la parte resistente avevano in quel giudizio formulato circa il rapporto che la disposizione censurata veniva ad avere con la analoga disciplina comunitaria, nella citata sentenza si afferma che «Nessuna di tali due opposte prospettazioni è condivisibile, perché le disposizioni censurate dalle ricorrenti non costituiscono né una violazione né un'applicazione necessitata della richiamata normativa comunitaria ed internazionale, ma sono semplicemente con questa compatibili, integrando una delle diverse discipline possibili della materia che il legislatore avrebbe potuto legittimamente adottare senza violare l'evocato primo comma dell'art. 117 Cost.». A seguito, poi, di un analitico esame delle due normative, questa Corte conclude che «Ne deriva, in particolare, che al legislatore italiano non è vietato adottare una disciplina che preveda regole concorrenziali – come sono quelle in tema di gara ad evidenza pubblica per l'affidamento di servizi pubblici – di applicazione più ampia rispetto a quella richiesta dal diritto comunitario». Esclusa, quindi, qualunque possibile violazione della disciplina comunitaria, che potesse venire a vulnerare il comma primo dell'art. 117 Cost., questa Corte inquadra la disposizione nell'ambito della materia, di competenza concorrente, del «coordinamento della finanza pubblica» e, poiché il comma 10 del più volte citato art. 23-bis prevedeva che il Governo, su proposta del Ministro per i rapporti con le regioni e sentita la Conferenza unificata, adottasse «uno o più regolamenti, ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, al fine di: a) prevedere l'assoggettamento dei soggetti affidatari cosiddetti in house di servizi pubblici locali al patto di stabilità interno», ha sancito l'illegittimità costituzionale di quest'ultimo periodo. Infatti la disposizione legislativa, prevedendo l'adozione, da parte del Governo, di un atto regolamentare in una materia di legislazione concorrente violava il comma sesto dell'art. 117 Cost. Ma, ed è questa l'erronea prospettiva della ricorrente, con la citata sentenza non si è certo affermato che, in mancanza del previsto regolamento, le società in house non fossero assoggettate al patto di stabilità interno. In essa, infatti, si afferma chiaramente che «Secondo la normativa comunitaria, le condizioni integranti tale tipo di gestione ed alle quali è subordinata la possibilità del suo affidamento diretto (capitale totalmente pubblico; controllo esercitato dall'aggiudicante sull'affidatario di “contenuto analogo” a quello esercitato dall'aggiudicante stesso sui propri uffici; svolgimento della parte più importante dell'attività dell'affidatario in favore dell'aggiudicante) debbono essere interpretate restrittivamente, costituendo l'in house providing un'eccezione rispetto alla regola generale dell'affidamento a terzi mediante gara ad evidenza pubblica. Tale eccezione viene giustificata dal diritto comunitario con il rilievo che la sussistenza delle suddette condizioni esclude che l'in house contract configuri, nella sostanza, un rapporto contrattuale intersoggettivo tra aggiudicante ed affidatario, perché quest'ultimo è, in realtà, solo la longa manus del primo». Quindi, una diversa disciplina che favorisca le società in house rispetto all'aggiudicante Amministrazione pubblica si potrebbe porre in contrasto con la stessa disciplina comunitaria, in quanto verrebbe a scindere le due entità e a determinare un ingiustificato favor nei confronti di questo tipo di gestione dei servizi pubblici dato che il bilancio delle società in house non sarebbe soggetto alle regole del patto di stabilità interno. Le suddette regole, invece, debbono intendersi estese a tutto l'insieme di spese ed entrate dell'ente locale sia perché non sarebbe funzionale alle finalità di controllo della finanza pubblica e di contenimento delle spese permettere possibili forme di elusione dei criteri su cui detto “Patto” si fonda, sia perché la maggiore ampiezza degli strumenti a disposizione dell'ente locale per svolgere le sue funzioni gli consente di espletarle nel modo migliore, assicurando, nell'ambito complessivo delle proprie spese, il rispetto dei vincoli fissati dallo stesso Patto di stabilità. Chiariti, quindi, il percorso motivazionale della sentenza n. 325 del 2010 e la portata della declaratoria di illegittimità costituzionale in essa contenuta, occorre valutare se analogo vizio è riscontrabile nella disposizione legislativa attualmente impugnata, partendo da quanto espressamente prevede l'art. 18, comma 2-bis, del d.l. n. 112 del 2008 cui essa rinvia per ciò che riguarda le modalità alle quali il decreto ministeriale si deve attenere in merito all'assoggettamento delle società in house al patto di

