

XVIII legislatura

**REFERENDUM
ABROGATIVO
E
VINCOLO
PER IL LEGISLATORE**

Note sull'A.S. n. 852

novembre 2020
n. 319



servizio studi del Senato

ufficio ricerche sulle questioni
istituzionali, sulla giustizia e sulla
cultura



SERVIZIO STUDI
TEL. 066706-2451
studi1@senato.it

I dossier del Servizio studi sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. I testi e i contenuti normativi ufficiali sono solo quelli risultanti dagli atti parlamentari. Il Senato della Repubblica declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

Premessa

Si avvia presso la Commissione Affari costituzionali del Senato l'esame del disegno di legge A.S. n. 852, recante "Modifica dell'articolo 75 della Costituzione concernente l'introduzione di un vincolo per il legislatore di rispettare la volontà popolare espressa con referendum abrogativo".

La proposta investe dunque il tema del rapporto tra deliberazione referendaria e potestà legislativa del Parlamento.

È relazione non tutta recingibile nella equiparazione tra l'atto-fonte del referendum abrogativo e le leggi formali ordinarie (dello Stato), per la 'asimmetria' insita nella diversa configurazione delle due funzioni: la legislativa, 'inesauribile'; la referendaria, 'definitiva' e 'irripetibile' nell'atto di esercizio (salvo dover riattivare un nuovo procedimento referendario - decorso un certo lasso temporale dal referendum che abbia avuto esito negativo, prevede la disciplina legislativa attuativa dell'istituto referendario).

Sullo sfondo si pone il più vasto tema della integrazione, nell'ordito costituzionale, di strumenti di democrazia diretta e di democrazia rappresentativa, entro l'unitaria forma democratica disegnata dalla Carta repubblicana.

La giurisprudenza costituzionale

Prima di sintetizzare i contenuti del disegno di legge, vale ricordare come in materia di referendum *ex* articolo 75 della Costituzione il dettato costituzionale (attuato dalla legge n. 352 del 1970) debba essere integrato dalla giurisprudenza costituzionale.

La Corte costituzionale è intervenuta con salienti e innovative pronunce, sul versante sia dei limiti di ammissibilità dell'abrogazione referendaria - i quali risultano più estesi della elencazione di leggi escluse dalla sottoponibilità a referendum, resa dal secondo comma dell'articolo 75 della Costituzione - sia della tutela della pienezza del diritto di referendum, quale sancito dal medesimo articolo 75.

Questo secondo versante - ossia la tutela della deliberazione, e a monte, della proposta referendaria, rispetto al legiferare sulla medesima materia, a procedimento referendario avviato o concluso - è stato presidiato dal giudice delle leggi con distinte sentenze ed in tempi diversi, con riguardo al 'momento' in cui interagiscano tra loro il procedimento referendario e quello legislativo (se cioè la modifica legislativa su materia oggetto di

deliberazione referendaria intervenga nel corso di procedimento referendario ovvero dopo la sua conclusione).

La sentenza (additiva) **n. 68 del 1978** ha affermato la 'trasposizione' del referendum alla nuova disciplina legislativa, quando il legislatore modifichi in corso di procedimento referendario la disciplina preesistente oggetto della richiesta referendaria senza mutare "i principi ispiratori della complessiva disciplina" né "i contenuti normativi essenziali dei singoli precetti".

In tal modo, il limite logico della inammissibilità di richieste di referendum abrogativo aventi ad oggetto leggi (ed atti aventi valore di legge) o norme già abrogate, non può prestarsi ad un intervento del legislatore elusivo e meramente strumentale alla preclusione del referendum.

La sentenza **n. 199 del 2012** - quella che maggiormente rileva per il tema sollevato dal disegno di legge in esame - ha invece dichiarato (per la prima volta) la illegittimità costituzionale di una norma primaria per violazione del divieto di ripristino della normativa abrogata dalla volontà popolare mediante il referendum *ex* articolo 75 della Costituzione.

