



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Seduta in videoconferenza - 5 e 6 dicembre 2024

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni  
ordinarie

**SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE COSTITUZIONALE  
REGIONI ORDINARIE**

*Relazione a cura di Enrico Righi*

*Note di sintesi a cura di Cesare Belmonte, Alessandra Cecconi, Maria Palchetti, Anna  
Traniello Gradassi*

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Seduta in videoconferenza - 5 e 6 dicembre 2024 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

**Sentenza:** 29 ottobre 2024, n. 183

**Materia:** trasporto pubblico, servizio pubblico non di linea

**Parametri invocati:** artt. 3 e 117, secondo comma, lettera e), Cost.

**Giudizio:** in via incidentale

**Ricorrenti:** Tar Umbria sezione prima

**Oggetto:** art. 6, comma 1, lettera i), della legge reg. Umbria n. 17 del 1994, nella parte in cui prevede, tra i requisiti necessari per l'iscrizione nel ruolo dei conducenti di veicoli adibiti a servizi pubblici non di linea, quello "di essere residente in uno dei Comuni della Regione Umbria".

**Esito:** illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, lettera i), della legge della Regione Umbria 14 giugno 1994, n. 17 (Norme per l'attuazione della legge 15 gennaio 1992, n. 21, in materia di trasporto di persone mediante mezzi di trasporto pubblici non di linea).

**Estensore nota:** Anna Traniello Gradassi

#### **Sintesi:**

Il TAR Umbria, sezione prima, solleva questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, lettera i), della legge reg. Umbria n. 17 del 1994, nella parte in cui prevede, tra i requisiti necessari per l'iscrizione nel ruolo dei conducenti di veicoli adibiti a servizi pubblici non di linea, quello "di essere residente in uno dei Comuni della Regione Umbria"

Nel giudizio principale è richiesto l'annullamento del provvedimento con il quale la competente commissione provinciale ha respinto la domanda del ricorrente di sostenere l'esame per essere iscritto nel ruolo dei conducenti di veicoli adibiti ad autoservizi pubblici non di linea della Provincia di Perugia, per mancanza del suddetto requisito.

Il rimettente osserva che la domanda del ricorrente è stata respinta dall'amministrazione competente solo in conseguenza del mancato possesso del requisito della residenza in uno dei comuni dell'Umbria.

Ai sensi dell'art. 6 della legge n. 21 del 1992, l'iscrizione al ruolo dei conducenti di veicoli e natanti adibiti ad autoservizi pubblici non di linea costituisce condizione indispensabile per il rilascio sia della licenza per l'esercizio del servizio di taxi sia dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività di NCC e che, ai fini di tale iscrizione, la legge statale, al comma 2, si limita a prevedere come necessario il possesso del "certificato di abilitazione professionale" richiesto dal codice della strada.

Il giudice a quo evidenzia, inoltre, che la Regione Umbria ha disciplinato la materia con la legge reg. Umbria n. 17 del 1994, il cui art. 6 prevede, alla lettera i) del comma 1, che gli aspiranti conducenti devono possedere alcuni requisiti per poter essere iscritti al relativo ruolo e, tra questi, quello della residenza "in uno dei Comuni della Regione Umbria".



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Seduta in videoconferenza - 5 e 6 dicembre 2024

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie

Il rimettente ritiene che il requisito della residenza in Umbria, non previsto dalla legge nazionale, determini una limitazione alla concorrenza, precludendo a tutti i non residenti la possibilità di accedere all'iscrizione al ruolo provinciale dei conducenti.

In tal modo, sarebbe invasa la competenza legislativa esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., perché la previsione regionale, traducendosi in una limitazione al libero ingresso di lavoratori o imprese nel bacino lavorativo regionale, comporterebbe una compressione dell'assetto concorrenziale del mercato degli autoservizi pubblici non di linea.

Si lamenta, inoltre, la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione alla materia "professioni", per contrasto con i principi fondamentali fissati dall'art. 6 della legge n. 21 del 1992, che non contempla, tra i requisiti di accesso al ruolo dei conducenti, quello della residenza.

La disposizione censurata lederebbe anche l'art. 3 Cost., in quanto contrastante con i canoni di ragionevolezza e proporzionalità.

Da un lato, infatti, il requisito in questione sarebbe totalmente eccentrico rispetto agli altri requisiti pure stabiliti dall'art. 6 della legge reg. Umbria n. 17 del 1994, tutti afferenti ai soli caratteri di affidabilità e professionalità in capo al conducente di veicoli adibiti a servizi pubblici non di linea. Dall'altro, la condizione di residenza in uno dei comuni umbri sarebbe sproporzionata ed eccessivamente gravosa per l'interessato, rispetto alla finalità di garantire uno stabile collegamento con la dimensione territoriale del servizio.

La Corte premette una sintetica, ricostruzione del quadro normativo di riferimento, nonché all'individuazione dell'ambito materiale cui ricondurre la normativa censurata.

L'attività di trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea è regolata, a livello statale, dalla legge n. 21 del 1992, la quale, all'art. 1, identifica gli autoservizi pubblici non di linea in "quelli che provvedono al trasporto collettivo od individuale di persone, con funzione complementare e integrativa rispetto ai trasporti pubblici di linea [...] e che vengono effettuati, a richiesta dei trasportati o del trasportato, in modo non continuativo o periodico, su itinerari e secondo orari stabiliti di volta in volta". Lo stesso art. 1 stabilisce poi che "costituiscono autoservizi pubblici non di linea" i servizi di taxi e di NCC

Di particolare rilievo è l'art. 6 della legge statale in esame, che, al comma 1, prevede l'istituzione di apposito ruolo dei conducenti di veicoli o natanti adibiti ad autoservizi pubblici non di linea presso le camere di commercio.

Il comma 2 si limita a prevedere espressamente, quale unico requisito indispensabile per l'iscrizione nel ruolo, il possesso del certificato di abilitazione professionale, che presuppone il rilascio della patente di guida della categoria richiesta (oggi dall'art. 116 cod. strada) per il tipo di veicolo adibito ai servizi di trasporto.

Ai sensi del comma 3, l'iscrizione nel ruolo avviene previo esame, da tenersi con cadenza almeno mensile, di apposita commissione regionale, che accerta i requisiti di idoneità all'esercizio del servizio, con particolare riferimento alla conoscenza geografica e toponomastica.

Ancora, il comma 4 del medesimo art. 6, al secondo periodo, stabilisce, tra l'altro, che le regioni definiscono i criteri per l'ammissione nel ruolo.



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Seduta in videoconferenza - 5 e 6 dicembre 2024

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie

Il comma 5 specifica che l'iscrizione nel ruolo costituisce requisito indispensabile per il rilascio della licenza per l'esercizio del servizio di taxi e dell'autorizzazione per l'esercizio del servizio di noleggio con conducente: tali attività, infatti, non sono liberalizzate, bensì sottoposte ad autorizzazione, rilasciata dall'amministrazione comunale, attraverso un bando di pubblico concorso, ai singoli che abbiano la proprietà o la disponibilità in leasing o ad uso noleggio a lungo termine del veicolo (art. 8, comma 1, della legge n. 21 del 1992). Nell'ambito delle competenze regionali fatte salve dal sopra menzionato comma 4 dell'art. 6 della legge n. 21 del 1992, la Regione Umbria ha disciplinato la materia con la legge reg. Umbria n. 17 del 1994.