stabilità interno. Quest'ultimo prevede che: «Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con i Ministri dell'interno e per i rapporti con le regioni, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, da emanare entro il 30 settembre 2009, sono definite le modalità e la modulistica per l'assoggettamento al patto di stabilità interno delle società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo che siano titolari di affidamenti diretti di servizi pubblici locali senza gara, ovvero che svolgano funzioni volte a soddisfare esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale né commerciale, ovvero che svolgano attività nei confronti della pubblica amministrazione a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica». Si tratta, come già precisato, della disposizione alle cui modalità di attuazione il censurato comma 5 dell'art. 3-bis del d.l. n. 1 del 2012 rinvia e nei cui confronti la ricorrente chiedeva l'autoremissione, ritenendo che avesse, in via legislativa, sottoposto le società in house al Patto di stabilità interno e che, quindi, già con la suddetta sentenza n. 325 del 2010 questa Corte avrebbe dovuto estendere, ex art. 27 della legge n. 87 dell'11 marzo 1953, la pronuncia di illegittimità. Al riguardo, il punto di partenza della ricorrente (cioè che con tale disposizione si è prevista la sottoposizione delle società in house al patto di stabilità interno) è esatto, ma sono errate le conclusioni. Con tale disposizione si è, infatti, reso legislativamente esplicito un adempimento di origine comunitaria rientrante in quei contenuti minimi non derogabili cui fa riferimento la sentenza n. 325 del 2010 e proprio la mancata estensione ad essa della pronuncia di illegittimità di parte del comma 10 dell'art. 23-bis dimostra che questa Corte, già dalla citata sentenza, ha ben differenziato tra l'assoggettamento delle società in house al patto di stabilità interno, che era fuori dal giudizio, e gli strumenti per renderlo normativamente o amministrativamente più facilmente gestibile che costituivano, invece, l'oggetto della pronuncia. È a tali strumenti, o, per meglio dire, alla loro natura, che occorre fare riferimento, dato che la materia cui le due disposizioni legislative attengono è la stessa, vale a dire quella del «coordinamento della finanza pubblica» di cui al comma terzo dell'art. 117 Cost., nella quale lo Stato non può ricorrere alla potestà regolamentare. Nel comma 10 dell'art. 23-bis si prevedeva il ricorso, da parte del Governo, ad uno o più regolamenti di cui all'art. 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, cioè ad un atto di normazione secondaria generale ed astratto, idoneo a determinare, nel rispetto dei principi che regolano la gerarchia delle fonti di produzione del diritto, innovazioni nella materia. Invece, nella disciplina legislativa attualmente impugnata ed in quella cui questa fa riferimento si prevede il ricorso ad un decreto ministeriale che, per quello che costituisce il suo oggetto, ha la natura di atto non regolamentare. Mentre, difatti, nel comma 10 dell'art. 23-bis si precisava che il regolamento avrebbe avuto come oggetto quello di «prevedere l'assoggettamento dei soggetti affidatari così detti in house di servizi pubblici locali al patto di stabilità interno», con possibilità, quindi, di dettare regole che disciplinassero anche nel merito questo assoggettamento o che, in ogni caso, potessero, nel limite del rispetto di quanto contenuto nella legge che lo prevedeva, determinare innovazioni normative, nella disposizione legislativa cui rinvia il censurato comma 5 dell'art. 3-bis è previsto che il decreto ministeriale definisca esclusivamente le «modalità e la modulistica» dell'assoggettamento al patto di stabilità. Si tratta, quindi, di un atto che non ha contenuti normativi, ma che adempie esclusivamente ad un compito di coordinamento tecnico, volto ad assicurare l'uniformità degli atti contabili in tutto il territorio nazionale. Per ciò, poi, che riguarda il secondo dei termini usati per delimitare la materia del decreto ministeriale, cioè la «modulistica», ci si trova di fronte ad una materia che rientra nella legislazione esclusiva dello Stato (cioè il «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale» di cui alla lettera r del comma secondo dell'art. 117 Cost.) e, quindi, poiché era possibile, per lo Stato, anche il ricorso allo strumento regolamentare, non può ravvisarsi un'illegittimità nel ricorso ad una fonte non regolamentare. Con la norma impugnata, pertanto, il legislatore statale non ha oltrepassato i limiti posti dall'art. 117, comma terzo, Cost., né è venuto a ledere la competenza regolamentare della Regione, di cui al comma sesto dell'art. 117 Cost. (*Considerato in diritto*, 5.3.1.)