È profilo, può aggiungersi, solo fugacemente emerso nei lavori dell'Assemblea Costituente, allorché Mortati prospettò (nella seduta della II Sottocommissione del 17 gennaio 1947) un articolo che prevedesse: "una legge disapprovata dal voto popolare non può essere ripresentata, se non siano trascorsi due anni dal rigetto". La proposta non fu ripresa né discussa nel dibattito costituente, chiamato a sciogliere gran numero di temi (la iniziativa del referendum, se del Presidente della Repubblica o del Governo, oltre che popolare; la natura del referendum, se anche consultivo, o per quello 'legislativo', se solo abrogativo o pur sospensivo; effetti del referendum; *quorum*, di partecipazione e di deliberazione; ed altro ancora) nella complessa gestazione di quello che è divenuto l'articolo 75 della Carta.

La sentenza n. 199 del 2012 ha costituito un 'tornante', quanto alla decisione del giudice delle leggi. Non era tuttavia mancata, prima di allora, la rilevazione da parte della Corte di quel divieto di ripristino.

Su vicenda normativa relativa alla responsabilità civile dei magistrati (oggetto di referendum nel 1987), la Corte costituzionale accennò che non fosse consentita "al legislatore la scelta politica di far rivivere la normativa" (sentenza n. 468 del 1990).

Su richiesta referendaria incidente sulla legge elettorale allora vigente per il Senato (sì da eliminarne il *quorum* del 65 per cento dei voti validi che rendeva di fatto inoperante, tranne casi sporadici, il criterio maggioritario: conseguenza dell'abrogazione referendaria sarebbe stato un sistema misto prevalentemente maggioritario, e precisamente maggioritario con unico turno per i 238 seggi da assegnare nei collegi, proporzionale per i restanti 77 seggi aggiuntivi pari a circa il 25 per cento del totale di 315), la Corte si pronunciò per l'ammissibilità, posta la facoltà del legislatore di correggere, modificare o integrare la disciplina residua, "nei limiti

del divieto di formale o sostanziale ripristino della normativa abrogata dalla volontà popolare" (sentenza n. 32 del 1993).

Su richiesta referendaria volta a rendere maggioritario il sistema elettorale di tutti i Comuni (non più solo quelli fino a 5.000 abitanti), la Corte si pronunciò per l'ammissibilità, in quanto "le difficoltà, peraltro di natura meramente operativa, che dovessero delinarsi in sede di applicazione della disciplina di risulta - non venendo a incidere su aspetti essenziali del sistema elettorale - potrebbero, in ogni caso, essere ovviate mediante interventi successivi del legislatore ordinario, che, pur dopo l'accoglimento della proposta referendaria, conserva il potere d'intervenire nella materia oggetto di referendum senza limiti particolari che non siano quelli connessi al divieto di far rivivere la normativa abrogata" (sentenza n. 33 del 1993).

Su ricorso per conflitto di attribuzioni fra poteri dello Stato presentato dal comitato promotore del referendum sul finanziamento pubblico dei partiti, in relazione a legge ritenuta in contrasto con la volontà espressa dagli elettori nel referendum svoltosi nel 1993, la Corte (nel pronunciarsi per l'inammissibilità del ricorso) fece presente che "la normativa successivamente emanata dal legislatore è pur sempre soggetta all'ordinario sindacato di legittimità costituzionale, e quindi permane comunque la possibilità di un controllo di questa Corte in ordine all'osservanza - da parte del legislatore stesso - dei limiti relativi al dedotto divieto di formale o sostanziale ripristino della normativa abrogata dalla volontà popolare" (ordinanza n. 9 del 1997).

Per quanto concerne la dottrina costituzionalistica, siffatta evoluzione giurisprudenziale ha concorso alla diffusione di un orientamento che, pur con varia argomentazione, ravvisa la vincolatività per il legislatore della abrogazione referendaria, in ordine al ripristino della normativa sua oggetto. Non manca peraltro autorevole dottrina secondo la quale la tesi del divieto di ripristino della normativa abrogata in via referendaria "si radica in premesse teoriche inaccettabili e certo non condivise dai Costituenti né tradotte nel testo della Costituzione" (M. Luciani, *Art. 75. Il referendum abrogativo*, Bologna, 2005, p. 674).