L'art. 4 di tale legge regionale prevede, nella formulazione risultante dalla modifica apportata, che l'esame per l'iscrizione nei ruoli dei conducenti avvenga davanti ad apposita commissione provinciale, che, tra l'altro, è tenuta ad accertare il possesso da parte dei candidati di specifici requisiti di accesso, ulteriori rispetto a quello imposto dalla legge statale.

I requisiti di iscrizione al ruolo e, prima ancora, necessari per sostenere l'esame propedeutico innanzi alla commissione provinciale, sono indicati al comma 1 dell'art. 6 della medesima legge regionale, il quale, alla sua lettera i) (introdotta dall'art. 1 della legge reg. Umbria n. 15 del 2000), include anche la residenza in uno dei Comuni della Regione Umbria.

Gli altri requisiti richiesti dallo stesso art. 6 della legge reg. Umbria n. 17 del 1994, all'esito della sopravvenuta abrogazione di quelli originariamente previsti dalle lettere a) e h), sono:

- b) non aver riportato una o più condanne irrevocabili alla reclusione in misura superiore complessivamente ai due anni per delitti non colposi o di non risultare sottoposto con provvedimento esecutivo a una delle misure di prevenzione previste dalla normativa vigente. Il requisito si intende soddisfatto quando è intervenuta la riabilitazione;
- c) assenza di provvedimenti di revoca di precedenti autorizzazioni o licenze, di cui alla presente legge;
- d) non appartenenza ad associazioni di tipo mafioso, di cui alla legge 19 marzo 1990, n. 55;
- e) assolvimento dell'obbligo scolastico;
- f) possesso dell'abilitazione professionale di cui all'art. 116, comma 8, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, per l'iscrizione alle sezioni riservate ai conducenti di autovetture e motocarrozze;
- g) possesso del titolo professionale, di cui al decreto del Ministero dei trasporti 5 febbraio 1986, per l'iscrizione alla sezione riservata ai conducenti di natanti.

Dall'illustrata ricognizione normativa, risulta che sia la legge n. 21 del 1992 sia la censurata lettera i) del comma 1 dell'art. 6 della legge reg. Umbria n. 17 del 1994, introdotta dall'art. 1 della legge reg. Umbria n. 15 del 2000, sono state adottate in epoca anteriore alla modifica del Titolo V della Parte II della Costituzione.

Prima di tale riforma, la materia "tranvie e linee automobilistiche di interesse regionale" era espressamente assegnata alle regioni in regime di potestà legislativa concorrente e la legislazione statale ricomprendeva in essa, in modo puntuale, anche "i servizi pubblici di trasporto di persone e merci" (art. 84 del d.P.R. n. 616 del 1977).

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Seduta in videoconferenza - 5 e 6 dicembre 2024</p> <p>Enrico Righi – Regione Toscana</p> <p>Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie</p>
---	--	---

La Corte ha già chiarito (sentenza n. 56 del 2020) che la legge n. 21 del 1992 di disciplina organica del settore degli autoservizi pubblici non di linea si poneva come legge quadro di definizione dei principi fondamentali, restando assegnato alla competenza delle regioni di disciplinare per il resto la materia ai sensi del richiamato d.P.R. n. 616 del 1977 (art. 4).

In seguito alla modifica del riparto di competenze operata dalla legge cost. n. 3 del 2001, il trasporto pubblico locale continua a essere considerato materia di competenza legislativa regionale, ma è transitato nell'ambito della più ampia competenza legislativa regionale residuale di cui all'art. 117, quarto comma, Cost. (ex multis, sentenze n. 137 e n. 78 del 2018, n. 30 del 2016 e n. 452 del 2007), come è stato affermato proprio con riferimento al settore del servizio pubblico di trasporto, di linea e non di linea (sentenze n. 56 del 2020 e n. 5 del 2019).

La Corte è stata spesso chiamata a scrutinare leggi regionali emanate prima della citata riforma del Titolo V, ma censurate per violazione dei nuovi parametri di riparto delle competenze, evocati da soli oppure unitamente ai precedenti.

Quando ciò è avvenuto, la giurisprudenza costituzionale, lungi dall'affermare un principio generale in ordine all'applicabilità del vecchio o del nuovo Titolo V, ha privilegiato, piuttosto, un approccio basato sulla verifica della persistenza, nel passaggio dall'uno all'altro sistema di riparto delle competenze, di limiti posti sin dall'origine all'esercizio della potestà legislativa regionale. Ciò che permette di riferire lo scrutinio anche (o soltanto) ai parametri sopravvenuti.

La descritta persistenza si attaglia, in particolare, ai limiti trasversali che esprimono l'esigenza di garantire uniformità di disciplina nel territorio nazionale e che, per questo, sono destinati a permanere nonostante l'eventuale ampliamento delle attribuzioni regionali nell'ambito materiale di riferimento, come conseguenza del mutamento (da concorrente a residuale) della configurazione della competenza legislativa delle regioni.

La Corte, ad esempio, ha rilevato tale persistenza in riferimento al limite alla potestà legislativa regionale costituito dal divieto di alterare le regole fondamentali che disciplinano i rapporti privati: limite che la giurisprudenza costituzionale ha costantemente ritenuto operante (sentenza n. 132 del 2023), anche prima che esso fosse espresso ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettere l) e o), Cost. – nella riserva alla potestà esclusiva dello Stato delle materie, rispettivamente, "ordinamento civile" (sentenze n. 189 del 2020, n. 265 del 2013 e n. 282 del 2004) e "previdenza sociale" (sentenza n. 244 del 2020).

Tutto ciò premesso, la Corte ritiene possibile enucleare un confine che la potestà legislativa regionale non è mai stata abilitata a valicare, né prima né dopo la riforma del Titolo V.

La Corte, infatti, ha già affermato che la tutela della concorrenza appartiene oggi alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dall'art. 117, secondo comma, lettera e), "a ulteriore presidio della libertà d'iniziativa economica garantita dall'art. 41 Cost." (sentenza n. 67 del 2011), in tal modo sottolineando lo stretto legame tra le suddette disposizioni costituzionali, che si pongono fra loro in una relazione di vera e propria contiguità.

Altri precedenti (sentenze n. 94 del 2013 e n. 270 del 2010) hanno ricordato, peraltro, come la più risalente giurisprudenza costituzionale, nell'interpretare appunto l'art. 41 Cost., avesse immediatamente posto l'accento sulla libertà di concorrenza quale manifestazione

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Seduta in videoconferenza - 5 e 6 dicembre 2024</p> <p>Enrico Righi – Regione Toscana</p> <p>Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie</p>
---	--	---

della libertà d’iniziativa economica privata, sia pure suscettibile di limitazioni giustificate da ragioni di utilità sociale e da fini sociali (sentenze n. 97 del 1969 e n. 46 del 1963).

In un secondo momento, è stata offerta una nozione più ampia di garanzia della libertà di concorrenza, essendo stata messa in luce la sua duplice finalità, perché da un lato, integra la libertà di iniziativa economica che spetta nella stessa misura a tutti gli imprenditori e, dall’altro, è diretta alla protezione della collettività, in quanto l’esistenza di una pluralità di imprenditori, in concorrenza tra loro, giova a migliorare la qualità dei prodotti e a contenerne i prezzi (sentenza n. 223 del 1982), così ulteriormente connotando la concorrenza come valore basilare della libertà di iniziativa economica (sentenza n. 241 del 1990).