**(Non fondatezza)**

## LE SOCIETÀ PUBBLICHE STRUMENTALI

Sent. n. 229/2013 (red. Tesaurò)

***Sono in linea con la normativa dell'Unione europea le discipline restrittive delle società pubbliche strumentali, dirette ad evitare che soggetti dotati di privilegi svolgano attività economica al di fuori dei casi nei quali ciò è imprescindibile per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, anche al fine di eliminare eventuali distorsioni della concorrenza***

### Titolo della sentenza

*Partecipazioni pubbliche - Società pubbliche strumentali - Disposizioni che regolano la messa in liquidazione e la privatizzazione di società pubbliche controllate, che producono beni o servizi strumentali all'attività delle pubbliche amministrazioni, al fine di ridurre il numero in vista della riduzione delle spese - Previsione che impone a tutte le amministrazioni, incluse quelle regionali, di sciogliere o privatizzare le società pubbliche strumentali che, nell'anno 2011, abbiano conseguito più del 90 per cento del proprio fatturato da prestazioni di servizi alla pubblica amministrazione controllante, sanzionandole, in caso di mancato adeguamento agli obblighi di scioglimento o privatizzazione, con il divieto del rinnovo di affidamenti in essere e di nuovi affidamenti diretti in favore delle predette società - Indebita interferenza, nella parte in cui le disposizioni si applicano alle Regioni ad autonomia ordinaria, sull'autonomia organizzativa e di funzionamento delle stesse, in quanto si esclude che esse possano continuare ad avvalersi di società in house, pur ricorrendo le condizioni prescritte dall'ordinamento dell'Unione europea - Violazione della competenza legislativa regionale nella materia residuale dell'organizzazione e nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale in parte qua - Assorbimento delle ulteriori censure.*

### Estratto dalla motivazione

“..Quanto all'oggetto, già dalla rubrica dell'art. 4 si desume che esso è costituito dalla «messa in liquidazione e privatizzazione di società pubbliche», volta a ridurre il numero in vista della riduzione delle spese. Il comma 1 del predetto articolo chiarisce che oggetto della disciplina da esso dettata sono le società pubbliche o, più precisamente, quelle società controllate direttamente o indirettamente dalle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, che siano titolari di affidamenti diretti di servizi svolti a favore delle medesime pubbliche amministrazioni e cioè di quelle società che producono beni o servizi strumentali alle pubbliche amministrazioni ...[...]... Tale essendo il contenuto delle norme in esame, emerge chiaramente che le stesse dettano una disciplina puntuale delle società pubbliche strumentali, che si aggiunge ai numerosi interventi del legislatore statale sulle medesime società, i quali, negli anni più recenti, ne hanno accentuato i profili di specialità rispetto al regime generale delle società di diritto comune... [...]... Sulla richiamata disciplina restrittiva delle società pubbliche strumentali questa Corte ha già avuto occasione di pronunciarsi, rilevando come sia il divieto per le predette società strumentali di svolgere prestazioni a favore di altri soggetti pubblici o privati, in affidamento diretto o con gara, e di partecipare ad altre società o enti (art. 13 del d.l. n. 223 del 2006), sia il divieto per le pubbliche amministrazioni di costituire società aventi per oggetto la produzione di beni e servizi, non strettamente necessari al perseguimento delle proprie finalità istituzionali, e di assumere e mantenere le partecipazioni in tali società (art. 3, comma 27, della legge n. 244 del 2007), «mirano, da un canto, a rafforzare la distinzione tra attività amministrativa in forma privatistica (posta in essere da società che operano per una pubblica amministrazione) ed attività di impresa di enti pubblici, dall'altro, ad evitare che quest'ultima possa essere svolta beneficiando dei privilegi dei quali un soggetto può godere in quanto pubblica amministrazione» (sentenza n. 148 del 2009). Esse