La sentenza n. 199 del 2012 ha segnato, a tale riguardo, un passo ulteriore, traendo dalla rilevazione dell'esistenza di un divieto di ripristino, la conseguenza della illegittimità di una disposizione legislativa.

Né si è limitata a trasporre al 'post-referendum' i medesimi indicatori - modificazione dei principi ispiratori di una complessiva disciplina o dei contenuti normativi essenziali - valevoli per quando il procedimento referendario sia in corso.

Essa ha altresì tratteggiato un orizzonte temporale, entro cui collocare la operatività del vincolo.

Ha infatti ravvisato: "un simile vincolo derivante dall'abrogazione referendaria si giustifica, alla luce di una interpretazione unitaria della trama costituzionale ed in una prospettiva di integrazione degli strumenti di democrazia diretta nel sistema di democrazia rappresentativa delineato dal

dettato costituzionale, al solo fine di impedire che l'esito della consultazione popolare, che costituisce esercizio di quanto previsto dall'art. 75 Cost., venga posto nel nulla e che ne venga vanificato l'effetto utile, *senza che si sia determinato, successivamente all'abrogazione, alcun mutamento né del quadro politico, né delle circostanze di fatto, tale da giustificare un simile effetto*".

Dunque ad avviso della Corte il divieto di ripristino è vincolo costituzionalmente scandito per il legislatore; è vincolo non illimitato temporalmente; la proiezione temporale del vincolo è commisurato ad un termine non già staticamente predeterminato bensì flessibile, riferito ad elementi fattuali che siano indice di un possibile mutamento rispetto alla 'situazione' in cui il corpo referendario abbia espresso il suo puntuale dissenso rispetto ad una normativa.

La formulazione di tali elementi - "quadro politico", "circostanze di fatto" - da parte della Corte si è mantenuta, per certi versi, piuttosto lata, anche in considerazione del fatto che il giudizio al suo vaglio non richiedeva maggior grado di determinazione. La sostanziale violazione del divieto di ripristino (realizzata con l'art. 4 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138: la materia concerneva in particolare il servizio idrico integrato, nella campagna referendaria designata come 'privatizzazione dell'acqua') era flagrante, per essersi realizzata in brevissimo tempo rispetto allo svolgimento del referendum (12-13 giugno 2011) ed alla dichiarazione dell'intervenuta abrogazione referendaria con decreto del Presidente della Repubblica (del 18 luglio 2011). Tra il decreto del Presidente della Repubblica e la disposizione del decreto-legge ripristinatrice, erano trascorsi ventitré giorni...

Non si può dire tuttavia che quelle indicazioni non abbiano una loro pregnanza, ai fini della collocazione temporale del vincolo prescritto, ad avviso della Corte, al legislatore a seguito dell'abrogazione referendaria.

Riguardo la possibile elusione della deliberazione referendaria abrogativa da parte del legislatore, un caso specifico potrebbe figurarsi per l'ipotesi di referendum abrogativo su leggi costituzionalmente necessarie, in particolare su leggi elettorali di organi costituzionali e di rilievo costituzionale, senza che il legislatore proceda dopo il referendum all'approvazione di una disciplina in grado di assicurare la costante operatività degli organi costituzionali e di rilievo costituzionale.

I promotori del referendum sulla legge elettorale di Camera e Senato dichiarato inammissibile (per eccesso di manipolatività) con sentenza della Corte costituzionale n. 10 del 2020, hanno sollevato conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato, prospettando l'illegittimità della legge n. 352 del 1970 là dove non prevede la sospensione *de jure* degli effetti del referendum approvato, condizionata all'adozione da parte del legislatore delle misure applicative sufficienti ad assicurare la piena operatività della legge costituzionalmente necessaria (segnatamente, della legge elettorale per gli organi costituzionali e di rilievo costituzionale).