A ciò va aggiunto che in ambito europeo ha sempre costituito principio ordinatore quello di un’economia di mercato aperta e in libera concorrenza (tra le molte, sentenza n. 14 del 2004) e che i principi comunitari si sono sempre imposti al rispetto anche del legislatore regionale (tra le tante, già sentenza n. 182 del 1976 e giurisprudenza ivi richiamata).

L’insieme di queste considerazioni porta a concludere che la tutela della concorrenza costituisce un limite che ha sempre condizionato l’esercizio della potestà legislativa regionale, anche prima della riforma del Titolo V, trovando emersione, sia pure implicitamente, nei principi fondamentali dettati dalle leggi dello Stato nelle materie a legislazione concorrente, che in molti casi vi prestavano sostanziale ossequio.

Con l’ampliamento delle attribuzioni regionali disposto dalla ricordata riforma, infine, il legislatore costituzionale, affidando la “tutela della concorrenza” alla potestà legislativa esclusiva statale, ha avvertito la necessità di esplicitare il suddetto limite alla potestà legislativa regionale, in precedenza deducibile essenzialmente in via interpretativa in particolare dai principi fondamentali relativi alle materie già spettanti alla competenza regionale (come può ricavarsi dalle sentenze n. 129 del 2021, punto 2.2. del Considerato in diritto, e n. 56 del 2020, punto 5.4. del Considerato in diritto).

Ne consegue che è ben possibile evocare questo nuovo parametro anche in relazione a leggi regionali adottate prima della riforma del Titolo V.

Poste queste coordinate essenziali, va rilevato che il giudice a quo motiva adeguatamente in ordine alla ragione che lo ha indotto a prospettare la violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., nel testo attualmente vigente, e, al contempo, dell’art. 117, primo comma, Cost., nella versione antecedente alla riforma del Titolo V.

A giudizio del rimettente, infatti, l’art. 6 della legge quadro n. 21 del 1992, pur demandando alle regioni la definizione dei criteri per l’ammissione nel ruolo dei conducenti, ricollega l’accesso a esso a soli requisiti di affidabilità e professionalità, sicché, per il TAR Umbria, restano validi i già richiamati principi esplicitati dalla Corte costituzionale [...], con particolare riferimento alla riserva statale, da un lato, sull’individuazione del punto di equilibrio fra il libero esercizio dell’attività di trasporto e gli interessi pubblici interferenti con tale libertà (con riflessi sulla libertà dell’iniziativa economica privata tutelata dall’art. 41 Cost.) e, dall’altro, sull’individuazione dei profili e titoli abilitanti delle figure professionali.

Nell’indicato passaggio argomentativo, il richiamo operato dal giudice a quo è alle sentenze n. 265 e n. 30 del 2016, nelle quali la Corte ha scrutinato alcune disposizioni di legge



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Seduta in videoconferenza - 5 e 6 dicembre 2024

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie

regionale, emanate in epoca successiva alla riforma del Titolo V, in tema di servizio di trasporto pubblico non di linea, affermando che definire quali soggetti siano abilitati a offrire talune tipologie di servizi è decisivo ai fini della configurazione di un determinato settore di attività economica: si tratta di una scelta che impone un limite alla libertà di iniziativa economica individuale e incide sulla competizione tra operatori economici nel relativo mercato. Sicché, tale profilo rientra a pieno titolo nell'ampia nozione di concorrenza di cui al secondo comma, lettera e), dell'art. 117 Cost. (sentenza n. 265 del 2016).

La censura così posta si rivela fondata, alla luce sia del vecchio che del nuovo testo dell'art. 117 Cost., dal momento che il limite alla potestà legislativa regionale consistente nel divieto di incidere sulla concorrenza tra gli operatori economici, oggi espresso nella riserva alla potestà legislativa esclusiva dello Stato della materia "tutela della concorrenza", non può dirsi estraneo neppure all'assetto del riparto di competenze precedente alla riforma del Titolo V in tema di trasporto pubblico locale, avendo anzi sempre costituito un limite implicito che innervava direttamente i principi fondamentali dettati dallo Stato con la legge quadro n. 21 del 1992.

Quest'ultima, infatti, pur abilitando le regioni a definire i criteri per l'ammissione al ruolo dei conducenti di veicoli o natanti adibiti ad autoservizi pubblici non di linea, focalizza l'attenzione sulla capacità professionale e sull'idoneità tecnica dell'aspirante, richiedendo come unico requisito indispensabile il possesso del certificato di abilitazione professionale, e valorizza la pura conoscenza geografica e toponomastica del territorio, che, ovviamente, è acquisibile (e dunque riscontrabile) del tutto a prescindere dalla residenza anagrafica del conducente alla quale non è attribuito alcun rilievo.

La legge n. 21 del 1992, dunque, nel dettare i principi fondamentali ai quali le regioni si sarebbero dovute attenere, è stata ben attenta a fissare criteri che non limitassero inutilmente la concorrenza nel mercato degli autoservizi pubblici non di linea.

Alla luce di tali premesse, la disposizione censurata difetta di coerenza con gli indicati criteri, come già rilevato in casi similari.

In particolare, nel caso affrontato dalla sentenza n. 264 del 2013, il Presidente del Consiglio dei ministri aveva impugnato l'art. 6, comma 1, lettera 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). Tale disposizione, similmente a quella censurata nel presente giudizio, prevedeva, tra gli altri requisiti per l'iscrizione al ruolo dei conducenti di veicoli adibiti ad autoservizi pubblici non di linea, che i soggetti aspiranti all'iscrizione medesima dovessero essere residenti in un comune compreso nel territorio della Regione da almeno un anno ed avere la sede legale dell'impresa nel territorio regionale.

Il parametro evocato, in quella occasione, era l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, che vieta restrizioni alla libertà di stabilimento dei cittadini di uno Stato membro nel territorio di un altro Stato membro.

La Corte dichiarò l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata, ritenendo che essa si traducesse in una limitazione al libero ingresso di lavoratori o imprese nel bacino

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Seduta in videoconferenza - 5 e 6 dicembre 2024</p> <p>Enrico Righi – Regione Toscana</p> <p>Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie</p>
---	--	---

lavorativo regionale, in danno dei cittadini dell’Unione europea, nonché dei cittadini italiani residenti in altre Regioni.

In quella pronuncia si ribadì il divieto per i legislatori regionali di frapporre 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 [...] (principio ribadito successivamente, in tema di trasporto di viaggiatori mediante noleggio di autobus con conducente, dalla sentenza n. 129 del 2021).

Inoltre, si ritenne palese che la previsione impugnata determinasse un’ingiustificata compressione dell’assetto concorrenziale del mercato degli autoservizi pubblici non di linea, perché favoriva (per tale sola loro condizione) quei richiedenti già da tempo localizzati nel territorio regionale.

Tanto premesso, poiché, come già ricordato in precedenza, la giurisprudenza costituzionale (tra le recenti, sentenze n. 44 del 2023, n. 56 del 2020 e n. 83 del 2018) è costante nell’affermare che la nozione di “concorrenza” di cui al secondo comma, lettera e), dell’art. 117 Cost., che è il parametro oggi evocato, non può non riflettere quella operante a livello europeo, le argomentazioni allora spese possono essere utilizzate anche nel presente giudizio, in cui il rimettente ha scelto di prospettare il contrasto solo con parametri costituzionali interni.