sono, quindi, dirette ad evitare che soggetti dotati di privilegi svolgano attività economica al di fuori dei casi nei quali ciò è imprescindibile per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, anche al fine di eliminare eventuali distorsioni della concorrenza (sentenza n. 326 del 2008). In altri termini, in tali previsioni restrittive si è ravvisata la finalità di assicurare che le società pubbliche che svolgono servizi strumentali per le pubbliche amministrazioni non approfittino del vantaggio che ad esse deriva dal particolare rapporto con le predette pubbliche amministrazioni operando sul mercato, al fine di evitare distorsioni della concorrenza, ma concentrino il proprio operato esclusivamente nell'“attività amministrativa svolta in forma privatistica” per le medesime amministrazioni pubbliche. E ciò in linea con la normativa dell'Unione europea, il cui primario obiettivo è quello di evitare che l'impresa pubblica goda di regimi privilegiati e di assicurare – ai fini dell'ammissibilità degli affidamenti diretti di servizi a società pubbliche – che l'ente affidante eserciti sull'affidatario un controllo analogo a quello che esso esercita sui propri servizi e che l'affidatario realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente controllante (per tutte, sentenza Corte di giustizia, sez. V, 18 novembre 1999, n. C-107/98, Teckal c. Comune di Viano).”  
(*Considerato in diritto*, 10.1.)  
**(Illegittimità costituzionale)**

## **LE STRUTTURE SANITARIE PRIVATE**

**Sentenza n. 236/2012 (red. Cartabia)**

***La Convenzione internazionale delle Nazioni Unite sulle persone con disabilità, cui ha aderito anche l'Unione europea, vincola l'ordinamento italiano con le caratteristiche proprie del diritto dell'Unione europea, limitatamente agli ambiti di competenza dell'Unione medesima, mentre al di fuori di tali competenze costituisce un obbligo internazionale***

### Titolo della sentenza

*Sanità Pubblica - Norme della Regione Puglia - Servizio sanitario regionale - Erogazione di prestazioni riabilitative domiciliari a favore di pazienti residenti in Puglia - Possibilità di stipulare accordi contrattuali tra le Aziende Sanitarie Locali (ASL) della Regione Puglia e strutture sanitarie private - Preferenza accordata alle strutture ubicate nel territorio regionale rispetto a quelle insistenti in altri ambiti territoriali regionali - Irragionevolezza - Restrizione della libertà di cura - Discriminazione in danno delle persone disabili destinatarie di terapie riabilitative domiciliari - Illegittimità costituzionale parziale - Assorbimento degli altri motivi di censura.*

### Estratto dalla motivazione

“Il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, con l’ordinanza indicata in epigrafe, solleva questione di legittimità costituzionale dell’articolo 8 della legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 4 (Norme urgenti in materia di sanità e servizi sociali), nella parte in cui preclude alle Aziende Sanitarie Locali (ASL) della Regione Puglia la possibilità di stipulare accordi contrattuali con strutture sanitarie private aventi sede legale fuori dal territorio regionale, relativamente all’erogazione di prestazioni riabilitative domiciliari a favore di pazienti residenti in Puglia.”

