

**Regione:** Abruzzo

**Atto impugnato:** articolo 1, commi 10, 11, 14, 16 della l.r. Abruzzo 12 aprile 2011 n. 9 (Norme in materia di Servizio idrico integrato) che prevedevano: l'istituzione di un'assemblea dei sindaci (ASSI) con compiti di organizzazione del servizio, di adozione del piano d'ambito provinciale, di scelta della forma di gestione e relativo affidamento; pareri obbligatori e vincolanti dell'ASSI da rendere all'ente regionale per il servizio idrico (ERSI) che a sua volta propone atti fondamentali di pianificazione e di programmazione del servizio; in particolare il comma 16 prevedeva che il controllo analogo sui gestori in house del servizio fosse svolto dall'ERSI o da un Commissario attraverso pareri obbligatori ma non vincolanti nel rispetto dell'autonomia gestionale del soggetto gestore.

**Esito:** dichiara la illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 11, primo periodo; comma 14 limitatamente alle parole "e vincolante"; (conseguentemente) comma 15 limitatamente alle parole "e vincolante"; comma 16; non fondata la questione relativa al comma 10 della l.r. Abruzzo 9/2011.

**Motivi di ricorso:** la disciplina regionale si pone in contrasto con l'articolo 117, secondo comma, lett. s) Cost. violando la disciplina statale interposta in particolare l'articolo 149, comma 3, d.lgs. 152/2006; l'articolo 1, comma 16, invece, contrasterebbe con l'articolo 117, primo comma, violando i principi anche giurisprudenziali dell'Unione europea in materia di controllo analogo, e l'articolo 117, secondo comma, lettera e) consentendo ad un soggetto non sottoposto a controllo analogo di gestire un servizio nella forma in house.

**Decisione della Corte :** richiama i precedenti (325/2010 e 187/2011) definendo il servizio idrico integrato quale servizio pubblico locale di rilevanza economica la cui disciplina ricade sotto l'articolo 117, secondo comma, lett. e) ed s) Cost.. Il d.lgs 152/2006 traccia i limiti della potestà regionale richiedendo che i soggetti cui sono affidate le funzioni abbiano consistenza territoriale adeguata e che i piani d'ambito abbiano natura unitaria ed integrata ai fini dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità del servizio, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza (articolo 2, comma 186 bis legge 191/2009).



Ne discende la corretta valorizzazione del ruolo degli enti locali (ASSI) operata dal legislatore abruzzese e l'infondatezza della questione relativa al comma 10.

La natura vincolante dei pareri dell'ASSI, tuttavia, pregiudica l'attività programmatrice e pianificatoria unitaria dell'ente regionale (ERSI). Ne consegue la fondatezza della questione di legittimità dei commi 11 e 14 (e consequenzialmente del comma 15) relativamente alle parole "e vincolanti".

In merito al comma 16 (vigente dal 5 maggio 2011 al 26 luglio 2012 con nomina del Commissario), la Corte rileva che la CGUE ha riconosciuto agli SM la possibilità di "autoprodurre" beni, servizi o lavori mediante soggetti distinti ma legati da una "relazione organica". Per evitare che tale affidamento si risolva in violazione dei principi del libero mercato e delle regole concorrenziali che impongono parità tra operatore privato e pubblico, tuttavia, devono sussistere due condizioni: l'esercizio di un controllo analogo e lo svolgimento della parte più importante dell'attività a favore dell'ente pubblico (vedi Corte cost. 439/2008 legge della Provincia autonoma di Bolzano 16 novembre 2007, n. 12 "Servizi pubblici locali").



La previsione di un parere obbligatorio ma non vincolante da parte dell'ente pubblico che affida un servizio in house che si accompagna all'affermazione del rispetto dell'autonomia gestionale del gestore (*vedi articolo 23 bis d.l. 112/2008 abrogato a seguito di consultazione referendaria e articolo 4 d.l. 138/2011 dichiarato incostituzionale con sentenza 199/2012 perché ripristinava norma abrogata*) delinea un sistema che svuota di contenuto il cosiddetto controllo analogo e aggira divieto di affidamento del servizio in house salvo in via eccezionale.

Secondo la Corte costituzionale alla luce delle vicende legislative e referendarie sopra richiamate **si deve ritenere applicabile la normativa e la giurisprudenza comunitaria (leggasi dell'Unione europea) in materia senza alcun riferimento a leggi interne.**

La Corte infine riporta la posizione della giurisprudenza europea in punto di influenza dominante e dichiara la violazione dell'articolo 117, primo comma, Cost., ritenendo assorbite le altre censure di legittimità costituzionale.