Ciò porta a concludere che la disposizione sospettata d’illegittimità costituzionale interviene sull’assetto individuato dal legislatore statale, alterando quell’equilibrio (tra il libero esercizio dell’attività di trasporto di persone mediante servizi pubblici non di linea e gli interessi pubblici interferenti con tale libertà) individuato dalla legge statale nell’esercizio della sua potestà legislativa esclusiva nella materia “tutela della concorrenza” (sentenze n. 36 del 2024, n. 56 del 2020, n. 265 e n. 30 del 2016). Tale assetto è capace di condizionare anche la potestà legislativa che le regioni possono esercitare nelle materie che ora sono di carattere residuale, «potendo influire su queste ultime fino a incidere sulla totalità degli ambiti materiali entro cui si estendono, sia pure nei limiti strettamente necessari per assicurare gli interessi alla cui garanzia la competenza statale esclusiva è diretta» (così, ancora, sentenza n. 56 del 2020).

La Corte ritiene fondata anche la questione sollevata in riferimento all’art. 3 Cost.

La disposizione oggi censurata, infatti, esibisce una contraddittorietà intrinseca tra la regola concernente la residenza che essa introduce, preclusiva della stessa presentazione della domanda di partecipazione all’esame per l’iscrizione nel ruolo dei conducenti, e la “causa” normativa che la deve assistere. Quest’ultima si ricava dall’esame della complessiva legge reg. Umbria n. 17 del 1994, che risulta improntata, conformemente alla legge quadro statale, alla strutturazione dell’esame come momento destinato ad accertare, anche a tutela dell’utenza, le specifiche idoneità tecniche (tra cui anche la conoscenza geografica e toponomastica del territorio) e le attitudini morali del soggetto aspirante al futuro svolgimento dell’attività in questione.

Sono queste, infatti, le finalità che la già citata sentenza n. 264 del 2013 attribuisce all’esame di cui si tratta e alla conseguente iscrizione nel ruolo dei conducenti.

Rispetto a tale ratio, del tutto eccentrica si presenta l’addizione del requisito della residenza in uno dei comuni dell’Umbria, dal momento che tale elemento di

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Seduta in videoconferenza - 5 e 6 dicembre 2024</p> <p>Enrico Righi – Regione Toscana</p> <p>Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie</p>
---	--	---

“localizzazione” nulla potrebbe aggiungere alla verifica suddetta. Esso, anzi, rischia di escludere dal suddetto ruolo anche aspiranti che, pur non in possesso di tale requisito, presentino caratteristiche di professionalità, onorabilità e conoscenza del territorio magari in grado più elevato rispetto ai residenti. Già in due recenti occasioni, del resto, questa Corte, con specifico riferimento al settore degli NCC, ha rappresentato la necessità costituzionale di un’apertura del mercato, eliminando ogni barriera regolatoria priva di adeguata giustificazione (sentenze n.137 e n.36 del 2024).

Come già ritenuto dalla Corte in altra analoga fattispecie, occorre sempre accertare una connessione razionale tra il mezzo predisposto dal legislatore [...] e il fine che questi intende perseguire (sentenza n. 8 del 2024).

Nel caso in esame, la verifica restituisce esito negativo.

È senz’altro vero che il servizio di trasporto di persone mediante servizi pubblici non di linea conserva una dimensione territoriale, come risulta dalle stesse previsioni della legge n. 21 del 1992, che agli artt. 2 e 3 ne descrive le caratteristiche.

Come pure è innegabile che, al profilo della territorialità tendenziale di tali servizi si connetta anche quello della competenza delle amministrazioni locali e, in particolare, della Camera di commercio provinciale che gestisce il ruolo dei conducenti, ad esercitare la vigilanza e il controllo sul mantenimento di tutti i requisiti richiesti per l’iscrizione (sentenza n. 152 del 2017), garantendo gli interessi delle comunità locali.

Tuttavia, se le regioni possono certamente preservare tali profili prevedendo requisiti di iscrizione ulteriori rispetto a quelli contemplati dalla legge statale, esse sono però obbligate a procedere in maniera ragionevole e proporzionata e, comunque, coerente con le prescrizioni della legge quadro.

Quest’ultima prevede semplicemente requisiti volti a garantire adeguata professionalità e conoscenza del territorio da parte degli aspiranti conducenti, mentre – come evidenziato dal rimettente – la previsione dell’obbligo di residenza in uno dei comuni della regione costituisce un mezzo sproporzionato rispetto allo scopo perseguito, in quanto eccessivamente e inutilmente gravoso (peraltro comportante per l’interessato una pluralità di conseguenze civili, amministrative e tributarie), mentre la medesima esigenza di tutelare ulteriori interessi pubblici potrebbe essere semmai soddisfatta con la previsione di un requisito alternativo quale l’elezione di domicilio, sulla falsariga del modello prescelto da altre legislazioni regionali (sentenza n. 152 del 2017 già citata).

La Corte dichiara pertanto costituzionalmente illegittimo l’art. 6, comma 1, lettera i), della legge della legge reg. Umbria n. 17 del 1994, per contrasto con gli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera e), Cost., nonché con l’art. 117, primo comma, Cost. nella formulazione antecedente alla riforma di cui alla legge cost. n. 3 del 2001.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Seduta in videoconferenza - 5 e 6 dicembre 2024 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

**Sentenza:** 3 luglio 2024, n. 153

**Materia:** tutela della salute

**Parametri invocati:** artt. 3 e 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, Cost.

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:**

- l'art. 47 della legge reg, Liguria n. 20 del 2023, recante "Disposizioni collegate alla legge di stabilità della Regione Liguria per l'anno finanziario 2024 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2024-2026)

**Esito:**

- illegittimità costituzionale dell'art. 47, comma 1, della legge della Regione Liguria 28 dicembre 2023, n. 20, recante «Disposizioni collegate alla legge di stabilità della Regione Liguria per l'anno finanziario 2024 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2024-2026)»;
- illegittimità costituzionale dell'art. 47, comma 2, della legge reg. Liguria n. 20 del 2023, limitatamente alle parole «anche con le modalità di cui al comma 1»;
- non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 47, comma 3, della legge reg. Liguria n. 20 del 2023, promossa, in riferimento agli artt. 3 e 117, terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri.

**Estensore nota:** Maria Palchetti

**Sintesi:**

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 47 della legge reg, Liguria n. 20 del 2023, rubricato «Disposizioni in materia di libera professione intramuraria della dirigenza sanitaria», per violazione degli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, Cost.

Il ricorrente impugna, anzitutto, il comma 1 dell'art 47 della citata legge regionale, che consente, in via transitoria e fino al 2025, alle «strutture private accreditate, anche parzialmente, con il Servizio sanitario regionale, di avvalersi dell'operato di dirigenti sanitari dipendenti dal Servizio sanitario nazionale che abbiano optato per il regime di attività libero professionale intramuraria» (ALPI).

Secondo il ricorrente tale previsione sarebbe, infatti, in contrasto con i principi fondamentali stabiliti dal legislatore statale, in specie all'art. 1, comma 4, della legge n. 120 del 2007, secondo cui l'ALPI deve essere esercitata in strutture ambulatoriali interne o esterne all'azienda sanitaria, pubbliche o private non accreditate, con le quali l'azienda stipula apposita convenzione. Ciò in linea con il principio di unicità del rapporto di lavoro



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Seduta in videoconferenza - 5 e 6 dicembre 2024

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie

dei medici dipendenti del Servizio sanitario nazionale (SSN), sancito dall'art. 4, comma 7, della legge n. 412 del 1991 e volto a evitare la nascita di un conflitto di interessi con le strutture sanitarie private accreditate, nonché a garantire la massima efficienza e funzionalità operativa al servizio sanitario pubblico stesso.