“Ancora, occorre osservare che l’art. 3 Cost. risulta violato pure in relazione al principio di uguaglianza, in quanto la normativa impugnata incide concretamente *in peius* sulle sole persone disabili, quali destinatarie di terapie riabilitative domiciliari. Il divieto posto dalla legge impugnata concerne, infatti, le sole prestazioni di riabilitazione da erogarsi a domicilio. Pertanto, gli effetti restrittivi della normativa impugnata ricadono principalmente sui soggetti più deboli, perché colpiscono prevalentemente i disabili gravi, che necessitano di ricevere prestazioni a domicilio, a differenza dei pazienti che mantengono una capacità di mobilità e sono in grado di raggiungere le strutture riabilitative che prediligono, per ottenere prestazioni in ambulatorio: questi ultimi, a differenza dei primi, conservano intatta la facoltà di avvalersi di centri di cura esterni al territorio regionale. In tal modo, proprio le persone affette dalle più gravi disabilità subiscono una irragionevole restrizione della libertà di scelta della cura, con grave pregiudizio anche della continuità nelle cure e nell’assistenza – che costituisce un profilo del diritto alla salute ugualmente riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 19 del 2009 e n. 158 del 2007) – specie per i pazienti che da tempo sono presi in carico da strutture ubicate al di fuori della Regione Puglia, con le quali non risulta più possibile concludere accordi contrattuali. Risulta così violato il principio di uguaglianza, garantito dall’art. 3 Cost., che trova, in riferimento alle persone disabili, ulteriore riconoscimento nella citata Convenzione internazionale delle Nazioni Unite sulle persone con disabilità, cui ha aderito anche l’Unione europea (Decisione del Consiglio n. 2010/48/CE, del 26 novembre 2009, relativa alla conclusione, da parte della Comunità europea, della convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità), e che pertanto vincola l’ordinamento italiano con le caratteristiche proprie del diritto dell’Unione europea, limitatamente agli ambiti di

competenza dell'Unione medesima, mentre al di fuori di tali competenze costituisce un obbligo internazionale, ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost.” (*Considerato in diritto*, 4.3.)  
**(Illegittimità costituzionale)**

## **QUESTIONI DICHIARATE FONDATE, PER VIOLAZIONE**

### **DELL'ART. 117, PRIMO COMMA, COST., IN RELAZIONE AL DIRITTO COMUNITARIO**

- La sentenza n. **85/2012** in cui la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, della legge Regione Veneto n. 7 del 2011, che, vietando il rilascio di autorizzazioni alla realizzazione e all'esercizio di impianti alimentati da fonti rinnovabili di potenza superiore a determinati limiti per un consistente lasso di tempo, contrastava con le norme internazionali (Protocollo di Kyoto adottato l'11 dicembre 1997 e ratificato e reso esecutivo con legge 1° giugno 2002, n. 120) e con le norme comunitarie (direttiva 27 settembre 2001, n. 2001/77/CE e direttiva 23 aprile 2009, n. 2009/28/CE). Secondo la Corte, infatti, le normative internazionale e comunitaria richiamate manifestano un favor per le fonti energetiche rinnovabili al fine di eliminare la dipendenza dai carburanti fossili (n. 3 del considerato in diritto; in senso analogo si v. la sentenza n. 99, spec. n. 3.1 del considerato in diritto, di accoglimento ma in riferimento a diverso parametro).

- La sentenza n. **86/2012** con la quale la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 21 della legge della Regione Marche 29 aprile 2011, n. 7 (Attuazione della Direttiva 2006/123/CE sui servizi nel mercato interno e altre disposizioni per l'applicazione di norme dell'Unione Europea e per la semplificazione dell'azione amministrativa. Legge comunitaria regionale 2011), che ha sostituito l'art. 34 della legge della stessa Regione n. 20 del 2003, per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. Dagli artt. 34-36 TFUE si evince, secondo il Giudice costituzionale, "il rilievo centrale che, nella disciplina del mercato comune delle merci, ha il divieto di restrizioni quantitative degli scambi e di misure di effetto equivalente, concernente sia le importazioni, sia le esportazioni. In particolare, la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea ha elaborato una nozione ampia di «misura di effetto equivalente», nozione riassunta nel principio secondo cui «ogni normativa commerciale degli Stati membri che possa ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari va considerata come una misura di effetto equivalente a restrizioni quantitative» (Corte di giustizia, sentenza 11 luglio 1974, in causa 8/1974, Dassonville contro Belgio). Nel quadro di tale principio, la Corte suddetta ha affermato che la concessione, da parte di uno Stato membro, di un marchio di qualità a prodotti finiti fabbricati in quello Stato, comportava per esso il venir meno agli obblighi derivanti dall'art. 30 del Trattato CE, divenuto, in seguito a modifica, art. 28 CE (Corte di giustizia, sentenza 5 novembre 2002 in causa C-325/2000, Commissione contro Repubblica Federale di Germania). Ad avviso della Corte, la disciplina controversa aveva, quanto meno potenzialmente, effetti restrittivi sulla libera circolazione delle merci fra Stati membri. (...) A conclusioni analoghe la stessa Corte è pervenuta con sentenza 6 marzo 2003 in causa C-6/2002, Commissione delle Comunità europee contro Repubblica Francese, relativa alla protezione giuridica nazionale concessa ad alcuni marchi regionali. Orbene, la norma in questa sede censurata introduce un marchio «di origine e di qualità», denominato «Marche Eccellenza Artigiana (MEA)», che, con la chiara indicazione di provenienza territoriale («Marche»), mira a promuovere i prodotti artigianali realizzati in ambito regionale, garantendone per l'appunto l'origine e la qualità. Quanto meno la possibilità di produrre effetti restrittivi sulla libera circolazione delle merci tra Stati membri è, dunque, innegabile, alla luce della nozione comunitaria di «misura ad effetto equivalente» elaborata dalla Corte di giustizia e dalla giurisprudenza dianzi richiamata" (n. 4 del considerato in diritto; nello stesso senso la sentenza n. 191 con cui la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Lazio 5 agosto 2011, n. 9 recante Istituzione dell'elenco regionale Made in Lazio – Prodotto in Lazio).