Il ricorso è stato dichiarato inammissibile con ordinanza n. 9 del 2020 (non ravvisando la Corte che il soggetto interessato non fosse nella condizione di poter rilevare la lesione costituzionale sotto forma di eccezione di legittimità costituzionale nel giudizio in via incidentale).

In precedenza, cfr. la sentenza n. 13 del 2012.

Sintesi del contenuto dell'A.S. n. 852

Il disegno di legge costituzionale A.S. n. 852 reca disposizione di rango costituzionale e novelle di disposizioni di rango legislativo (*compresenza entro un medesimo testo legislativo, invero problematica e suscettibile di approfondimento*).

Articolo 1

La disposizione - costituzionale - incide sull'articolo 75 della Costituzione, introducendovi in fine un comma aggiuntivo.

Questo prevede che, qualora la proposta soggetta a *referendum* sia approvata, il legislatore possa introdurre "la medesima normativa" prima di cinque anni dalla sua abrogazione, solo con una deliberazione a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera.

La disposizione dunque non prevede un divieto di ripristino della normativa oggetto della deliberazione referendaria abrogatrice (invece ravvisato in ultimo dalla giurisprudenza costituzionale).

Prevede bensì un aggravio procedimentale per il ripristino - se disposto nei cinque anni dall'intervenuta abrogazione referendaria.

Tale aggravio consiste nella deliberazione a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera.

Ne seguirebbe che la deliberazione referendaria abbia effetti 'rinforzati' ma non preclusivi. Tale effetto - per cui è conferita, alle norme oggetto della deliberazione popolare abrogatrice, forza passiva 'aggiuntiva', rinforzata appunto, richiedente una maggioranza qualificata onde ripristinarle - si dispiega per un lasso temporale di cinque anni dall'intervenuta abrogazione.

È determinazione ritagliata in simmetria a quanto previsto (dall'articolo 38 della legge n. 352 del 1970) per il divieto di riproposizione di richiesta di referendum, una volta esso sia stato espletato con esito negativo.

Siffatta simmetria risponde ad opzione normativa, non già a svolgimento di quanto vigente, giacché la determinazione della forza (passiva) dell'atto-fonte referendario è altro dalla determinazione delle modalità di attuazione dell'istituto referendario.

La disposizione concerne la reintroduzione dopo la deliberazione referendaria abrogatrice, della "medesima normativa". In assenza di maggiore specificazione, spetterebbe al giudice costituzionale scandagliare la 'identità' della normativa ripristinata rispetto alla precedente, nel caso di intervenute modificazioni che fossero circoscritte e non sostanziali. La Corte costituzionale peraltro ha sciolto tale profilo, ravvisando nella introduzione di una nuova disciplina della materia "senza modificare né i principi ispiratori della complessiva disciplina normativa preesistente né i contenuti normativi essenziali dei singoli precetti" (sentenza n. 68 del 1978, richiamata dalla sentenza n. 199 del 2012) una invarianza tale da configurarsi come ripristino della precedente normativa.

Per quanto concerne il procedimento legislativo, la Costituzione prescrive la maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera per: la dichiarazione d'urgenza, ai fini del termine di promulgazione della legge (articolo 73, secondo comma); l'autorizzazione al ricorso all'indebitamento al verificarsi di eventi eccezionali, nonché la legge di bilancio e la disciplina di questo (articolo 81, secondo e sesto comma); la legge attributiva di ulteriori forme e particolari condizioni di autonomia alle Regioni (articolo 116, comma 3); le leggi costituzionali, nella seconda approvazione conforme (articolo 138, primo comma).

Articolo 2

Reca previsioni modificative della legge n. 352 del 1970, la quale detta "Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo".

Si introduce, nella legge n. 352, una duplice previsione.

La prima previsione si configura quale novella all'articolo 33, terzo comma della legge n. 352.

Si prevede che non oltre il termine di tre giorni prima della data fissata per la deliberazione della Corte costituzionale sull'ammissibilità del referendum¹, i promotori depositino una memoria "concernente l'intento da essi perseguito" ai fini della valutazione dei profili di violazione del "divieto di ripristino sostanziale o formale" della normativa abrogata.