Preliminarmente la Corte sottolinea che la disciplina dell'ALPI dei dirigenti sanitari, pur incidendo su una pluralità di ambiti, deve essere ascritta, in via prevalente, alla materia della tutela della salute (più di recente, sentenze n. 98 del 2023 e n. 170 del 2020) per la stretta inerenza della richiamata disciplina «con l'organizzazione del servizio sanitario regionale e, in definitiva, con le condizioni per la fruizione delle prestazioni rese all'utenza» (sentenza n. 54 del 2015), a loro volta «condizionate [...] dalla capacità, dalla professionalità e dall'impegno di tutti i sanitari addetti ai servizi e, segnatamente, di coloro che rivestono una posizione apicale [...] (così la sentenza n. 371 del 2008).

La Corte richiama dunque l'evoluzione normativa della materia e rileva che il legislatore statale ha individuato alcuni tratti caratterizzanti della disciplina dell'attività intramuraria, che sono rimasti immutati nel tempo e che la giurisprudenza costituzionale ha già avuto occasione di qualificare come principi fondamentali della materia della tutela della salute.

In particolare la disciplina dettata dall'art. 1 della legge n. 120 del 2007 rappresenta un corollario del principio di esclusività del rapporto di lavoro del personale medico con il SSN, già sancito dall'art. 4, comma 7, della legge n. 412 del 1991, con cui il legislatore «ha inteso garantire la massima efficienza e funzionalità operativa al servizio sanitario pubblico», evitando che «“potesse spiegare effetti negativi il contemporaneo esercizio da parte del medico dipendente di attività professionale presso strutture convenzionate” (sentenza n. 457 del 1993)» (sentenza n. 238 del 2018)

La Corte afferma dunque che il divieto di svolgimento dell'ALPI presso strutture sanitarie private accreditate, che si trae dall'art. 1, comma 4, della legge n. 120 del 2007, letto alla luce del complessivo e risalente quadro di riferimento normativo statale, costituisce un «principio fondamentale, volto a garantire una tendenziale uniformità tra le diverse legislazioni ed i sistemi sanitari delle Regioni e delle Province autonome in ordine a un profilo qualificante del rapporto tra sanità ed utenti» (sentenza n. 371 del 2008).

Inoltre la Corte non ravvisa la sopravvenuta irragionevolezza di tale principio – come sostenuto dalla difesa regionale– a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 3- del d.l. n. 127 del 2021, come *quater* convertito, che ha espressamente previsto una deroga, per gli operatori delle professioni sanitarie, al principio di esclusività del rapporto di lavoro con il SSN (di cui all'art. 4, comma 7, della legge n. 412 del 1991). In particolare si è riconosciuta ai citati operatori delle professioni sanitarie la possibilità di svolgere prestazioni al di fuori dell'orario di servizio, anche se sulla base di un'apposita autorizzazione da parte del vertice dell'amministrazione di appartenenza «al fine di garantire prioritariamente le esigenze organizzative del Servizio sanitario nazionale nonché di verificare il rispetto della normativa sull'orario di lavoro».

La Corte sottolinea infatti che tale disciplina – originariamente adottata per fronteggiare la situazione di emergenza generata dalla pandemia da Covid-19 e poi prorogata fino al 2025 – riguarda esclusivamente il rapporto di lavoro con il SSN degli operatori delle professioni sanitarie, che soggiace a un regime differente rispetto a quello dei medici e dei dirigenti sanitari, e a cui non si applica, né si è mai applicata, la disciplina relativa all'ALPI (come



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Seduta in videoconferenza - 5 e 6 dicembre 2024

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie

affermato nella sentenza n. 54 del 2015). Il distinto ambito di operatività, pertanto, è sufficiente a non scalfire la natura di principio fondamentale del divieto dello svolgimento dell'ALPI dei dirigenti sanitari presso le strutture sanitarie private accreditate.

La Corte dichiara quindi illegittimità costituzionale dell'art. 47, comma 1, della legge reg. Liguria n. 20 del 2023.

In secondo luogo il ricorrente impugna il comma 2 dell'art. 47 della legge reg. Liguria n. 20 del 2023 per violazione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute, nella parte in cui autorizza, in via transitoria e per ridurre le liste di attesa, in ogni caso fino al 2025, le aziende sanitarie, gli enti e gli istituti del SSR, ad acquisire dai propri dirigenti sanitari in rapporto di lavoro esclusivo, in forma individuale o di équipe prestazioni sanitarie in regime di libera professione intramuraria ai sensi della legge n. 120 del 2007 «anche con le modalità di cui al comma 1» e quindi anche presso le strutture private accreditate.

Tale previsione – secondo il ricorrente – sarebbe costituzionalmente illegittima sotto due distinti profili. Anzitutto, in quanto si porrebbe in contrasto con l'art. 15-*quinquies*, comma 2, del d.lgs. n. 502 del 1992, e con le disposizioni della legge n. 120 del 2007, che, all'opposto, non consentirebbero alle aziende del SSN di acquistare prestazioni, rese in regime di libera professione intramuraria, dai propri dirigenti sanitari richiedendo che esse siano rese solo ove vi sia una scelta diretta, da parte dell'utente, del singolo professionista cui è richiesta la prestazione, con oneri a carico dello stesso assistito. In secondo luogo sarebbe, inoltre, violato, anche in tal caso, il principio fondamentale di cui all'art. 1, comma 4, della legge n. 120 del 2007, per effetto della previsione della possibilità che le prestazioni libero professionali rese in regime di *intramoenia*, acquistate dall'azienda sanitaria dai propri dirigenti, siano effettuate anche presso le strutture private accreditate.

La Corte ritiene fondata la questione solo in relazione al secondo profilo di censura indicato dal ricorrente.

Secondo la Corte il preteso contrasto con l'art. 15-*quinquies*, comma 2, del d.lgs. n. 502 del 1992, risulta, infatti, smentito dalla circostanza che la «partecipazione ai proventi di attività professionali, richieste a pagamento da terzi all'azienda, quando le predette attività siano svolte al di fuori dell'impegno di servizio e consentano la riduzione dei tempi di attesa, secondo programmi predisposti dall'azienda stessa, sentite le équipes dei servizi interessati» menzionata alla lettera *d*) del medesimo articolo fra le tipologie di esercizio dell'attività professionale compatibili con il rapporto di lavoro esclusivo è stata successivamente ritenuta compatibile con un'integrazione della sua portata applicativa di segno opposto a quanto sostenuto dal ricorrente.

Sulla base di un espresso rinvio, operato dall'art. 72, comma 11, della legge n. 448 del 1998, a un atto di indirizzo e coordinamento chiamato a definire le «misure atte a garantire la progressiva riduzione delle liste d'attesa per le attività istituzionali», l'art. 2, comma 5, del d.P.C.m. 27 marzo 2000 ha, infatti, espressamente ricondotto all'appena richiamato art. 15-*quinquies*, comma 2, lettera *d*) «anche le prestazioni richieste, ad integrazione delle attività istituzionali, dalle aziende ai propri dirigenti allo scopo di ridurre le liste di attesa o di acquisire prestazioni aggiuntive soprattutto in presenza di carenza di organico, in accordo con le équipes interessate» pur se «esclusivamente per le discipline che hanno una limitata possibilità di esercizio della libera professione intramuraria».