- La sentenza n. **114/2012** ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 2, comma 10, della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 4 del 2011, nella parte in cui prevedeva il rinnovo automatico trentennale di tutte le concessioni alla loro scadenza, ad eccezione di quelle a scopo idroelettrico, per violazione dell'art. 117, primo comma, e secondo comma, lettera e) della Costituzione (assunti

come unitario profilo di censura). Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, infatti, è “inibito al legislatore regionale di disciplinare il rinnovo delle concessioni in violazione dei principi di temporaneità e di apertura alla concorrenza, impedendo «l’accesso di altri potenziali operatori economici al mercato, ponendo barriere all’ingresso tali da alterare la concorrenza tra imprenditori»...”.

- La sentenza n. **217/2012** ha dichiarato l’illegittimità costituzionale, in riferimento all’art. 117, primo comma, Cost., dell’art. 2, comma 106, della legge della Regione Friuli- Venezia Giulia 11 agosto 2011, n. 11, il quale prevedeva la concessione di un contributo ad un consorzio, ben oltre la soglia de minimis fissata dal Regolamento CE n. 1998/2006, ad una impresa individualizzata, dunque con l’obbligo, non rispettato, della comunicazione ex art. 108 TFUE (n. 3.3 del considerato in diritto).

- La sentenza n. **291/2012** ha dichiarato l’illegittimità costituzionale, in riferimento all’art. 117, primo comma, Cost. integrato dal d.lgs. n. 59 del 2010 (attuativo della cd. “direttiva servizi”) - e poi anche (come censura autonoma) in riferimento all’art. 117, secondo comma, lett. e – dell’art. 6 della legge Regione Toscana n. 63 del 2011 (Disposizioni in materia di outlet ed obbligo di regolarità contributiva nel settore del commercio sulle aree pubbliche...). Tale disposizione escludeva, in forza di un generico ed indeterminato richiamo a “motivi imperativi di interesse generale”, l’applicabilità, sul territorio regionale, della disciplina delle autorizzazioni al commercio su aree pubbliche e delle connesse concessioni di posteggio previste dall’art. 16 del d.lgs. n. 59 del 2010. Secondo la Corte, il generico richiamo a “motivi imperativi” privava 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.” (n. 2.2 del considerato in diritto). L’invocazione di siffatti motivi come una sorta di “salvacondotto astratto” impediva, infatti, il necessario e rigoroso vaglio di effettività e proporzionalità dei relativi contenuti. La disposizione censurata non prevedeva neppure forme di bilanciamento tra liberalizzazioni e motivi imperativi di interesse generale come richiesto dalla giurisprudenza della Corte di giustizia (si cfr. n. 2.2.1 del considerato in diritto).