**Regione:** Campania

**Atto impugnato:** art. 29, commi 1 e 2, della legge della Regione Campania 19 gennaio 2009, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania – legge finanziaria anno 2009) promosso dal TAR Campania

La disposizione abilita l'avvocatura regionale a svolgere attività di consulenza e a patrocinare in giudizio per gli enti strumentali della Regione e per le società il cui capitale è interamente sottoscritto dalla Regione e, allo scopo, consente la stipula di convenzioni tra la Giunta regionale da un lato, e gli enti strumentali e le singole società dall'altro, per regolare, in particolare, le modalità attraverso cui può essere richiesta l'attività dell'avvocatura regionale, quantificando i relativi oneri.

**Esito:** Dichiarata la illegittimità costituzionale dell'art. 29, commi 1 e 2, della l.r. Campania 1/2009.

**Motivi di ricorso:** Contrasto con l'art. 3, secondo comma, del r. d.l. 1578/1933 recante l'ordinamento delle professioni di avvocato e procuratore, convertito, con modificazioni, dalla l. 36/1934, che prevede

l'incompatibilità dell'esercizio della professione di avvocato con qualunque impiego o ufficio retribuito a carico del bilancio dello Stato o degli enti pubblici, stabilendo un principio derogabile, per quanto riguarda gli avvocati degli uffici legali di tali enti, solo per le cause e gli affari propri dell'ente presso il quale i professionisti prestano la loro opera e a condizione che siano iscritti nell'elenco speciale annesso agli albi professionali, ai sensi del medesimo art. 3, quarto comma, lettera b).

La norma regionale estenderebbe le ipotesi di deroga alle incompatibilità previste dal legislatore statale, consentendo all'avvocatura regionale di svolgere attività di consulenza e di patrocinare in giudizio per enti diversi da quello d'appartenenza, dunque al di fuori di quanto consentito dalla normativa statale e violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., che affida alla competenza legislativa statale la determinazione dei principi fondamentali in materia di professioni, tra cui rientrerebbe il menzionato art. 3 del r. d.l. 1578/1933.

**Decisione della Corte :** questione fondata

Il rigoroso regime di incompatibilità previsto dalla normativa statale è derogabile solo per quanto riguarda gli avvocati afferenti agli uffici legali degli enti pubblici, per quanto concerne le cause e gli affari propri dell'ente presso i quali prestano la propria opera e a condizione che siano iscritti nell'elenco speciale annesso agli

albi professionali. La Corte di cassazione ha interpretato tale disposizione in senso restrittivo, attribuendole carattere di norma eccezionale, stante appunto la sua natura derogatoria rispetto al generale principio di incompatibilità.

In forza dei suddetti vincoli interpretativi si è ritenuto, tra l'altro, che gli avvocati dipendenti da enti pubblici siano tenuti a svolgere attività professionale solo in relazione agli affari propri dell'ente presso il quale prestano la loro opera, non essendo consentito ritenere "propri" dell'ente pubblico datore di lavoro le cause e gli affari di un ente diverso, dotato di distinta soggettività.

La sopravvenuta nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense approvata con d. lgs. 247/2012 ha ribadito e precisato le condizioni nel rispetto delle quali gli avvocati degli uffici legali interni degli enti pubblici possono svolgere attività professionale per conto dell'ente di cui sono dipendenti, in deroga al principio generale di incompatibilità. Tale normativa non è suscettibile di estensione da parte del legislatore regionale, rientrando nell'ambito dei principi fondamentali della materia delle professioni, affidata alla competenza del legislatore statale.

**Regione: Lombardia**

**Atto impugnato:** articoli 2, comma 2, 3, comma 4, 14, 18 e 19 della legge della Regione Lombardia 27 febbraio 2012, n. 3, recante «Disposizioni in materia di artigianato e commercio e attuazioni della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno. Modifiche alla legge regionale 30 aprile 2009, n. 8 (Disciplina della vendita da parte delle imprese artigiane di prodotti alimentari di propria produzione per il consumo immediato nei locali dell'azienda) e alla legge regionale 2 febbraio 2010, n. 6 (Testo unico delle leggi regionali in materia di commercio e fiere)»

L'articolo 2, comma 2, introducendo il comma 4-bis all'art. 2 della l.r. 8/2009 (recante la disciplina della vendita da parte delle imprese artigiane di prodotti alimentari di propria produzione per il consumo immediato nei locali dell'azienda), richiede per i cittadini europei ed extracomunitari l'attestazione del possesso, nella comunicazione di inizio attività, di uno dei documenti previsti dall'art. 67, comma 2-bis, della l.r. 6/2010 (recante il testo unico delle leggi regionali in materia di commercio e fiere), a sua volta inserito dall'altrettanto

impugnato art. 19 della l.r. 3/2012 (ossia: un certificato di conoscenza della lingua italiana, Certificazione Italiano Generale, ovvero un attestato che dimostri di aver conseguito un titolo di studio presso una scuola italiana legalmente riconosciuta, o di aver svolto un corso professionale per il commercio relativo al settore merceologico alimentare o per la somministrazione di alimenti e bevande istituito dalla Regione Lombardia o dalle altre Regioni), disponendo che in caso di mancata attestazione il cittadino extracomunitario o comunitario è tenuto a superare positivamente un corso di lingua italiana presso la Camera di Commercio territorialmente competente (o altro riconosciuto dalla Regione o dalle altre Regioni).

L'art. 3, comma 4, distingue tra operatori delle attività finalizzate al benessere fisico ed al miglioramento estetico della persona o alla cura del corpo senza scopi terapeutici e operatori iscritti al registro istituito dalla l.r. 2/2005 in materia di discipline bio-naturali, prevedendo che tutte le attività non riconducibili alle "bio-naturali" vadano ricondotte nell'ambito della legge statale 4 gennaio 1990, n. 1 (Disciplina dell'attività di estetista), che prevede espressamente il possesso della qualifica professionale di estetista.

L'art. 14 ha ad oggetto il rilascio e il rinnovo delle concessioni dei posteggi per l'esercizio del commercio su aree pubbliche e prevede la possibilità di individuarli anche in deroga a quanto disposto dall'art. 16 del d. lgs. 59/2010, attuativo della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno.

L'art. 18 prevede che la continuità dell'esercizio delle attività di commercio sia comprovato non solo dall'iscrizione all'INPS, ma anche dall'attestazione degli adempimenti contributivi minimi previsti da parte della previdenza sociale nazionale.

**Esito:** Dichiarò la illegittimità costituzionale degli articoli 3, comma 4, 14 e 18 della l.r. Lombardia 3/2012.

Motivi di censura

Le disposizioni censurate, configurando una diretta discriminazione nei confronti di soggetti stranieri sia comunitari che extracomunitari in ragione della loro cittadinanza, si pongono in contrasto: con l'art. 117, primo comma, della Costituzione, in quanto disattendono i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario; con l'art. 117, secondo comma, lettera a),

Cost., che riserva allo Stato la competenza in materia di condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione Europea, e con l'art. 117, secondo comma, lettera e),  
Cost., che riconosce allo Stato la competenza in materia di tutela della concorrenza, lesa dalla introduzione di un ingiustificato ostacolo all'esercizio delle attività di somministrazione di alimenti e bevande per i cittadini extracomunitari e dell'Unione europea.

**Questione non fondata**

La disposizione regionale lascia all'interessato la scelta di presentare o un certificato di conoscenza della lingua italiana, o altri specifici attestati: la conoscenza della lingua italiana non è prevista dal legislatore regionale quale unico imprescindibile requisito, imposto agli stranieri per avviare l'attività commerciale.

La sostanziale identità di uno dei requisiti stabiliti tanto per gli italiani quanto per gli stranieri (siano essi comunitari o non) rappresenta ulteriore riprova della non configurabilità del lamentato effetto discriminatorio (peraltro non censurato in termini di ingiustificata disparità di trattamento di situazioni asseritamente uguali, ex art. 3 Cost.) derivante dalla applicazione delle norme censurate.

**Motivi di censura**

Violazione della potestà concorrente in materia di professioni (ex art. 117, terzo comma, Cost.): la legge regionale conferirebbe valore abilitativo all'esercizio di una professione all'iscrizione in un registro regionale, in contrasto con l'orientamento giurisprudenziale della Corte costituzionale, che tradizionalmente vieta alle Regioni l'istituzione di fatto di nuove figure professionali o l'istituzione di un registro professionale regionale e le condizioni per potersi iscrivere ad esso.

**Questione fondata**

La previsione regionale, da un lato, individua autonomamente le attività tipiche della professione di estetista (in modo oltretutto diverso da quanto indicato dal legislatore statale nell'art. 1, comma 1, della l. 1/1990); dall'altro lato, attraverso l'esclusione dai compiti, propri dell'estetista, delle attività esercitate dagli operatori bio-naturali iscritti al registro regionale, di fatto ridisegna (per sottrazione) la figura professionale dei primi (a tutto vantaggio delle competenze dei secondi), e contestualmente conferisce alla iscrizione nel predetto registro regionale un valore dirimente.



Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, la potestà legislativa regionale nella materia concorrente delle “professioni” deve rispettare il principio secondo cui l’individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato, rientrando nella competenza delle Regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale. Tale principio si configura quale limite di ordine generale, invalicabile dalla legge regionale, da ciò derivando che non è nei poteri delle Regioni dar vita a nuove figure professionali.

Tra gli indici sintomatici della istituzione di una nuova professione, è stato ritenuto esservi quello della previsione di appositi elenchi, disciplinati dalla Regione, connessi allo svolgimento della attività che la legge regolamenta, giacché «l’istituzione di un registro professionale e la previsione delle condizioni per la iscrizione in esso hanno, già di per sé, una funzione individuatrice della professione, preclusa alla competenza regionale», a prescindere dalla circostanza che tale iscrizione si caratterizzi o meno per essere necessaria ai fini dello svolgimento della attività cui l’elenco fa riferimento.



Anche il presente intervento del legislatore regionale, peraltro incidente sia sulla legge statale che su quella regionale, comporta una ridefinizione tanto delle attività di estetista, quanto di quelle di operatore bio-naturale, oltre ad una diversa e più ampia valenza degli effetti dell’iscrizione nel registro regionale e si pone in contrasto con l’art. 117, terzo comma, Cost.

#### Motivi di censura

La possibilità derogatoria dei principi comunitari è idonea a introdurre criteri potenzialmente restrittivi della concorrenza, in special modo con riferimento alla richiamata normativa statale secondo la quale le autorizzazioni devono essere concesse per durata limitata, senza rinnovo automatico e individuazione di vantaggi in favore del prestatore uscente; con ciò venendo in contrasto con l’art. 117, primo comma e secondo comma, lettera e).

#### Questione fondata

La direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno, seppure si ponga in via prioritaria finalità di massima liberalizzazione delle attività economiche e



preveda quindi soprattutto disposizioni tese alla realizzazione di tale scopo, consente comunque di porre limiti all'esercizio della tutela di tali attività, qualora questi siano giustificati da motivi imperativi di interesse generale. Tali limiti sono individuati in termini generali dal d. lgs. 59/2010, attuativo della direttiva. A tale regime autorizzatorio, che consente l'introduzione di limiti in presenza di motivi imperativi di interesse generale, il d. lgs. 59/2010 consente di introdurre deroghe, con specifico riferimento al commercio al dettaglio su aree pubbliche, mediante intese da raggiungere in sede di Conferenza unificata.

La regolamentazione normativa è riconducibile alla materia tutela della concorrenza, rientrante nella competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.

L'impugnata norma regionale (che riproduce testualmente il citato, e già vigente, art. 70), oltre che pleonastica, si pone in contrasto con il principio ripetutamente affermato dalla Corte, secondo cui, in presenza di una materia attribuita alla competenza esclusiva dello Stato, alle Regioni è inibita la stessa riproduzione della norma statale.



Rispetto alla norma censurata, il criterio formale di esclusione della possibilità di novazione della fonte ad opera della Regione deriva direttamente dalla incompetenza della Regione a regolamentare una materia ascrivibile alla tutela della concorrenza, in particolare stabilendo essa la censurata possibilità di derogare al regime dettato dalla norma statale.

#### Motivi di censura

Tale requisito ulteriore, non previsto dalla legge statale, introducendo un elemento restrittivo per il riconoscimento del titolo professionale si porrebbe in contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., per violazione dei vincoli derivanti dal diritto comunitario; con le lettere a), b) e) ed o) del secondo comma dello stesso articolo, per invasione delle competenze esclusive dello Stato su condizione giuridica dello straniero, previdenza sociale e tutela della concorrenza; nonché con il terzo comma dell'art. 117 Cost. per contrasto con la norma statale di principio in materia di professioni.





Questione fondata

La previsione, secondo la quale la continuità professionale debba essere comprovata, oltre che dalla iscrizione all'Istituto nazionale previdenza sociale, anche dalla attestazione degli adempimenti contributivi minimi previsti da parte della previdenza sociale nazionale, esula dalla invocata competenza regionale in tema di tutela e protezione sociale dei lavoratori (evocata dalla resistente quale specifica ratio dell'intervento regionale). Infatti, per dimostrare la sussistenza di un requisito che consente all'interessato l'accesso alla attività lavorativa commerciale, il legislatore regionale richiama ed utilizza del tutto impropriamente istituti tipici di previdenza sociale, congegnati dallo Stato (nell'esercizio della sua competenza esclusiva) appunto per soddisfare altre finalità.

Poiché solo lo Stato può estendere l'ambito soggettivo e/o oggettivo di applicazione di disposizioni che rientrano in materie di competenza legislativa esclusiva statale, tra cui specificamente quello della previdenza sociale, potendo le previsioni regionali determinare difformità in una disciplina che deve essere applicata in modo necessariamente unitario,