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Seduta in videoconferenza - 5 e 6 dicembre 2024

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie

Inoltre la Corte sottolinea che tale previsione è stata in seguito confermata dai CCNL di area che, a partire da quello siglato l'8 giugno 2000, hanno espressamente ritenuto equiparate alle prestazioni inerenti ad attività libero-professionali, a pagamento, richieste da terzi all'azienda, per cui il dirigente medico partecipa ai proventi, le cosiddette prestazioni aggiuntive e cioè «le prestazioni richieste, in via eccezionale e temporanea, ad integrazione dell'attività istituzionale, dalle aziende ai propri dirigenti allo scopo di ridurre le liste di attesa o di acquisire prestazioni aggiuntive, soprattutto in presenza di carenza di organico ed impossibilità anche momentanea di coprire i relativi posti con personale in possesso dei requisiti di legge, in accordo con le équipes interessate e nel rispetto delle direttive regionali in materia» (art. 55, comma 2, CCNL 8 giugno 2000; analogamente art. 115, comma 2, CCNL siglato il 19 dicembre 2019 e art. 89, comma 2, CCNL sottoscritto il 23 gennaio 2024).

Afferma dunque la Corte che la disposizione regionale impugnata là dove consente, «[i]n via transitoria» e comunque solo «fino all'anno 2025», alle aziende sanitarie, enti e istituti del SSR di acquisire dai propri sanitari prestazioni in regime di ALPI «[a] fine di ridurre le liste di attesa», e quindi con riferimento all'attività istituzionale è in linea con la normativa statale, che viene erroneamente interpretata dal ricorrente.

Per quanto riguarda invece il secondo profilo di censura la Corte rileva, sulla base degli argomenti già richiamati a proposito del comma 1 del medesimo art. 47, il contrasto di tale disposizione con il principio di esclusività del rapporto di lavoro con il Servizio sanitario nazionale, di cui il divieto di svolgere attività libero-professionale presso le strutture private accreditate costituisce corollario.

Inoltre la Corte aggiunge che in questo caso il contrasto è reso ancor più evidente dall'intima contraddittorietà che si svela fra l'esigenza di ovviare alla carenza di organico delle aziende sanitarie e di ridurre le liste di attesa – che è alla base della previsione della possibilità di acquistare prestazioni aggiuntive in regime libero-professionale dai propri dirigenti sanitari oltre l'orario di servizio, in vista dell'obiettivo ultimo di garantire l'erogazione delle prestazioni istituzionali da parte dell'azienda sanitaria – e la possibilità, accordata ai medesimi dirigenti, di operare, non presso l'azienda sanitaria stessa, ma presso le strutture private accreditate.

Pertanto la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 47, comma 2, della legge reg. Liguria n. 20 del 2023, limitatamente alle parole «anche con le modalità di cui al comma 1».

Infine la Corte dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 47, comma 3, della legge reg. Liguria n. 20 del 2023.

Quest'ultimo, infatti, là dove attribuisce alla Giunta regionale il compito di stabilire, con propria deliberazione, i criteri e le modalità di svolgimento dell'attività libero-professionale «di cui al comma 2», nonché «la valorizzazione economica dell'attività libero professionale da corrispondere, a prestazione, ai professionisti», a seguito della caducazione, non dell'intero comma 2, ma della sola previsione della possibilità di svolgere, presso le strutture sanitarie private accreditate, le prestazioni libero-professionali rese dai dirigenti sanitari in regime di ALPI, acquistate dall'azienda sanitaria stessa, non perde il suo oggetto. Sostiene infatti la Corte che lungi dall'essere travolto per effetto dei vizi che affliggono il comma precedente, esso conserva un suo, sebbene più limitato, ambito di applicazione,

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Seduta in videoconferenza - 5 e 6 dicembre 2024 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	---

compatibile con la facoltà, accordata alla Regione, di autorizzare, al ricorrere delle condizioni indicate dal legislatore statale, l'acquisto da parte delle aziende sanitarie delle prestazioni aggiuntive dai propri dirigenti sanitari e di disciplinare, nel rispetto dei principi fissati dal legislatore statale, criteri e modalità di svolgimento di tale attività.

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Seduta in videoconferenza - 5 e 6 dicembre 2024</p> <p>Enrico Righi – Regione Toscana</p> <p>Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie</p>
---	--	---

**Sentenza:** 29 ottobre 2024, n. 185

**Materia:** impiego pubblico – trattamento accessorio del personale di supporto agli organi politici

**Parametri invocati:** articoli 3, 36, 81, terzo comma, 97, primo comma, 117, commi secondo, lettera l), e terzo, e 119, primo e quarto comma, della Costituzione

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via incidentale

**Rimettente:** Corte dei conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione

**Oggetto:** art. 4 della legge della Regione Toscana 19 maggio 2023, n. 23 (*Disposizioni in materia di personale delle strutture di supporto agli organi politici. Abrogazione della l.r. n. 2/2023, reviviscenza di talune disposizioni e modifiche alla l.r. n. 1/2009*) e dei punti n. 3, n. 4 e n. 5 del preambolo della medesima legge regionale; degli artt. 42, commi 8, 9 e 10, 43, comma 5, 44, comma 6-bis, secondo periodo, 45, 49, commi 4 e 4-ter, 51, commi 5, 6 e 6-bis, 52, comma 5, e 58, comma 2, della legge della Regione Toscana 8 gennaio 2009, n. 1 (*Testo unico in materia di organizzazione e ordinamento del personale*)

**Esito:** illegittimità costituzionale *in parte qua* degli artt. 45 e 49 co. 4 l.r. Toscana 1/2009  
Inammissibilità delle restanti questioni

**Estensore nota:** Alessandra Cecconi

**Sintesi:**

Le questioni di legittimità sottoposte al giudizio della Corte costituzionale sono sollevate nel corso del giudizio promosso dalla Regione Toscana avverso la decisione della Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Toscana, che ha parificato il rendiconto generale della Regione Toscana per l'esercizio 2022 ad eccezione dei due capitoli di spesa relativi alla retribuzione del personale di supporto agli organi politici della Giunta regionale e del Consiglio regionale.

Viene confermata, secondo consolidato orientamento, la legittimazione della Corte dei conti, sezione regionale di controllo, a sollevare questioni di legittimità costituzionale di leggi che la stessa si trovi ad applicare in sede di giudizio di parificazione del rendiconto delle regioni per motivi che abbiano un'incidenza, diretta o mediata, sugli equilibri di bilancio e quindi sia rispetto a disposizioni che direttamente tutelano l'equilibrio di bilancio e la corretta gestione finanziaria (artt. 81 e 97 co.1 Cost.) sia rispetto a disposizioni relative al riparto di competenze fra Stato e regioni, quando si configuri una «correlazione funzionale» fra la lesione del parametro concernente la competenza e la violazione degli stessi parametri finanziari.

Nel caso di specie la correlazione viene individuata con riferimento alla prospettata lesione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia "ordinamento civile" da



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Seduta in videoconferenza - 5 e 6 dicembre 2024

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie

parte di norme regionali che hanno disciplinato aspetti del rapporto di lavoro pubblico, in quanto la illegittimità costituzionale di tali disposizioni comporterebbe quella della spesa da essa disposta a carico del bilancio dell'ente (sentenze n. 253 del 2022, n. 244 e n. 112 del 2020, n. 146 ex plurimis, e n. 138 del 2019 e n. 196 del 2018).

A fronte delle numerose disposizioni regionali censurate e ai molteplici profili di illegittimità prospettati dal giudice rimettente, come individuati in epigrafe, la Corte procede ad un loro esame puntuale in esito al quale vengono dichiarate inammissibili per difetto di rilevanza o insufficiente motivazione tutte le questioni sollevate, ad eccezione di quelle relative alle norme con le quali la regione ha introdotto il trattamento economico accessorio per il personale di staff degli organi politici di Giunta e Consiglio, la cui corretta imputazione risulta ancora *sub iudice*.

In esito a una analitica ricostruzione del quadro normativo regionale e statale, la Corte individua negli articoli 45 e 49 comma 4 della l.r. 1/2009 (*Testo unico in materia di organizzazione e ordinamento del personale*) le disposizioni rilevanti in quanto sono solo queste disposizioni che, per la peculiarità dell'attività svolta e il carattere fiduciario del rapporto, hanno previsto per il personale di staff uno specifico emolumento mensile che *“integra le altre voci stipendiali fisse e continuative e che esclude l'attribuzione di ogni altro beneficio economico”*, mentre tutte le altre norme proposte come oggetto di censura attengono a profili organizzativi degli uffici regionali, estranei ai rilievi che formano oggetto del giudizio di parificazione *a quo*.

Rileva la Corte che, come per tutti i dipendenti pubblici, anche per il personale di staff, la disciplina del trattamento giuridico ed economico, compreso quello accessorio, afferisce alla regolazione del rapporto di lavoro e rientra nella materia *“ordinamento civile”*, demandata alle disposizioni della legge statale, del codice civile e della contrattazione collettiva, escludendo una competenza legislativa regionale.

Rileva inoltre che la disciplina del trattamento economico degli uffici di diretta collaborazione aveva da tempo una specifica previsione a livello statale e di enti locali, con gli artt. 14 co.2 e 27 d.lgs. 165/2001 e che solo dopo l'entrata in vigore dell'art. 3, comma 1, del d.l. n. 44 del 2023, come convertito, è stata data alle regioni la possibilità di applicare anche con legge, senza aggravio di spesa, l'articolo 14 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, il cui secondo comma riguarda, appunto, il trattamento economico degli uffici di diretta collaborazione degli organi politici.

Nell'ambito della ricostruzione effettuata, la Corte afferma peraltro che già l'ampio richiamo dell'art. 27 d.lgs 165/2001 all'art. 14 del medesimo decreto avrebbe consentito alle regioni di intervenire, ma *“solo nei limiti dell'«esercizio della propria potestà statutaria, legislativa e regolamentare»*, e quindi senza alterare il perimetro delle competenze legislative, quanto in particolare alla materia *«ordinamento civile»*”, senza violare il limite delle fonti che riserva allo Stato la materia dell'ordinamento civile, quindi non con legge ma con atti amministrativi di Giunta e di Consiglio.

L'intervento dell'art. 3, comma 1, d.l. n. 44/2023 viene qualificato come norma innovativa - non confermativa, né di interpretazione autentica - con la quale il legislatore statale, con chiamata in sussidiarietà verso il basso, demanda al legislatore regionale una parte della sua competenza esclusiva, rispondente ad esigenze organizzative di prossimità: nel caso di specie, la remunerazione del personale di supporto agli organi politici regionali.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Seduta in videoconferenza - 5 e 6 dicembre 2024 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	---

Data la portata innovativa del d.l. 44/2023, le disposizioni regionali adottate prima della sua entrata in vigore sono dalla Corte ritenute illegittime per violazione dell'art. 117 co.2 lett. l).

Da qui la dichiarazione di incostituzionalità degli artt. 45 e 49.co 4 della l.r. 1/2009, nella parte in cui prevedono lo specifico emolumento che integra le altre voci stipendiali fisse e continuative e che esclude l'attribuzione di ogni altro beneficio economico in favore del personale delle strutture di supporto agli organi di governo del personale delle strutture di supporto agli organismi politici del Consiglio regionale.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Seduta in videoconferenza - 5 e 6 dicembre 2024 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

**Sentenza:** 25 settembre 2024, n. 175

**Materia:** politiche di coesione

**Parametri invocati:** artt. 3, 5, 81, 97, 117, 118, 119 e 120 Cost.

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Regione Campania

**Oggetto:** artt. 1, comma 1, 2, comma 4, da 9 a 15 e 22 del decreto-legge 19 settembre 2023, n. 124 (Disposizioni urgenti in materia di politiche di coesione, per il rilancio dell'economia nelle aree del Mezzogiorno del Paese, nonché in materia di immigrazione), come convertito

**Esito:** illegittimità costituzionale parziale dell'art. 2, comma 4, del d.l. 124/2023; inammissibilità, non fondatezza o cessata materia del contendere in riferimento alle altre questioni sollevate

**Estensore nota:** Cesare Belmonte

**Sintesi:**

La Regione Campania ha impugnato diverse disposizioni contenute nel del decreto-legge 19 settembre 2023, n. 124 (Disposizioni urgenti in materia di politiche di coesione, per il rilancio dell'economia nelle aree del Mezzogiorno del Paese, nonché in materia di immigrazione), come convertito, e segnatamente gli artt. 1, comma 1 - nella parte in cui sostituisce l'art. 1, comma 178, lettere d) e i), della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023) - , 2, comma 4, da 9 a 15 e 22, in riferimento a plurimi parametri costituzionali. Il complesso dei motivi di ricorso può essere suddiviso in due distinti ambiti tematici.

Con un primo ordine di censure, la Regione Campania ha impugnato alcune disposizioni del d.l. 124/2023 aventi ad oggetto la riforma delle politiche di coesione e del relativo ciclo di programmazione per il periodo 2021-2027. Si tratta delle censure relative all'art. 1, comma 1, nella parte in cui, sostituisce il dettato dell'art. 1, comma 178, lettere d) ed i), della l. 178/2020, e delle censure relative all'art. 2, comma 4.

Tali previsioni vengono impugunate lamentando, complessivamente, la violazione, diretta o in via di ridondanza, degli artt. 3, 5, 81, 97, 117, 118, 119 e 120 Cost., perché esse inciderebbero sull'autonomia programmatica, finanziaria e di spesa della Regione negli ambiti oggetto di interventi sostenuti dai fondi di coesione, *subordinando tale autonomia a scelte dell'autorità statale idonee a ritardare indefinitamente i procedimenti di assegnazione dei fondi e a un potere unilaterale della stessa di definanziare e riassegnare questi ultimi anche per carenze e ritardi non imputabili alla regione destinataria dei fondi, in violazione del principio di leale collaborazione.*



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Seduta in videoconferenza - 5 e 6 dicembre 2024

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie

L'art. 1, comma 1 del d.l. 124/2023 sostituisce il dettato dell'art. 1, comma 178, lettera d), della l. 178/2020, stabilendo che l'Accordo per la coesione (strumento che sostituisce i precedenti Patti di sviluppo e coesione, PSC), regolante le modalità di utilizzo del Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC), venga stipulato dal Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR e dal Presidente della Regione interessata *“dato atto dei risultati dei precedenti cicli di programmazione”*.

Le questioni relative alla norma censurata non sono fondate. Al riguardo, la Corte osserva che gli interventi finanziati col FES operano in aggiunta rispetto al finanziamento normale delle funzioni amministrative spettanti all'ente territoriale, sono riferiti a finalità non ordinarie di perequazione e garanzia indicate dalla norma costituzionale, e comunque a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni; e, da ultimo, non sono rivolti alla generalità degli enti territoriali, bensì ad alcuni tra essi o a distinte categorie di questi ultimi. In altri termini, le risorse del FSC afferiscono direttamente all'art. 119, quinto comma, Cost., con la conseguenza che la relativa competenza legislativa spetta allo Stato in via esclusiva, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Il medesimo art. 1, comma 1, del d.l. 124/2023 sostituisce il dettato dell'art. 1, comma 178, lettera i), della l. 178/2020, stabilendo che, per far fronte a eventuali carenze di liquidità, le risorse del FSC già assegnate e non ancora utilizzate, *“possono essere riassegnate per un intervento di titolarità di altra amministrazione, la cui realizzazione presenti carattere di urgenza”*, previa interlocuzione con l'amministrazione titolare dell'intervento definanziato.

Le questioni relative alla norma censurata non sono fondate. La disciplina delle politiche di coesione e del riparto del FSC rientra nella competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui agli artt. 117, secondo comma, lettera e), e 119, quinto comma, Cost., e secondo la costante giurisprudenza costituzionale specificamente riferita al FSC, *“spetta al legislatore statale la scelta dello schema procedimentale ritenuto più adeguato a assicurare l'ottimale realizzazione degli obiettivi di volta in volta perseguiti nello stanziare i relativi fondi”*.

Nel caso di specie, tale disciplina si rivela finalizzata a contrastare il problema dei ritardi e delle inefficienze nella realizzazione dei progetti finanziati con il FSC, anche sulla base di meccanismi di monitoraggio idonei a condurre, in caso di mancato utilizzo delle risorse assegnate, al definanziamento del progetto le cui risorse non siano state utilizzate nei termini del cronoprogramma contenuto nell'Accordo per la coesione. Al tempo stesso, la norma non lede i principi di ragionevolezza e buon andamento dell'amministrazione, giacché tale disposizione va intesa nel senso che il definanziamento in questione non possa che avere ad oggetto risorse che siano state assegnate alla Regione a seguito della stipula dell'Accordo per la coesione, ma rispetto alle quali non sia ancora intervenuto alcun impegno di spesa. Inoltre, la norma non è insensibile all'eventualità che il ritardo accumulato nell'utilizzo delle risorse non sia imputabile a carenze dell'amministrazione regionale. L'ultimo periodo della lettera i) stabilisce infatti che prima di disporre la riassegnazione debba comunque essere *“sentita l'amministrazione titolare dell'intervento definanziato”*.

Peraltro, in un momento anche precedente, la Regione assegnataria delle risorse può chiedere, in caso di mancato rispetto del cronoprogramma contenuto nell'Accordo per la coesione, la modifica del cronoprogramma medesimo, qualora fornisca adeguata

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Seduta in videoconferenza - 5 e 6 dicembre 2024</p> <p>Enrico Righi – Regione Toscana</p> <p>Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie</p>
---	--	---

dimostrazione dell'impossibilità di rispettare il predetto cronoprogramma per circostanze non imputabili a sé ovvero al soggetto attuatore dell'intervento o della linea d'azione.

A sua volta, l'art. 2, comma 4, del d.l. 124/2023 stabilisce che il mancato rispetto del cronoprogramma di spesa annuale, quale risultante dal piano finanziario dell'Accordo per la coesione, previsto per l'attuazione degli interventi e delle linee d'azione, determina il definanziamento dell'Accordo stesso per un importo corrispondente alla differenza tra la spesa annuale preventivata, come indicata nel cronoprogramma, e i pagamenti effettuati, come risultanti dal Sistema nazionale di monitoraggio; e che i relativi importi definanziati sono nuovamente assegnati dal Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (CIPESS) secondo criteri di premialità.

Le questioni relative alla norma censurata sono fondate, nei limiti precisati dalla Corte. La Consulta premette che la materia in oggetto è riconducibile agli artt. 117, secondo comma, lettera e), e 119, quinto comma, Cost., ossia ad un ambito di competenza legislativa esclusiva dello Stato. Tuttavia, ancorché rientri in tale ambito anche la scelta dello schema procedimentale maggiormente in grado di garantire l'ottimale impiego dei fondi in vista della realizzazione dei prescritti obiettivi, le Regioni destinatarie delle risorse del FSC non possano essere collocate *"in una posizione che ne sacrifichi eccessivamente l'autonomia e la capacità di programmazione ed esecuzione degli interventi, in spregio agli artt. 3, 5 e 97 Cost."*.

Stabilendo un definanziamento automatico nel caso in cui venga riscontrato il mancato rispetto del cronoprogramma di spesa annuale, la norma censurata comprime in termini irragionevoli l'autonomia regionale nell'esercizio della propria potestà di programmazione ed esecuzione dei progetti afferenti al FSC, poiché *"non attribuisce adeguato rilievo all'eventualità che il ritardo in questione sia imputabile a fattori estranei alla responsabilità dell'amministrazione regionale"*, e non assicura alla Regione alcuna possibilità di essere sentita dalle autorità statali in un momento precedente all'adozione del provvedimento di definanziamento. La norma è pertanto illegittima nella parte in cui non prevede che il suddetto definanziamento sia disposto sentita l'amministrazione titolare dell'intervento definanziato.

Con il secondo gruppo di motivi contenuti nel ricorso la Regione Campania ha impugnato gli artt. da 9 a 15 e 22 del d.l. n. 124 del 2023.

Tali disposizioni disciplinano, in sostituzione delle preesistenti otto ZES, la Zona economica speciale per il Mezzogiorno (ZES unica), istituita a partire dal 1° gennaio 2024, che ricomprende l'intero territorio delle Regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sicilia e Sardegna. La ZES unica è definita come *"una zona delimitata del territorio dello Stato nella quale l'esercizio di attività economiche e imprenditoriali da parte delle aziende già operative e di quelle che si insedieranno può beneficiare di speciali condizioni in relazione agli investimenti e alle attività di sviluppo d'impresa"*.

La Regione censura queste disposizioni lamentando la violazione, diretta o in via di ridondanza, degli artt. 3, 5, 97, 117, 118, 119 e 120 Cost., in ragione dell'ingiustificato e indebito accentramento della *governance* di un istituto quale la ZES unica, che inciderebbe su competenze legislative regionali quali il governo del territorio, i porti e gli aeroporti civili e il sostegno all'innovazione per i settori produttivi, in assenza di un'adeguata salvaguardia del principio di leale collaborazione.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Seduta in videoconferenza - 5 e 6 dicembre 2024 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	---

Secondo il giudice delle leggi nel caso di specie il ricorso della Regione ricorrente omette del tutto di affrontare le ragioni del contrasto della gran parte delle disposizioni impugnate (nello specifico degli artt. 10, 12, 13 e 14 del d.l. 124/2023) con i riferiti parametri costituzionali, risultando i motivi di ricorso privi di adeguate argomentazioni. Le questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto i predetti articoli sono pertanto dichiarate inammissibili. La Corte dichiara inoltre la cessazione della materia del contendere limitatamente alle questioni promosse dalla Regione Campania con riguardo all'art. 9 del d.l. 124/2023, a seguito di parziale rinuncia al ricorso da parte della Regione stessa.