La disposizione presenta alcuni profili di problematicità.

Rileva in particolare la menzione di un "divieto di ripristino" che è concettualmente non collimante con quanto profilato dalla novella

¹ La deliberazione della Corte costituzionale sull'ammissibilità del referendum interviene non oltre il 20 gennaio dell'anno successivo a quello in cui sia stata pronunciata l'ordinanza dell'Ufficio centrale della Corte di Cassazione che dichiara la legittimità di una o più richieste di referendum (così l'articolo 33, primo comma della legge n. 352 del 1970).

costituzionale sopra ricordata, la quale prevede un aggravio procedimentale per il ripristino.

Poiché qui si incide sulla funzione legislativa esercitata collettivamente dalle due Camere (come prevede l'articolo 70 della Costituzione), la 'sede' per disporre sulla materia è necessariamente costituzionale, non già legislativa ordinaria. E qualora si ritenga che appunto con legge costituzionale si introduce la novella alla legge n. 352 del 1970, ne discenderebbe in questa una assai problematica embricazione di disposizioni differenziate quanto a forza e valore. E rimane il disallineamento tra previsione di una deliberazione a maggioranza qualificata per il ripristino della "medesima disciplina" (secondo la modifica introdotta entro l'articolo 75 della Carta) e la previsione di un "divieto di ripristino sostanziale e formale della normativa abrogata" (secondo la modifica introdotta nella legge n. 352).

Ancora, la disposizione prevede, si è ricordato, la consegna da parte dei promotori referendum di una memoria esplicativa circa l'"intento" perseguito dall'iniziativa referendaria.

Sul punto, vale pur ricordare quanto rilevato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 24 del 2011, secondo la quale "la richiesta referendaria è atto privo di motivazione e, pertanto, l'obiettivo dei sottoscrittori del referendum va desunto non dalle dichiarazioni eventualmente rese dai promotori (dichiarazioni, oltretutto, aventi spesso un contenuto diverso in sede di campagna per la raccolta delle sottoscrizioni, rispetto a quello delle difese scritte od orali espresse in sede di giudizio di ammissibilità), ma esclusivamente dalla finalità «incorporata nel quesito», cioè dalla finalità obiettivamente ricavabile in base alla sua formulazione ed all'incidenza del referendum sul quadro normativo di riferimento".

Le indicazioni relative alla chiarezza, omogeneità e univocità desumibile esclusivamente dalla finalità "incorporata nel quesito", cioè dalla "finalità obiettivamente ricavabile in base alla sua formulazione ed all'incidenza del referendum sul quadro normativo di riferimento", sono state ribadite nella giurisprudenza costituzionale in tema di ammissibilità dei referendum, secondo la quale intenti e finalità si incorporano nel quesito referendario e 'parlano' esclusivamente attraverso questo.

La seconda previsione si configura quale novella all'articolo 37 della legge n. 352 del 1970, introduttiva in fine di un comma aggiuntivo.

Si prevede che nei cinque anni successivi all'abrogazione delle disposizioni oggetto di referendum, i promotori, al fine di assicurare il rispetto della volontà manifestata dagli elettori, possano promuovere la

questione di legittimità costituzionale sui provvedimenti legislativi che "introducano nuovamente la normativa abrogata".

È previsione di un ricorso diretto d'azione che innova in misura rilevante la disciplina del giudizio di costituzionalità delle leggi quale vigente, nella disciplina che ne reca la legge costituzionale n. 1 del 1948, indi attuata dalla legge n. 87 del 1953.

Tale vigente disciplina vuole che la questione di costituzionalità - fuori del caso di conflitto tra poteri (ed il comitato promotore del referendum è stato equiparato dalla Corte costituzionale a potere dello Stato, in corso di procedimento referendario) - sia deferito alla Corte costituzionale da un giudice, investito di un giudizio, cui la questione (eccepita dalle parti che vi abbiano interesse o rilevato d'ufficio dal giudice) sia inerente.