- La sentenza n. **50/2013** con cui la Corte ha dichiarato l’illegittimità costituzionale, per violazione dell’art. 117, primo comma, Cost., dell’art. 1, comma 16, secondo periodo, della legge Regione Abruzzo n. 9 del 2011 (nel testo vigente prima della sua abrogazione da parte della legge Regione Abruzzo n. 34 del 2012) il quale, prevedendo che il controllo analogo sugli affidatari *in house* del servizio idrico integrato sia esercitato nel rispetto dell’autonomia gestionale del soggetto gestore, attraverso un parere obbligatorio ma non vincolante reso solo sugli atti fondamentali di quest’ultimo, si pone in contrasto con la giurisprudenza della Corte di Giustizia dell’Unione europea, in base alla quale l’autorità pubblica concedente deve poter esercitare sul concessionario una «influenza determinante» (sentenza 13 ottobre 2005, in causa C-458/03, *Parking Brixen*).

- La sentenza n. **66/2013** con cui la Corte ha dichiarato l’illegittimità costituzionale, in riferimento all’art. 117, primo comma, Cost., della legge Regione Lazio n. 1 del 2012. Tale legge, istituendo un marchio regionale collettivo di qualità dei prodotti agricoli ed agroalimentari e disciplinandone la concessione, si pone in contrasto con gli articoli da 34 a 36 del TFUE, che vietano agli Stati membri di porre in essere restrizioni quantitative all’importazione e all’esportazione, nonché qualsiasi «misura di effetto equivalente». Quest’ultima nozione è costantemente intesa dalla Corte di Giustizia nel senso ampio di «qualunque normativa commerciale degli Stati membri che possa ostacolare, direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari». La Corte ha ritenuto che il marchio regionale di qualità fosse indubbiamente idoneo ad indurre il consumatore a preferire i prodotti che ne sono dotati.

- La sentenza n. **93/2013** con cui la Corte ha dichiarato l’illegittimità costituzionale, in riferimento all’art. 117, primo comma, Cost., degli allegati A1, A2, B1, B2 della legge Regione Marche n. 3 del

2012, recante “*Disciplina regionale della valutazione di impatto ambientale (VIA)*”, nella parte in cui, nell’individuare i criteri per identificare i progetti da sottoporre alla valutazione di impatto ambientale regionale o provinciale ed alla verifica di assoggettabilità regionale o provinciale, non prevedono che si debba tener conto, caso per caso, di tutti i criteri indicati nell’allegato III della direttiva 13 dicembre 2011, n. 2011/92/UE (“*Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la valutazione dell’impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati*”), come prescritto dall’art. 4, paragrafo 3, della medesima, ma si limitano a stabilire soglie dimensionali di assoggettabilità alla procedura di VIA. La Corte ha dichiarato, altresì, l’illegittimità costituzionale, in riferimento all’art. 117, primo comma, Cost., dell’art. 8, comma 4, e dell’art. 13, della citata legge regionale, che, nel disciplinare gli obblighi informativi che il proponente del progetto è tenuto ad indicare nell’avviso al pubblico, omette di prevedere l’obbligo di fornire una serie di informazioni rilevanti espressamente contemplate, invece, dalla stessa direttiva 2011/92/UE, all’art. 6, par. 2. La Corte rileva come la disciplina UE assunta a parametro interposto costituisca attuazione di quanto previsto dalla convenzione UN/ECE sull’accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l’accesso alla giustizia in materia ambientale («*Convenzione di Aarhus*»), sottoscritta dall’allora Comunità europea il 25 giugno 1998 e ratificata il 17 febbraio 2005.

- La sentenza n. **171/2013**, in cui la Corte ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 1 della legge Regione Liguria n. 24 del 2012, che prevedeva, a determinate condizioni, la proroga automatica delle concessioni del demanio marittimo a favore del concessionario uscente, per violazione dell’art. 117, primo comma, Cost., in relazione all’art. 12, comma 2, della direttiva 12 dicembre 2006, n. 2006/123/CE (“*Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno*”), la quale vieta qualsiasi forma di automatismo che, alla scadenza del rapporto concessorio, possa favorire il precedente concessionario. Secondo la Corte, la disciplina censurata, favorendo il soggetto già titolare della concessione e ponendo barriere all’ingresso di altri potenziali operatori economici nel mercato, determina una disparità di trattamento degli stessi in violazione dei principi comunitari di libertà di stabilimento e di tutela della concorrenza, con ciò violando congiuntamente l’art. 117, secondo comma, lett. e), Cost, che affida alla competenza esclusiva statale la materia della tutela della concorrenza. La Corte ha rilevato come una tale conclusione sia avvalorata dai rilievi formulati dalla Commissione europea nella procedura di infrazione nei confronti dell’Italia n. 2008/4908, avente ad oggetto la disciplina contenuta nell’art. 37 del codice della navigazione e, a seguito dell’abrogazione di quest’ultimo, nell’art. 1, comma 18, del decreto-legge n. 194 del 2009, nella formulazione risultante dalla conversione in legge n. 25 del 2005. Le citate norme statali prevedevano un diritto di preferenza a favore del concessionario uscente nell’ambito della procedura di attribuzione delle concessioni del demanio pubblico marittimo, ragion per cui la Commissione aveva dichiarato che la Repubblica italiana era venuta meno agli obblighi discendenti dall’art. 49 del TFUE e dall’art. 12 della direttiva 2006/123/CE.

- La sentenza n. **264/2013** con la quale la Corte ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 6, comma 1, lett. b), della legge della Regione Molise 13 novembre 2012, n. 25 (“*Norme per il trasporto di persone mediante servizi pubblici non di linea - Istituzione del ruolo dei conducenti di veicoli o natanti di cui alla legge 15 gennaio 1992, n. 21*”), che consentiva l’iscrizione all’istituito ruolo provinciale dei conducenti di veicoli o natanti adibiti ad autoservizi pubblici non di linea, che è presupposto del rilascio della licenza d’esercizio, solo ai soggetti che fossero residenti da almeno un anno in un comune della Regione e avessero la sede legale dell’impresa nel territorio regionale, per violazione dell’art. 117, primo comma, Costituzione. La disciplina regionale si pone in diretto contrasto con l’art. 2, par. 2, alinea e lettera d), e con il punto 65 del *Considerando*, della direttiva n. 2006/123/CE (“*Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno*”), che vietano di subordinare l’accesso ad una attività di servizi o il suo esercizio sul territorio di uno Stato membro a requisiti di residenza e ubicazione della sede legale nel territorio dello Stato stesso, e con l’art. 49 del TFUE.

- La sentenza n. **292/2013**, con cui la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., del combinato disposto degli artt. 3, comma 1, e 4, comma 5, della legge Regione Puglia n. 43 del 2012 (*"Norme per il sostegno dei Gruppi acquisto solidale (GAS) e per la promozione dei prodotti agricoli da filiera corta, a chilometro zero, di qualità"*), che include fra i prodotti che garantiscono priorità che nei bandi per l'affidamento dei servizi di ristorazione collettiva i beni trasportati all'interno del territorio regionale, indipendentemente dal livello delle emissioni di gas nocivi che il loro trasporto comporta, così garantendo un ingiustificato trattamento preferenziale agli utilizzatori di prodotti pugliesi.

- La sentenza n. **299/2013**, in tema di aiuti di stato, con la quale la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge Regione Abruzzo n. 69 del 2012, recante *"Rifinanziamento legge regionale 8 novembre 2001, n. 57 (Valorizzazione dell'aeroporto d'Abruzzo)"*, per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 108, paragrafo 3, del TFUE, che prevede l'obbligo dello Stato di notificare alla Commissione europea i progetti diretti a istituire o modificare aiuti di stato, in modo da consentirne la valutazione di compatibilità con il mercato interno. La disposizione censurata, concedendo un contributo di 5,5 milioni di euro per finanziare l'internazionalizzazione dell'aeroporto di Pescara (gestito da un operatore economico privato), senza darne previa comunicazione alla Commissione europea, si pone in contrasto con la citata norma comunitaria.

- La sentenza n. **11/2014**, in tema di utilizzazione di acqua minerale naturale e di sorgente, con cui la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 17 della legge della Regione Toscana n. 69 del 2012, per violazione dell'art. 117, primo e terzo comma, Cost., in quanto aveva assoggettato l'esercizio della relativa attività a segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) anziché ad autorizzazione, in contrasto con la disciplina statale di principio sull'utilizzazione e la commercializzazione delle acque minerali naturali, attuativa della direttiva 18 giugno 2009, n. 2009/54/CE.