Va da sé che ove fosse introdotto un vincolo costituzionale per il legislatore su normativa incisa da deliberazione referendaria, il giudice *a quo* sarebbe chiamato a interrogarsi sulla sua violazione da parte della nuova normativa sopraggiungente.

Ed il giudice delle leggi, se investito della questione, sarebbe tenuto (ove il vincolo costituzionale fosse configurato secondo la modifica dell'articolo 75 della Costituzione sopra ricordata) a vagliare due profili: se la nuova normativa intervenuta sia "la medesima" rispetto a quella oggetto della abrogazione referendaria; l'attestazione da parte dei Presidenti delle Camere circa la maggioranza con cui la nuova normativa sia stata approvata dal Parlamento.

Per quanto riguarda i promotori di referendum abrogativi, la Corte costituzionale ha riconosciuto loro, fin dall'ordinanza n. 17 del 1978, la legittimazione a sollevare conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato benché figure soggettive esterne rispetto allo Stato-apparato, in quanto titolari dell'esercizio di una pubblica funzione costituzionalmente rilevante e garantita, quanto meno allorché ad esse l'ordinamento conferisca la titolarità e l'esercizio di funzioni pubbliche costituzionalmente rilevanti e garantite, concorrenti con quelle attribuite a poteri di organi statuali in senso proprio.

Successivamente la Corte, con l'ordinanza n. 9 del 1997 ha precisato i limiti dei poteri dei comitati promotori del referendum (l'ordinanza negava al Comitato promotore del referendum sull'abrogazione della legge sul finanziamento pubblico dei partiti la legittimazione a sollevare conflitto contro il Parlamento che aveva approvato la legge n. 2 del 1997 recante "Norme per la regolamentazione della contribuzione volontaria ai movimenti o partiti politici").

Quella ordinanza ha scandito che la qualifica del Comitato promotore come potere dello Stato non si traduce "nella costituzione di un organo di permanente controllo, come tale in grado d'interferire direttamente sulla volontà del Parlamento a garanzia di un corretto rapporto tra i risultati del referendum e gli ulteriori sviluppi

legislativi, bensì trova il suo naturale limite nella conclusione del procedimento referendario".

Articolo 3

Reca previsioni modificative della legge n. 87 del 1953, la quale detta "Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale".

Vi si introduce - entro un novello suo articolo 32-*bis* - la medesima previsione innanzi ricordata, della facoltà per i promotori del referendum di promuovere la questione della legittimità costituzionale di una legge o di un atto avente forza di legge dello Stato, per violazione del vincolo costituzionale (ora introdotto) circa il ripristino di normativa colpita da abrogazione referendaria.

E si dispone circa la sua procedimentalizzazione.

Si viene cioè a prevedere che la promozione di siffatta questione di legittimità da parte dei promotori del referendum possa avvenire entro il termine di sessanta giorni, a decorrere dalla data di entrata in vigore dell'atto primario ripristinante la normativa abrogata.

Ancora, si prevede che nelle more della definizione del giudizio, siano sospesi gli effetti amministrativi degli atti adottati in applicazione dell'atto primario oggetto del ricorso.

Tale sospensione è prevista dispiegarsi dal momento del deposito del ricorso nella cancelleria della Corte costituzionale, fino alla pubblicazione del dispositivo della relativa pronuncia della Corte.

Anche per tale riguardo sospensivo, la previsione innova l'ordinamento vigente, che ne conosce declinazioni in termini di tutela cautelare nel giudizio a quo, non già in via generale (e nel dibattito in Assemblea Costituente, si discusse se il referendum potesse intervenire prima della promulgazione della legge dunque con effetto sospensivo durante l'iter legislativo: ipotesi che fu scartata).

Poiché qui pur si incide sulla capacità di una legge (o atto equiparato) di dispiegare compiutamente tutti i suoi effetti, è *previsione necessariamente di rango costituzionale, della quale appare problematica la collocazione entro una legge ordinaria (quale è la legge n. 87 del 1953).*

Articolo 4

Dispone circa l'entrata in vigore - il giorno successivo a quello della pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.

Sentenza **199/2012** (ECLI:IT:COST:2012:199)

Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**

Presidente: **QUARANTA** - Redattore: **TESAURO**

Udienza Pubblica del **19/06/2012**; Decisione del **17/07/2012**

Deposito del **20/07/2012**; Pubblicazione in G. U. **25/07/2012 n. 30**

Norme impugnate: Art. 4 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148.

Massime: **36539 36540 36541**

Atti decisi: **ric. 124, 134, 138, 144, 147 e 160/2011**

Pronuncia

SENTENZA N. 199

ANNO 2012

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

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

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

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

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

[...]

Considerato in diritto

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

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

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

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

Tali modifiche sopravvenute, che limitano ulteriormente le ipotesi di affidamento diretto dei servizi pubblici locali (come risulta, in specie, dall'introduzione della previsione della possibilità di affidamenti diretti solo per i servizi di valore inferiore a 200.000 euro: comma 13; previo parere obbligatorio dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato che può pronunciarsi «in merito all'esistenza di ragioni idonee e sufficienti all'attribuzione di diritti di

esclusiva»: comma 3; con espressa previsione della prevalenza della normativa in questione sulle normative di settore: comma 34; con la previsione dell'esercizio del potere sostitutivo del Governo nel caso di inottemperanza a quanto previsto dalla normativa in questione: comma 32-bis) confermano il contenuto prescrittivo delle disposizioni oggetto delle censure, sollevate con i ricorsi indicati in epigrafe, comprimendo, anzi, ancor di più, le sfere di competenza regionale. Pertanto, le predette questioni – in forza del principio di effettività della tutela costituzionale – devono essere estese alla nuova formulazione dell'art. 4 del d.l. n. 138 del 2011 (sentenza n. 142 del 2012).

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

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

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

La Regione Puglia ha censurato, inoltre, la predetta norma anche sotto il profilo della violazione dell'art. 77 Cost., in quanto, a seguito dell'abrogazione dell'art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008 sarebbe comunque applicabile direttamente nel nostro

ordinamento la normativa comunitaria conferente e non sussisterebbero le ragioni di «straordinaria necessità ed urgenza» per provvedere con decreto-legge, ben potendosi effettuare un simile intervento in coerenza con gli assetti decentrati introdotti dalla Costituzione e con il pieno rispetto della volontà del suo popolo, espressa attraverso il referendum.

Tutte le Regioni, poi, hanno impugnato la norma per il mancato rispetto del riparto di competenze tra Stato e Regioni quanto all'affidamento e alla disciplina dei servizi pubblici locali. La norma denunciata – ed in particolare i commi 1, 8, 9, 10, 11, 12 e 13 – nella parte in cui attribuisce direttamente agli enti locali la competenza a decidere circa le modalità di erogazione dei servizi pubblici (in specie al comma 1) e delimita la stessa decisione degli enti locali, stabilendo vincoli stringenti alla possibilità degli affidamenti diretti, determinerebbe una lesione della competenza regionale residuale in materia di servizi pubblici locali, eccedendo dall'ambito della competenza statale in materia di tutela della concorrenza, che comprende il solo profilo dell'affidamento del servizio pubblico locale, e dettando altresì norme in materie connesse, ma distinte, in violazione degli artt. 5, 114, 117 e 118 della Costituzione, nonché degli artt. 3 e 4 dello statuto speciale per la Sardegna.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Quest’ultima si caratterizzava per il fatto che dettava una normativa generale di settore, inerente a quasi tutti i predetti servizi, fatta eccezione per quelli espressamente esclusi, volta a restringere, rispetto al livello minimo stabilito dalle regole concorrenziali comunitarie, le ipotesi di affidamento diretto e, in particolare, di gestione in house dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, consentite

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

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

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

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

Dall'altro lato, la disciplina recata dall'art. 4 del d.l. n. 138 del 2011 riproduce, ora nei principi, ora testualmente, sia talune disposizioni contenute nell'abrogato

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

riuniti i giudizi,

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

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

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

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Giuseppe TESAURO, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 20 luglio 2012.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI