



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 26 – 27 settembre 2013

A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini,
F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo giugno – settembre 2013

**SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE COSTITUZIONALE
RELATIVE ALLE REGIONI A STATUTO SPECIALE E ALLE PROVINCE AUTONOME**

giugno – settembre 2013

 <p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 26 – 27 settembre 2013</p> <p>A. D’Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia</p> <p>Sentenze della Corte Costituzionale periodo giugno – settembre 2013</p>
--	--

Sentenze e Ordinanze della Corte Costituzionale relative alle Regioni a Statuto Speciale e alle Province autonome

giugno – settembre 2013

Sentenza/Ordinanza	Giudizio	Ricorrente	Resistente	Esito favorevole	Materia
122/2013	Conflitto attribuzioni	Provincia autonoma Trento	Stato	Stato	Governato del territorio
133/2013	Principale	Presidente del Consiglio dei Ministri	Regione autonoma Trentino Alto Adige	Stato	assistenza e servizi sociali
144/2013	Conflitto attribuzioni	Regione Siciliana	Presidente del Consiglio dei Ministri	Stato	sistema tributario e contabile



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 26 – 27 settembre 2013

A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini,
F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo giugno – settembre 2013

145/2013	Principale	Presidente del Consiglio dei Ministri	Provincia autonoma Trento	Provincia autonoma Trento	Ambiente
147/2013*	Incidentale	Tribunale Oristano	Regione autonoma Sardegna	Manifesta inammissibilità	
155/2013*	Principale	Presidente del Consiglio dei Ministri	Valle d'Aosta	Estinzione giudizio	
172/2013	Principale	Presidente del Consiglio dei Ministri	Provincia autonoma Trento	Stato	assistenza e servizi sociali
176/2013	Incidentale	Tribunale Bolzano – sez. distaccata Brunico -	Provincia autonoma Bolzano	Manifesta inammissibilità	Ordinamento civile (masi chiusi)
187/2013	Principale	Presidente del Consiglio dei Ministri	Provincia autonoma Trento	Stato	Lavori pubblici, tutela della concorrenza



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 26 – 27 settembre 2013

A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini,
F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo giugno – settembre 2013

188/2013	Incidentale	TAR Sardegna	Regione autonoma Sardegna	Stato	Ambiente
201/2013*	Conflitto attribuzioni	Presidente del Consiglio dei Ministri	Valle d'Aosta	Inammissibilità	
206/2013*	Incidentale	Tribunale Trento	Provincia autonoma Trento	Manifesta inammissibilità	
208/2013*	Principale	Presidente del Consiglio dei Ministri	Valle d'Aosta	Estinzione giudizio	
215/2013	Principale	Friuli Venezia Giulia	Presidente del Consiglio dei Ministri	Stato	istruzione, minoranze linguistiche
218/2013	Principale	Presidente del Consiglio dei Ministri	Friuli Venezia Giulia	Stato	pubblico impiego, ordinamento civile, coordinamento della finanza pubblica



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 26 – 27 settembre 2013

A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini,
F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo giugno – settembre 2013

219/2013	Principale	Valle d'Aosta Trentino-Alto Adige, Sicilia, Provincia autonoma di Trento, Provincia autonoma di Bolzano, Friuli Venezia Giulia, Sardegna	Presidente del Consiglio dei Ministri	Stato/regioni	federalismo fiscale, coordinamento della finanza pubblica
220/2013	Principale	Valle d'Aosta Sardegna Friuli Ven. Giulia	Presidente del Consiglio dei Ministri	Stato/Regioni	Enti locali
221/2013	Principale	Presidente del Consiglio dei Ministri	Provincia autonoma Bolzano	Stato	coordinamento della finanza pubblica
222/2013	Principale	Presidente del Consiglio dei Ministri	Friuli Ven. Giulia	stato	assistenza e servizi sociali
225/2013	Principale	Sardegna	Presidente del Consiglio dei Ministri	Stato	Pubblico impiego - Ordinamento civile



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 26 – 27 settembre 2013

A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini,
F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo giugno – settembre 2013

227/2013	Principale	Presidente del Consiglio dei Ministri	Friuli Venezia Giulia	Stato	Pubblico impiego
229/2013	Principale	Friuli-Venezia Giulia, Sardegna, Regione siciliana	Presidente del Consiglio dei Ministri	Stato	ordinamento degli uffici, tutela della concorrenza, coordinamento della finanza pubblica, enti locali, ordinamento civile
230/2013	Principale	Sardegna	Presidente del Consiglio dei Ministri	Regione/stato	Trasporto marittimo
233/2013	Principale	Presidente del Consiglio dei Ministri	Provincia autonoma Trento	Regione	Ambiente
234/2013	Principale	Friuli Venezia Giulia	Presidente del Consiglio dei Ministri	Stato	ordinamento degli uffici, ordinamento civile e penale
236/2013	Principale	Friuli-Venezia Giulia, Sardegna	Presidente del Consiglio dei Ministri	Stato	ordinamento degli uffici, coordinamento della finanza pubblica, enti locali

 Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 26 – 27 settembre 2013 A. D’Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia Sentenze della Corte Costituzionale periodo giugno – settembre 2013				
	238/2013	Principale	Presidente del Consiglio dei Ministri	Valle d’Aosta	Stato

* le sentenze/ordinanze nn. 147, 155, 201, 206, 208 non sono state schedate.



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 26 – 27 settembre 2013

A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini,
F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo giugno – settembre 2013

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

Sentenza: 3 - 5 giugno 2013, n. 122 (G.U. 24/13)

Materia: Governo del territorio

Tipo di giudizio: Conflitto di attribuzione

Limiti violati: Artt 117 e 118 Cost.; art. 8, nn. 5), 6), 17) e 18), e i artt. 14 e 16 Statuto speciale T-AA; artt. 19 e 20 DPR 381/1974; art. 1 legge 443/2001; principio di leale collaborazione.

Ricorrente: Provincia autonoma di Trento (ricorso n. 8/2012)

Resistente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto del ricorso: Nota del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 19 giugno 2012, prot. n. 5438; atti in essa citati, e tra questi in particolare atto, formale o informale, del Ministro delle infrastrutture e trasporti attraverso il quale “in sede di esame in prima lettura da parte del Consiglio trasporti e telecomunicazioni del 22 marzo u.s., l’Italia ha espresso il definitivo parere favorevole riguardo alla proposta di regolamento COM(2011)650”; tutti gli eventuali altri atti o attività, mai comunicati alla ricorrente Provincia, dai quali risulta, mediante l’inserimento nella Rete europea, la definitiva intenzione del Governo di procedere alla realizzazione dell’autostrada “Valdastico Nord” a prescindere dalla necessaria intesa con la Provincia di Trento

Esito del giudizio: La Corte ha dichiarato inammissibile il ricorso

Annotazioni:

La sentenza definisce il conflitto di attribuzione sollevato dalla Provincia autonoma di Trento nei confronti dello Stato, riguardo agli atti indicati in epigrafe, in quanto a suo giudizio gli stessi vanificherebbero la necessità dell’intesa con la ricorrente al fine della progettazione e realizzazione del tronco Trento-Valdastico-Piovene dell’autostrada A/31 Trento-Rovigo, meglio noto come Valdastico Nord, che insiste sul territorio provinciale.

La Corte ha ricordato che il riparto di competenze in merito al completamento del tratto autostradale in questione è già stato oggetto di due conflitti di attribuzione, promossi in relazione agli stessi parametri e definiti con la sentenza n. 62 del 2011. In questa decisione, è stato affermato che «L’autostrada Trento-Rovigo, ed in particolare il tronco Trento-Valdastico-Piovene Rocchette, rientra a pieno titolo nella prescrizione contenuta nell’art. 19, lett. b), DPR 381/1974, che in quanto norma di attuazione dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, costituisce parametro di legittimità costituzionale delle leggi statali e regionali ricadenti nel suo ambito di disciplina. La disposizione citata stabilisce che, per quanto riguarda le autostrade, il cui tracciato interessa soltanto il territorio provinciale e quello di una Regione finitima, è necessaria l’intesa con la Provincia interessata, salvo che non si tratti di “provvedimenti successivi all’atto di concessione che sia stato emanato anteriormente all’entrata in vigore [della stessa norma di attuazione], anche se relativi a varianti, completamenti e prolungamenti del tracciato originario”. Nella medesima decisione è stato altresì precisato che «non sono richieste due intese, ma che la medesima intesa è necessaria a doppio titolo, sia per effetto della norma di attuazione citata, sia per effetto dell’art. 1, comma 1, della legge n. 443 del 2001».



A giudizio della Corte le precedenti affermazioni mantengono inalterata la loro validità e pertanto sono state assunte quali presupposti della decisione.

La stessa Provincia autonoma riconosce che la necessità dell'intesa è stata ulteriormente confermata in una serie di atti posti in essere successivamente alla citata pronuncia di questa Corte.

La pluralità degli atti impugnati ha reso necessario un esame separato di questi e delle relative censure.

Il conflitto di attribuzione promosso in relazione alla nota del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 19 giugno 2012, prot. n. 5438, è stato dichiarato inammissibile.

La nota impugnata costituisce la risposta fornita dalla Direzione Generale per lo sviluppo del territorio, la programmazione ed i progetti internazionali del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ad una precisa richiesta di documenti, avanzata dalla Provincia autonoma in data 8 giugno 2012 e ricevuta dal Ministero in data 15 giugno 2012. In questa nota il dirigente competente indica tutti gli atti posti in essere dal Ministero nell'ambito del processo di definizione dei nuovi regolamenti dell'Unione europea TEN-T, e, segnatamente, del regolamento COM(2011)650 e del regolamento COM(2011)655. Viene, quindi, ricostruita la successione degli adempimenti che si sono resi necessari a tal fine (fra i quali, la nota ANAS del 10 settembre 2010); sono, inoltre, richiamate le tappe salienti del negoziato con la Commissione europea.

Il dirigente dà, inoltre, notizia del fatto che «in sede di esame in prima lettura da parte del Consiglio trasporti e telecomunicazioni del 22 marzo u.s., l'Italia ha espresso il definitivo parere favorevole riguardo alla proposta di regolamento COM(2011)650, sulla quale è attualmente in corso l'istruttoria da parte delle competenti commissioni del Parlamento europeo».

La nota impugnata si conclude con le seguenti affermazioni: «Per effetto delle attività sopra sommariamente descritte, nella cartografia che correda il regolamento COM(2011)650, e, segnatamente nella mappa n. 8 "stradale", è presente la sezione relativa all'autostrada A31 Valdastico come sezione autostradale pianificata all'interno della rete comprensive TEN-T nazionale. In conclusione, viene precisato che durante tutto il processo decisionale che ha condotto alla definizione dell'attuale proposta di regolamenti TEN-T, la Commissione europea ha chiesto ai singoli Stati membri di formulare proposte che riflettessero, in una visione nazionale, il massimo significato e valore aggiunto per una dimensione di rete di trasporto a scala europea. Per questo motivo, non sono state aperte consultazioni con le amministrazioni regionali né con altri enti territoriali, rinviando eventuali confronti nelle sedi ove tali amministrazioni sono costituite unitariamente presso le istituzioni europee».

Da quanto sopra riportato la Corte deduce che la nota non è in sé lesiva delle attribuzioni provinciali ma costituisce il documento con il quale la ricorrente ha ufficialmente appreso che la Valdastico Nord è stata inserita nella rete comprensive TEN-T nazionale.

Né può sostenersi – come fa, invece, la ricorrente – che il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti abbia dichiarato che non è necessario il coinvolgimento della Provincia autonoma di Trento nell'adozione degli atti volti alla realizzazione, nella stessa Provincia, della sezione dell'Autostrada A/31 Valdastico Nord. Infatti, negli ultimi due capoversi



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 26 – 27 settembre 2013

A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini,
F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo giugno – settembre 2013

della nota impugnata non si nega la necessità dell'intesa ma si precisa che «non sono state aperte consultazioni con le amministrazioni regionali né con altri enti territoriali, rinviando eventuali confronti nelle sedi ove tali amministrazioni sono costituite unitariamente presso le istituzioni europee».

Quest'ultima affermazione non può, senza dubbio, consentire l'elusione della necessità dell'intesa, derivante dal quadro costituzionale e statutario ricostruito nella sentenza n. 62 del 2011. Tuttavia essa, nel presente giudizio, non vale a far acquisire alla nota impugnata un'idoneità lesiva di cui la stessa, in sé e per sé, è priva per le ragioni sopra indicate.

Se, dunque, la nota 19 giugno 2012, n. 5438, non è in sé lesiva, la Corte ha ritenuto necessario valutare se lo siano gli atti in essa richiamati, il cui contenuto è stato ufficialmente conosciuto dalla ricorrente solo il 27 giugno 2012.

Preliminarmente, è stato dichiarato inammissibile il ricorso per conflitto in relazione alla generica indicazione degli «atti citati nella suddetta nota». La Provincia ricorrente avrebbe dovuto, infatti, indicare gli atti asseritamente lesivi e, soprattutto, motivare adeguatamente sul punto. L'assoluta genericità nell'indicazione sia degli atti sia delle ragioni di illegittimità degli stessi ha condotto ad una pronuncia di inammissibilità.

L'unico atto, richiamato nella nota e specificamente censurato, è l'atto, «formale o informale», del Ministro delle infrastrutture e trasporti, attraverso il quale «in sede di esame in prima lettura da parte del Consiglio trasporti e telecomunicazioni del 22 marzo u.s., l'Italia ha espresso il definitivo parere favorevole riguardo alla proposta di regolamento COM(2011)650», nella parte in cui tale proposta comprende la realizzazione della Valdastico Nord.

A prescindere dalla generica individuazione dell'atto impugnato, la Corte ha ritenuto censurato in generale il comportamento del Governo italiano, che, nella prospettazione della ricorrente, avrebbe inteso superare la necessità dell'intesa con la Provincia, proponendo l'inserimento della Valdastico Nord nella rete transeuropea dei trasporti, da approvarsi con un regolamento dell'Unione europea.

La Corte ha più volte ribadito che «costituisce atto idoneo ad innescare un conflitto intersoggettivo di attribuzione qualsiasi comportamento significativo, imputabile allo Stato o alla Regione, che sia dotato di efficacia e rilevanza esterna e che – anche se preparatorio o non definitivo – sia comunque diretto “ad esprimere in modo chiaro ed inequivoco la pretesa di esercitare una data competenza, il cui svolgimento possa determinare una invasione nella altrui sfera di attribuzioni o, comunque, una menomazione altrettanto attuale delle possibilità di esercizio della medesima” (ex plurimis, sentenze n. 382 del 2006, n. 211 del 1994 e n. 771 del 1988)» (sent. 332/2011).

Quanto al merito, è stato ritenuto necessario ricostruire l'oggetto del dibattito in corso a livello europeo e, soprattutto, il contenuto delle proposte di regolamento TEN-T.

Al riguardo, entrambe le parti affermano che, a partire dal 2014, la rete di trasporto europea si articolerà in due distinti livelli di pianificazione: da un lato, la cosiddetta rete estesa o globale (comprehensive network) che concorre agli obiettivi di coesione sociale ed economica delle regioni europee; dall'altro, la cosiddetta rete prioritaria o centrale (core network), di interesse strategico europeo. Ai fini dell'aggiornamento delle cartografie nonché della revisione della rete infrastrutturale nazionale, lo Stato italiano



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 26 – 27 settembre 2013

A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini,
F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo giugno – settembre 2013

ha fornito alla Commissione europea, su sua esplicita richiesta, formulata a tutti gli Stati membri, una proposta nazionale per la comprehensive network.

Per quanto riguarda la rete stradale, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha inviato la relativa documentazione, che comprende, tra gli assi di rilevanza locale, la sezione dell'autostrada A/31 Valdastico, come sezione autostradale pianificata all'interno della rete comprehensive TEN-T nazionale.

Secondo la difesa statale, il lavoro svolto sarebbe mirato a fornire alla Commissione europea una proposta che rifletta, in una visione nazionale, «il massimo significato e valore aggiunto per una dimensione di rete di trasporto a scala europea»; tale attività si collocherebbe nell'ambito di una procedura di revisione da cui dipende la possibilità di accedere ai contributi TEN-T per il periodo 2014-2020.

Da ultimo, lo stesso resistente conferma che, in sede di esame in prima lettura da parte del Consiglio trasporti e telecomunicazioni del 22 marzo 2012, l'Italia ha espresso il definitivo parere favorevole riguardo alla proposta di regolamento COM(2011)650, sulla quale è in corso l'istruttoria da parte delle competenti commissioni del Parlamento europeo.

Dunque, ricorrente e resistente concordano nella ricostruzione dei fatti, con la precisazione (operata dal Governo) che l'inserimento della Valdastico Nord sarebbe necessario per accedere ai contributi TEN-T nel caso in cui si decidesse di realizzare l'opera in questione.

In sostanza, la realizzazione della Valdastico Nord non sarebbe imposta dal suo inserimento nella rete transeuropea dei trasporti, ma quest'ultimo sarebbe soltanto una condizione per accedere, eventualmente, ai finanziamenti dell'Unione.

Quanto al contenuto della proposta di regolamento COM(2011)650, essa è volta a stabilire «orientamenti per lo sviluppo di una rete transeuropea dei trasporti comprendente una struttura a doppio strato, vale a dire la rete globale sulla quale è istituita la rete centrale».

In entrambe le versioni della proposta di regolamento è, inoltre, contenuto un comma 4 dell'art. 1, dal seguente tenore: «Il regolamento prevede misure per la realizzazione della rete transeuropea. La realizzazione dei progetti di interesse comune dipende dal loro grado di maturità, dalla conformità con le procedure giuridiche nazionali e dell'UE e dalla disponibilità di risorse finanziarie, fatto salvo l'impegno finanziario di uno Stato membro o dell'Unione».

È la stessa difesa della Provincia che, nella memoria depositata in prossimità dell'udienza, riferisce dell'inserimento di questo comma e soprattutto dell'inciso che condiziona la realizzazione dei progetti alla «conformità con le procedure giuridiche nazionali», precisando che, così formulato, il testo del regolamento sarebbe compatibile con la subordinazione della realizzazione dell'opera all'intesa con la stessa Provincia.

Quest'ultima, sempre nella memoria, aggiunge di non avere «alcuna obiezione» all'inserimento della Valdastico Nord nella rete TEN-T qualora tale inserimento sia finalizzato a consentire l'accesso ai finanziamenti europei e la realizzazione dell'opera sia subordinata al raggiungimento dell'intesa.



D'altra parte, dagli atti allegati al ricorso si apprende che, in occasione della Conferenza di servizi del 24 aprile 2012, la Provincia autonoma di Trento ha manifestato una generica disponibilità alla realizzazione dell'opera, sempre previa intesa.

La Provincia si duole invece (e per questa ragione insiste nel chiedere l'accoglimento del ricorso per conflitto) del fatto che «non esiste alcuna garanzia giuridica che il testo finale del regolamento [...] corrisponda a quanto sopra riportato, né il Governo italiano ha provveduto ad assicurare che l'inserimento della Valdastico Nord nella rete globale avvenga in tale contesto meramente facoltizzante».

Quanto alla proposta di regolamento, occorre aggiungere che, alla data odierna, essa non risulta definitivamente approvata, anzi l'iter si è arrestato all'acquisizione del parere del Comitato delle Regioni, reso il 3 maggio 2012 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea del 27 luglio 2012. Il parere è favorevole con alcune proposte di emendamento che però non toccano il citato art. 1, comma 4.

Dunque quest'ultima norma, nella prima come nella seconda delle versioni proposte, contiene una clausola che esplicitamente subordina «la realizzazione dei progetti di interesse comune» alla loro «conformità con le procedure giuridiche nazionali e dell'UE», oltre che al «loro grado di maturità» e alla «disponibilità di risorse finanziarie». Risulta evidente, allora, come non sia affatto pregiudicata la necessità dell'intesa con la ricorrente Provincia autonoma al fine della realizzazione della Valdastico Nord.

Pertanto, l'assunto della difesa provinciale si fonda su un erroneo presupposto interpretativo, che determina il rigetto del conflitto promosso con riferimento ai sopra indicati parametri costituzionali e statutari relativi al riparto di competenze tra Stato e Provincia autonoma. D'altra parte, non viene qui in rilievo – in quanto non espressamente richiamata dalla ricorrente – la problematica connessa al ruolo delle Regioni e delle Province autonome nella fase ascendente del diritto dell'Unione europea (di recente oggetto di una nuova disciplina ad opera della legge 24 dicembre 2012, n. 234 «Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea»).

E' stato, quindi, dichiarato che spettava allo Stato proporre l'inserimento del tratto autostradale Valdastico Nord nella rete transeuropea dei trasporti, in quanto tale inserimento non pregiudica la necessaria acquisizione dell'intesa con la Provincia autonoma.

Da ultimo, la ricorrente solleva conflitto di attribuzione in relazione a «tutti gli eventuali altri atti o attività», dai quali risulta, mediante l'inserimento nella rete transeuropea, la definitiva intenzione del Governo di procedere alla realizzazione dell'autostrada Valdastico Nord a prescindere dalla necessaria intesa con la Provincia di Trento.

Il conflitto è stato dichiarato inammissibile con riferimento a quest'ultima categoria indefinita di atti impugnati, a causa dell'estrema genericità del ricorso sul punto. Manca, infatti, la stessa individuazione degli atti impugnati, che è preliminare rispetto alla valutazione dell'idoneità lesiva degli stessi e alla verifica della sussistenza delle ragioni di censura.



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 26 – 27 settembre 2013

A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini,
F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo giugno – settembre 2013

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

Sentenza: 3 – 7 giugno 2013, n. 133 (G.U. 24/13)

Materia: assistenza e servizi sociali

Tipo di giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: art. 3 Cost.

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri (ricorso n. 30/2012)

Resistente: Regione autonoma Trentino-Alto Adige

Oggetto del ricorso: art. 3, c. 3, e art. 7, c. 1 e 2, della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol 14 dicembre 2011, n. 8 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol – Legge finanziaria)

Esito del giudizio: illegittimità costituzionale dell'art. 3, c. 1, secondo periodo, della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol 18 febbraio 2005, n. 1 (Pacchetto famiglia e previdenza sociale), come modificato dall'art. 3, c. 3, della legge regionale 14 dicembre 2011, n. 8 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol – Legge finanziaria), limitatamente alle parole «da almeno cinque anni»; estinzione del processo limitatamente alla questione di legittimità costituzionale riferita all'art. 7, c. 1 e 2 della medesima legge regionale 8/2011.

Annotazioni:

La Corte si pronuncia sul ricorso avverso alcune disposizioni della legge regionale 8/2011 della Regione autonoma TTA relative ai requisiti per l'accesso ad alcune provvidenze sociali e ritenute discriminatorie oltrechè lesive delle competenze statali in materia

In particolare, il censurato art. 3, c. 3 della legge regionale 8/2011 ha modificato l'art. 3 della legge regionale 1/2001 relativa alla disciplina regionale in materia di famiglia e previdenza sociale disponendo, quale condizione per l'erogazione ai «cittadini stranieri extracomunitari» dell'«assegno regionale al nucleo familiare per i figli ed equiparati», il «possesso della residenza in regione da almeno cinque anni». La Corte accoglie le censure mosse con riferimento all'art. 3 Cost., in quanto la norma impugnata ha introdotto una diversificazione dei requisiti di accesso alla provvidenza sociale in funzione della nazionalità del richiedente, mentre in precedenza la norma prevedeva, in via generale, come condizione per l'ottenimento dell'assegno, che il richiedente fosse residente da almeno cinque anni nella Regione Trentino-Alto Adige o coniugato con persona in possesso di tale requisito.

La Corte evidenzia la finalità dell'istituto in questione, precisando come esso sia stato istituito allo scopo di integrare, nell'ambito delle competenze della Regione, le provvidenze previste dalla legislazione statale in materia previdenziale e di istituire «forme di tutela e di sostegno della famiglia nello svolgimento della sua funzione sociale. La scelta di introdurre con la disposizione censurata una “residenza qualificata” (residenza in regione da almeno cinque anni) per i soli cittadini extracomunitari ha creato una disciplina differenziata e meno favorevole nei confronti di tali soggetti. Richiama a



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 26 – 27 settembre 2013

A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini,
F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo giugno – settembre 2013

tale proposito precedenti pronunce nelle quali la Corte ha già avuto modo di affermare che al legislatore, sia statale che regionale, è consentito introdurre una disciplina differenziata per l'accesso alle prestazioni eccedenti i limiti dell'essenziale – tra le quali va inclusa quella qui considerata – al fine di conciliare la massima fruibilità dei benefici previsti con la limitatezza delle risorse finanziarie disponibili. Affinché però tale scelta possa essere considerata legittima, i canoni selettivi adottati debbano rispondere al principio di ragionevolezza recato dall'art. 3 Cost. in quanto «è consentito [...] introdurre regimi differenziati, circa il trattamento da riservare ai singoli consociati, soltanto in presenza di una “causa” normativa non palesemente irrazionale o, peggio, arbitraria». Richiama in particolare la sentenza 432/2005 ove ha già specificato come lo scrutinio vada operato all'interno della specifica disposizione, al fine di verificare se vi sia una ragionevole correlazione tra la condizione prevista per l'ammissibilità al beneficio e gli altri peculiari requisiti che ne condizionano il riconoscimento e ne definiscono la ratio. Se, infatti, “in tema di accesso degli stranieri alle prestazioni di assistenza sociale, la residenza costituisce, rispetto ad una provvidenza regionale, «un criterio non irragionevole per l'attribuzione del beneficio» non altrettanto può dirsi”, ad avviso della Corte, “quanto alla previsione di un requisito differenziale basato sulla residenza protratta per un predeterminato e significativo periodo minimo di tempo (nella specie, quinquennale). Infatti, la previsione di un simile requisito, come già rilevato nella sentenza 40/2011, non risulta rispettosa dei principi di ragionevolezza e di uguaglianza, in quanto «introduce nel tessuto normativo elementi di distinzione arbitrari», non essendovi alcuna ragionevole correlazione tra la durata della residenza e le situazioni di bisogno o di disagio, riferibili direttamente alla persona in quanto tale, che costituiscono il presupposto di fruibilità delle provvidenze in questione”. Il ragionamento sostenuto dalla Corte in casi analoghi e riproposto con riferimento alla disposizione del Trentino-Alto Adige impugnata è che non è possibile presumere, in termini assoluti, che gli stranieri immigrati nel territorio regionale o provinciale da meno di cinque anni, ma pur sempre ivi stabilmente residenti o dimoranti, versino in stato di bisogno minore rispetto a chi vi risiede o dimora da più anni (sentenze 2 e 4 del 2013). Dichiara pertanto illegittima la norma per violazione dell'art. 3 Cost., restando assorbite le censure riferite all'art. 117, secondo comma, lettera b), Cost.

Quanto alla concorrente impugnazione dell'art. 7, c. 1 e 2, della legge regionale 8/ 2011, di cui era stato denunciato il contrasto con l'art. 117, commi secondo, lettera l), e terzo, Cost., la Corte dichiara estinto il processo per rinuncia al ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri e mancata costituzione in giudizio della Regione: in tal caso, infatti, pur mancando l'accettazione della rinuncia da parte del resistente, costante giurisprudenza costituzionale ritiene si applichi l'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale (vengono richiamate, ex plurimis, le ordinanze 283, 282, 122 e 98 del 2012).



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 26 – 27 settembre 2013

A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini,
F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo giugno – settembre 2013

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

Sentenza: 20 giugno 2013, n. 144 (G.U. 26/2013)

Materia: sistema tributario e contabile

Tipo di giudizio: conflitto di attribuzione

Limiti violati: articoli 36, primo comma, del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), e 2, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria), anche in combinato disposto con gli artt. 17, lettera c), e 20 dello Statuto della Regione siciliana.

Ricorrente: Regione Siciliana (ric. n. 11/2012)

Resistente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto del ricorso: decreto del Direttore generale delle finanze e del Ragioniere generale dello Stato 2 aprile 2012 (Determinazione del maggior gettito della tassa automobilistica da riservare allo Stato, al netto del minor gettito dello stesso tributo da riconoscere alle regioni ed alle province autonome di Trento e di Bolzano, per gli anni 2006 e 2007, ai sensi dell'articolo 1, commi 235 e 322, della legge 27 dicembre 2006, n. 296)

Esito del giudizio: la Corte ha dichiarato inammissibile il ricorso

Annotazioni:

La Regione siciliana ha proposto conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato in relazione al decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 2 aprile 2012.

La ricorrente ritiene che il decreto in questione violi le competenze ad essa attribuite dagli articoli 36, primo comma, del r.d.lgs. 455/1946 e 2, primo comma, del d.p.r. 1074/196, anche in combinato disposto con gli artt. 17, lettera c), e 20, Statuto.

La Regione in primo luogo evidenzia l'acquisizione da parte dello Stato della differenza tra il maggior gettito della tassa automobilistica (dovuto all'aumento delle relative tariffe, disposto dall'art. 1, comma 321, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 – legge finanziaria 2007) ed il minor gettito della stessa (dovuto alle esenzioni dalla tassa medesima disposte dall'art. 1, commi 226 e 236, della stessa legge per l'acquisto di veicoli meno inquinanti, i cosiddetti ecoincentivi). Tale riserva violerebbe gli artt. 36, primo comma, st. e 2, primo comma, del d.p.r. 1074/1965, in quanto sarebbe stata disposta in mancanza del presupposto della specifica destinazione dell'incremento di gettito alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato, presupposto che avrebbe consentito di derogare al generale regime statutario di integrale spettanza alla Regione siciliana di tutte le entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del suo territorio, dirette o indirette, comunque denominate.

In secondo luogo, la ricorrente ritiene che il meccanismo di indebita acquisizione allo Stato del maggior gettito netto, mediante equivalente decurtazione – in caso di mancato spontaneo versamento del dovuto – dei trasferimenti erariali di finanziamento della spesa sanitaria regionale, le precluderebbe l'erogazione delle prestazioni sanitarie, risultando così violati, unitamente ai parametri suindicati ed in combinato disposto con



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 26 – 27 settembre 2013

A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini,
F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo giugno – settembre 2013

essi, anche gli artt. 17, lettera c), e 20 st., che attribuiscono al Presidente ed agli Assessori regionali le funzioni esecutive ed amministrative in materia di assistenza sanitaria.

Il Presidente del Consiglio dei ministri eccepisce l'inammissibilità del conflitto, per non essere stata impugnata in via principale la legge di cui il decreto sarebbe mera attuazione, e, nel merito, nega di aver riservato a sé il maggior gettito netto della tassa automobilistica – in quanto formalmente percepito dalle Regioni – salva la soggezione di queste ultime alla riduzione dei trasferimenti per il corrispondente ammontare. Il resistente ritiene che il regime statutario della Regione siciliana avrebbe indotto lo Stato a prevedere che la stessa subisca suddetta decurtazione solo in caso di mancato spontaneo versamento di quanto dovuto. Ciò non pregiudicherebbe l'erogazione regionale delle prestazioni sanitarie, in difetto di compiuta prova al riguardo.

La Corte ritiene che l'eccezione d'inammissibilità sollevata dalla difesa dello Stato sia fondata.

Al riguardo, la Consulta richiama l'inammissibilità dei ricorsi per conflitto di attribuzione proposti contro atti meramente consequenziali (confermativi, riproduttivi, esplicativi, esecutivi, etc.) rispetto ad atti anteriori, non impugnati, con i quali è già stata esercitata la competenza contestata. In questi casi viene, infatti, a determinarsi la decadenza dall'esercizio dell'azione, dal momento che non può essere consentita, attraverso l'impugnazione dell'atto meramente consequenziale della norma non impugnata, la contestazione di quest'ultima, in ordine alla quale è già inutilmente spirato il termine fissato dalla legge (C. Cost. n. 207/2012 e 369/2010).

Nella fattispecie in esame, l'art. 1, comma 321, della legge 296/2006, determinando un incremento di gettito relativo alle tasse automobilistiche attraverso l'aumento delle relative tariffe, ha espressamente previsto, all'ultimo periodo, che: «I trasferimenti erariali in favore delle regioni o delle province autonome di cui al periodo precedente sono ridotti in misura pari al maggior gettito derivante ad esse dal presente comma».

Detta disposizione si riferisce in modo indifferenziato (così come il successivo comma 322 dello stesso articolo) sia alle regioni che alle province autonome, con incontrovertibile implicita inclusione degli enti territoriali dotati di autonomia speciale come la ricorrente.

La Corte esclude, pertanto, che le lamentate violazioni statutarie e delle norme di attuazione possano essere determinate dal decreto in esame, atto meramente consequenziale della disposizione di legge non impugnata, la quale ha previsto l'attribuzione allo Stato del maggior gettito relativo alla tassa automobilistica regionale, al netto del minor gettito della stessa dipendente dalle esenzioni dovute agli ecoincentivi (art. 1, comma 235, della medesima legge 296/2006).

Il decreto direttoriale 2 aprile 2012 si è limitato ad indicare l'entità delle riduzioni ed a definire le modalità concrete dell'acquisizione del maggior gettito netto della tassa automobilistica regionale, così come previsto dall'art. 1, comma 322, della legge 296/2006, secondo cui: «Con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, da adottare entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, sono effettuate le regolazioni finanziarie delle maggiori entrate nette derivanti dall'attuazione delle norme del comma 321 e sono definiti i criteri e le modalità per la corrispondente riduzione dei trasferimenti dello Stato alle regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano».



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 26 – 27 settembre 2013

A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini,
F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo giugno – settembre 2013

In tale contesto normativo non può assumere rilievo la clausola di salvaguardia contemplata dall'art. 1, comma 1363, della legge 296/2006, secondo cui: «Le disposizioni della presente legge sono applicabili nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti e delle relative norme d'attuazione». Essa infatti non può operare nelle ipotesi, come quella in esame, in cui una inequivocabile disposizione normativa – nel caso di specie non impugnata nei termini – preveda la sua diretta ed immediata applicabilità agli enti ad autonomia speciale (sentenza n. 241 del 2012).

Alla stregua delle considerazioni che precedono, dalla mancata impugnazione dell'atto legislativo presupposto discende l'inammissibilità del conflitto.

La suddetta inammissibilità impedisce di prendere in esame la questione incidentale di legittimità costituzionale formulata nel ricorso dalla Regione siciliana (sentenza n. 319 del 2011), avente ad oggetto l'art. 1, commi 321 e 322, della legge 296/2006.

La Corte dichiara che la pronuncia di cui sopra assorba la decisione sull'istanza di sospensione dell'atto impugnato.



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 26 – 27 settembre 2013

A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini,
F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo giugno – settembre 2013

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

Sentenza: 17-20 giugno 2013, n. 145 (G.U. 26/2013)

Materia: Ambiente

Tipo di giudizio: illegittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: Art. 8 primo comma dello Statuto speciale T-AA; art. 117 secondo comma lett. s) Cost.

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri (ric. n. 127/2012)

Resistente: Provincia autonoma di Trento

Oggetto del ricorso: artt. 4, comma 2, e 13, comma 2, della l.p. di Trento 20 luglio 2012, n. 14 (Modificazioni della legge provinciale sulle cave e della legge provinciale sulla valutazione d'impatto ambientale).

Esito del giudizio: la Corte ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale

Annotazioni:

La Corte decide sul ricorso presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri che ha impugnato gli articoli 4, co. 2, e 13, co. 2, della l.p. 14/2012, per violazione dell'art. 8, primo co., dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige e dell'art. 117, secondo co., lettera s), Cost.

L'art. 4, co. 2, modifica la lettera a) dell'art. 7, co. 5, della l.p.7/2006, recante la disciplina dell'attività di cava, (che, in tema di autorizzazioni alla coltivazione di cave, prevedeva che i Comuni potessero prorogare, per non più di un anno, le autorizzazioni alle condizioni stabilite nell'atto originale, solo per il periodo necessario a completare i lavori di coltivazione autorizzati, compresi quelli di ripristino), prevedendo ora che la proroga delle autorizzazioni possa «essere disposta per un massimo di due volte per periodi non superiori a tre anni». L'art. 13, co. 2, invece, inserisce il co. 7-quater all'art. 37 della l.p. sulle cave e dispone che il novellato art. 7, co. 5, si applichi anche alle autorizzazioni rilasciate antecedentemente alla data di entrata in vigore della legge stessa.

Secondo lo Stato le norme impuginate violano l'art. 8, primo co., punto 14, dello Statuto, in quanto la potestà legislativa primaria in materia di miniere, comprese le acque minerali e termali, cave e torbiere, della Provincia di Trento, oltre ad essere assoggettata ai vincoli posti dallo stesso art. 8, co. 1, trova un limite nella potestà esclusiva dello Stato di disciplinare l'ambiente ai sensi dell'art. 117, co. 2, lett. s), Cost.. Violano altresì lo stesso art. 117, co.2, lett. s), Cost., in quanto contrasterebbero con le disposizioni in materia di VIA recate dagli articoli da 20 a 28 e dagli Allegati III, lett. s), e IV, punto8, lett. i), del d.lgs. 152/2006, (Norme in materia ambientale), consentendo, secondo il ricorrente, che tutte le autorizzazioni per le quali non vi sia stato il completamento dei lavori di coltivazione possano essere rinnovate senza alcuna verifica o procedura volta alla tutela ambientale, mentre ciò potrebbe essere ammissibile solo per i progetti che siano già stati sottoposti a VIA o a procedura di verifica di assoggettabilità a VIA entro gli ultimi cinque anni – cioè entro il termine di decadenza fissato dall'art. 26, co. 6, del



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 26 – 27 settembre 2013

A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini,
F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo giugno – settembre 2013

d.lgs.152/2006 – e non per i progetti mai sottoposti alle citate procedure in quanto precedenti all'entrata in vigore della normativa comunitaria.

Nel merito la Corte ritiene la questione infondata, e afferma che le norme impugnate devono essere inquadrate e lette in senso costituzionalmente conforme, in un contesto teso a dare effettiva attuazione alla direttiva 85/337/CEE (Direttiva del Consiglio concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati), da parte della normativa provinciale in tema di VIA e di attività di cava. La Corte infatti sottolinea che la disciplina provinciale in materia di VIA, ossia la l.p. 28/1988, ha rappresentato uno dei primi recepimenti della direttiva 85/337/CEE.

Sul punto la Corte rileva che la disciplina provinciale in materia di VIA (art. 9-bis l.p. 28/1988), fissa il principio della efficacia limitata nel tempo della VIA in relazione alle caratteristiche del progetto, disponendo che, scaduto tale termine senza che il progetto sia stato realizzato, la VIA decada di diritto con necessità di integrale rinnovazione della procedura e stabilisce, con specifico riguardo alle cave e miniere, non solo che la valutazione positiva di impatto ambientale abbia efficacia, in relazione alle caratteristiche del progetto, fino alla data di completamento delle attività autorizzate, ma dispone anche che sia garantita nel tempo la perdurante "attualità" di tale valutazione, rispetto alle mutevoli condizioni dei luoghi in cui si svolge l'attività e dell'ambiente circostante, con un costante monitoraggio da parte della Agenzia provinciale per la protezione dell'ambiente (APPA), attuato attraverso "specifici rapporti sullo stato di avanzamento delle attività autorizzate" e che, a seguito di ciò, la Giunta provinciale, sentito il comitato provinciale per l'ambiente, possa disporre, in esito all'esame del rapporto e alle verifiche istruttorie dell'agenzia, prescrizioni e modifiche al progetto autorizzato, cui è subordinata la prosecuzione dell'attività.

Dall'altra parte, l'art. 7, co. 5, della l.p. 7/2006 (in tema di autorizzazione alla coltivazione di cave in aree di proprietà privata, la cui domanda, ove l'intervento sia soggetto alle procedure di verifica o di VIA, deve essere presentata con le modalità stabilite dalla l.p.28/1988 e dal relativo regolamento di esecuzione) prevedeva, nel testo antecedente la censurata novellazione, che il Comune potesse «prorogare l'autorizzazione, su motivata richiesta dell'interessato presentata entro i termini di scadenza dell'autorizzazione stessa, alle condizioni stabilite nell'atto originale, solo per il periodo necessario a: a) completare i lavori di coltivazione autorizzati, compresi quelli di ripristino; in tal caso la proroga può essere disposta per un periodo non superiore a un anno; b) adottare il provvedimento di rinnovo dell'autorizzazione».

L'impugnato art. 4, co. 2, della l.p.14/2012, rispetto al testo previgente dell'art. 7, co. 5, della l.p. 7/2006, modifica esclusivamente il numero delle proroghe consentite per il completamento dei lavori di coltivazione autorizzati (portate da una a due) e la lunghezza complessiva del periodo totale di proroga (elevato da uno ad un massimo di tre anni).

La Corte nel rilevare che le censure svolte dal Governo si riferiscono esclusivamente alle modifiche normative che riguardano il termine di completamento delle attività autorizzate e non i presupposti di concessione della autorizzazione (ivi compresa la valutazione positiva di impatto ambientale, come regolamentata dalla l.p.28/1988), ritiene non censurabile la scelta del legislatore provinciale (in un ambito di competenza primaria) di disporre una mera posticipazione della durata dell'autorizzazione all'attività



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 26 – 27 settembre 2013

A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini,
F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo giugno – settembre 2013

di cava, per un tempo che deve ritenersi non incongruo ove commisurato alle contingenti reali esigenze degli operatori del settore.

Rileva ancora che tale posticipazione non risulta incoerente neanche con quanto disposto dall'art. 26, co. 6, del d.lgs. 152/2006, che – nel porre la regola della efficacia limitata nel tempo del provvedimento di VIA dei progetti sottoposti alla fase di valutazione – tiene comunque conto delle caratteristiche del progetto, consentendo espressamente che possa stabilirsi un periodo più lungo, prevedendo contestualmente che, solo trascorso detto periodo, salvo proroga concessa (su istanza del proponente) dall'autorità che ha emanato il provvedimento, la procedura di VIA debba essere reiterata.

Secondo la Corte pertanto non si tratta né di una proroga automatica, volta ad eludere la normativa di VIA nell'esercizio della attività di cava, né di un rinnovo, (che comunque non potrebbe essere disposto, secondo la legislazione provinciale vigente, se non previa riedizione del procedimento di VIA), ma di un mero allungamento dei termini per il completamento delle attività autorizzate.

Inoltre secondo la Corte tale prolungamento - (sulla base della ricostruzione sistematica e costituzionalmente orientata, delle due discipline normative riguardanti la VIA e il regime autorizzatorio delle attività di cava) - deve comunque ritenersi soggetto alle cautele previste dall'art. 9-bis della l.p. 28/1988, e quindi al monitoraggio finalizzato a garantire la perdurante attualità della valutazione positiva di impatto ambientale dell'opera, accertata all'atto della domanda di autorizzazione, che sostanzia un assetto normativo perfettamente coerente ai livelli, anche comunitari, di tutela ambientale, divenuti obbligatori per tutti i progetti successivi alla data «spartiacque» del 3 luglio 1988, di scadenza del termine di attuazione della direttiva 85/337/CEE.

La Corte sottolinea in ultimo che, tenuto conto che i primi tre commi dell'art. 9-bis prevedono a regime un costante monitoraggio della perdurante positività della VIA, inteso dinamicamente a disporre prescrizioni o modifiche in corso d'opera, subordinandone l'ulteriore prosecuzione dell'attività di cava, appare del tutto apodittica ed errata l'affermazione del ricorrente, che paventa la possibile applicazione del nuovo regime di proroga anche «a progetti che in precedenza non siano mai stati sottoposti alle citate procedure di VIA o di verifica di assoggettabilità a VIA (in quanto precedenti all'entrata in vigore della normativa comunitaria)».



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 26 – 27 settembre 2013

A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini,
F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo giugno – settembre 2013

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

Sentenza: 1 – 4 luglio 2013, n. 172 (G.U. 28/13)

Materia: assistenza e servizi sociali

Tipo di giudizio: in via principale

Limiti violati: art. 3, Cost.

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri (ric. n. 131/2012)

Resistente: Provincia autonoma di Trento

Oggetto del ricorso: art. 9, comma 1, legge della Provincia autonoma di Trento 24 luglio 2012, n. 15 (Tutela delle persone non autosufficienti e delle loro famiglie e modificazioni delle leggi provinciali 3 agosto 2010, n. 19, e 29 agosto 1983, n. 29, in materia sanitaria)

Esito del giudizio: la Corte ha dichiarato

- 1) l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, l.p. 15/2012, nella parte in cui subordina al requisito della titolarità della carta di soggiorno la concessione dell'assegno di cura agli stranieri legalmente residenti nella Provincia autonoma di Trento;
- 2) l'illegittimità costituzionale dell'articolo 9, comma 1, lettera a), della medesima l.p. 15/2012, limitatamente alle parole «da almeno tre anni continuativi».

Annotazioni:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 9, comma 1, nonché la lettera a) dello stesso comma 1), della l.p. 15/2012, secondo il quale «Sono destinatari dell'assegno di cura i cittadini italiani o di Stati appartenenti all'Unione europea, gli apolidi e gli stranieri in possesso della carta di soggiorno ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), purché sussistano congiuntamente le seguenti condizioni: a) siano residenti nel territorio della Provincia di Trento da almeno tre anni continuativi; b) siano dichiarati non autosufficienti secondo quanto previsto dall'articolo 2; c) siano in possesso dei requisiti economico-patrimoniali definiti ai sensi dell'articolo 10, comma 6».

Secondo il ricorrente, la disposizione eccederebbe la competenza legislativa esclusiva in materia di «assistenza e beneficenza pubblica» attribuita alla Provincia autonoma di Trento dall'art. 8, numero 25, DPR 679/72 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), nonché la competenza residuale in materia di servizi sociali riconosciuta alle Regioni ordinarie dall'art. 117, quarto comma, Cost., in combinato disposto con l'art. 10, l. cost. 3/2001.

In particolare, l'esclusione dal beneficio delle persone prive del requisito della residenza temporalmente protratta nel territorio provinciale è censurata per violazione dell'art. 3 Cost., in quanto introdurrebbe un elemento di distinzione arbitrario, in assenza di alcuna ragionevole correlabilità tra tale condizione positiva di ammissibilità al beneficio e gli altri particolari requisiti che costituiscono il presupposto di fruibilità di una provvidenza sociale. La medesima disposizione è censurata per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., poiché porrebbe una misura restrittiva delle libertà di circolazione e di soggiorno previste dall'art. 21, numero 1, TFUE. Dall'altro lato, secondo il ricorrente, la limitazione,



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 26 – 27 settembre 2013

A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini,
F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo giugno – settembre 2013

per gli stranieri extracomunitari, dell'attribuzione dell'«assegno di cura» ai soli soggetti che siano in possesso del permesso di soggiorno di lungo periodo, violerebbe l'art. 3 Cost., in quanto determinerebbe una discriminazione tra gli stranieri regolarmente soggiornanti sul territorio nazionale, in contrasto con l'art. 41 d.lgs. 286/98 e con l'art. 80, comma 19, l. 388/2000 (legge finanziaria 2001); nonché l'art. 10, primo comma, Cost., poiché tra le norme del diritto internazionale generalmente riconosciute rientrano quelle che, nel garantire i diritti fondamentali della persona indipendentemente dall'appartenenza a determinate entità politiche, vietano discriminazioni nei confronti degli stranieri, legittimamente soggiornanti nel territorio dello Stato.

La Corte giudica entrambe le questioni fondate in riferimento all'art. 3 Cost..

Innanzitutto la Corte premette che la normativa oggetto di impugnazione rientra nell'ambito della competenza legislativa esclusiva in materia di «assistenza e beneficenza pubblica» attribuita alla Provincia autonoma di Trento dall'art. 8, numero 25, dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, oltre che in quello di competenza residuale in materia di servizi sociali, riconosciuta alle Regioni ordinarie dall'art. 117, quarto comma, Cost., e che può ritenersi estesa, per il principio di maggiore autonomia, alla Provincia autonoma di Trento ai sensi dell'art. 10 della legge cost. n. 3/2001.

Quanto alla lamentata violazione del canone di ragionevolezza determinata dalla esclusione dal beneficio di tutti coloro (italiani e stranieri) i quali non siano residenti da almeno tre anni continuativi nel territorio provinciale (art. 9, comma 1, lettera a), la Corte rammenta che al legislatore, sia statale che regionale (e provinciale), è consentito introdurre una disciplina differenziata per l'accesso alle prestazioni assistenziali al fine di conciliare la massima fruibilità dei benefici previsti con la limitatezza delle risorse finanziarie disponibili (sent. n. 133 del 2013) e che quello della residenza costituisce «un criterio non irragionevole per l'attribuzione del beneficio» (sentenza n. 432 del 2005). Ciò posto, essa osserva che la legittimità di una simile scelta non esclude che i canoni selettivi adottati debbano comunque rispondere al principio di ragionevolezza, in quanto l'introduzione di regimi differenziati è consentita solo in presenza di una causa normativa non palesemente irrazionale o arbitraria, che sia cioè giustificata da una ragionevole correlazione tra la condizione cui è subordinata l'attribuzione del beneficio e gli altri peculiari requisiti che ne condizionano il riconoscimento e ne definiscono la ratio (sentenze n. 133 e n. 2 del 2013, n. 40 del 2011 e n. 432 del 2005).

Nella specie, la Corte ritiene di non riscontrare una tale ragionevole correlazione tra l'impugnato presupposto di ammissibilità al beneficio (residenza protratta nel tempo) e gli altri peculiari requisiti (situazione di bisogno e di disagio anche economico riferibili direttamente alla persona non autosufficiente in quanto tale), che costituiscono le condizioni di fruibilità della provvidenza in esame. La mancanza di correlazione determina il venir meno della ragionevolezza della previsione di un requisito differenziato (e, nella specie, pesantemente aggravato), che, lungi dal trovare giustificazione nella essenza e finalità del beneficio, contraddittoriamente potrebbe portare ad escludere soggetti altrettanto (se non più) esposti alle condizioni di bisogno e di disagio (che il censurato sistema di prestazioni e servizi si propone di superare perseguendo una finalità eminentemente sociale), senza che sia possibile presumere, in termini assoluti, che lo stato di bisogno di chi risiede (seppur regolarmente) nella



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 26 – 27 settembre 2013

A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini,
F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo giugno – settembre 2013

Provincia da meno di tre anni sia minore rispetto a chi vi risieda da più anni (sentenze n. 133, n. 4 e n. 2 del 2013).

La Corte ha ritenuto, pertanto, che la disposizione esaminata integri una discriminazione, in violazione del limite di ragionevolezza imposto anche dal rispetto del principio di uguaglianza.

Sul punto la Corte ha giudicato non fondata la tesi difensiva della provincia resistente, secondo cui l'assegno di cura costituirebbe una prestazione ulteriore e facoltativa, al di sopra dei livelli minimi essenziali, finanziata dalla Provincia per libera scelta e con i propri mezzi, tanto da potersi legittimamente richiedere, per la sua attribuzione, un particolare legame con il territorio della comunità, e ciò anche al fine di scoraggiare fenomeni di trasferimenti di residenza fittizi o opportunistici, nonché di garantire la sostenibilità finanziaria del beneficio.

Al contrario, secondo la Corte, tanto l'una che l'altra delle due circostanze eccepite non escludono «che le scelte connesse alla individuazione dei beneficiari – necessariamente da circoscrivere in ragione della limitatezza delle risorse disponibili – debbano essere operate sempre e comunque in ossequio al principio di ragionevolezza» (sentenze n. 2 del 2013, n. 40 del 2011 e n. 432 del 2005).

Anche il secondo profilo di censura, relativo alla limitazione della attribuzione dell'«assegno di cura» ai soli soggetti (extracomunitari) che siano in possesso dello specifico titolo costituito dalla «carta di soggiorno ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286» (art. 9, comma 1), è stato giudicato fondato.

Al riguardo, la Corte premette che la carta di soggiorno è stata sostituita, a far data dal 2007, con il permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, a norma dell'art. 2, comma 3, d.lgs. 3/2007 (Attuazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo status di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo), il cui conseguimento da parte dello straniero è condizionato: a) dalla disponibilità di un reddito non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale e, nel caso di richiesta relativa ai familiari, di un reddito sufficiente secondo i parametri indicati dall'art. 29, comma 3, lettera b), del d.lgs. 286/98; b) dalla disponibilità di un alloggio idoneo che rientri nei parametri minimi previsti dalla legge regionale per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica ovvero che sia fornito dei requisiti di idoneità igienico-sanitaria accertati dall'Azienda unità sanitaria locale competente per territorio; c) dal possesso, da almeno cinque anni, di un permesso di soggiorno in corso di validità. Si tratta di requisiti che non si raccordano con la generale previsione dettata in materia di prestazioni sociali ed assistenziali in favore dei cittadini extracomunitari dall'art. 41 del d.lgs. 286/98, il quale prevede che «Gli stranieri titolari della carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno, nonché i minori iscritti nella loro carta o nel loro permesso di soggiorno, sono equiparati ai cittadini italiani ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale, incluse quelle previste per coloro che sono affetti da morbo di Hansen o da tubercolosi, per i sordomuti, per i ciechi civili, per gli invalidi civili e per gli indigenti».

Secondo la Corte, pertanto, la limitazione operata dalla norma del novero dei fruitori della provvidenza deve ritenersi lesiva dell'art. 3 Cost. (sent. n. 4/2013), non essendovi alcuna ragionevole correlazione tra la condizione di accesso dei cittadini extracomunitari alle prestazioni assistenziali in questione e le situazioni di bisogno o disagio, riferibili



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 26 – 27 settembre 2013

A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini,
F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo giugno – settembre 2013

direttamente alla persona in quanto tale, che costituiscono il presupposto di fruibilità dell'assegno di cura. Sul punto la Corte ribadisce che non è possibile presumere in modo aprioristico che stranieri non autosufficienti, titolari di un permesso per soggiornanti di lungo periodo – in quanto già presenti in precedenza sul territorio nazionale in base a permesso di soggiorno protratto per cinque anni – versino in stato di bisogno o disagio maggiore rispetto agli stranieri che, sebbene anch'essi regolarmente presenti nel territorio nazionale, non possono vantare analogo titolo legittimante.

Secondo la giurisprudenza costituzionale, infatti, mentre è possibile subordinare, in maniera non irragionevole, l'erogazione di determinate prestazioni sociali - non dirette a rimediare a gravi situazioni di urgenza - alla circostanza che il titolo di legittimazione dello straniero alla permanenza nel territorio dello Stato ne dimostri il carattere non episodico e di non breve durata; l'accesso a una misura sociale non può, invece, essere differenziato in ragione della «necessità di uno specifico titolo di soggiorno» (sent. n. 61/2011), che di fatto porti ad escludere proprio coloro che potrebbero risultare i soggetti più esposti alle condizioni di bisogno e di disagio che un siffatto sistema di prestazioni e servizi si propone di superare perseguendo una finalità eminentemente sociale (sent. n. 40 /2011).

In definitiva, ciò che assume valore dirimente agli effetti del sindacato di costituzionalità non è la denominazione o l'inquadramento formale della singola provvidenza, quanto, piuttosto, il concreto atteggiarsi di questa nel panorama delle varie misure e dei benefici di ordine economico che il legislatore (statale o regionale) ha predisposto quali strumenti di ausilio ed assistenza in favore di categorie "deboli". La tipologia di provvidenza oggetto di scrutinio nella specie integra, secondo la Consulta, un rimedio destinato a consentire il concreto soddisfacimento di "bisogni primari" inerenti alla sfera di tutela della persona umani ed è espressamente destinata a coinvolgere e salvaguardare beni e valori nel quadro dei diritti fondamentali della persona non autosufficiente anche con riferimento al contesto familiare in cui è inserita. Al riguardo, per la Corte non può essere accolta, quindi, l'eccezione mossa dalla resistente in ragione del fatto che l'assegno di cura è «misura integrativa dell'indennità di accompagnamento» (art. 10, comma 2, ultimo periodo), giacché la classificazione del beneficio va operata con riferimento alla natura e alla portata teleologica, che ne caratterizzano la predisposizione e la prestazione.

In conclusione, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, , l.p. 15/2012, nella parte in cui subordina al requisito della titolarità della carta di soggiorno la concessione dell'assegno di cura agli stranieri legalmente residenti nella Provincia autonoma di Trento; nonché l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, lettera a), della medesima l.p. limitatamente alle parole «da almeno tre anni continuativi», con assorbimento degli ulteriori profili di censura.



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 26 – 27 settembre 2013

A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini,
F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo giugno – settembre 2013

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

Ordinanza: 1 – 4 luglio 2013, n. 176 (G.U. 28/13)

Materia: ordinamento civile (masi chiusi)

Tipo di giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Limiti violati: 3, 24, 42 e 97 Cost.

Ricorrente: Tribunale ordinario di Bolzano, sezione distaccata di Brunico (ordinanza n. 39/2013)

Resistente: Provincia autonoma di Bolzano (interveniente)

Oggetto del ricorso: art. 13, comma 1, legge della Provincia autonoma di Bolzano 28 novembre 2001 n. 17 (Legge sui masi chiusi)

Esito del giudizio: la Corte ha dichiarato la manifesta inammissibilità della questione

Annotazioni:

Nel corso di un giudizio tra coeredi promosso per far valere il diritto di assunzione di un maso chiuso e di determinazione del relativo prezzo di assunzione, il Giudice monocratico del Tribunale ordinario di Bolzano, sezione distaccata di Brunico, ha sollevato, con riferimento agli articoli 3, 24, 42 e 97 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 17/2001 (Legge sui masi chiusi), secondo il quale «Le domande concernenti lo scioglimento del maso o modifiche alla consistenza del maso non possono più essere presentate dopo la notifica del decreto con il quale il o la giudice, nella procedura per la determinazione dell'assuntore o dell'assuntrice e del prezzo di assunzione del maso, fissa l'udienza di discussione».

Secondo il giudice rimettente, la norma va censurata «nella parte in cui non ammette più – una volta introdotto il procedimento per l'assunzione del maso chiuso e per la determinazione del prezzo di assunzione – il ricorso alla commissione dei masi chiusi per chiedere lo scioglimento del maso chiuso o non ammette che siffatta decisione spetti al Giudice investito del procedimento d'assunzione».

Il rimettente, premesso che l'istituto del maso chiuso è di competenza primaria della Provincia autonoma di Bolzano, ex art. 8, numero 8, Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige e trova la sua giustificazione economica e sociale nel fatto che con esso si ostacola lo smembramento dei fondi agricoli attraverso la successione ereditaria, osserva che, una volta accertata con determinazione della pubblica amministrazione l'inesistenza dei presupposti della costituzione di un maso chiuso, l'autorità giudiziaria ordinaria «non può sostituirsi con una sentenza a una competenza (di scioglimento) riservata alla Pubblica Amministrazione». La norma dunque si porrebbe in contrasto: a) con l'art. 3 Cost., per ingiustificata disparità di trattamento, «all'interno della stessa categoria dei titolari del medesimo diritto (coeredi di un maso chiuso), tra coloro che sono parti di un procedimento ordinario d'assunzione e determinazione del prezzo d'assunzione e coloro che non sono ancora parti di un siffatto procedimento giudiziale»; nonché per «contrasto con l'indipendenza della determinazione amministrativa e il principio della disapplicazione della determinazione amministrativa illegittima da parte dell'AGO», in quanto la possibilità di uno dei coeredi di fare valere il suo interesse legittimo (allo



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 26 – 27 settembre 2013

A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini,
F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo giugno – settembre 2013

scioglimento) viene fatta dipendere «dalla rapidità (o lentezza) con cui gli altri coeredi, in particolare il potenziale assuntore, facciano valere il loro diritto» davanti al giudice; b) con l'art. 24 Cost., poiché «condiziona la possibilità di far valere questo interesse legittimo alla pendenza, o meno, di un procedimento giudiziale d'assunzione (...)»; e perché «pone la decadenza dalla facoltà di presentare la richiesta in sede amministrativa al di fuori dall'ambito del controllo dell'interessato, non ancorando l'esperibilità dell'iniziativa a un termine fisso [...], ma condizionandola all'iniziativa altrui del deposito del ricorso d'assunzione dinanzi all'AGO»; c) con l'art. 42 Cost., in quanto – venuti meno i presupposti della costituzione del bene in maso chiuso e non sussistendo più le giustificazioni delle eccezioni alla disciplina generale del diritto ereditario – «se la possibilità di avanzare la richiesta di scioglimento dipende esclusivamente dalla pendenza, o meno, di un giudizio di assunzione, paiono indirettamente sacrificati il diritto del coerede o quantomeno il valore delle quote dei coeredi non assuntori»; d) con l'art. 97 Cost., giacché l'adozione di una determinazione amministrativa dipende unicamente dal fatto che una delle parti coinvolte introduca il giudizio di assunzione, privando la P.A. di una competenza propria in ordine all'accertamento della persistenza o meno dei requisiti del maso chiuso; laddove la determinazione amministrativa influisce sul processo solo nel caso di scioglimento del maso e non anche in caso di rigetto della relativa domanda.

E' intervenuta la Provincia autonoma di Bolzano, concludendo per l'inammissibilità e/o l'infondatezza della sollevata questione, essendo la logica sottesa alla norma censurata quella secondo la quale, sino a quando l'autorità giudiziaria non abbia stabilito chi sia il legittimo assuntore, l'autorità amministrativa non possa pregiudicare tale accertamento.

Osserva la Provincia, inoltre, che il giudice ordinario non potrebbe sostituirsi all'autorità amministrativa e procedere, in assenza di domanda e senza i prescritti pareri delle competenti commissioni, allo scioglimento del maso chiuso; e che, dunque, la limitazione del potere amministrativo durante il giudizio di assunzione risponde all'esigenza di efficienza amministrativa.

Con riferimento ai parametri evocati ed alle argomentazioni svolte a sostegno delle censure, la Provincia sottolinea che: a) rispetto all'asserita disparità di trattamento tra coeredi di un maso chiuso che siano o no parti di un procedimento giudiziale di assunzione, il differente trattamento corrisponde a due differenti situazioni, ove in un caso il coerede abbia invocato l'autorità giudiziaria e, nell'altro caso, ove nessuno dei coeredi l'abbia fatto; b) quanto alla lesione dell'art. 24 Cost., da un lato, l'impossibilità dello scioglimento del maso in pendenza del giudizio d'assunzione è giustificata dalla finalità di conservare e tutelare il maso chiuso di fronte alle speculazioni dei singoli, e, dall'altro lato, la mancata previsione di un termine di decadenza dalla facoltà di presentare richiesta in sede amministrativa, costituisce una scelta del legislatore non irrazionale, poiché colui che presenta la domanda giudiziale ha un evidente interesse all'assunzione del maso; c) l'art. 42 Cost. non esclude che il legislatore possa prevedere condizioni e limiti, non incongrui e non irragionevoli, al libero godimento della proprietà privata, purché siano preordinati alla tutela di interessi e di altre esigenze sociali parimenti oggetto di protezione costituzionale; d) il favor per il mantenimento del maso chiuso è ragione più che sufficiente per stabilire un divieto temporaneo, fino alla decisione del giudizio di assunzione, del potere decisionale amministrativo su una



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 26 – 27 settembre 2013

A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini,
F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo giugno – settembre 2013

eventuale domanda di scioglimento, senza che ciò comporti un vulnus al principio di buon andamento della pubblica amministrazione in materia di usi civici.

Secondo la Corte, la prospettata questione di legittimità costituzionale presenta diversi profili di inammissibilità.

In punto rilevanza della questione, la Corte osserva che, dalla ricostruzione in fatto contenuta nell'ordinanza di rimessione, non è evidenziato in alcun modo come il giudice debba applicare la norma censurata, non risultando nel giudizio a quo alcuna ulteriore domanda di scioglimento del maso chiuso in contestazione davanti alla competente Commissione ovvero allo stesso giudice, emergendo viceversa (come anche affermato dal rimettente) che l'unica domanda di scioglimento sia quella presentata (e accolta condizionatamente, per poi perdere efficacia) prima dell'inizio del giudizio medesimo. Nel caso di specie, la Corte afferma quindi la natura ipotetica dello scrutinio di costituzionalità, senza che sia configurabile la pregiudizialità e incidenza dello stesso rispetto alla fattispecie dedotta in giudizio: l'applicazione della norma censurata, infatti, è espressamente condizionata ad una ulteriore futura e del tutto eventuale pronuncia di scioglimento del maso chiuso, al momento non richiesta da alcuno.

Sotto altro profilo, la questione sollevata appare inammissibile per tabulas, in ragione del contenuto ancipite del petitum proposto dal rimettente (cfr. sent. Corte Cost. n. 328/2011 e n. 355/2010; ord. n. 265/2011), che richiede, ad un tempo, due diversi interventi additivi sul testo della norma censurata, evidentemente frutto di due percorsi interpretativi opposti e di un non sciolto dubbio interpretativo, senza che sia dato comprendere se le due ipotesi siano poste tra loro in un rapporto di irrisolta alternatività o di subordinazione.

La Corte giudica l'intervento additivo richiesto dall'ordinanza di rimessione caratterizzato da un corposo tasso di manipolatività e creatività (sent. n. 252/2012 e ord. n. 304/2012, n. 255/2012 e n. 240/2012), anche in quanto diretto a modificare un istituto processuale, la cui conformazione è riservata alla ampia discrezionalità del legislatore col solo limite della manifesta irragionevolezza (ordinanze n. 240 e n. 174 del 2012).

Da ultimo, la Corte sottolinea che, mentre la richiesta del rimettente rispecchia una concezione eminentemente "soggettivistica" e "privatistica" del maso chiuso, diretta a tutelare i diritti che i singoli possono vantare sui beni facenti parte di esso piuttosto che il mantenimento dei beni in unità economico-sociale tendenzialmente inscindibile, la giurisprudenza costituzionale ha, viceversa, ripetutamente giustificato la legittimità del regime - derogatorio di quello civilistico - dettato dalla Provincia autonoma in materia di masi chiusi, proprio in ragione del carattere funzionale dello stesso «alla conservazione dell'istituto nelle sue essenziali finalità e specificità» (a partire dalla sent. n. 4/1956 sino alle sent. n. 173/2010, n. 405/2006), osservando che la ratio giustificatrice della regolamentazione speciale – avente natura «sostanzialmente pubblicistica» (sent. n. 35 del 1972) – trascende la tutela del singolo proprietario e della sua compagine familiare, configurandosi quale strumento di garanzia della conservazione dell'istituto come si è venuto ad evolvere nei secoli nella specifica realtà territoriale ed economica alto-atesina.

Essendo l'intero corpus normativo dettato dalla legge provinciale n. 17/2001 teleologicamente connotato dalla predisposizione di mezzi idonei a soddisfare l'esigenza di interesse pubblico di conservazione del maso, la domanda di assunzione del maso costituisce il mezzo capace di evitare la parcellizzazione del bene. In caso di divisione



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 26 – 27 settembre 2013

A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini,
F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo giugno – settembre 2013

della comunione ereditaria, del resto, l'art. 11, l.p. n. 17/2001 espressamente prevede che «Nella divisione del patrimonio ereditario il maso chiuso, comprese le pertinenze, va considerato unità indivisibile e non può essere assegnato che ad un unico erede o legatario oppure ad un'unica erede o legataria».

Di conseguenza, secondo la Corte, l'auspicata possibilità di proposizione in sede amministrativa delle domande di scioglimento o modifiche alla consistenza del maso chiuso anche in pendenza del giudizio di assunzione (a prescindere dallo stravolgimento del sistema di preminente tutela di conservazione del maso chiuso) necessiterebbe di una rimodulazione del rapporto tra le due contrapposte domande che, per le sue implicazioni di sistema, spetterebbe alla discrezionalità del legislatore.

Poiché il petitum richiesto dal giudice rimettente (se non altro per il suo carattere alternativo) non si configura come soluzione costituzionalmente imposta, la Corte dichiara la questione sollevata manifestamente inammissibile.



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 26 – 27 settembre 2013

A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini,
F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo giugno – settembre 2013

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

Sentenza: 3 – 12 luglio 2013, n. 187 (G.U. 29/13)

Materia: lavori pubblici, tutela della concorrenza

Tipo di giudizio: principale

Limiti violati: artt. 4 e 8, DPR 670/1972 (Statuto speciale di autonomia del Trentino-Alto Adige), art. 117, secondo comma, lett. e), Cost.

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri (ric. n. 137/2012)

Resistente: Provincia autonoma di Trento

Oggetto del ricorso: legge della Provincia autonoma di Trento 3 agosto 2012, n. 18 recante «Modificazioni della legge provinciale 10 settembre 1993, n. 26 (legge provinciale sui lavori pubblici), della legge provinciale 15 dicembre 1980, n. 35 (Determinazione delle quote di aggiunta di famiglia e disposizioni varie in materia di personale), della legge provinciale 3 aprile 1997, n. 7 (legge sul personale della Provincia), dell'articolo 14 (Costituzione della società "Patrimonio del Trentino s.p.a.") della legge provinciale 10 febbraio 2005, n. 1, della legge provinciale 16 maggio 2012, n. 9 (Interventi a sostegno del sistema economico e delle famiglie), e della legge provinciale 31 maggio 2012, n. 10 (Interventi urgenti per favorire la crescita e la competitività del Trentino)».

Esito del giudizio: la Corte dichiara:

- 1) l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 1, lettera c), e comma 3, l.p. 18/2012;
- 2) l'illegittimità costituzionale dell'art. 30, comma 3-bis, della legge della Provincia autonoma di Trento 10 settembre 1993, n. 26 (Norme in materia di lavori pubblici di interesse provinciale e per la trasparenza negli appalti), introdotto dall'art. 16, comma 1, lettera a), l.p. 18/2012 e modificato dall'art. 68, comma 1, lettera a), della legge della Provincia autonoma di Trento 27 dicembre 2012, n. 25 (legge finanziaria provinciale 2013);
- 3) dichiara l'illegittimità costituzionale, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27, l. 87/53, dell'art. 11, comma 2, l.p. 18/2012;
- 4) dichiara l'illegittimità costituzionale, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27, l. 87/53, dell'art. 16, comma 1, lettera b), e comma 3, l.p. 18/2012;
- 5) dichiara estinto il processo relativo alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1, lettera c), l.p. 18/2012;

Annotazioni:

Il Presidente del Consiglio dei Ministri ha impugnato gli artt. 11, comma 1, lettera c), e comma 3, e 16, comma 1, lettere a) e c), della l.p. 18/2012, che hanno introdotto modificazioni degli artt. 20 e 30 della l.p. 26/93 (Norme in materia di lavori pubblici di interesse provinciale e per la trasparenza negli appalti).

In particolare, l'art. 11, comma 1, lettera c), della l.p. 18/2012 impugnata ha sostituito l'art. 20, comma 8, della legge provinciale sui lavori pubblici, disponendo che: «Per affidare gli incarichi previsti da questo articolo le amministrazioni aggiudicatrici utilizzano i parametri stabiliti ai sensi della normativa statale per i servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria e, per quanto da questi non previsto, l'elenco prezzi previsto dall'articolo



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 26 – 27 settembre 2013

A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini,
F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo giugno – settembre 2013

13, quale riferimento per determinare i compensi per attività professionali, fatto salvo quanto previsto dal comma 1-ter».

L'art. 16, comma 1, lettera a), della l.p. 18/2012 impugnata ha introdotto nell'articolo 30 della legge provinciale sui lavori pubblici il comma 3-bis, che prevede: «La Giunta provinciale, previo parere del Consiglio delle autonomie locali, adotta schemi-tipo di bandi, di inviti a presentare offerte e di altri atti necessari per svolgere le procedure di scelta dei contraenti».

Infine, l'art. 16, comma 1, lettera c), della stessa l.p. 18/2012 ha modificato il testo del comma 5-bis dell'articolo 30 della legge provinciale sui lavori pubblici, così disponendo: «Le amministrazioni aggiudicatrici prevedono nel bando di gara l'obbligo, per i concorrenti, di produrre le analisi dei prezzi mediante procedure telematiche. In tal caso, le amministrazioni aggiudicatrici valutano la congruità delle offerte che, in base ad elementi specifici, appaiono anormalmente basse, anche per lavori di importo inferiore alla soglia comunitaria, in deroga a quanto previsto dall'articolo 40. Le amministrazioni mettono a disposizione dei concorrenti idonei mezzi informatici predisposti dalla Provincia. Le analisi dei prezzi prodotte dall'aggiudicatario sono parte integrante del contratto».

Il Presidente del Consiglio dei ministri censura le disposizioni richiamate in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere e) e l), Cost., nonché agli articoli 4 e 8 del d.P.R. n. 670/1972.

Secondo il ricorrente, pur avendo la Provincia autonoma di Trento potestà legislativa esclusiva in materia di lavori pubblici di interesse provinciale ai sensi dell'art. 8, primo comma, n. 17), statuto, essa è comunque tenuta ad osservare i limiti posti dall'art. 4 del medesimo statuto, relativi alle leggi statali di riforma economico-sociale. Le disposizioni impugnate, intervenendo nella materia dei contratti pubblici disciplinata dal d.lgs. 163/2006, qualificato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale come norme di riforma economico-sociale, violerebbero le prerogative del legislatore dotato di autonomia speciale ed i limiti ad esso opponibili. Infatti, secondo la difesa dello Stato, nel caso in cui una materia di competenza primaria della Regione o della Provincia ad autonomia speciale interferisca in tutto o in parte in ambiti riservati allo Stato, il legislatore nazionale può incidere sulla materia di competenza regionale al fine di garantire standard minimi ed uniformi (C. Cost. n. 45/2010, n. 51/2006 e n. 447/2006).

Con altre censure, il ricorrente deduce violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere e) e l), Cost., in quanto le norme impugnate sarebbero lesive delle prerogative esclusive del legislatore statale circa la disciplina dei lavori pubblici, afferendo quest'ultima sia alla «tutela della concorrenza» sia all'«ordinamento civile» (C. Cost. n. 401/2007).

In particolare, le norme impugnate si porrebbero in contrasto con la specifica disciplina statale dettata dal d.lgs. 163/2006 e dall'art. 9 del d.l. 1/2012 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), conv., con mod., dalla l. 27/2012.

Nel dettaglio, l'art. 11, l.p. 18/2012, modifica i criteri previsti ai fini della determinazione dei compensi per attività professionale in caso di affidamento degli incarichi di progettazione e di altre attività tecniche, prevedendo, in via suppletiva, l'utilizzo dell'elenco prezzi per determinare i suddetti compensi e, in via transitoria, il ricorso da



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 26 – 27 settembre 2013

A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini,
F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo giugno – settembre 2013

parte delle amministrazioni aggiudicatrici alle tariffe professionali come riferimento per determinare i compensi stessi, così ponendosi in tal modo in contrasto con l'art. 9, d.l. 1/2012. Tale ultima disposizione ha abrogato la disciplina relativa alle tariffe professionali e affidato ad apposito decreto ministeriale la determinazione dei corrispettivi da porre a base di gara nelle procedure di affidamento dei contratti pubblici dei servizi relativi all'architettura e all'ingegneria.

Con riguardo all'art. 11, l.p. impugnato, va notato che, pur essendo richiamato nell'epigrafe e nel petitum del ricorso soltanto l'art. 11, comma 1, lettera c), l.p. 18/2012, nelle motivazioni è impugnato anche l'art. 11, comma 3 della stessa legge, che prevede la norma transitoria. Anche tale comma è dunque oggetto di scrutinio da parte della Corte.

L'art. 16, comma 1, lettera a), l.p. 18/2012, in materia di predisposizione di schemi-tipo di bandi, ha attribuito la relativa competenza alla Giunta provinciale, ponendosi in contrasto con l'art. 64, comma 4-bis, d.lgs. 163/2006, che riserva all'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture l'approvazione dei modelli (bandi-tipo), previo parere del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e sentite le categorie professionali interessate. In tal modo, secondo il ricorrente, risulterebbero violate le norme interposte volte ad assicurare «l'attuazione di principi uniformi su tutto il territorio nazionale» ai fini della tutela della concorrenza e, conseguentemente, dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. (sentenza n. 45 del 2010).

Da ultimo, l'art. 16, comma 1, lettera c), l.p. 18/2012, avrebbe introdotto modalità di valutazione delle offerte anomale maggiormente discrezionali rispetto alla disciplina statale, anche per gli appalti cosiddetti sotto soglia comunitaria. In tal modo, secondo il ricorrente, la disposizione impugnata si porrebbe in contrasto con l'art. 86, d.lgs. 163/2006, che attribuisce alle amministrazioni la possibilità di prevedere, a determinate condizioni, l'esclusione automatica delle offerte anormalmente basse.

Si è costituita la Provincia autonoma di Trento, chiedendo che le questioni fossero dichiarate inammissibili, per contraddittorietà, ovvero infondate. Sotto il primo profilo, la resistente lamenta come siano stati contemporaneamente - e non in via subordinata - invocati a parametro sia l'art. 117 lett. e) ed l) Cost., al fine di dedurre l'assenza di titoli competenziali della Provincia autonoma a legiferare in una materia riservata alla competenza esclusiva dello Stato, sia gli artt. 4 e 8, Statuto, al fine di dedurre la violazione dei limiti alla potestà primaria della Provincia medesima. In tal modo, il ricorrente avrebbe assimilato la Provincia autonoma ad una regione ordinaria, disattendendo sia l'art. 8 n. 17), Statuto (che prevede la potestà legislativa primaria della provincia in materia di lavori pubblici di interesse provinciale), sia l'art. 10, l. cost. 3/2001.

In via preliminare, la Corte dichiara l'estinzione del giudizio limitatamente alla questione relativa all'art. 16, comma 1, lett. c), l.p. 18/2012, avendo il ricorrente rinunciato parzialmente al ricorso (per la sopravvenuta modifica della disciplina provinciale di verifica della congruità dell'offerta, con legge finanziaria provinciale 2013), con accettazione della rinuncia da parte della resistente.

Sempre in via preliminare, la Corte disattende le eccezioni di inammissibilità per contraddittorietà delle censure sollevate dalla resistente, affermando che il ricorrente ha dedotto, a fondamento della impugnazione, due motivi di illegittimità costituzionale: da un lato, la violazione delle norme statutarie, nella parte in cui attribuiscono alla Regione la competenza in materia di lavori pubblici (art. 8, primo comma, n. 17) con la



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 26 – 27 settembre 2013

A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini,
F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo giugno – settembre 2013

contestuale previsione dei limiti alla sua esplicazione (art. 4); dall'altro, la lesione dell'art. 117, secondo comma, lettere e) e l), Cost. Ne consegue, secondo la Corte, che il ricorrente, sia pure in modo impreciso, ha inteso sollevare due questioni di costituzionalità, dotate ciascuna di propria autonomia e, in quanto tali, l'una assorbente rispetto all'altra (sent. C. Cost. n. 447/2006).

La Corte rigetta anche le ulteriori eccezioni di inammissibilità del ricorso, ritenendo raggiunta la soglia minima di chiarezza e completezza cui è subordinata l'ammissibilità delle impugnative in via principale.

Nel merito, la Corte richiama innanzitutto le linee fondamentali del riparto delle competenze legislative nel settore dei lavori pubblici tra Stato ed enti territoriali ad autonomia differenziata.

Al riguardo, si premette che, in presenza di specifica attribuzione statutaria della materia "lavori pubblici", non contemplata nel titolo V Costituzione, è la specifica previsione statutaria a trovare applicazione, secondo quanto previsto dall'art. 10 l. cost. 3/2001, in quanto norma di maggior favore per l'ente dotato di autonomia speciale (C. Cost. n. 114/2011; n. 221/2010); e ciò anche con riferimento alla Provincia autonoma di Trento (C. Cost. n. 74/2012; n. 45/2010). Ciò implica, tuttavia, prosegue la Corte, che il parametro statutario di maggior favore venga applicato nella sua interezza, con il corollario, cioè, dei limiti previsti dallo stesso statuto di autonomia. Ne consegue che la legislazione regionale o provinciale degli enti dotati di autonomia particolare non è libera di esplicarsi senza vincoli, atteso che gli stessi statuti speciali prevedono limiti che si applicano anche alle competenze legislative primarie (C. Cost. n. 74/2012; n. 114/ 2011; n. 221 e n. 45 del 2010; n. 411/2008).

Nel caso in esame, la competenza della Provincia autonoma di Trento nell'ambito dei lavori pubblici è delimitata anzitutto dall'art. 4 dello statuto, che annovera, tra gli altri, il limite del rispetto dei «principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica», degli «obblighi internazionali», nonché delle «norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica».

Ritiene la Corte che vengano anzitutto in rilievo i limiti derivanti dal rispetto dei principi della tutela della concorrenza e dunque le disposizioni contenute nel Codice degli appalti pubblici, che costituiscono diretta attuazione delle prescrizioni poste dal diritto dell'Unione europea. «In tale ambito, la disciplina regionale non può avere un contenuto difforme da quella prevista, in attuazione delle norme comunitarie, dal legislatore nazionale e, quindi, non può alterare negativamente il livello di tutela assicurato dalla normativa statale» (C. cost. n. 221/2010).

In secondo luogo, il legislatore provinciale «deve osservare i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, tra i quali sono ricompresi anche quelli afferenti la disciplina di istituti e rapporti privatistici relativi, soprattutto, alla fase di conclusione ed esecuzione del contratto di appalto, che deve essere uniforme sull'intero territorio nazionale, in ragione della esigenza di assicurare il rispetto del principio di uguaglianza» (C. cost. 221/2010).

Nel merito, la Corte esamina le questioni di legittimità costituzionale promosse in relazione agli articoli 11, comma 1, lettera c), e comma 3, e 16, comma 1, lettera a), l.p.



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 26 – 27 settembre 2013

A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini,
F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo giugno – settembre 2013

18/2012, i quali disciplinano rispettivamente e le modalità di determinazione degli schemi-tipo di bandi delle gare d'appalto.

Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 11, l.p. 18/2012, riguardano i parametri utilizzati ai fini della determinazione dei compensi per attività professionali per i servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria.

La questione relativa all'art. 11, comma 3, l.p. 18/2012, relativa alla disposizione transitoria, è stata ritenuta fondata nei termini di seguito precisati.

Secondo la difesa della Provincia autonoma, anche la disciplina statale invocata a parametro interposto (art. 9 del d.l. n. 1/2012) prevede una fase transitoria che consente, sino all'emanazione dell'apposito decreto ministeriale, di applicare le tariffe professionali previgenti (art. 5, comma 2, d.l. 83/2012).

Al riguardo, la Corte osserva che la disciplina transitoria statale esaurisce i suoi effetti dall'emanazione del decreto ministeriale previsto dall'art. 9, comma 2, d.l. 1/2012, nel caso di liquidazione dei compensi da parte di un organo giurisdizionale. Il suddetto decreto ministeriale è stato emanato il 20 luglio 2012 (e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 22 agosto 2012, n. 195), quindi antecedentemente all'entrata in vigore dell'impugnata l.p. 18/2012 (8 agosto 2012).

Ne consegue che, dal punto di vista del diritto intertemporale, non sussiste l'asserita corrispondenza tra la disciplina transitoria statale e quella provinciale, essendo l'efficacia della prima già cessata a decorrere dal 20 luglio 2012.

In secondo luogo, la Corte ritiene sussistente il contrasto tra la disciplina provinciale e quella statale, in quanto, contrariamente alla normativa statale, la legge provinciale rinvia alla disciplina delle tariffe qualora manchino sia il decreto ministeriale sia l'elenco prezzi previsto dall'art. 13 della legge provinciale sui lavori pubblici. L'impugnato art. 11, comma 3, l.p. 18/2012, rinviando alla disciplina sulle tariffe professionali abrogata dalla norma invocata a parametro interposto, ha l'effetto di determinare la perdurante applicazione di disposizioni lesive dei principi di tutela della concorrenza di derivazione comunitaria, violando, in tal modo, l'art. 4 dello statuto. Infatti, la norma interposta viene a concretare limiti opponibili anche al legislatore dotato di autonomia speciale, costituendo legittima esplicazione della potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza (sentenza n. 443/2007; 114/2011; n. 221 e n. 45 del 2010).

Al riguardo, la giurisprudenza della Corte ha affermato che le norme abrogatrici delle tariffe professionali tendono a stimolare «una maggiore concorrenzialità nell'ambito delle attività libero-professionali e intellettuali», con particolare riferimento ai costi e alle modalità di determinazione dei compensi (C. Cost. 443/2007). Tale conclusione trova conferma nel diritto dell'Unione europea, che ha costantemente imposto processi di revisione delle restrizioni esistenti anche in riferimento alle tariffe fisse. Le disposizioni che disciplinano la fase procedimentale prodromica alla stipulazione del contratto «sul piano del diritto dell'Unione europea, e dunque anche sul piano dell'ordinamento dello Stato, tendono a tutelare essenzialmente i principi della libera circolazione delle merci, della libertà di stabilimento e della libera prestazione di servizi (articoli da 28 a 32; da 34 a 37; da 45 a 54; da 56 a 66 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea)» (C. Cost. n. 45/2010). Pertanto, la previsione di norme che si discostino dal modello definito in ambito europeo, «viola tanto i valori tutelati dalle norme del Trattato (...) quanto le



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 26 – 27 settembre 2013

A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini,
F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo giugno – settembre 2013

corrispondenti normative statali adottate nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione» (C. Cost. n. 45/2010). La stessa Consulta, del resto, ha già dichiarato costituzionalmente illegittime disposizioni di legge regionali che ripristinavano tariffe fisse o che si ponevano in contrasto con norme abrogatrici di misure che prevedevano tariffe fisse come stimolo alla concorrenza (C. Cost. n. 219/2012; n. 443/2007), preservando anche le misure di liberalizzazione adottate in via transitoria (C. Cost. n. 325/2010; n. 29/2006; n. 272/2004). Ne consegue la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 3, l.p. 18/2012, per violazione degli artt. 4 e 8, d.P.R. n. 670/1972, e dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. per contrasto con la norma invocata a parametro interposto (art. 9 d.l. n.1/2012), con assorbimento degli ulteriori profili di censura.

La questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 1, lettera c), l.p. 18/2012, è stata ritenuta fondata nei termini di seguito precisati.

La norma, secondo il ricorrente, si porrebbe in contrasto con l'art. 9, d.l. 1/2012, prevedendo, in via suppletiva, l'utilizzo dell'elenco prezzi per determinare i compensi per attività professionali.

Al riguardo, la Corte osserva che le modalità di adeguamento dei prezzi delle stazioni appaltanti sono regolate, quanto alla disciplina statale, dall'art. 133, comma 8, d.lgs. 163/2006. La Consulta ha già censurato disposizioni di legge regionale che consentivano alle stazioni appaltanti di utilizzare elenchi regionali dei prezzi, discostandosi dalle previsioni "più stringenti" della disciplina statale, per quanto attiene all'utilizzazione dei prezzi stessi (C. Cost. n. 43/2011). Si tratta infatti di disposizioni che concretano un limite opponibile alla competenza della Provincia autonoma a norma degli artt. 4 e 8 dello statuto, a tutela di principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica.

Nel caso in esame, la Corte ritiene che la disposizione impugnata si discosti dalla disciplina statale utilizzando l'elenco prezzi previsto dall'articolo 13 della legge provinciale sui lavori pubblici alla stessa stregua delle tariffe, quale riferimento per stabilire i compensi per attività professionali, così ponendosi in contrasto con la disciplina statale. La disciplina in esame risulta soggetta a quelle limitazioni già opposte dalla giurisprudenza della Corte ad analoghe disposizioni di legge di regioni a statuto ordinario, in quanto lesive della «tutela della concorrenza» "per" il mercato, idonea a concretare i limiti delle riforme economico-sociali previste dagli invocati parametri statuari.

La Corte rigetta anche la tesi della difesa provinciale, secondo cui l'impugnato art. 11, l.p. 18/2012 rientrerebbe nella materia dell'organizzazione perché è rivolto a regolare una forma di svolgimento dell'attività amministrativa. Secondo la Consulta, invece, tale disposizione incide anzitutto sull'ambito materiale relativo alla «tutela della concorrenza» da cui discendono le richiamate esigenze di uniformità, estensibili anche agli enti dotati di autonomia speciale (C. Cost. n. 114/2011; n. 221 e n. 45 del 2010).

Sotto altro profilo, la Corte rileva che l'impugnato art. 11, comma 1, lettera c), l.p. 18/2012 non appare conforme agli indirizzi formulati dall'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici. Infatti, nella delibera 3 maggio 2012, n. 49, la suddetta Autorità ha affermato la necessità di fornire una base certa alle amministrazioni aggiudicatrici ai fini della determinazione dei compensi per gli incarichi attinenti all'architettura e all'ingegneria, ma ha altresì escluso che essi possano essere stabiliti mediante parametri



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 26 – 27 settembre 2013

A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini,
F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo giugno – settembre 2013

assimilabili ai tariffari e ha ommesso ogni richiamo agli «elenchi prezzi», anche «quale possibile riferimento per l'individuazione del valore della prestazione».

La Corte dunque dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 1, lettera c), l.p. 18/2012, per violazione degli artt. 4 e 8 del d.P.R. n. 670 del 1972 e dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. e la norma invocata a parametro interposto (art. 9, d.l. 1/2012), con assorbimento degli ulteriori profili di censura.

Infine viene esaminata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1, lettera a), l.p. 18/2012.

Sul punto, la Corte prende in esame le modificazioni della disposizione impugnata e gli effetti dello *ius superveniens*, che può determinare la cessazione della materia del contendere alla duplice condizione della: a) efficacia satisfattiva rispetto alle ragioni del ricorrente; b) mancata applicazione medio tempore della normativa censurata.

Nel caso in esame, l'art. 68, comma 1, lettera a), della legge provinciale n. 25 del 2012 ha modificato l'art. 30, comma 3-bis, della legge provinciale sui lavori pubblici, inserito dall'impugnato art. 16, comma 1, lettera a), l.p. 18/2012, disponendo che: «La Giunta provinciale, previo parere del Consiglio delle autonomie locali, adotta schemi-tipo di bandi, di inviti a presentare offerte e di altri atti necessari per svolgere le procedure di scelta del contraente sulla base di bandi-tipo approvati dall'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture».

Affinché si possa determinare la cessazione della materia del contendere, risulta soddisfatto il requisito sub b) ma non quello sub a), atteso il medesimo contenuto normativo tra la disposizione impugnata e quella sopravvenuta e il perdurante carattere lesivo della norma. In virtù del principio di effettività della tutela costituzionale nei giudizi in via principale, la questione di costituzionalità viene trasferita sul testo vigente (*ex plurimis*, sentenze n. 193 e n. 147 del 2012).

Nel merito, la questione è ritenuta fondata.

L'art. 64, comma 4-bis, d. lgs. 163/2006 attribuisce all'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture il compito di approvare i "bandi-tipo", previo parere del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e sentite le categorie professionali interessate. Il bando-tipo costituisce pertanto lo schema di riferimento e detta criteri univoci ai fini della redazione del bando di gara ai sensi dell'art. 64, comma 4-bis, d. lgs. 163/2006, costituendone puntuale esplicitazione e attuazione. Pertanto, continua la Corte, è precluso al legislatore provinciale, ancorché dotato di autonomia speciale, di intervenire in tale ambito materiale riconducibile alla «tutela della concorrenza», di derivazione comunitaria. In questa prospettiva, il rapporto tra le funzioni dell'Autorità di vigilanza nell'approvazione dei bandi-tipo e l'obbligo di adeguamento delle stazioni appaltanti risponde ad esigenze unitarie, che non tollerano alcun margine di discrezionalità "intermedio" riservato alla Giunta provinciale: il legislatore provinciale è pertanto privo del titolo competenziale in materia.

Quanto al rapporto tra il riparto di competenze legislative tra Stato, enti territoriali e funzioni svolte dalle Autorità, la Corte ha ribadito che, fermo restando il residuo margine di discrezionalità delle amministrazioni nell'elaborazione in dettaglio dei bandi delle gare, le Autorità di regolazione sono competenti a stabilirne i criteri fondamentali di redazione, senza che l'esercizio delle loro funzioni possa produrre alcun tipo di alterazione dei criteri



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 26 – 27 settembre 2013

A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini,
F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo giugno – settembre 2013

costituzionali di riparto delle competenze legislative e amministrative tra Stato, Regioni ed enti locali (C. cost. n. 41/2013 e n. 88/2009). L'adeguamento della disciplina provinciale alla norma interposta è previsto con riguardo al complesso dei criteri previsti nei bandi-tipo adottati dall'Autorità, permanendo comunque la facoltà delle stazioni appaltanti, nella delibera a contrarre, di motivare espressamente in ordine ad eventuali deroghe, pur sempre ammissibili per le stazioni appaltanti delle amministrazioni statali, regionali e per quelle degli enti territoriali dotati di autonomia speciale.

La Corte dunque dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 30, comma 3-bis, l.p. n. 26/1993, come modificato dall'art. 68, comma 1, lettera a), della l.p. n. 25/2012, per violazione degli artt. 4 e 8 del d.P.R. n. 670/1972 e dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. e la norma invocata a parametro interposto (art. 64, comma 4-bis, del d.lgs. n. 163/2006), con assorbimento degli ulteriori profili di censura.

L'accoglimento del ricorso comporta la dichiarazione, in via consequenziale ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), dell'illegittimità costituzionale anche degli artt. 11, comma 2, e 16, comma 1, lettera b), e comma 3, l.p. 18/2012.

Infatti, gli artt. 11, comma 2, e 16, comma 3, stabiliscono una limitata durata nel tempo delle norme vigenti sino all'attuazione delle norme censurate.

All'art. 16, comma 1, lettera b), la Corte invece estende i motivi di illegittimità esposti a sostegno della fondatezza delle questioni prospettate con riferimento alla violazione degli artt. 4 e 8, d.P.R. n. 670/1972 e all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., trattandosi di disposizione che rinvia integralmente al censurato art. 16, comma 1, lettera a), quanto alla procedura relativa all'adozione di schemi-tipo di bandi da parte della Giunta provinciale ai fini della scelta del contraente.



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 26 – 27 settembre 2013

A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini,
F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo giugno – settembre 2013

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

Sentenza: 3-12 luglio 2013, n. 188 (G.U. 29/13)

Materia: ambiente

Tipo di giudizio: illegittimità costituzionale in via incidentale

Limiti violati: art. 117, secondo comma, lett. s), Cost.

Ricorrente: TAR Sardegna (ord. n. 297/2012)

Resistente:

Oggetto del ricorso: art. 5, comma 23, della legge della Regione autonoma della Sardegna 7 agosto 2009 n. 3 (Disposizioni urgenti nei settori economico e sociale).

Esito del giudizio: la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 23, della l.r. 3/2009 nella parte in cui dispone che gli impianti eolici con potenza complessiva inferiore o uguale a 60 kW sono considerati minieolici e non sono assoggettati alle procedure di VIA.

Annotazioni:

La Corte ritiene fondata la questione di illegittimità costituzionale, sollevata dal TAR per la Sardegna, dell'art. 5, comma 23, della l.r. 3/2009, nella parte in cui dispone che gli impianti eolici con potenza complessiva inferiore o uguale a 60 kW sono considerati minieolici e non sono assoggettati alle procedure di valutazione di impatto ambientale, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Ritiene inoltre che la modifica apportata alla legge impugnata dopo la pubblicazione dell'ordinanza di rimessione, (art. 8 l.r. 25/2012), che ha aggiunto alla norma censurata un periodo in base al quale «Sia gli impianti inferiori ad 1 MW che quelli inferiori a 60 kW sono sottoposti a procedura di valutazione di impatto ambientale qualora rientranti nella fattispecie di cui all'allegato 3, lettera c-bis), della seconda parte del decreto legislativo n. 152 del 2006,...», non faccia venir meno la necessità di esaminare il merito della questione, poiché il giudizio a quo ha ad oggetto l'impugnazione di provvedimenti amministrativi emanati sotto il vigore dell'originaria versione della disposizione legislativa regionale.

Nel merito la Corte ribadisce quanto già affermato con la propria sentenza n. 67/2011, ossia che l'Allegato III alla Parte II del d.lgs. 152/2006 comprende, nella lettera c-bis), l'intera categoria degli «Impianti eolici per la produzione di energia elettrica, sulla terraferma, con procedimento nel quale è prevista la partecipazione obbligatoria del rappresentante del Ministero per i beni e le attività culturali», senza alcuna esclusione "sotto soglia", e che in conseguenza di ciò la normativa statale prescrive inderogabilmente la procedura di VIA per tutti gli interventi anche se inferiori ai limiti previsti a livello regionale.

Posto pertanto che l'obbligo di sottoporre qualunque progetto alla procedura di VIA attiene al valore della tutela ambientale (sent. n. 127/2010), la Corte ritiene che l'art. 5, comma 23, della l.r. 3/2009, che sottrae a tale obbligo la tipologia degli impianti "sotto soglia", sia illegittimo, nella parte in cui dispone che gli impianti eolici con potenza complessiva inferiore o uguale a 60 kW sono considerati minieolici e non sono assoggettati alle procedure di VIA, in quanto invasivo dell'ambito di competenza statale esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.. 2.



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 26 – 27 settembre 2013

A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini,
F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo giugno – settembre 2013

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

Sentenza: 3 – 18 luglio 2013, n. 215 (G.U. 30/13)

Materia: istruzione, minoranze linguistiche

Tipo di giudizio: principale

Limiti violati: art. 3, l. cost. 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli Venezia Giulia) e artt. 3 e 6, Cost.

Ricorrente: Regione autonoma Friuli Venezia Giulia (ric. n. 159/2012)

Resistente: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto del ricorso: art. 14, comma 16, d.l. 95/2012 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), conv. con mod. dalla legge 135/2012

Esito del giudizio: la Corte ha dichiarato non fondata la questione, riservando a separate pronunce la decisione sulle ulteriori questioni di legittimità costituzionale del d.l. 95/2012

Annotazioni:

La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha proposto (tra le altre) questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 16, d.l. 95/2012, per violazione dell'art. 3, Statuto e degli artt. 3 e 6, Cost.

La disposizione censurata stabilisce che, in tema di dimensionamento della rete scolastica, «ai fini dell'applicazione dei parametri previsti dall'art. 19, comma 5, del decreto legge 6 luglio 2011 n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, e dall'art. 4, comma 69, della legge 12 novembre 2011, n. 183, per aree geografiche caratterizzate da specificità linguistica si intendono quelle nelle quali siano presenti minoranze di lingua madre straniera».

Premette la ricorrente che l'impugnazione ha carattere subordinato all'ipotesi in cui si dovesse intendere che le norme censurate siano destinate ad applicarsi anche nel territorio della regione FVG, nonostante la clausola di salvaguardia contenuta nell'art. 24-bis del decreto-legge oggetto di ricorso.

Nella specie, l'art. 14, comma 16, del d.l. impugnato ha un contenuto limitativo di precedenti disposizioni che prevedevano l'assegnazione del dirigente scolastico e del direttore dei servizi amministrativi alle autonomie scolastiche costituite da almeno 600 alunni oppure da almeno 400 alunni in presenza di aree geografiche caratterizzate da «specificità linguistica». Prima della modifica normativa oggetto di impugnazione, il requisito della specificità linguistica era riferito alle minoranze linguistiche storiche (friulana, tedesca e slovena) riconosciute nel territorio della Regione Friuli-Venezia Giulia, ai sensi dell'art. 2 della legge n. 482 del 1999. Con la modifica normativa operata dal d.l. 95/2012, è venuta meno la possibilità di applicare il parametro dei «400 alunni» alle aree nelle quali la specificità linguistica non è straniera. Secondo la regione ricorrente, ciò si tradurrebbe in una discriminazione della lingua e della comunità friulana (in cui non sono presenti «minoranze di lingua madre straniera»), rispetto alla lingua e comunità tedesca e slovena, in violazione degli artt. 6 e 3 Cost., e dell'art. 3 dello Statuto speciale (secondo cui: «nella Regione è riconosciuta parità di diritti e di trattamento a tutti i cittadini,



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 26 – 27 settembre 2013

A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini,
F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo giugno – settembre 2013

qualunque sia il gruppo linguistico al quale appartengono, con la salvaguardia delle rispettive caratteristiche etniche e culturali»).

In particolare, secondo la ricorrente, la norma impugnata non solo - in maniera irragionevole - non garantisce le caratteristiche etniche e culturali del gruppo linguistico friulano, ma nega anche direttamente la parità tra gli appartenenti ai diversi gruppi, poiché il requisito delle «minoranze di lingua madre straniera introduce nella tutela della specificità linguistica un collegamento con i rapporti tra ordinamenti statali, che è del tutto estraneo alla logica e alle ragioni della tutela delle minoranze linguistiche».

Il Presidente del Consiglio dei ministri si è costituito deducendo l'inammissibilità della questione. Secondo la difesa erariale, con il d.l. impugnato sono stati previsti interventi volti a consolidare il patto di stabilità esterno ed interno, nell'ambito della competenza statale in materia di coordinamento della finanza pubblica. In particolare, secondo il resistente, l'art. 19, comma 5, d.l. 98/2011 persegue la finalità di ridurre il numero dei dirigenti scolastici, al fine di garantire il contenimento della spesa pubblica, attraverso nuovi criteri per la copertura dei posti di dirigente. Poiché i dirigenti scolastici sono dipendenti pubblici statali, tale materia è di competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost. (ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali) e quindi la scelta dei parametri da adottare per garantire le suddette finalità, tra cui le aree geografiche "caratterizzate da specificità linguistiche", è rimessa alla discrezionalità dello Stato.

Secondo il resistente, inoltre, le censure riferite agli artt. 3 e 6 Cost. sarebbero inammissibili, potendo le Regioni far valere il contrasto con norme costituzionali diverse da quelle attributive di competenza solo ove tale contrasto si risolve in una lesione di sfere di competenza regionali.

La Corte separa la trattazione della questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 14, comma 16, d.l. 95/2012 da quella delle altre questioni, promosse con il medesimo ricorso avverso il d.l. 95/2012.

Poiché la Regione ricorrente ha subordinato l'impugnativa all'ipotesi che le norme interessate siano destinate ad applicarsi anche nel territorio regionale, la Corte, in primo luogo, esamina la clausola di salvaguardia contenuta nell'art. 24-bis del d.l. (che testualmente prevede: «Fermo restando il contributo di Trento e di Bolzano all'azione di risanamento così come determinata dagli articoli 15 e 16, comma 3, le disposizioni del presente decreto si applicano alle predette regioni e province autonome secondo le procedure previste dai rispettivi statuti speciali e dalle relative norme di attuazione, anche con riferimento agli enti locali delle autonomie speciali che esercitano le funzioni in materia di finanza locale, agli enti ed organismi strumentali dei predetti enti territoriali e agli altri enti o organismi ad ordinamento regionale o provinciale»).

Al riguardo, la Corte ritiene che l'attuazione delle disposizioni del d.l. 95/2012 - come regolamentata dal citato art. 24-bis - deve essere intesa, nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome, non già nella ristretta accezione di una necessaria procedimentalizzazione della predisposizione di fonti normative secondarie dirette a disciplinare in dettaglio i principi o le norme espressi nel decreto medesimo, ma in quella, più ampia e generica, di applicabilità ai predetti enti di autonomia speciale delle norme del decreto. Sicché la previsione della conformazione secondo le procedure previste dai rispettivi statuti speciali e dalle relative norme di attuazione assume la funzione di limite



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 26 – 27 settembre 2013

A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini,
F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo giugno – settembre 2013

generale per l'applicazione delle norme del decreto-legge n. 95 del 2012. Secondo la Corte, quindi, lungi dal costituire una mera formula di stile, tale clausola di salvaguardia ha la precisa funzione di rendere applicabili le disposizioni del decreto agli enti ad autonomia differenziata solo a condizione che ciò avvenga nel "rispetto" degli statuti speciali. E, pertanto, quando il contrasto non sussiste o, pur sussistendo, quando opera la clausola di salvaguardia - che determina l'inapplicabilità della norma denunciata alle Regioni a statuto speciale - , la questione deve essere dichiarata non fondata. Infatti, o il contrasto non sussiste e non c'è, ovviamente, alcuna violazione della normativa statutaria, oppure, nel caso in cui il contrasto sussista, la clausola di salvaguardia impedisce l'applicabilità alle ricorrenti della normativa censurata (sent. Corte cost. n. 241/2012).

Nel caso in esame sussiste, secondo la Corte, un contrasto con il parametro statutario richiamato (e segnatamente: art. 3 dello Statuto, nonché art. 2, legge n. 482 /1999, recante norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche, che prevede che «In attuazione dell'articolo 6 della Costituzione e in armonia con i principi generali stabiliti dagli organismi europei e internazionali, la Repubblica tutela la lingua e la cultura delle popolazioni albanesi, catalane, germaniche, greche, slovene e croate e di quelle parlanti il francese, il franco-provenzale, il friulano, il ladino, l'occitano e il sardo»).

Infatti, l'art. 14, comma 16, del d.l. impugnato attribuisce alla definizione di «aree geografiche caratterizzate da specificità linguistiche» una portata indiscutibilmente limitativa rispetto a quella originaria contenuta nella norma modificata (art. 19, comma 5, del d.l. n. 98/2011). Il legislatore statale, nel conferire a tale previsione il significato di aree «nelle quali siano presenti minoranze di lingua madre straniera», ha determinato una rilevante contrazione dell'ambito applicativo della precedente disposizione (ambito che, prima della modifica normativa, era da intendersi esteso alle tre minoranze linguistiche storiche friulana, tedesca e slovena presenti nel territorio della Regione Friuli-Venezia Giulia): ne è derivata l'impossibilità di ricorrere al criterio della specificità linguistica rispetto ad aree nelle quali tale specificità non è straniera. Ciò integra, secondo la Corte, una discriminazione ingiustificata della lingua e della comunità friulana.

Pertanto, ritenuto sussistente il contrasto tra la disposizione impugnata e il parametro statutario invocato dalla ricorrente, la Corte ha giudicato operante la clausola di salvaguardia di cui all'art. 24-bis del d.l. 95/2012, con conseguente dichiarazione di non fondatezza della questione.



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 26 – 27 settembre 2013

A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini,
F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo giugno – settembre 2013

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

Sentenza: 16-19 luglio 2013, n. 218 (G.U. 30/13)

Materia: pubblico impiego, ordinamento civile, coordinamento della finanza pubblica

Tipo di giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: art. 117, secondo comma, lettera l) e terzo comma Cost.,

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri (ricorso n. 159/2012)

Resistente: Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Oggetto del ricorso: artt. 9, c. da 53 a 55, e 12, c. da 11 a 15, 19, 30 e 31, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 25 luglio 2012, n. 14 (Assestamento del bilancio 2012 e del bilancio pluriennale per gli anni 2012-2014 ai sensi dell'articolo 34 della legge regionale n. 21/2007)

Esito del giudizio:

a) cessata materia del contendere con riferimento a:

- commi 53, 54 e 55 dell'art. 9 della legge regionale 14/2012;
- commi 11, 12, 13 e 14 dell'art. 12 della legge regionale 14/2012;

b) illegittimità costituzionale con riferimento a:

- comma 15 dell'art. 12 della legge regionale 14/2012;
- comma 19, lettera b), dell'art. 12 della legge regionale 14/2012;
- comma 31 dell'art. 12 della legge regionale 14/2012.

Annotazioni:

La Corte si è pronunciata sulle censure mosse dal Presidente del Consiglio dei ministri verso numerose disposizioni contenute negli articoli 9 e 12 della legge di assestamento di bilancio della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 14/2012.

In primo luogo la Corte rileva l'inammissibilità, per palese indeterminatezza e genericità delle censure formulate, della questione di legittimità costituzionale sollevata con riferimento alla compatibilità delle disposizioni regionali sia con i limiti dettati alla competenza legislativa regionale dagli artt. 4 e 5 dello statuto di autonomia sia con i principi fondamentali fissati dagli artt. 114 e 117, comma primo, Cost. in tema di «equiordinazione fra Stato Regioni ed enti locali» ed in tema di doveroso rispetto della normativa e dei parametri stabiliti in sede di Unione europea.

Quanto al merito delle censure prospettate, la Corte provvede in primo luogo a verificare se, ed eventualmente in quale misura, le modificazioni legislative introdotte dal legislatore regionale successivamente all'impugnazione abbiano rimosso i vizi denunciati da parte ricorrente e si sia conseguentemente determinata la cessazione della materia del contendere. Così, partendo dalle soluzioni più "evidenti", la Corte osserva che l'abrogazione da parte della legge regionale 5/2013 degli impugnati commi 11, 12, 13 e 14 dell'art. 12 della legge regionale 14/2012, relativi alle progressioni orizzontali dei dipendenti dell'amministrazione regionale, ha comportato la cessazione della materia del contendere, anche in considerazione del fatto che nel breve periodo di loro vigenza le predette disposizioni non hanno trovato applicazione. Alla medesima conclusione giunge



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 26 – 27 settembre 2013

A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini,
F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo giugno – settembre 2013

la Corte con riferimento al comma 30 dell'art. 12 della legge regionale 14/2012, anch'esso successivamente abrogato ad opera della legge regionale 27/2012.

Quanto alle censure relative ai dei commi 53, 54 e 55 dell'art. 9 esse sono riferibili ad avviso della Corte al solo comma 54 del citato art. 9, posto che i restanti commi si limitano ad indicare la finalità della disposizione censurata e a dettare la disciplina transitoria. Tale comma 54 è stato successivamente modificato dalla legge regionale 27/2012 nel senso di prevedere che la A.s.s. n. 5 sia autorizzata non più ad «inserire il personale afferente la struttura operativa complessa Area Welfare di Comunità [...] in una dotazione organica aggiuntiva» ma «ad assumere, ai sensi delle disposizioni vigenti per l'accesso al Servizio sanitario nazionale, tramite concorso pubblico o selezione per avviso pubblico, personale a tempo indeterminato e determinato...» da inserire in un organico la cui «consistenza numerica è determinata annualmente e non potrà superare, in ogni caso, il limite percentuale dell'1.5 per mille delle dotazioni organiche complessive degli enti del servizio sanitario regionale». La modifica normativa ha inoltre disciplinato anche la necessaria copertura finanziaria per tali assunzioni. Per tale motivo la Corte ritiene le modifiche apportate idonee a superare le censure formulate da parte ricorrente, che, infatti, non ha proposto alcuna impugnazione in sede costituzionale della normativa sopravvenuta.

Infine la Corte si pronuncia sulle disposizioni che il legislatore regionale non ha ritenuto di dover abrogare o modificare. Quanto al comma 15 dell'art. 12 della legge regionale 14/2012, che prevede la possibilità di riconoscere al personale regionale assegnato agli uffici unici un trattamento economico accessorio, esso viola la competenza legislativa esclusiva dello Stato, sancita dall'art. 117, comma secondo, lettera l), Cost. in materia di ordinamento civile. Richiamando il costante orientamento della giurisprudenza costituzionale, afferma che è riconducibile alla materia dell'ordinamento civile la disciplina del trattamento economico dei dipendenti pubblici il cui rapporto di impiego sia stato privatizzato e, conseguentemente, disciplinato in sede di contrattazione collettiva (sent. n. 36 del 2013 e n. 290 del 2012); per tale motivo è dichiarate illegittima la disposizione impugnata.

Allo stesso modo la Corte dichiara illegittima la disposizione recata dal comma 19, lettera b), dell'art. 12 della legge regionale 14/2012, il quale, nel prevedere, attraverso la novellazione dell'art. 11 della legge regionale 14/2002, il riconoscimento di un incentivo economico in favore del personale regionale operante presso la struttura direzionale competente in materia di finanze e patrimonio incaricato dello svolgimento di attività di natura estimativa, parimenti interviene in tema di trattamento economico del personale pubblico contrattualizzato e, quindi, invade la competenza legislativa esclusiva in materia di ordinamento civile sancita dall'art. 117, comma secondo, lettera l), Cost.

Per quanto concerne, infine, l'impugnazione del comma 31 dell'art. 12, che prevede, a decorrere dal 1° gennaio 2012, la corresponsione di un'indennità aggiuntiva mensile in favore del consigliere regionale di parità, il cui importo è rapportato ad un nono della indennità di carica dei consiglieri regionali, tale disposizione regionale si pone ad avviso della Corte in evidente contrasto con la previsione contenuta nell'art. 6, comma 3, del d.l. 78/2010, già ritenuta dalla Corte espressiva di un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica (sent. n. 211 del 2012) e relativa alla riduzione di indennità, compensi, gettoni, retribuzioni o altre utilità corrisposti dalle pubbliche



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 26 – 27 settembre 2013

A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini,
F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo giugno – settembre 2013

amministrazioni ai componenti di organi di indirizzo, direzione e controllo, consigli di amministrazione e organi collegiali comunque denominati ed ai titolari di incarichi di qualsiasi tipo. Essendo la censurata norma regionale in evidente contrasto col riportato principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, la Corte ritiene che essa ecceda i limiti competenziali fissati in detta materia alla potestà legislativa concorrente delle Regioni, limiti opponibili, per costante giurisprudenza costituzionale, anche alle Regioni ad autonomia differenziata (C. cost. n. 60 e n. 3 del 2013).



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 26 – 27 settembre 2013

A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini,
F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo giugno – settembre 2013

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

Sentenza: 16 – 19 luglio 2013, n. 219 (G.U. 30/13)

Materia: federalismo fiscale, coordinamento della finanza pubblica

Tipo di giudizio: principale

Limiti violati:

(invocati nei confronti del d.lgs. 149/2011):

-dalla Valle d'Aosta: art. 76, Cost. e artt. 2, comma 1, lettera a); 3, comma 1, lettera l); 4; 48-bis e 50, Statuto speciale, anche in relazione alla sfera di autonomia finanziaria prevista dalla legge 26 novembre 1981, n. 690 (Revisione dell'ordinamento finanziario della regione Valle d'Aosta) e dagli articoli 34 e 36 della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica);

-dal Trentino-Alto Adige: artt. 76, 117, terzo, quarto e sesto comma, Cost.; articoli 4, numero 1), e 79 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige); artt. 16 e 17, comma 2, del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale); artt. 2 e 4 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento); artt. 2 e 6 del decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 305 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige per l'istituzione delle sezioni di controllo della Corte dei conti di Trento e di Bolzano e per il personale ad esse addetto) e al principio di leale collaborazione;

-dalla Provincia autonoma di Trento: artt. 76, 117, terzo, quarto e sesto comma, Cost.; artt. 8, numero 1), 47 e 79 del d.P.R. n. 670 del 1972; agli articoli 2 e 4 del d.lgs. n. 266 del 1992; agli articoli 2 e 6 del d.P.R. n. 305 del 1988 e al principio di leale collaborazione;

-dalla Provincia autonoma di Bolzano: in riferimento all'articolo 100 Cost.; artt. 8, numero 1), 9, numero 10), 79, 80, 81, 103, 104 e 107 del d.P.R. n. 670 del 1972; all'articolo 16 del d.lgs. n. 268 del 1992; al d.P.R. n. 305 del 1988.

(invocati nei confronti dell'art. 1-bis del d.l. 174/2012, conv., con mod., dalla l. n. 213/2012):

-dalla Regione Valle d'Aosta, artt. 5 e 120 Cost., principio di leale collaborazione; artt. 2, comma 1, lettere a) e b), 3, comma 1, lettera f), 4, 12, 43, 48-bis e 50 della legge costituzionale n. 4 del 1948, anche in relazione all'art. 1 del d.lgs. n. 320 del 1994 e alla legge n. 690 del 1981;

-dalla Sardegna: artt. 3, 97, 116, 117, 119 e 127 Cost.; artt. 7, 8, 15, 33, 35, 37, 54, 56 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, recante lo statuto speciale per la Sardegna; artt. 1, 4, 5 e 10 del decreto del Presidente della Repubblica 16 gennaio 1978, n. 21 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna concernente il controllo sugli atti della Regione).

-dal Friuli-Venezia Giulia: artt. 3, 24, 97, 113, 116 e 117, terzo e quarto comma, Cost.; artt. 4, numero 1), 12, 22, 41, 48, 65 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 26 – 27 settembre 2013

A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini,
F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo giugno – settembre 2013

(Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia); art. 33 del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975, n. 902 (Adeguamento ed integrazione delle norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia).

- dalla Provincia autonoma di Trento: artt. 3 e 117, quarto comma, Cost.; art. 4 del d.lgs. n. 266 del 1992; artt. 8, numero 1), e 79 del d.P.R. n. 670 del 1972; art. 16 del d.lgs. n. 268 del 1992 e artt. 2, 6 e 10 del d.P.R. n. 305 del 1988.

Ricorrenti: Valle d'Aosta (ric. n. 157/2011), Trentino-Alto Adige (ric. n. 148/2011), Sicilia (ric. n. 162/2011), Provincia autonoma di Trento (ric. n. 150 del 2011) Provincia autonoma di Bolzano (ric. n. 161 del 2011) nei confronti del d.lgs. 149/2011; Valle d'Aosta (ric. n. 16/2013), Friuli-Venezia Giulia (ric. n. 17/2013) e Sardegna (reg. ric. n. 20/2012), Provincia autonoma di Trento (ric. n. 18/2013) nei confronti dell'art. 1-bis del d.l. 174/2012, conv., con mod., dalla l. n. 213/2012 recante modifiche al d.lgs. 149/2011.

Resistente: Presidente del consiglio dei Ministri

Oggetto del ricorso: artt. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 13 d.lgs. n. 149/2011 (Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42), e dell'art. 1-bis, commi 1 e 4, d.l. n. 174/2012 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012) conv., con mod., dalla l. n. 213/2012

Esito del giudizio: la Corte, riservata a separata pronuncia la decisione in merito alle altre questioni sollevate nei confronti dell'art. 1-bis del d.l. 174/2012, conv., con mod., dalla l. n. 213/2012 dalle Regioni Friuli Venezia Giulia, Sardegna e dalla Provincia autonoma di Trento, dichiara:

- l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, d.lgs. 149/2011, nel testo introdotto dall'art. 1-bis, comma 4, d.l. n. 174/2012, come mod. dalla legge di conv. n. 213/2012, nella parte in cui si applica alle Regioni a statuto ordinario e a statuto speciale, e alle Province autonome;

- l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, d.lgs. 149/2011, nel testo vigente a seguito delle modifiche introdotte dall'art. 1 della legge 228/2012 (Legge di stabilità 2013), nella parte in cui si applica alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome;

- l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, secondo periodo, d.lgs. 149/2011;

- cessata la materia del contendere, con riferimento all'art. 5, d.lgs. 149/2011, nel testo anteriore alle modifiche introdotte con il d.l. 174/2012, come mod. dalla l. di conv. n. 213/2012, nei ricorsi promossi dalle Regioni autonome Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige, e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano;

- inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, d.lgs. 149/2011, nel testo introdotto dall'art. 1-bis, comma 4, del d.l. n. 174/2012, come modificato dalla legge di conversione n. 213 del 2012, promossa dalla Regione autonoma Valle d'Aosta;

- non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, primo periodo, del d.lgs. n. 149/2011, promosse dalla Regione autonoma Valle d'Aosta, dalla Regione siciliana, dalla Regione autonoma Trentino-Alto Adige e dalla Provincia autonoma di Trento e di Bolzano;

- non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1; 2; 3; 4 e 6, del d.lgs. n. 149 del 2011, nei testi modificati dalla normativa sopravvenuta, promosse dalle



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 26 – 27 settembre 2013

A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini,
F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo giugno – settembre 2013

Regioni Valle d'Aosta, Trentino Alto Adige, Provincia autonoma di Trento e Provincia autonoma di Bolzano;

- non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 bis, comma 1, d.l. 174/2012 promosse da Sardegna, Friuli Venezia Giulia;
- non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, d.lgs. 149/2011, promosso dalla Regione siciliana.

Annotazioni:

Con distinti ricorsi, le Regioni autonome Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige, Sicilia, nonché, oltre ad alcune regioni a statuto ordinario, le Province autonome di Trento e di Bolzano, hanno impugnato numerose disposizioni del d.lgs. 149/2011.

Nelle more del giudizio, con l'art. 1-bis del d.l. 174/2012, inserito dalla legge di conversione 213/2012, sono stati modificati gli artt. 1, 4, 5 e 6 del d.lgs. n. 149/2011.

Con separati ricorsi, le Regioni autonome Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia e Sardegna, nonché la Provincia autonoma di Trento hanno impugnato il comma 4 dell'art. 1-bis del d.l. 174/2012, mentre le sole Regioni Sardegna e Friuli-Venezia Giulia hanno impugnato anche il comma 1 dell'art. 1-bis.

In via preliminare, la Corte riunisce i giudizi promossi avverso il d.lgs. 149/2011, aventi ad oggetto le medesime disposizioni e riassume il contenuto delle norme impuginate.

Il d.lgs. 149/2011 costituisce uno dei decreti legislativi recanti attuazione della legge delega 42/2009, in tema di federalismo fiscale.

In particolare, con il provvedimento impugnato si è trattato di attuare gli artt. 2, 17 e 26 di tale legge, introducendo meccanismi premiali e sanzionatori nei confronti di Regioni ed enti locali, nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, e nel rispetto dell'autonomia finanziaria del sistema regionale e locale.

Quanto ai "meccanismi sanzionatori", l'art. 1 del d.lgs. 149/2011 obbliga le Regioni a redigere e pubblicare una relazione di fine legislatura, che dia conto dettagliatamente delle principali attività normative e amministrative compiute, e che, per effetto delle modifiche apportate dal d.l. 174/2012, è altresì trasmessa alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti.

L'art. 4 disciplina analogamente la speculare relazione di fine mandato provinciale e comunale degli enti locali.

L'art. 2 intende attuare l'art. 126 Cost., disciplinando un'ipotesi di scioglimento del Consiglio regionale e di rimozione del Presidente della Giunta, in conseguenza della fattispecie di "grave dissesto finanziario" ivi descritta.

L'art. 3 estende gli effetti del dissesto finanziario ai funzionari regionali e ai componenti del collegio dei revisori dei conti, prevedendo ipotesi di decadenza e di interdizione da successivi uffici.

L'art. 5 prevede un potere di verifica da parte dello Stato sulla regolarità della gestione amministrativo-contabile di Regioni ed enti, che, per effetto del d.l. 174/2012, è preliminare al controllo della Corte dei conti.



L'art. 6 si occupa della "responsabilità politica" del Presidente della Provincia e del sindaco.

L'art. 7 concerne le sanzioni applicabili a Regioni ed enti locali, in caso di inosservanza del patto di stabilità interno.

L'art. 13 determina le modalità di applicazione del d.lgs. 149/2011 ai soggetti ad autonomia speciale.

Sempre in via preliminare, la Corte osserva che i giudizi avverso il d.lgs. 149/2011 sono stati promossi dalla Regione Trentino-Alto Adige e dalle Province autonome sulla base di una delibera adottata in via d'urgenza dalla Giunta, ai sensi dell'art. 44, numero 5), dello statuto. In tali casi, gli atti di ratifica dei rispettivi Consigli devono intervenire ed essere prodotti in giudizio non oltre il termine di costituzione della parte ricorrente (sent. n. 142/2012). Al riguardo, benché tale termine non sia stato rispettato da nessuna delle ricorrenti, la Consulta ritiene i ricorsi ammissibili sussistendo gli estremi dell'errore scusabile, in ragione del fatto che un tale profilo di inammissibilità a lungo non è stato rilevato, sì da ingenerare affidamento nelle parti in ordine ad una interpretazione favorevole della norma (C. Cost. sent. n. 203/2012, n. 202/2012, n. 178/2012 e n. 142/2012).

Ancora in via preliminare, la Corte si sofferma a valutare gli effetti sui giudizi relativi al d.lgs. 149/2011 dello ius superveniens, costituito, in particolare – ma non solo -, dagli artt. 1-bis e 3, comma 6, del d.l. 174/2012.

Sul punto, la Consulta richiama la propria costante giurisprudenza, affermando che, nell'ipotesi in cui le modifiche normative non siano soddisfattive rispetto alle censure, la questione di costituzionalità deve essere trasferita sulla nuova disposizione, salvo che quest'ultima appaia dotata di un contenuto radicalmente innovativo rispetto alla norma originaria (ex plurimis, sentenze n. 193/2012 e n. 30/2012).

Nel caso di specie, ritiene la Corte che l'art. 1 del d.lgs. 149/2011 abbia subito da parte dell'art. 1-bis del d.l. 174/2012 modifiche marginali ai commi 2, 3 e 5, comunque indifferenti rispetto al tenore delle censure, quanto in particolare all'indicazione dei soggetti incaricati di redigere la relazione di fine legislatura e all'obbligo che essa sia predisposta anche in difetto dello schema tipo indicato al comma 5. Si giustifica, pertanto, il trasferimento delle questioni sollevate, tra le altre, dalle Regioni Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano. Viceversa, non sono ritenute oggetto di impugnativa i commi 3-bis e 6, l'uno aggiunto e l'altro profondamente modificato dal d.l. 174/2012, con i quali si è innovativamente stabilito che la relazione di fine legislatura sia trasmessa alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti e che, in caso di inadempienze, venga ridotta l'indennità del Presidente della Giunta e delle persone preposte agli organi amministrativi regionali indicati dalla norma.

Ad analoghe conclusioni la Corte perviene con riguardo all'art. 4, d.lgs. 149/2011, relativo alla relazione di fine mandato provinciale e comunale, che è stato modificato dall'art. 1-bis, comma 2, del d.l. 174/2012 in modo speculare rispetto all'art. 1, concernente la relazione di fine legislatura. I ricorsi delle Regioni Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige e quelli delle Province autonome sono così considerati trasferiti sul nuovo testo dell'art. 4, ma non investono il comma 3-bis ed il comma 6.



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 26 – 27 settembre 2013

A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini,
F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo giugno – settembre 2013

L'art. 3, comma 2, del d.lgs. 149/2011 è stato oggetto di una modifica meramente formale da parte dell'art. 1, comma 3, lettera a), numero 8), del d.lgs. 195/2011, con la quale si è ribadita la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo sulle controversie ivi previste, mediante il rinvio all'art. 133 del codice del processo amministrativo. La Corte ammette il trasferimento sul nuovo testo della disposizione delle questioni sollevate, tra le altre, dalla Regione Valle d'Aosta e dalle Province autonome.

L'art. 5, d.lgs. 149/2011, ha subito profonde modifiche introdotte dal d.l. n. 174/2012 ed è stato reso espressamente applicabile alle Regioni e alle Province autonome, mentre in origine non lo era. Per tale ragione, i ricorsi delle Regioni Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige e delle Province autonome, indirizzati contro il d.lgs. 149/2011, non possono venire trasferiti sul nuovo testo dell'art. 5. Su di essi la Corte dichiara essere intervenuta cessazione della materia del contendere, per non aver avuto l'art. 5, nel testo originario, alcuna applicazione (sent. n. 297/2012).

L'art. 6, d.lgs. 149/2011, è stato oggetto di una modifica minore ad opera dell'art. 3, comma 6, del d.l. 174/2012, attraverso l'introduzione di un comma 2-bis, relativo agli effetti temporali del decreto di scioglimento del Consiglio provinciale o comunale: i ricorsi delle Regioni Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige e delle Province autonome sono considerati trasferiti sul nuovo testo.

L'art. 7, d.lgs. 149/2011, è stato oggetto di modifiche di carattere marginale da parte dell'art. 1 della legge 228/2012 (Legge di stabilità 2013), quanto ai criteri di calcolo degli importi da versare a causa dell'inosservanza del patto di stabilità e alle esenzioni apportate a tale obbligo. I ricorsi delle Regioni Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige e delle Province autonome sono anche trasferiti, per tale parte, sul nuovo testo dell'art. 7.

Immutati sono rimasti gli artt. 2 e 13, d.lgs. 149/2011.

In ordine logico, la Corte prende in esame i ricorsi proposti avverso il testo originario del d.lgs. 149/2011 dai soggetti ad autonomia speciale.

Tutte le ricorrenti ad autonomia speciale impugnano l'art. 13 del d.lgs. 149/2011, lamentando violazione dell'art. 76 Cost., per essere le norme impuginate applicabili anche a loro.

La Consulta giudica la questione fondata, nei limiti di seguito precisati.

L'art. 13, d.lgs. 149/2011, stabilisce che «la decorrenza e le modalità di applicazione delle disposizioni di cui al presente decreto legislativo nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, nonché nei confronti degli enti locali ubicati nelle medesime Regioni a statuto speciale e Province autonome, sono stabilite, in conformità con i relativi statuti, con le procedure previste dall'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, e successive modificazioni. Qualora entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo non risultino concluse le procedure di cui al primo periodo, sino al completamento delle procedure medesime, le disposizioni di cui al presente decreto trovano immediata e diretta applicazione nelle Regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano».

Al riguardo, la Corte osserva innanzitutto che si tratta della medesima clausola apposta al d. lgs. 118/2011 (altro d. lgs. di attuazione della legge delega sul federalismo fiscale), in merito alla cui illegittimità si è pronunciata con sentenza 178/2012.



Venendo all'esame dell'art. 13, la Consulta considera come, con il primo periodo della clausola, il legislatore si mostri consapevole che l'art. 1, comma 2, della legge delega gli consente di applicare alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome esclusivamente gli artt. 15, 22 e 27 della legge delega (cfr. sent. 71/2012; 64/2012; 201/2010), e che, quanto all'art. 27, i principi di coordinamento della finanza pubblica che esso reca sono attuabili, verso questi soggetti, solo secondo criteri e modalità stabiliti dagli statuti e dalle norme di attuazione. Per tale via, l'art. 13 esclude la diretta applicabilità alle Regioni e Province ad autonomia speciale delle disposizioni contenute nel d.lgs. 149/2011, fatta eccezione per i soli casi in cui siano proprio queste specifiche disposizioni a prevedere espressamente in senso contrario, venendo a superare la generale clausola di salvaguardia (sent. n. 178/2012). Secondo la Corte, dunque, le ricorrenti hanno errato nell'assegnare portata lesiva al primo periodo dell'art. 13, che, anzi, è finalizzato a tutelarne le prerogative statutarie. In tal modo le questioni relative al primo periodo dell'art. 13 impugnato sono dichiarate non fondate.

Viceversa, ad avviso della Corte, il secondo periodo dell'art. 13 contraddice la premessa, imponendo una diretta applicabilità del d.lgs. 149/2011 ai soggetti ad autonomia speciale. Tale previsione, ancorché dagli effetti transitori, eccede i limiti fissati dalla legge di delegazione, la quale non consente deroghe alla regola dell'adattamento secondo le peculiari procedure facenti capo alle norme di attuazione degli statuti (sentenza n. 178/2012).

Pertanto, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, d.lgs. n. 149/2011, proposte dalle Regioni Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige, Sicilia e dalle Province autonome sono ritenute fondate, in riferimento all'art. 76 Cost., limitatamente al secondo periodo della norma impugnata.

Di conseguenza, basandosi sull'erroneo presupposto interpretativo, secondo cui le norme dovrebbero applicarsi nei confronti dei soggetti ad autonomia speciale, la Corte dichiara non fondate tutte le questioni di legittimità costituzionale sollevate:

- a) dalla Regione Valle d'Aosta avverso gli artt. 1; 2; 3; 4 e 6, d.lgs. n. 149/2011;
- b) dalla Regione Trentino-Alto Adige, avverso gli artt. 1; 2, commi 4 e 7; 4 e 6, d.lgs. n. 149/2011;
- c) dalla Regione siciliana, avverso l'art. 2, d.lgs. n. 149/2011;
- d) dalla Provincia autonoma di Trento, avverso gli artt. 1; 2, commi 1, 2, 3, 4 e 7; 3; 4 e 6, d.lgs. n. 149/2011;
- e) dalla Provincia autonoma di Bolzano, avverso gli artt. 1; 2; 3; 4 e 6 d.lgs. n. 149/2011;

Analogamente, in ragione del medesimo errore interpretativo, la Corte dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalle Regioni Sardegna e Friuli Venezia Giulia quanto all'art. 1-bis, comma 1, del d.l. 174/2012, che ha modificato l'art. 1 del d.lgs. n. 149 del 2011.

Anche a seguito di tali correzioni legislative, ritiene la Corte che nulla sia mutato in ordine alla inapplicabilità dell'art. 1 del d.lgs. 149/2011 ai soggetti ad autonomia speciale. L'inapplicabilità continua ad essere assicurata dal primo periodo dell'art. 13 del d.lgs. 149/2011 e viene altresì ribadita dall'analogia clausola contenuta nell'art. 11-bis del d.l. 174/2012.



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 26 – 27 settembre 2013

A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini,
F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo giugno – settembre 2013

Tra le disposizioni impugnate del d.lgs. n. 149 del 2011, la Consulta osserva che il solo art. 7, relativo agli effetti dell'inosservanza del patto di stabilità interno, si rende immediatamente applicabile ai soggetti ad autonomia speciale, posto che esso concerne «la Regione o la Provincia autonoma inadempiente». In tal modo, ritiene la Corte che il legislatore delegato abbia ecceduto dai limiti impostigli dalla delega, incorrendo nella denunciata violazione dell'art. 76 Cost..

L'art. 7 è stato censurato, sotto questo profilo, da tutte le ricorrenti ad autonomia speciale, ad eccezione della Regione siciliana e della Valle d'Aosta. Tuttavia, poiché l'accoglimento è basato sulla lesione di un parametro costituzionale comune, la pronuncia ha effetto nei riguardi di tutte le Regioni a statuto speciale, oltre che nei riguardi delle Province autonome.

Restano assorbite tutte le altre questioni proposte dai soggetti ad autonomia speciale nei riguardi dell'art. 7 del d.lgs. 149/2011.

Successivamente, la Corte esamina l'art. 5, d.lgs. 149/2011, nel testo introdotto dall'art. 1-bis, comma 4, d.l. 174/2012, che è stato impugnato dalle Regioni Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia, Sardegna e dalla Provincia autonoma di Trento .

La disposizione in questione è del tutto innovativa rispetto alla norma originaria. Quest'ultima si limitava ad attribuire allo Stato il potere di attivare verifiche sulla gestione amministrativo-contabile delle amministrazioni pubbliche indicate dall'art. 14, comma 1, lettera d), legge 196/2009 (Legge di contabilità e finanza pubblica), con espressa eccezione per le Regioni e le Province autonome. Tali verifiche, le cui modalità avrebbero dovuto essere definite d'intesa con la Conferenza unificata, si risolvevano in un'ipotesi ulteriore di "controllo e monitoraggio dei conti pubblici" (art. 14, legge n. 196/2009), anzitutto degli enti locali, finalizzato all'eventuale adozione del piano per il conseguimento degli obiettivi di convergenza indicato dalla lettera d) dell'art. 14, comma 1, legge n. 196/2009.

A seguito della novella legislativa, il potere di verifica è stato configurato «anche nei confronti delle Regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano», ove emergano «indicatori» di squilibrio finanziario, ed è stato costruito al fine della immediata comunicazione dei dati acquisiti alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti competente per territorio.

A fronte di un'esplicita previsione di diretta applicabilità al sistema regionale e delle autonomie speciali, la Corte ritiene che nessun argomento in senso contrario possa trarsi né dalla clausola di salvaguardia espressa dall'art. 13, d.lgs. 149/2011, né da quella contenuta nell'art. 11-bis, d.l. 174/2012.

Ciò posto, la Consulta afferma che l'art. 5 impugnato, nel testo risultante dalle modifiche successive, rinvia all'art. 14, legge n. 196/2009, al solo scopo di allargare il potere di vigilanza fino all'impiego dei servizi ispettivi di finanza pubblica qui indicati. Lo Stato, ed in particolare il Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della Ragioneria generale, non intende limitarsi all'acquisizione per via telematica dei dati rilevanti, "anche" attraverso il Sistema informativo di cui all'art. 28, l. 289/2002 (legge finanziaria 2003), attuato con il decreto ministeriale attuativo del SIOPE per le Regioni, ma si dota di un ben più penetrante potere generale di accesso agli uffici regionali. Tale potere, in ogni caso, trova il proprio sbocco naturale nell'attivazione delle attribuzioni di controllo



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 26 – 27 settembre 2013

A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini,
F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo giugno – settembre 2013

spettanti alla Corte dei conti, venendo anche per tale verso a divaricarsi rispetto a quanto normato dall'art. 14, l. 196/2009.

Così coordinata con quest'ultima previsione, la disposizione impugnata si sottrae al profilo di manifesta contraddittorietà ed irrazionalità, per il quale è stata denunciata dalla Regione Friuli-Venezia Giulia e dalla Provincia autonoma di Trento in riferimento all'art. 3 Cost.

Con riguardo all'esercizio della vigilanza statale nei confronti degli uffici regionali e della Provincia, tutte le ricorrenti lamentano lesione della propria autonomia finanziaria e contabile. Le Regioni Valle d'Aosta e Friuli Venezia Giulia, oltre che la Provincia autonoma di Trento, richiamano anche la competenza in materia di ordinamento degli uffici regionali, e la prima e la terza di tali anche la riserva alla Regione e alla Provincia autonoma delle funzioni amministrative nell'ambito materiale delle corrispondenti attribuzioni legislative.

La sola Regione Valle d'Aosta censura la norma impugnata, anche con riferimento all'esercizio del potere di verifica nei confronti degli enti territoriali del territorio valdostano, alla luce della competenza primaria in tema di "ordinamento degli enti locali" assegnata dall'art. 2, comma 1, lettera b), dello statuto. La Corte giudica tale ultima questione inammissibile, poiché non supportata dalla necessaria motivazione (sentenza n. 41 del 2013).

Nel merito, la Corte esclude che l'art. 5, d.lgs. 149/2011, nel testo introdotto dall'art. 1-bis, comma 4, d.l. 174/2012, abbia disciplinato una nuova forma di controllo sul sistema regionale e locale, affidato alla Corte dei conti, come ritenuto da tutte le ricorrenti.

Secondo la Corte, è evidente invece che la norma si colloca in una fase anteriore, attribuendo al Ministero dell'economia e delle finanze un potere di verifica strumentale all'esercizio delle funzioni che l'ordinamento già riconosce alla Corte dei conti, e la cui legittimità costituzionale non è in discussione.

Del resto, per costante giurisprudenza, il legislatore statale può conferire alla Corte dei conti funzioni esercitabili nei confronti non solo delle Regioni a statuto ordinario, ma anche delle autonomie speciali (sentenza n. 29 del 1995; n. 60 del 2013; n. 267 del 2006; n. 171 del 2005).

Ben si comprende, infatti, che attribuzioni fondate sugli artt. 28, 81 e 97 Cost., anche in riferimento all'art. 119 Cost. ed al coordinamento della finanza pubblica, non possano incontrare i limiti peculiari dell'autonomia speciale, ma si impongano uniformemente, perlomeno nei tratti costitutivi ed essenziali, sull'intero territorio della Repubblica. Infatti, sono state le norme di attuazione degli statuti delle parti ricorrenti ad adeguarsi alla legge 20/1994 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti), istitutiva del controllo di gestione.

Secondo la Corte, dunque, ciò che deve essere scrutinato è la legittimità costituzionale non di una nuova forma di controllo del giudice contabile, ma esclusivamente di un potere strumentale all'esercizio delle funzioni altrove assegnate alla Corte dei conti. In secondo luogo, la Corte ricorda che i confini dell'autonomia finanziaria ed organizzativa delle ricorrenti sono definiti da parametri costituzionali comuni a tutte le Regioni, in quanto più ampi di quelli garantiti dallo statuto e dalle norme di attuazione (art. 10, l. cost. 3/2001).



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 26 – 27 settembre 2013

A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini,
F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo giugno – settembre 2013

Si tratta cioè di valutare se la norma impugnata comprime illegittimamente la competenza regionale residuale in materia di organizzazione degli uffici della Regione eccedendo dai limiti di un principio di coordinamento della finanza pubblica, come tale applicabile, per espressa volontà del legislatore statale riferita a questo caso specifico, anche ai soggetti ad autonomia speciale.

Così impostata la questione, la Corte ritiene fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost., più favorevoli rispetto alle rispettive disposizioni statutarie in materia di autonomia finanziaria e in materia di organizzazione degli uffici (evocata da tutte le ricorrenti, salvo la Regione Sardegna).

Premesso che è stata riconosciuta la legittimità di leggi statali intese ad acquisire dalle Regioni dati utili, anche nella prospettiva del coordinamento della finanza pubblica (sent. n. 376 del 2003; in seguito, sentenze n. 36 del 2004; n. 35 del 2005), ed in particolare in rapporto alle attribuzioni della Corte dei conti (sentenze n. 57 del 2010; n. 417 del 2005; n. 64 del 2005), la Corte tuttavia ritiene che la disposizione impugnata ecceda i confini circoscritti alla trasmissione da parte degli uffici regionali delle notizie ritenute sensibili, per attribuire direttamente al Governo un potere di verifica sull'intero spettro delle attività amministrative e finanziarie della Regione, per mezzo dei propri servizi ispettivi.

Il grado e la rilevanza costituzionale dell'autonomia politica della Regione si misura anche sul terreno della sottrazione dei propri organi e dei propri uffici ad un generale potere di sorveglianza da parte del Governo, analogo a quello che spetta nei confronti degli enti appartenenti al plesso organizzativo statale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost.



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 26 – 27 settembre 2013

A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini,
F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo giugno – settembre 2013

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

Sentenza: 2- 19 luglio 2013, n. 220 (G.U. 30/2013)

Materia: enti locali

Tipo di giudizio: principale

Limiti violati:

-con riguardo all'art. 23, d.l. 201/2011: artt. 2, primo comma, lettera b), 3, primo comma, lettera f), e 4, l. cost. n. 4/1948 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), artt. 117, terzo comma, 119, secondo comma, Cost. e art. 10 l. cost. 3/2001; art. 3, primo comma, lettere a) e b), l. cost. n. 3 del 1948 (Statuto speciale per la Sardegna); artt. 5, 77, 114, 117, commi primo, secondo e sesto, 118, commi primo e secondo, e 119, artt. 4, primo comma, n. 1-bis), 11, 51, 54 e 59, l. cost. n. 1/1963 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), e degli artt. 2 e 9, d.lgs. n. 9/1997 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Friuli-Venezia Giulia in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni);

- con riguardo agli artt. 17 e 18 d.l. 95/12: artt. 77 e 133 Cost., dell'art. 4 della legge cost. n. 1 /1963 e dell'art. 8 del d.lgs. n. 9/1997; artt. 116 e 133 Cost., principio di leale collaborazione e artt. 3, 43 e 54 della legge cost. n. 3/1948.

Ricorrenti: Regione autonoma Valle d'Aosta (reg. ric. n. 38/2012), Regione autonoma Sardegna (reg. ric. n. 47/2012 e n. 160/2012) e Friuli Venezia Giulia (reg. ric. n. 50/2012 e n. 159/2012)

Resistente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto del ricorso: art. 23, commi 4, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 20-bis, 21 e 22, d.l. n. 201/2011, (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), conv., con mod. dalla legge n. 214/2011; art. 17 e 18, d.l. n. 95/2012 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), conv. con mod. dalla legge n. 135/2012.

Esito del giudizio: la Corte, riservata a separate pronunce la decisione sulle altre disposizioni contenute nel d.l. 201/2011 e nel d.l. 95/2012, riuniti i giudizi, dichiara:

- 1) l'illegittimità costituzionale dell'art. 23, commi 14, 15, 16, 17, 18, 19 e 20, del d.l. n. 201/2011;
- 2) l'illegittimità costituzionale degli artt. 17 e 18 del d.l. n. 95/2012;
- 3) in via consequenziale, l'illegittimità costituzionale dell'art. 23, comma 20-bis, d.l. n. 201/2011;
- 4) inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 21, d.l. n. 201/2011, promosse – in riferimento agli artt. 3, 5, 77, 97, 114, 117, secondo comma, lettera p), quarto e sesto comma, 118, 119 e 120 Cost., e ai principi di ragionevolezza e di leale collaborazione, nonché all'art. 3, primo comma, lettere a) e b), Statuto speciale per la Sardegna – dalla Regione autonoma Sardegna;
- 5) non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 4, d.l. n. 201/2011, promossa – in riferimento agli artt. 4, primo comma, n. 1-bis), 51 e 54, Statuto



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 26 – 27 settembre 2013

A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini,
F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo giugno – settembre 2013

speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, nonché all'art. 9 del d.lgs n. 9/1997 - dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia;

6) non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 22, d.l. n. 201/2011, promosse – in riferimento agli artt. 4, primo comma, n. 1-bis), 51 e 54, Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, all'art. 3, primo comma, lettere a) e b), Statuto speciale per la Sardegna, agli artt. 2, primo comma, lettera b), 3, primo comma, lettera f), e 4, Statuto speciale per la Valle d'Aosta, ed agli artt. 117, terzo comma, e 119, secondo comma, Cost. – dalle Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia, Sardegna e Valle d'Aosta

Annotazioni:

Le Regioni autonome Valle d'Aosta, Sardegna e Friuli-Venezia Giulia, hanno promosso, unitamente ad altre regioni a statuto ordinario, questioni di legittimità costituzionale di alcune disposizioni del d.l. n. 201/2011, e, tra queste, dell'art. 23, commi 4, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 20-bis, 21 e 22.

In particolare, la Regione Valle d'Aosta ha impugnato, tra gli altri, l'art. 23, comma 22, d.l. 201/2011 per violazione degli artt. 2, primo comma, lettera b), 3, primo comma, lettera f), e 4 della legge cost. n. 4 del 1948 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), nonché del combinato disposto degli artt. 117, terzo comma, 119, secondo comma, Cost. e dell'art. 10 della l. cost. 3/2001.

La Regione Sardegna ha impugnato, tra gli altri, l'art. 23, commi 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 20-bis, 21 e 22, d.l. 201/2011, per violazione dell'art. 3, primo comma, lettere a) e b), della l. cost. n. 3 del 1948 (Statuto speciale per la Sardegna).

La Regione Friuli-Venezia Giulia ha impugnato, tra gli altri, l'art. 23, commi 4, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 20-bis e 22, d.l. 201/2011, per violazione degli artt. 5, 77, 114, 117, commi primo, secondo e sesto, 118, commi primo e secondo, e 119, nonché degli artt. 4, primo comma, n. 1-bis), 11, 51, 54 e 59 della l. cost. n. 1 del 1963 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), e degli artt. 2 e 9 del d.lgs. n. 9 del 1997. 9 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Friuli-Venezia Giulia in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni).

Con separati ricorsi, le Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna, unitamente ad altre regioni ordinarie, hanno inoltre promosso questioni di legittimità costituzionale di alcune disposizioni del d.l. n. 95/2012, conv. con mod., della legge n. 135/2012, e, tra queste, degli artt. 17 e 18.

In particolare, la Regione Friuli-Venezia Giulia ha impugnato l'art. 17, d.l. n. 95/12, per violazione degli artt. 77 e 133 Cost., dell'art. 4 della legge cost. n. 1 /1963 e dell'art. 8 del d.lgs. n. 9/1997.

La Regione Sardegna ha impugnato gli artt. 17 e 18, d.l. n. 95/2012, per violazione degli artt. 116 e 133 Cost., del principio di leale collaborazione e degli artt. 3, 43 e 54 della legge cost. n. 3/1948.

La Corte, riservando a separate pronunce la decisione sull'impugnazione delle altre disposizioni contenute nel d.l. n. 201/2011 e nel d.l. n. 95/2012, ha separato i ricorsi, per esaminare e decidere congiuntamente le sole questioni di legittimità costituzionale relative all'art. 23, commi 4, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 20-bis, 21 e 22 del d.l. 201/2011



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 26 – 27 settembre 2013

A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini,
F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo giugno – settembre 2013

nonché quelle relative agli artt. 17 e 18 del d.l. 95/2012, in considerazione della loro connessione oggettiva.

In via preliminare viene confermata l'ordinanza, deliberata nel corso dell'udienza pubblica, con la quale sono stati dichiarati inammissibili gli interventi spiegati dall'Unione delle Province d'Italia e da varie Province, dal momento che il giudizio di costituzionalità delle leggi, promosso in via principale ai sensi dell'art. 127 Cost. può svolgersi esclusivamente tra soggetti titolari di potestà legislativa.

Sempre in via preliminare, la Corte ha rigettato l'eccezione di inammissibilità dei ricorsi, sollevata sulla base dell'assunto che le Regioni non sarebbero state legittimate ad agire a tutela delle attribuzioni degli enti locali. Al riguardo, la Corte ha richiamato la propria costante giurisprudenza in materia, secondo cui «le Regioni sono legittimate a denunciare la legge statale anche per la lesione delle attribuzioni degli enti locali, indipendentemente dalla prospettazione della violazione della competenza legislativa regionale» (sent. nn. 311/2012, n. 298/2009, n. 169/2007, n. 95/2007, n. 417/2005 e n. 196/2004).

In secondo luogo, sono state dichiarate assorbite dalla decisione del merito le istanze di sospensione delle norme impugnate, proposte da alcune Regioni ricorrenti ai sensi dell'art. 35 della legge n. 87/1953, avendo inoltre lo stesso legislatore statale disposto la sospensione dell'applicazione di gran parte delle norme impugnate fino al 31 dicembre 2013.

Infine, è stata dichiarata l'inammissibilità per tardività della costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri in alcuni giudizi, tra cui quello promosso dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia (ric. n. 50/2012), in quanto depositati oltre il termine perentorio stabilito dall'art. 19, comma 3, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

La Corte ha affrontato per prime le questioni promosse nei confronti dell'art. 23, d.l. n. 201/2011, che non investono norme relative alla cosiddetta riforma delle Province.

In particolare, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 4, d.l. n. 201/2011 non è stata ritenuta fondata. Il comma censurato, impugnato dalla sola Regione Friuli Venezia Giulia, introduce il comma 3-bis all'art. 33 del d.lgs. 163/2012 (Codice dei contratti pubblici) e prevede l'obbligo – per i Comuni con popolazione non superiore a 5.000 abitanti – di affidamento dell'acquisizione di lavori, servizi e forniture, nell'ambito delle unioni dei Comuni, ad un'unica centrale di committenza.

La Regione ricorrente ritiene che la norma non si applichi alle Regioni speciali e quindi promuove la questione di legittimità costituzionale, in via di mero subordinate, per violazione delle proprie competenze in tema di ordinamento degli enti locali e di finanza locale (artt. 4, primo comma, n. 1-bis, 51 e 54 della legge cost. n. 1 del 1963 e art. 9 del d.lgs. n. 9 del 1997). La difesa regionale esclude l'applicabilità della norma in questione alle Regioni speciali facendo rilevare che l'art. 4 del d.lgs. 163/2006 stabilisce, al comma 5, che «Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano adeguano la propria legislazione secondo le disposizioni contenute negli statuti e nelle relative norme di attuazione», con conseguente obbligo di adeguamento per le Regioni speciali e non immediata cogenza delle norme ivi contenute.



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 26 – 27 settembre 2013

A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini,
F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo giugno – settembre 2013

Nelle more del giudizio è intervenuto l'art. 1 del d.l. 95/2012, che attenua la portata del comma 3-bis dell'art. 33 del d.lgs. n. 163/2006 aggiungendovi il seguente periodo: «In alternativa, gli stessi Comuni possono effettuare i propri acquisti attraverso gli strumenti elettronici di acquisto gestiti da altre centrali di committenza di riferimento, ivi comprese le convenzioni di cui all'articolo 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, e il mercato elettronico della pubblica amministrazione di cui all'articolo 328 del decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207».

La Corte ha ritenuto di condividere l'interpretazione proposta in via principale dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, escludendo l'applicabilità, alla luce del combinato disposto dell'art. 4, comma 5, e dell'art. 33 del d.lgs. n. 163 /2006 (come modificato dalla norma impugnata) alle Regioni a statuto speciale. Di conseguenza, la relativa questione di legittimità costituzionale è stata dichiarata non fondata.

La questione di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 21, d.l. n. 201/2011 è stata dichiarata inammissibile, per carenza di motivazione. Il comma 21, impugnato tra le altre dalla Regione Sardegna, stabilisce che «I Comuni possono istituire unioni o organi di raccordo per l'esercizio di specifici compiti o funzioni amministrativi garantendo l'invarianza della spesa». Poiché nessuna delle ricorrenti ha formulato censure specifiche, limitandosi ad inserire il comma nel novero delle disposizioni impuginate, senza argomentare le ragioni della sua illegittimità costituzionale, l'impugnazione del comma è stata dichiarata inammissibile.

L'ultima disposizione impugnata, non pertinente con il tema della riforma delle Province, è l'art. 23, comma 22, d.l. n. 201/2011, impugnato dalle sole Regioni a statuto speciale Valle d'Aosta, Sardegna e Friuli Venezia Giulia. Il comma 22 dispone che «La titolarità di qualsiasi carica, ufficio o organo di natura elettiva di un ente territoriale non previsto dalla Costituzione è a titolo esclusivamente onorifico e non può essere fonte di alcuna forma di remunerazione, indennità o gettone di presenza, con esclusione dei comuni di cui all'articolo 2, comma 186, lettera b), della legge 23 dicembre 2009, n. 191, e successive modificazioni». L'art. 2, comma 186, lettera b), della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge finanziaria 2010), a sua volta, prevede che, «al fine del coordinamento della finanza pubblica e per il contenimento della spesa pubblica», i Comuni devono, tra l'altro, disporre la «soppressione delle circoscrizioni di decentramento comunale di cui all'articolo 17 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, e successive modificazioni, tranne che per i comuni con popolazione superiore a 250.000 abitanti, che hanno facoltà di articolare il loro territorio in circoscrizioni, la cui popolazione media non può essere inferiore a 30.000 abitanti; è fatto salvo il comma 5 dell'articolo 17 del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267».

La Corte ha giudicato la questione di legittimità costituzionale del comma 22 non fondata, in quanto tale disposizione non si applica alle Regioni speciali. Sul punto, viene richiamata la precedente giurisprudenza della Corte, secondo cui l'applicabilità dei vincoli di cui al d.l. 78/2010 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), conv. con mod., 122/2010, non si applica alle Regioni speciali che – ai sensi dell'art. 1 della legge di stabilità 2011 – concordano con lo Stato le modalità del loro concorso agli obiettivi della finanza pubblica.



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 26 – 27 settembre 2013

A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini,
F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo giugno – settembre 2013

Così sgombrato il campo dalle questioni diverse dalla “cosiddetta riforma delle Province”, la Corte, prima di esaminare le censure relative all’art. 23, commi 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20 e 20-bis, del d.l. 201/2011, e agli artt. 17 e 18, d.l. n. 95/2012, ha effettuato una ricostruzione dell’evoluzione della disciplina in materia.

Con l’art. 23, d.l. n. 201/2011, il legislatore ha, tra l’altro, modificato la normativa in tema di funzioni delle Province (limitandole al solo indirizzo e coordinamento delle attività dei Comuni) e in tema di organi delle stesse (eliminando la Giunta, prevedendo che il Consiglio sia composto da non più di dieci membri eletti dagli organi elettivi dei Comuni e disponendo che il Presidente della Provincia sia eletto dal Consiglio provinciale).

Con l’art. 17 del d.l. n. 95/2012, il legislatore ha disposto il cosiddetto riordino delle Province, ha nuovamente modificato la normativa in tema di funzioni delle Province (ripristinandone un nucleo essenziale) ed ha tenuto ferma la disciplina sugli organi delle stesse, introdotta dall’art. 23, d.l. n. 201/2011.

L’art. 18, d.l. n. 95/2012, poi, prevede la soppressione delle Province di Roma, Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria, disponendo la contestuale istituzione delle relative Città metropolitane a partire dal 1° gennaio 2014. Lo stesso art. 18 disciplina, inoltre, gli organi e le funzioni delle Città metropolitane.

Con delibera del Consiglio dei ministri 20 luglio 2012 sono stati dettati i criteri per il riordino delle Province a norma dell’art. 17, comma 2, d.l. n. 95/2012.

Il riordino delle Province nelle Regioni a statuto ordinario, ai sensi dell’art. 17, commi 3 e 4, d.l. n. 95/2012, è stato disposto dal d.l. 5 novembre 2012, n. 188 (Disposizioni urgenti in materia di Province e Città metropolitane), che però non è stato convertito in legge. Il predetto decreto recava anche modifiche all’art. 18 del d.l. n. 95 del 2012.

Da ultimo, l’art. 1, comma 115, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Legge di stabilità 2013) ha sospeso per un anno l’attuazione delle norme sopra indicate.

Così ricostruito il quadro normativo di riferimento, la Corte affronta per prima la questione di legittimità costituzionale, logicamente preliminare, promossa per violazione dell’art. 77 Cost., avendo il governo fatto ricorso alla decretazione d’urgenza per disciplinare la riforma delle Province.

Prima di addivenire all’esame del merito della questione, la Corte rileva tuttavia che il parametro dell’art. 77 Cost., pur essendo indicato negli atti introduttivi dei giudizi, non è stato sempre espressamente individuato nelle relative delibere delle Giunte regionali. In particolare, quanto ai ricorsi che hanno ad oggetto l’art. 23, d.l. 201/2011, il citato parametro è evocato, tra le altre, dalla Regione Friuli Venezia Giulia, ma non risulta indicato nella delibera della Giunta regionale della medesima Regione. Quanto al secondo blocco di impugnative, aventi ad oggetto gli artt. 17 e 18, d.l. 95/2012, il parametro costituzionale di cui all’art. 77 Cost. è evocato in tutti i ricorsi – tranne che in quello della Regione autonoma Sardegna – con riferimento sia all’art. 17 sia all’art. 18 del d.l. n. 95 del 2012. Al riguardo, la Corte – in forza del dettato dell’art. 32, secondo comma, legge n. 87/1953, secondo cui deve essere oggetto della previa deliberazione della Giunta regionale la «questione di legittimità costituzionale» e non le sole disposizioni da impugnare – ha dichiarato l’inammissibilità del ricorso nel caso in cui non vi sia corrispondenza tra i parametri ivi indicati e quelli per i quali la Giunta regionale ne ha deliberato la proposizione (sentt. n. 20/2013, n. 226/2012, n. 227/2011 e n. 7/2011).



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 26 – 27 settembre 2013

A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini,
F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo giugno – settembre 2013

La Corte, pertanto, ha escluso l'ammissibilità delle censure prospettate in riferimento all'art. 77 Cost., tra le altre, dalla Regione autonoma Friuli Venezia Giulia nel ricorso avverso l'art. 23, d.l. n. 201/2011 (reg. ric. n. 50/2012), rilevando che a nulla possa valere l'inserimento, nella delibera della Giunta di una formula che rimetta al difensore incaricato il compito di individuare i parametri asseritamente violati (come avvenuto nel ricorso della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia).

Dalla dichiarata inammissibilità della censura per difetto dell'individuazione del parametro, delle questioni prospettate in riferimento all'art. 77 Cost. residuano solo quelle promosse dalle Regioni Piemonte e Lazio avverso l'art. 23, d.l. n. 201/2011 e dalle Regioni Lazio, Veneto, Campania, Lombardia, Piemonte e Calabria, e dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia avverso gli artt. 17 e 18, d.l. n. 95/2012.

L'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito inammissibilità di tutte le censure riguardanti l'asserita violazione dell'art. 77 Cost., in quanto quest'ultimo non sarebbe parametro attinente al riparto delle competenze tra Stato e Regioni.

La Corte ha ritenuto non fondata tale eccezione. Per giurisprudenza costituzionale costante, infatti, «le Regioni possono evocare parametri di legittimità diversi rispetto a quelli che sovrintendono al riparto di attribuzioni solo se la lamentata violazione determini una compromissione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite o ridondi sul riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni» (sent. n. 33 del 2011; in senso conforme, sent. n. 46, n. 20 e n. 8 del 2013; n. 311, n. 298, n. 200, n. 199, n. 198, n. 187, n. 178, n. 151, n. 80 e n. 22 del 2012). Perciò, se il parametro evocato non attiene direttamente al riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni, è necessario, ai fini dell'ammissibilità della questione, che le norme censurate determinino, nella prospettazione della parte ricorrente, una violazione «potenzialmente idonea a determinare una lesione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni» (sent. n. 22/2012). La questione deve essere dichiarata inammissibile, quindi, solo se dalla stessa prospettazione del ricorso emerge l'estraneità della questione rispetto agli ambiti di competenza regionale, indipendentemente da ogni valutazione sulla fondatezza delle censure (sent. n. 8/2013).

La possibile ridondanza deve essere valutata non solo con riferimento alle competenze proprie delle Regioni (uniche legittimate ad esperire ricorsi in via di azione), ma anche con riguardo alle attribuzioni degli enti locali, quando sia lamentata dalle Regioni una potenziale lesione delle sfere di competenza degli stessi enti locali (sent. n. 199 del 2012).

Secondo la Corte, nei casi oggetto di giudizio, risulta evidente che le norme censurate incidono notevolmente sulle attribuzioni delle Province, sui modi di elezione degli amministratori, sulla composizione degli organi di governo e sui rapporti dei predetti enti con i Comuni e con le stesse Regioni. Si tratta di una riforma complessiva di una parte del sistema delle autonomie locali, riconosciuti e garantiti dalla Costituzione. Pertanto, è ammissibile lo scrutinio della Corte sulla compatibilità dello strumento normativo del decreto-legge con le norme costituzionali (in specie, ai fini del presente giudizio, con gli artt. 117, secondo comma, lettera p), e 133, primo comma) che prescrivono modalità e procedure per incidere sull'ordinamento delle autonomie locali e sulla conformazione territoriale dei singoli enti, considerati dall'art. 114 Cost. elementi costitutivi della Repubblica, insieme allo Stato e alle Regioni.



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 26 – 27 settembre 2013

A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini,
F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo giugno – settembre 2013

Sotto questo profilo, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 23, commi 14, 15, 16, 17, 18, 19 e 20, d.l. n. 201/2011, e degli artt. 17 e 18, d.l. n. 95/2012, per violazione dell'art. 77 Cost., sono state ritenute fondate, nei termini di seguito specificati.

Innanzitutto, la Corte osserva che

durare nel tempo e rispondenti ad esigenze sociali ed istituzionali di lungo periodo. Si tratta di norme ordinamentali, che non possono essere interamente condizionate dalla contingenza, sino al punto da costringere il dibattito parlamentare nei ristretti limiti tracciati dal secondo e terzo comma dell'art. 77 Cost.. Lo strumento del decreto legge, infatti, è stato concepito dal legislatore costituente per interventi specifici e puntuali, resi necessari e improcrastinabili dall'insorgere di «casi

straordinari di necessità e d'urgenza».

Da quanto premesso, la Corte ricava che la decretazione di urgenza potrebbe essere adottata per incidere su singole funzioni degli enti locali, su singoli aspetti della legislazione elettorale o su specifici profili della struttura e composizione degli organi (art. 117, secondo comma, lettera p), Cost. attribuisce alla competenza legislativa esclusiva dello Stato le materie «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane».

Tale norma costituzionale indica le componenti essenziali dell'intelaiatura dell'ordinamento degli enti locali, disciplinate da leggi destinate a di governo. In senso contrario, la trasformazione per decreto-legge dell'intera disciplina ordinamentale di un ente locale territoriale, previsto e garantito dalla Costituzione, è incompatibile, sul piano logico e giuridico, con il dettato costituzionale, trattandosi di una trasformazione radicale dell'intero sistema, su cui da tempo è aperto un ampio dibattito nelle sedi politiche e dottrinali, e che certo non nasce, nella sua interezza e complessità, da un «caso straordinario di necessità e d'urgenza».

I decreti-legge traggono la loro legittimazione generale da casi straordinari e sono destinati ad operare immediatamente, per fronteggiare sopravvenute e urgenti necessità. Per questo motivo, il legislatore ordinario ha previsto che il decreto-legge debba contenere «misure di immediata applicazione» (art. 15, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400). La norma citata, pur non avendo, sul piano formale, rango costituzionale, esprime ed esplicita ciò che deve ritenersi intrinseco alla natura stessa del decreto-legge (sent. n. 22/2012), che entrerebbe in contraddizione con le sue stesse premesse, se contenesse disposizioni destinate ad avere effetti pratici differiti nel tempo, in quanto recanti discipline mirate alla costruzione di nuove strutture istituzionali, senza che i perseguiti risparmi di spesa siano concretamente valutabili né quantificabili.

Secondo la Corte, lo stesso legislatore ha implicitamente confermato la contraddizione insita nello strumento normativo utilizzato, nel momento in cui, con legge n. 228/2012, ha sospeso per un anno – fino al 31 dicembre 2013 – l'efficacia delle norme del d.l. n. 201/2011, con la seguente formula: «Al fine di consentire la riforma organica della rappresentanza locale ed al fine di garantire il conseguimento dei risparmi previsti dal decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, nonché quelli derivanti dal processo di riorganizzazione dell'Amministrazione periferica dello Stato, fino al 31 dicembre 2013 è sospesa l'applicazione delle disposizioni di cui ai commi 18 e 19 dell'art. 23 del decreto-legge 6



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 26 – 27 settembre 2013

A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini,
F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo giugno – settembre 2013

dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214».

Dalla disposizione sopra riportata, continua la Corte, non risulta chiaro se l'urgenza del provvedere – anche e soprattutto in relazione alla finalità di risparmio, esplicitamente posta a base del decreto-legge, come pure del rinvio – sia meglio soddisfatta dall'immediata applicazione delle norme dello stesso decreto oppure, al contrario, dal differimento nel tempo della loro efficacia operativa. Tale ambiguità conferma la palese inadeguatezza dello strumento del decreto-legge a realizzare una riforma organica e di sistema, che richiede processi attuativi necessariamente protratti nel tempo, tali da poter rendere indispensabili sistematizzazioni progressive, che mal si conciliano con l'immediatezza di effetti connaturata al decreto-legge.

In definitiva, la Corte precisa che non può affermarsi che sull'ordinamento degli enti locali si possa intervenire solo con legge costituzionale. Tale strumento è indispensabile solo se si intenda sopprimere uno degli enti previsti dall'art. 114 Cost. o qualora si voglia togliere allo stesso la garanzia costituzionale. Per contro, un atto normativo come il decreto-legge non è utilizzabile per introdurre nuovi assetti ordinamentali che superino i limiti di misure meramente organizzative.

Da ultimo, la Corte esamina la prospettata violazione dell'art. 133 Cost. e osserva che la modificazione delle singole circoscrizioni provinciali richiede, a norma del primo comma di tale articolo, l'iniziativa dei Comuni interessati – che deve necessariamente precedere l'iniziativa legislativa in senso stretto – ed il parere, non vincolante, della Regione. Sin dal dibattito in Assemblea costituente è emersa l'esigenza che l'iniziativa di modificare le circoscrizioni provinciali fosse il frutto di iniziative nascenti dalle popolazioni interessate, tramite i loro più immediati enti esponenziali, i Comuni, e non il portato di decisioni politiche imposte dall'alto.

Dalle considerazioni svolte, la Corte ribadisce che esiste una incompatibilità logica e giuridica tra il decreto-legge, che presuppone che si verifichino casi straordinari di necessità e urgenza, e la necessaria iniziativa dei Comuni, che certamente non può identificarsi con le suddette situazioni di fatto, se non altro perché l'iniziativa non può che essere frutto di una maturazione e di una concertazione tra enti non suscettibile di assumere la veste della straordinarietà, ma piuttosto quella dell'esercizio ordinario di una facoltà prevista dalla Costituzione, in relazione a bisogni e interessi già manifestatisi nelle popolazioni locali.

Se l'istituzione di una nuova Provincia può essere effettuata mediante lo strumento della delega legislativa, purché l'iniziativa dei Comuni ed il parere della Regione si pongano come presupposti necessari per l'emanazione da parte del Governo del decreto di adempimento della delega (come deciso con sent. n. 347 del 1994), la stessa inversione cronologica non è possibile nel caso di un decreto-legge, giacché, a norma dell'art. 77, secondo comma, Cost., il Governo deve presentare alle Camere «il giorno stesso» dell'emanazione il disegno di legge di conversione e non vi è spazio quindi perché si possa inserire l'iniziativa dei Comuni.

La Corte ha già riaffermato implicitamente l'indefettibilità del procedimento previsto dall'art. 133, primo comma, Cost., riconoscendo ad una norma dello statuto speciale della Regione Sardegna, in quanto avente rango costituzionale, «capacità derogatoria



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 26 – 27 settembre 2013

A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini,
F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo giugno – settembre 2013

rispetto alla generale disciplina in tema di istituzione di nuove province contenuta nell'art. 133, primo comma, della Costituzione» (sentenza n. 230 del 2001).

Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, il riordino complessivo delle Province non rientrerebbe nella previsione dell'art. 133, primo comma, Cost.: quest'ultimo limiterebbe la sua portata normativa soltanto alle singole modificazioni circoscrizionali. Sarebbe impossibile, secondo la difesa statale, un riassetto generale delle circoscrizioni provinciali, per l'estrema difficoltà di coordinare le iniziative, per loro natura libere, di tutti o di gran parte dei Comuni italiani.

Al riguardo, la Corte, lungi dal valutare la fondatezza nel merito di tale argomentazione con riferimento alla legge ordinaria, ribadisce che a fortiori lo strumento del decreto-legge si deve ritenere non utilizzabile quando si intende procedere ad un riordino circoscrizionale globale, giacché all'incompatibilità dell'atto normativo urgente con la prescritta iniziativa dei Comuni si aggiunge la natura di riforma ordinamentale delle disposizioni censurate, che introducono una disciplina a carattere generale dei criteri che devono presiedere alla formazione delle Province.

Infine, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, dell'art. 23, comma 20-bis, d.l. n. 201/2011.

Il citato comma 20-bis è stato impugnato, tra le altre, dalle Regioni autonome Sardegna e Friuli-Venezia Giulia, nella parte in cui obbliga le Regioni speciali ad adeguare i propri ordinamenti alle disposizioni di cui ai commi da 14 a 20, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del d.l. n. 201/2011. L'impugnazione promossa dalle Regioni Piemonte e Molise è dichiarata inammissibile per carenza di interesse, trattandosi di norma non applicabile nei loro confronti.

La violazione dell'art. 77 Cost. è stata prospettata avverso il comma 20-bis soltanto dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, ma la relativa questione è stata dichiarata inammissibile in quanto non menzionata nella delibera della Giunta regionale. Sul punto residuerebbero, pertanto, le sole questioni promosse dalla Regione autonoma Sardegna, che però attengono ai parametri statutari.

La Corte, tuttavia, dichiara l'illegittimità costituzionale anche del comma 20-bis, dal momento che la dichiarazione di incostituzionalità dei commi da 14 a 20 dell'art. 23, d.l. n. 201/2011, non può che comportare, in via consequenziale, l'illegittimità dell'obbligo di adeguamento degli ordinamenti delle Regioni speciali a norme incompatibili con la Costituzione.

Gli altri profili di illegittimità costituzionale restano assorbiti.



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 26 – 27 settembre 2013

A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini,
F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo giugno – settembre 2013

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

Sentenza: 16 – 19 luglio 2013, n. 221 (G.U. 30/13)

Materia: coordinamento della finanza pubblica

Tipo di giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: art. 117, terzo comma, Cost. e artt. 8 e 9 del DPR 670/1972 recante lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri (ric. n. 21/2011)

Resistente: Provincia autonoma di Bolzano

Oggetto del ricorso: art. 13, comma 1, lettere a), b), c) e d) legge provinciale 15/2010 (Legge finanziaria 2011)

Esito del giudizio: dichiarazione di illegittimità costituzionale e, in riferimento agli artt. 8 e 9 dello Statuto speciale, dichiarazione di inammissibilità

Annotazioni:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato, tra gli altri, l'art. 13, comma 1, lettere a), b), c) e d), della legge della Provincia autonoma di Bolzano 15/2010 (Legge finanziaria 2011), per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. e, in particolare, della competenza legislativa concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica, nonché degli artt. 8 e 9 del DPR 670/1972, recante lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige.

La disposizione impugnata prevede che le spese della Provincia autonoma per gli incarichi di consulenza, studio e ricerca, per gli incarichi di collaborazione coordinata e continuativa, per pubblicazioni e campagne pubblicitarie, nonché per le attività di formazione, i concorsi e i premi comunque denominati non possano superare l'80 per cento della spesa sostenuta per le medesime finalità nel 2009.

Secondo il ricorrente, detta disposizione violerebbe gli artt. 6, commi 7, 8 e 13, e 9, comma 28, del decreto legge 78/2010 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito dalla legge 122/2010, che stabiliscono una maggiore riduzione delle quattro categorie di spese (in misura pari all'80 per cento per gli incarichi di consulenza, studio e ricerca e per le pubblicazioni e campagne pubblicitarie e del 50 per cento per gli incarichi di collaborazione coordinata e continuativa e per le attività di formazione, i concorsi e i premi) rispetto a quella prevista dalle disposizioni impuginate e che costituirebbero principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica.

La Provincia resistente, in via preliminare, eccepisce l'inammissibilità, per genericità e indeterminazione, delle censure riferite agli artt. 8 e 9 dello Statuto speciale, recanti le materie oggetto di potestà legislativa provinciale, in quanto non sarebbero stati specificati né la materia né i limiti asseritamente violati.

Nel merito, la Provincia deduce l'infondatezza del ricorso per i seguenti motivi:

a) l'art. 79 dello Statuto speciale, nel rimettere alla Provincia il potere di stabilire gli obblighi relativi al patto di stabilità interno e di provvedere alle funzioni di coordinamento, attribuirebbe alla stessa la specifica potestà in materia di individuazione



delle misure necessarie per conseguire gli obiettivi di riduzione della spesa, ai fini del rispetto del patto di stabilità;

b) le disposizioni del decreto legge 78/2010 non potrebbero essere qualificate come principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, essendo prescrizioni di estremo dettaglio;

c) l'art. 6 del decreto legge 78/2010 dovrebbe essere interpretato nel senso di prevedere un limite complessivo che lascerebbe agli enti ampia libertà di allocazione delle risorse tra i diversi ambiti e obiettivi di spesa (sent. n. 139 del 2012) e allo stesso modo l'art. 9 del citato decreto legge individuerebbe solo l'obiettivo da conseguire, lasciando alle Regioni la piena discrezionalità nell'individuare gli strumenti (la riduzione percentuale della spesa) necessari al loro raggiungimento.

La Corte, in via preliminare, con riguardo alle censure riferite agli artt. 8 e 9 dello Statuto speciale, accoglie, secondo la propria consolidata giurisprudenza, l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla Provincia per genericità e indeterminatezza delle stesse censure, difettando il percorso logico argomentativo in grado di ricondurle ai parametri invocati (in particolare, sent. n. 309 e n. 244 del 2012).

Nel merito, la Corte ritiene fondata la questione.

Alla luce della consolidata giurisprudenza costituzionale, gli artt. 6 e 9 del decreto legge 78/2010 costituiscono principi generali in materia di coordinamento della finanza pubblica (rispettivamente, per l'art. 6, sentenze n. 211 del 2012, n. 161 del 2012, n. 148 del 2012 e n. 139 del 2012 e, per l'art. 9, sentenze n. 18 del 2013, n. 259 del 2012, n. 212 del 2012 e n. 173 del 2012).

Tali norme, pur non imponendo alle Regioni di adottare i puntuali tagli alle singole voci di spesa considerate, richiedono che esse, anche attraverso una diversa modulazione delle percentuali di riduzione, conseguano comunque, nel complesso, un risparmio pari a quello che deriverebbe dall'applicazione di quelle percentuali. Spetta alla Regione indicare le ulteriori misure dirette ad operare tagli ad altre uscite, compensativi delle minori riduzioni di spesa, in modo tale da assicurare il rispetto del saldo complessivo (sentenza n. 262 del 2012).

La Corte osserva che la Provincia autonoma non ha identificato le misure compensative comprovanti la compatibilità delle minori riduzioni per le singole categorie di spesa con il rispetto del saldo complessivo previsto dalle disposizioni del decreto legge 78/2010 e, in particolare, manca ogni riferimento all'aggregato della spesa storica e a quello dell'esercizio di competenza, necessari per l'attuazione e la verifica dei parametri previsti dai principi statali di coordinamento della finanza pubblica, con conseguente violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost..

Quanto all'art. 79 dello Statuto speciale, esso disciplina le modalità di concorso delle Province autonome agli obiettivi di finanza pubblica stabiliti con il patto di stabilità interno attraverso accordi con il Ministero dell'economia e delle finanze, fermo restando l'obbligo, sancito dal comma 4 del medesimo articolo 79, in capo alla Regione Trentino – Alto Adige e alle Province autonome di adeguare la propria legislazione ai principi di coordinamento della finanza pubblica, al quale sono sottoposte anche le Regioni a statuto speciale e le Province autonome per consolidata giurisprudenza costituzionale (ex plurimis, sentenze n. 30 del 2012, n. 229 del 2011, n. 120 del 2008 e n. 169 del 2007).



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 26 – 27 settembre 2013

A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini,
F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo giugno – settembre 2013

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

Sentenza: 16 luglio 2012, n. 222 (G.U. n. 30/2013)

Materia: assistenza e servizi sociali

Tipo di giudizio: principale

Limiti violati: art. 6, n. 2), Statuto (l. cost. 31 gennaio 1963, n. 1); art. 117, comma quarto, Cost.

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri (ric. n. 25/2012)

Resistente: Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Oggetto del ricorso: artt. 2, 3, 5, 6, comma 1, 7, 8, comma 2, e 9, legge Regione autonoma Friuli Venezia Giulia 30 novembre 2011, n. 16 (Disposizioni di modifica della normativa regionale in materia di accesso alle prestazioni sociali e di personale)

Esito del giudizio: la Corte ha dichiarato

- 1) l'illegittimità costituzionale degli artt. 2 e 8, comma 2, LR 16/2011, nella parte in cui subordinano l'accesso alle prestazioni ivi indicate al requisito della residenza nel territorio regionale da almeno ventiquattro mesi, anziché al solo requisito della residenza;
- 2) l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, LR 16/2011, nella parte in cui, per gli stranieri di cui all'art. 41 del d.lgs. 268/98, subordina l'accesso alle prestazioni indicate dai precedenti artt. 2 e 8, comma 2, al requisito della residenza nel territorio regionale da almeno ventiquattro mesi;
- 3) l'illegittimità costituzionale dell'art. 9 LR 16/2011, limitatamente alle parole «nel territorio nazionale da non meno di cinque anni e»;
- 4) inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, 3, 5, 6, comma 1, 7, 8, comma 2, e 9, LR 16/2011, promosse, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera m), Cost.;
- 5) non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3, 5, 6, comma 1, e 7, LR 16/2011, promosse, in riferimento all'art. 3, Cost.;
- 6) non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, LR 16/2011, nella parte in cui subordina al requisito della residenza da almeno ventiquattro mesi nel territorio regionale l'accesso alle prestazioni indicate dai precedenti artt. 3, 5, 6, comma 1, e 7, promossa, in riferimento all'art. 3, Cost.

Annotazioni:

Con il ricorso spedito a mezzo posta per la notificazione il 7 febbraio e depositato il 14 febbraio 2012, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna gli articoli 2, 3, 5, 6, comma 1, 7, 8, comma 2, e 9 della LR 16/2011, per violazione degli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera m), Cost..

Secondo il ricorrente, le disposizioni impugnate discriminerebbero i possibili fruitori delle provvidenze sociali fornite dalla Regione, sia in ragione del requisito della residenza nella regione protratta da almeno ventiquattro mesi sia, per gli stranieri extracomunitari, in ragione dell'ulteriore requisito della residenza nazionale per non meno di cinque anni.



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 26 – 27 settembre 2013

A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini,
F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo giugno – settembre 2013

In particolare, tali disposizioni eccederebbero i limiti della competenza legislativa regionale con riferimento alla materia «assistenza sociale», attribuita alla potestà legislativa integrativa della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia dall'art. 6, numero 2), dello Statuto, nonché con riferimento alla più ampia competenza residuale in materia di servizi sociali riconosciuta alle Regioni ordinarie dall'art. 117, quarto comma, Cost., da estendersi al Friuli Venezia Giulia in base alla clausola di maggior favore di cui all'art. 10, l. cost. 3/2001. Secondo il ricorrente, la Regione, dovrebbe comunque rispettare i limiti stabiliti dall'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., che riserva allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di «determinazione di livelli essenziali di prestazioni», con la conseguenza che ogni disposizione che crei differenziazioni di trattamento deve essere ritenuta contrastante con le garanzie di uniformità riservate alla legislazione statale.

Inoltre, le disposizioni impugnate sarebbero lesive dell'art. 3 Cost., perché introdurrebbero nel tessuto normativo un elemento di differenziazione arbitrario, non essendovi corrispondenza tra la condizione di ammissibilità al beneficio e gli altri requisiti che costituiscono il presupposto di fruibilità di un beneficio assistenziale: verrebbero in tal modo esclusi proprio coloro che sono maggiormente esposti alle condizioni di bisogno e di disagio, che un siffatto sistema di prestazioni e servizi si proporrebbe di superare.

La Regione ha eccepito l'inammissibilità del ricorso per tardività della notifica, nonché, nel merito, l'inammissibilità e, per altra parte, l'infondatezza delle censure.

La Corte disattende le eccezioni preliminari di tardività nonché di inammissibilità del ricorso per carenza di interesse.

Con particolare riferimento a quest'ultima eccezione, la difesa regionale aveva sostenuto che, avendo le disposizioni impugnate abrogato espressamente la pregressa normativa regionale che prevedeva condizioni più rigorose di accesso alle prestazioni sociali, un'eventuale pronuncia di accoglimento del ricorso avrebbe fatto rivivere la disciplina previgente, con conseguente carenza d'interesse ad impugnare in capo al ricorrente. Al riguardo, la Corte ribadisce come, per pacifica giurisprudenza, un'eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale non potrebbe in ogni caso comportare la reviviscenza di una normativa pregressa oramai abrogata: sotto questo profilo l'eccezione di inammissibilità è rigettata.

Nel merito, osserva la Corte che la legge impugnata reca modifiche alla disciplina primaria concernente l'erogazione di prestazioni sociali, contenuta in altri testi normativi, secondo un duplice criterio: a tutti gli aspiranti viene richiesto di risiedere da almeno 24 mesi nel territorio regionale (artt. 2, 3, 5, 6, 7, 8), mentre ai soli stranieri si impone anche di risiedere in Italia da non meno di 5 anni (art. 9), qualora essi non siano cittadini dell'Unione, ovvero, per talune provvidenze, qualora non siano titolari dello status di rifugiato e dello status di protezione sussidiaria ai sensi del d.lgs. 251/2007, ovvero titolari di permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo (in tali casi, le norme impugnate equiparano queste persone al cittadino italiano).

La Corte giudica inammissibili le questioni di legittimità costituzionale di tutte le norme impugnate, in riferimento alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.

Sul punto, la Corte precisa come il ricorrente non contesti che le disposizioni censurate ineriscano alla competenza legislativa regionale in tema di assistenza sociale, ma ritenga



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 26 – 27 settembre 2013

A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini,
F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo giugno – settembre 2013

che, nel caso di specie, tale competenza deve venire compressa in ragione dell'azione trasversale di quella esclusiva dello Stato nel determinare i livelli essenziali delle prestazioni sociali.

Al riguardo, premesso che la competenza residuale di cui al quarto comma dell'art. 117 Cost. è senza dubbio più favorevole per la Regione rispetto alla competenza, di carattere integrativo-attuativo, rinvenibile nello statuto di autonomia, la Corte afferma che, delle due, è la seconda a trovare applicazione, in quanto più favorevole, in virtù dell'art. 10 della l. cost. 3/2001 (cfr. sent. n. 10 del 2010; n. 168 del 2009; n. 50 del 2008).

La Corte, tuttavia, accoglie sul punto la tesi difensiva regionale e dichiara inammissibile la censura, non avendo il ricorrente accompagnato la doglianza con la necessaria individuazione del livello essenziale della prestazione garantita dalla normativa dello Stato con il quale le norme impugnate colliderebbero, così riespandendosi la generale competenza della Regione sulla materia residuale oggetto di disciplina (sentenze n. 8 del 2011 e n. 383 del 2005).

La Corte, pertanto, valuta le norme impugnate solo con riguardo alla censura di manifesta irragionevolezza delle disposizioni impugnate, in violazione dell'art. 3 Cost..

Sotto questo profilo, la Corte reputa fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9 della LR impugnata, nella parte in cui subordina l'accesso ai benefici al requisito della residenza in Italia da non meno di cinque anni per il solo straniero.

Nel dettaglio, l'art. 9 della LR 16/2011 prevede, in capo allo straniero, un requisito generale per l'accesso alle provvidenze ovvero che egli risieda nel territorio nazionale da non meno di cinque anni. Tale condizione si cumula, per mezzo di rinvio disposto dalla stessa norma impugnata, a quella stabilita dall'art. 41 del d. lgs. 286/98 1998 (cd. Testo unico sull'immigrazione), cioè alla titolarità, quanto meno, del permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno.

Secondo la Corte, è indubbio che il legislatore possa riservare - entro i limiti consentiti dall'art. 11 della direttiva 25 novembre 2003, n. 2003/109/CE (Direttiva del Consiglio relativa allo status di cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo), attuata con il d.lgs. 3/2007, e comunque nel rispetto dei diritti fondamentali dell'individuo assicurati dalla Costituzione e dalla normativa internazionale - talune prestazioni assistenziali ai soli cittadini e alle persone ad essi equiparate soggiornanti in Italia, il cui status vale di per sé a generare un adeguato nesso tra la partecipazione alla organizzazione politica, economica e sociale della Repubblica, e l'erogazione della provvidenza. Tuttavia, non può dirsi che un nesso a propria volta meritevole di protezione non possa emergere con riguardo alla posizione di chi, pur privo dello status, abbia tuttavia legittimamente radicato un forte legame con la comunità presso la quale risiede e di cui sia divenuto parte, per avervi insediato una prospettiva stabile di vita lavorativa, familiare ed affettiva, la cui tutela non è certamente anomala alla luce dell'ordinamento giuridico vigente (art. 8 della CEDU). In tali casi, a fronte del pregiudizio che può derivare dall'esclusione indiscriminata dello straniero dalla prestazione sociale, occorre particolare cura nella identificazione del legame che congiunge la provvidenza allo status di cittadino, anziché al contributo offerto dall'individuo alla società in cui si è inserito. Il legislatore, quindi, per sottrarre eventuali restrizioni nell'accesso alle prestazioni sociali ad un giudizio di ineguaglianza e di manifesta irragionevolezza, è tenuto a rivolgere lo sguardo non soltanto, per il passato, alla durata della residenza sul



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 26 – 27 settembre 2013

A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini,
F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo giugno – settembre 2013

territorio nazionale o locale oltre una soglia temporale minima, ma anche, in prospettiva, alla presenza o all'assenza di indici idonei a testimoniare il legame tendenzialmente stabile tra la persona e la comunità.

La norma impugnata, attraverso una previsione generale che accomuna prestazioni di natura assai diversa, si limita viceversa ad esigere una residenza almeno quinquennale in Italia, nonostante il rinvio all'art. 41 del d.lgs. n. 286 del 1998, il quale già prevede una soglia minima di legale permanenza sul territorio nazionale della durata di un anno soltanto.

Combinando la natura indiscriminata della restrizione, che non viene apprezzata nelle sue ragioni giustificatrici, provvidenza per provvidenza, con lo sproporzionato rilievo attribuito al requisito della residenza, per un periodo di tempo significativo e comunque largamente superiore a quello indicato dall'art. 41 del d.lgs. n. 286 del 1998, il legislatore regionale è incorso nel dedotto vizio di violazione dell'art. 3 Cost.

Sul tema dell'accesso degli stranieri alle prestazioni di assistenza sociale, la Corte richiama la propria giurisprudenza secondo cui (sentenze n. 133, n. 4 e n. 2 del 2013), mentre la residenza costituisce, rispetto a una provvidenza regionale, «un criterio non irragionevole per l'attribuzione del beneficio» (sentenza n. 432 del 2005), non altrettanto può dirsi quanto alla residenza protratta per un predeterminato e significativo periodo minimo di tempo (nella specie, quinquennale). La previsione di un simile requisito, infatti, ove di carattere generale e dirimente, non risulta rispettosa dei principi di ragionevolezza e di uguaglianza, in quanto «introduce nel tessuto normativo elementi di distinzione arbitrari», non essendovi alcuna ragionevole correlazione tra la durata prolungata della residenza e le situazioni di bisogno o di disagio, riferibili direttamente alla persona in quanto tale, che in linea astratta ben possono connotare la domanda di accesso al sistema di protezione sociale (sentenza n. 40 del 2011).

Non rileva, in senso contrario, la circostanza – invocata dalla difesa della Regione - che il requisito in questione risponda ad esigenze di risparmio, correlate al decremento delle disponibilità finanziarie conseguente alle misure statali di contenimento della spesa pubblica. Essa non esclude, infatti, «che le scelte connesse alla individuazione dei beneficiari – necessariamente da circoscrivere in ragione della limitatezza delle risorse disponibili – debbano essere operate sempre e comunque in ossequio al principio di ragionevolezza» (sentenze n. 4 del 2013; n. 40 del 2011; n. 432 del 2005).

In conclusione, l'art. 9 impugnato è dichiarato costituzionalmente illegittimo, limitatamente alle parole «nel territorio nazionale da non meno di cinque anni e».

L'art. 9 esige, altresì, da parte dello straniero, una residenza di almeno 24 mesi nel territorio regionale. Per tale parte (così come per la parte in cui rinvia all'art. 41 del d.lgs. n. 286 del 1998), esso non è oggetto di autonoma censura volta a denunciare la disparità di trattamento tra cittadino e straniero, ma viene investito dal ricorso, unitamente agli artt. 2, 3, 5, 6, comma 1, 7 e 8, comma 2, in ragione della manifesta irragionevolezza di una condizione imposta dalla legge impugnata a tutti gli aspiranti alla provvidenza sociale, siano essi cittadini, ovvero stranieri.

Tale ultima censura viene valutata unitamente a quelle simili mosse contro le disposizioni appena elencate.



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 26 – 27 settembre 2013

A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini,
F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo giugno – settembre 2013

Secondo la giurisprudenza della Corte in tema di violazione del canone di ragionevolezza in caso di esclusione da un beneficio per tutti coloro che non siano residenti da un determinato periodo nel territorio regionale, l'introduzione di regimi differenziati è consentita solo in presenza di una causa normativa non palesemente irrazionale o arbitraria, che sia cioè giustificata da una ragionevole correlazione tra la condizione cui è subordinata l'attribuzione del beneficio e gli altri peculiari requisiti che ne condizionano il riconoscimento e ne definiscono la ratio (sentenza n. 172 del 2013).

Diversamente che nell'ipotesi di discriminazioni introdotte tra cittadino e straniero, un elemento che qui caratterizza il giudizio di ragionevolezza è costituito dalla rilevanza che assume la dimensione regionale nella concessione o nel diniego di una prestazione sociale. La Regione, in quanto ente esponenziale della comunità operante sul territorio, ben può, infatti, favorire, entro i limiti della non manifesta irragionevolezza, i propri residenti, anche in rapporto al contributo che essi hanno apportato al progresso della comunità operandovi per un non indifferente lasso di tempo, purché tale profilo non sia destinato a soccombere, a fronte di provvidenze intrinsecamente legate ai bisogni della persona, piuttosto che al sostegno dei membri della comunità.

Partendo da tale premessa, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 2 e 8, comma 2, della legge impugnata, e dell'art. 9 della medesima legge, nella parte in cui tali disposizioni subordinano l'accesso alle prestazioni sociali da esse regolate al requisito della residenza nel territorio regionale da almeno 24 mesi, e non al solo requisito della residenza nella Regione.

In particolare, è fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 2 e 9 della legge regionale n. 16 del 2011, in riferimento all'art. 3 Cost.

L'art. 2 indica le persone che possono usufruire di un fondo regionale istituito dall'art. 9, comma 5, della legge regionale 14 agosto 2008, n. 9 (Assestamento del bilancio 2008 e del bilancio pluriennale per gli anni 2008-2010 ai sensi dell'articolo 34 della legge regionale 8 agosto 2007, n. 21), per il «contrasto dei fenomeni di povertà e disagio sociale». Si tratta, perciò, di una provvidenza che, alla luce della scarsità delle risorse destinabili alle politiche sociali nell'attuale contesto storico, non potrà che venire riservata a casi di indigenza. È perciò manifestamente irragionevole ed incongruo negare l'erogazione della prestazione a chiunque abbia la (sola) residenza nella Regione, posto che non vi è alcuna correlazione tra il soddisfacimento dei bisogni primari dell'essere umano, insediatosi nel territorio regionale, e la protrazione nel tempo di tale insediamento (sentenza n. 40 del 2011; sentenza n. 187 del 2010).

È altresì fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 8, comma 2, e 9 della legge impugnata, in riferimento all'art. 3 Cost. L'art. 8, comma 2, definisce i titolari del diritto a percepire assegni di studio ai sensi della legge regionale 24 aprile 1991, n. 14 (Norme integrative in materia di diritto allo studio), tenendo conto delle condizioni economiche dei rispettivi nuclei familiari (art. 3, comma 2).

La Corte, a proposito di una norma regionale che parimenti valorizzava il prolungamento della residenza nel territorio dello studente oltre una certa soglia temporale, richiama un proprio precedente nel quale aveva rilevato che le misure di sostegno si ispirano ad una ragione giustificatrice, connessa al diritto allo studio, che non ha alcun rapporto con «la durata della residenza» (sentenza n. 2 del 2013).



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 26 – 27 settembre 2013

A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini,
F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo giugno – settembre 2013

Per contro, la Corte giudica non fondata, la questione di legittimità costituzionale degli artt. 3 e 9 della legge impugnata in riferimento all'art. 3 Cost.

L'art. 3 ha ad oggetto gli assegni di sostegno alla natalità, in caso di nascita ed adozione. L'individuazione degli aventi diritto avviene mediante rinvio materiale all'art. 12-bis, comma 1, della legge regionale 7 luglio 2006, n. 11 (Interventi regionali a sostegno della famiglia e della genitorialità). La disposizione censurata provvede essa stessa, e con precetto che sarebbe autonomamente lesivo, a selezionare i beneficiari della provvidenza, e si rende per tale parte senza dubbio impugnabile. Gli assegni in questione sono misure indirizzate a favorire lo sviluppo del nucleo familiare, affinché esso costituisca una cellula vitale della comunità. In tale caso, non è manifestamente irragionevole che il legislatore si rivolga proprio a quelle formazioni sociali che non solo sono presenti sul territorio, ma hanno già manifestato, con il passare degli anni, l'attitudine ad agirvi stabilmente, così da poter venire valorizzate nell'ambito della dimensione regionale.

Il legislatore regionale, secondo la Corte, non viene qui incontro ad un bisogno primario dell'individuo che non tollera un distinguo correlato al radicamento territoriale, ma appronta misure che eccedono il nucleo intangibile dei diritti fondamentali della persona umana, e che premiano, non arbitrariamente, il contributo offerto dalla famiglia al progresso morale e materiale della comunità costituita su base regionale.

Del pari non è fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 5 e 9 della legge regionale impugnata, in riferimento all'art. 3 Cost..

L'art. 5, al pari dell'art. 3 appena esaminato, circoscrive i destinatari di prestazioni economiche destinate alle famiglie. Si tratta, in particolare, dell'accesso ad abitazioni in locazione (art. 8-ter della legge regionale n. 11 del 2006), del sostegno in caso di contrazione del reddito familiare (art. 9 della legge regionale n. 11 del 2006), della fruizione di beni e servizi, e dell'eventuale riduzione di imposte e tasse, per mezzo della "Carta Famiglia" (art. 10 della legge regionale n. 11 del 2006), e per mezzo di vouchers volti a favorire il reinserimento lavorativo dei genitori (art. 11 della legge regionale n. 11 del 2006). Anche in tali ipotesi, il legislatore ha lo scopo di valorizzare, con misure eccedenti i livelli essenziali delle prestazioni, il contributo offerto alla comunità dal nucleo familiare, con adeguata costanza, sicché non è manifestamente irragionevole indirizzare i propri sforzi a favore dei nuclei già attivi da tempo apprezzabile, e perciò stesso parti vitali della comunità.

Neppure le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 6, comma 1, 7 e 9 della legge impugnata, in riferimento all'art. 3 Cost., sono fondate.

L'art. 6, comma 1, concerne interventi di edilizia convenzionata ed agevolata, e di sostegno alle locazioni, mentre l'art. 7 indica i beneficiari dell'assegnazione di alloggi di edilizia convenzionata, in riferimento, rispettivamente, agli artt. 12 e 18 della legge regionale 7 marzo 2003, n. 6 (Riordino degli interventi regionali in materia di edilizia residenziale pubblica).

Al riguardo, la Corte ha già ritenuto che «il requisito della residenza continuativa, ai fini dell'assegnazione, risulta non irragionevole (sentenza n. 432 del 2005) quando si pone in coerenza con le finalità che il legislatore intende perseguire» (ordinanza n. 32 del 2008), e ha escluso l'illegittimità costituzionale di una norma della Regione Lombardia che



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 26 – 27 settembre 2013

A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini,
F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo giugno – settembre 2013

prescrive, ai fini dell'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica, il requisito della residenza o dello svolgimento di attività lavorativa in Regione da almeno cinque anni.

In effetti, le politiche sociali delle Regioni legate al soddisfacimento dei bisogni abitativi ben possono prendere in considerazione un radicamento territoriale ulteriore rispetto alla sola residenza, purché contenuto entro limiti non palesemente arbitrari ed irragionevoli. L'accesso a un bene di primaria importanza e a godimento tendenzialmente duraturo, come l'abitazione, per un verso si colloca a conclusione del percorso di integrazione della persona presso la comunità locale e, per altro verso, può richiedere garanzie di stabilità, che, nell'ambito dell'assegnazione di alloggi pubblici in locazione, scongiurino avvicendamenti troppo ravvicinati tra conduttori, aggravando l'azione amministrativa e riducendone l'efficacia.



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 26 – 27 settembre 2013

A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini,
F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo giugno – settembre 2013

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

Sentenza: 16 – 19 luglio 2013, n. 225 (G.U. 30/13)

Materia: pubblico impiego, ordinamento civile

Tipo di giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: artt. 3, primo comma, lettera a), e 7 legge costituzionale 3/1948 (Statuto speciale per la Sardegna), artt. 3, 39, 41, 97, 117 e 119 Cost., nonché “principio dell'affidamento e della sicurezza giuridica”

Ricorrente: Regione autonoma Sardegna (ric. n. 160/2012)

Resistente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto del ricorso: art. 5, comma 7, d.l. 95/2012 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario) convertito dalla legge 135/2012

Esito del giudizio: dichiarazione di manifesta inammissibilità, con riferimento agli artt. 3, 39, 41 e 97 Cost. e al “principio dell'affidamento e della sicurezza giuridica”; dichiarazione di non fondatezza, con riferimento agli artt. 3, primo comma, lettera a), e 7 dello Statuto speciale e agli artt. 117 e 119 Cost.

Annotazioni:

La Regione autonoma Sardegna ha impugnato, tra l'altro, l'art. 5, comma 7, d.l. 95/2012 convertito dalla legge 135/2012, con riferimento agli artt. 3, primo comma, lettera a), e 7 legge costituzionale 3/1948 (Statuto speciale per la Sardegna), agli artt. 3, 39, 41, 97, 117 e 119 Cost., nonché al “principio dell'affidamento e della sicurezza giuridica”.

La disposizione impugnata fissa, a decorrere dal 1 ottobre 2012, il valore massimo dei buoni pasto attribuiti al personale, anche di qualifica dirigenziale, delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'ISTAT, che non può superare il valore nominale di 7 euro; dispone la cessazione dell'applicazione di eventuali disposizioni normative e contrattuali più favorevoli, a decorrere dalla medesima data e disciplina gli effetti sui contratti stipulati per l'approvvigionamento dei buoni pasto, che andranno adeguati. Si prevede, altresì, le modalità di utilizzo dei risparmi conseguenti, che costituiscono economie di bilancio per le amministrazioni dello Stato e concorrono per gli enti diversi al miglioramento dei saldi di bilancio e si sancisce il divieto di utilizzarli per incrementare i fondi per la contrattazione integrativa.

I motivi di impugnazione sono i seguenti:

a) Violazione della competenza legislativa regionale esclusiva statutaria in materia di “stato giuridico ed economico del personale”, prevista dall'art. 3, primo comma, lettera a), dello Statuto speciale, inerendo i buoni pasto, come forma di rimborso spese per i dipendenti, al complessivo trattamento retributivo del personale, nonché violazione della competenza legislativa regionale residuale ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 3/2001 (cd. clausola di maggior favore);



- b) in via subordinata, lesione della competenza legislativa regionale concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., non limitandosi la disposizione impugnata a dettare un principio fondamentale, ma prevedendo una norma di dettaglio, entrando nel merito della singola voce di spesa con previsioni estremamente puntuali, senza limitarsi a determinare un contenimento complessivo della spesa corrente;
- c) lesione del principio di autonomia finanziaria sancito dall'art. 7 dello Statuto speciale e dall'art. 119 Cost., in quanto lo Stato si sarebbe ingerito nell'allocazione delle risorse economiche dell'ente;
- d) violazione del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. e del principio di buon andamento della Pubblica Amministrazione di cui all'art. 97 Cost., con particolare riguardo alla disciplina degli effetti sui contratti di lavoro già stipulati, la quale interferirebbe sugli equilibri raggiunti dalla contrattazione collettiva regionale, che avrebbe già tenuto conto degli obiettivi di contenimento della spesa pubblica, calibrandoli in modo diverso sulle esigenze degli uffici e della corretta gestione dell'attività amministrativa, mediante la previsione di un tetto massimo al numero dei buoni pasto concedibili per mese;
- e) violazione del principio dell'autonomia contrattuale della Regione e dei suoi dipendenti di cui agli artt. 39 e 41 Cost., in quanto la norma censurata porrebbe nel nulla una disciplina contrattuale dei rapporti tra dipendenti e Amministrazione regionale; nonché violazione del "principio di affidamento e di sicurezza giuridica", in quanto tale disciplina è attualmente in essere e sulla sua stabilità i contraenti avrebbero fatto legittimo affidamento.

Il Presidente del Consiglio dei ministri sostiene la legittimità costituzionale della disposizione impugnata, affermando che la stessa disposizione, inerendo alla disciplina del pubblico impiego, sarebbe riconducibile alla materia dell'ordinamento civile riservata alla competenza legislativa esclusiva statale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost..

La Corte, con riferimento alle questioni relative agli artt. 3, 39, 41 e 97 Cost. e al "principio dell'affidamento e della sicurezza giuridica", dichiara l'inammissibilità delle stesse, non essendo le violazioni denunciate, riferite a parametri di legittimità diversi da quelli che sovrintendono al riparto di competenza legislativa, idonee a determinare un vulnus alle attribuzioni legislative costituzionali della Regione e non avendo la ricorrente fornito alcuna motivazione in ordine ai profili di una possibile ridondanza delle predette violazioni sul riparto di competenza (ex plurimis, sentenze n. 98 del 2007, n. 116 del 2006, n. 199 del 2012 e n. 20 del 2013).

Con riguardo agli artt. 3, primo comma, lettera a), e 7 dello Statuto speciale e agli artt. 117 e 119 Cost., la Corte dichiara la non fondatezza delle censure, escludendo le dedotte lesioni della competenza legislativa regionale e dell'autonomia finanziaria.

Preliminarmente, la Corte osserva che la disposizione di cui all'art. 24 bis del decreto legge 95/2012, che prevede l'applicazione del medesimo decreto legge alle regioni a statuto speciale e alle province autonome secondo le procedure previste dai rispettivi statuti speciali e dalle relative norme di attuazione (cd. clausola di salvaguardia), è



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 26 – 27 settembre 2013

A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini,
F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo giugno – settembre 2013

inoperante qualora si configuri una competenza legislativa dello Stato, a maggior ragione se esclusiva.

La Corte riconduce la disposizione impugnata alla competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, in quanto la disciplina dei buoni pasto riguarda una componente del trattamento economico spettante ai dipendenti pubblici, quale rimborso forfettario delle spese che il lavoratore, tenuto a prolungare la propria permanenza in servizio oltre una certa ora, deve affrontare per consumare il pranzo e rientra nella regolamentazione del contratto di lavoro di diritto privato che lega i dipendenti “privatizzati” all’ente di appartenenza (sent. n. 77 del 2011).



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 26 – 27 settembre 2013

A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini,
F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo giugno – settembre 2013

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

Sentenza: 16-23 luglio 2013, n. 227 (G.U. 31/13)

Materia: pubblico impiego

Tipo di giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: artt. 3 e 97 Cost.

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri (ric. n. 157/2012)

Resistente: Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia

Oggetto del ricorso: art. 54 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 9 agosto 2012, n. 16 (Interventi di razionalizzazione e riordino di enti, aziende e agenzie della Regione)

Esito del giudizio: illegittimità costituzionale della norma impugnata

Annotazioni: La Corte si pronuncia sul ricorso avverso l'art. 54 della legge regionale Friuli Venezia Giulia 16/2012 recante interventi di razionalizzazione e riordino di enti, aziende e agenzie della Regione, che aveva disposto il trasferimento all'Amministrazione regionale, previa verifica della sussistenza dei requisiti per accedere al ruolo regionale ed eventuale prova selettiva, del personale a tempo indeterminato della società Gestione Immobili Friuli-Venezia Giulia s.p.a. al momento della cessazione della gestione liquidatoria. Il Presidente del Consiglio dei Ministri ha infatti ritenuto che la disposizione violasse gli artt. 3, 97 e 117, terzo comma, Cost., nonché l'art. 4 dello Statuto speciale.

In primo luogo, la Corte rigetta l'eccezione di inammissibilità della domanda proposta dalla Regione per non avere il ricorrente attratto nell'ambito delle censure anche l'art. 52, c. 2, lett. d), della legge regionale 16/2012, che condiziona la liquidazione della società Gestione Immobili Friuli-Venezia Giulia alla tutela dei livelli occupazionali. Ritiene la Corte che tale previsione non è inestricabilmente collegata con l'impugnato art. 54, ma presenta un'autonoma portata dispositiva, consistente nella tendenziale conservazione del posto ai lavoratori dipendenti della Gestione Immobili Friuli-Venezia Giulia s.p.a. nella fase propedeutica alla sua messa in liquidazione mentre il trasferimento del medesimo personale alla Regione, che forma oggetto dell'impugnato art. 54, è destinato ad operare con decorrenza (successiva). Pertanto la previsione, peraltro di massima, della salvaguardia dei livelli occupazionali nel periodo antecedente alla data della liquidazione della società ben può sopravvivere, senza contraddizioni di sorta, alla richiesta caducazione della sola norma di cui all'impugnato art. 54.

Passando al merito della questione proposta, la Corte ribadisce, come da costante giurisprudenza costituzionale, l'indefettibilità del concorso pubblico per l'accesso ai ruoli pubblici, in ossequio al principio di uguaglianza e ai canoni di imparzialità e di buon andamento recati dagli artt. 3 e 97 Cost. Più volte la Corte ha infatti ritenuto ingiustificato il mancato ricorso a detta forma, generale e ordinaria, di reclutamento del personale della pubblica amministrazione in relazione a norme regionali di generale ed automatico reinquadramento del personale di enti di diritto privato nei ruoli pubblici (norme che, come quella in oggetto, non assicuravano il previo espletamento di alcuna procedura selettiva di tipo concorsuale). Il trasferimento da una società partecipata dalla Regione alla Regione o ad altro soggetto pubblico regionale si risolve in un privilegio



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 26 – 27 settembre 2013

A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini,
F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo giugno – settembre 2013

indebita per i soggetti beneficiari di un siffatto meccanismo, in violazione dell'art. 97 Cost. (richiama sentt. 62/2012, sentt. 310 e 299 del 2011, sent. 267/2010).

A nulla vale il richiamo di parte resistente all'art. 31 del d.lgs. 165/2001 in materia di pubblico impiego, che si riferisce esclusivamente al transito di funzioni e dipendenti da enti pubblici ad altri soggetti (anche privati) e non viceversa: infatti, il trasferimento automatico di personale ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. 165/2001 è stato riconosciuto solamente nei casi di passaggio di funzioni da un ente pubblico ad un altro e non già, come nella specie, da una società di diritto privato, ancorché in mano pubblica, all'amministrazione della Regione (sent. 226/2012). L'esigenza di risorse umane che nasce dall'assunzione di funzioni già affidate dalla Regione ad una società in house poi posta in liquidazione (come la Gestione Immobili Friuli-Venezia Giulia s.p.a.) non può, dunque, costituire valido motivo per disattendere il principio secondo cui «la natura comparativa e aperta della procedura è elemento essenziale del concorso pubblico, sicché deve escludersi la legittimità costituzionale di “procedure selettive riservate, che escludano o riducano irragionevolmente la possibilità di accesso dall'esterno”, violando il carattere pubblico del concorso (in tal senso, sentenze n. 293 del 2009 e n. 100 del 2010)» (sentenza n. 225 del 2010). Precisa la Corte come la deliberazione 1051/2010 della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, richiamata nella memoria della resistente, ha puntualmente circoscritto le ipotesi in cui i dipendenti delle società in house possano vantare un diritto alla riammissione nei ruoli della pubblica amministrazione, facendole coincidere con i soli casi di scioglimento delle predette società e di consecutiva riacquisizione, da parte delle strutture interne dell'ente territoriale, dei servizi pubblici precedentemente affidati all'esterno sempreché tali lavoratori fossero stati originariamente trasferiti o transitati dall'ente pubblico di pregressa appartenenza alle società partecipate o, comunque, da queste selezionati in conformità al principio sancito dall'art. 97 Cost.

Il diritto all'inserimento nell'organico dell'ente va, invece, escluso in capo ai dipendenti illo tempore assunti da società controllate senza il ricorso a procedure selettive pubbliche “equivalenti”. Nel caso di specie, precisa la Corte, nessuna evidenza di tali procedure è in alcun modo emersa nel giudizio, tanto che non sono state chiarite le concrete modalità d'ingresso di detto personale nella società regionale: infatti, «il previo superamento di una qualsiasi “selezione pubblica”, presso qualsiasi “ente pubblico”, è requisito troppo generico per autorizzare una successiva stabilizzazione senza concorso, perché esso non garantisce che la previa selezione avesse natura concorsuale e fosse riferita alla tipologia e al livello delle funzioni che il personale successivamente stabilizzato è chiamato a svolgere» (sent. 225/2010, che richiama le sentt. 293/2009 e 100/2010).

Quanto infine alla possibilità di derogare alla regola del pubblico concorso quando lo scostamento dalla stessa si presenti maggiormente funzionale al buon andamento dell'amministrazione e ricorrano straordinarie esigenze d'interesse pubblico (sent. 52/2011), è necessario “che la legge stabilisca preventivamente le condizioni per l'esercizio del potere di assunzione e subordini la costituzione del rapporto a tempo indeterminato all'accertamento di specifiche necessità funzionali dell'amministrazione, prevedendo procedure di verifica dell'attività svolta; il che presuppone che i soggetti da assumere abbiano maturato tale esperienza all'interno della pubblica amministrazione e non alle dipendenze di datori di lavoro esterni (sentenza n. 215 del 2009). Inoltre, la deroga dev'essere contenuta entro determinati limiti percentuali, in modo da non



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 26 – 27 settembre 2013

A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini,
F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo giugno – settembre 2013

precludere del tutto la possibilità di accesso della generalità dei cittadini ai suddetti posti pubblici (sentenza n. 108 del 2011)". Nel caso di specie, la Corte ritiene che non sia stata fornita prova della presenza degli elementi che consentono in via eccezionale la deroga alla regola del pubblico concorso e, ad ogni modo, il trasferimento automatico del personale della società regionale alle dipendenze dell'amministrazione regionale, risulta del tutto sproporzionato: la deroga alla regola del concorso, anche qualora giustificata in relazione ai canoni prima enunciati, dev'essere rigorosamente delimitata e non può risolversi in una indiscriminata e non previamente verificata immissione in ruolo di personale esterno attinto da bacini predeterminati. Le scarse ed incerte garanzie approntate dalla norma regionale impugnata (ricognizione dei requisiti per accedere ai ruoli dell'amministrazione regionale ed ipotetica prova selettiva) sono ritenute dalla Corte inidonee ad assicurare una seria verifica delle capacità professionali dei lavoratori reclutati dalla Regione all'esterno, configurando la norma impugnata quale illegittima per violazione della regola del pubblico concorso, in aperto contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost.



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 26 – 27 settembre 2013

A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini,
F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo giugno – settembre 2013

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

Sentenza: 23 luglio 2013, n. 229 (G.U. 31/13)

Materia: ordinamento degli uffici, tutela della concorrenza, coordinamento della finanza pubblica, enti locali, ordinamento civile

Tipo di giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: l'art. 4 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), agli artt. 3, comma 1, lettere a), b) e g), e 4, comma 1, lettere f) e g), 7 ed 8 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), agli artt. 14, lettere o) e p), 15 e 17 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, ed agli artt. 75, 117, secondo e terzo comma, 118, primo e secondo comma, e 136 Cost., in relazione all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione)

Ricorrenti: Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia (ric. n. 159 del 2012), Sardegna (n. 160 del 2012) e la Regione siciliana (n. 170 del 2012)

Resistente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto del ricorso: art. 4, commi 1, 2, 3, 3-sexies, 4, 5, 6, 7, 8, 8-bis, 9, 10, 11, 12, 13 e 14 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini)

Esito del giudizio:

la Corte dichiara:

1. non fondate le questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, dalla Regione Sardegna e dalla Regione siciliana nei confronti dei commi 1, 2, 3, 3-sexies, 8 dell'art. 4 del d.l. 95/2012, in riferimento all'art. 4 della l.c. 1/1963, agli artt. 3, comma 1, lettere a), b) e g), e 4, comma 1, lettere f) e g), 7 ed 8 della l.c. 3/1948, agli artt. 14, lettere o) e p), 15 e 17 del r.d.lgs. 455/1946, n. 455, ed agli artt. 75, 117, secondo e terzo comma, 118, primo e secondo comma, e 136 Cost., in relazione all'art. 10 della l.c. 3/2001;
2. non fondate le questioni di legittimità costituzionale, promossa dalla Regione Sardegna in riferimento agli artt. 5, 75, 114, 117, 118 e 136 Cost., nonché agli artt. 3 e 4 della l.c. 3/1948, nei confronti dei commi 1, 2, 3, 7 ed 8 dell'art. 4 del d.l. 95/2012;
3. non fondate le questioni di legittimità costituzionale del comma 7 dell'art. 4 del d.l. 95/2012, promosse dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, in relazione all'art. 4 della l.c. 1/1963 ed all'art. 117 Cost.;
4. non fondate le questioni di legittimità costituzionale dei commi 4, 5, 7, 9, 10, 11, 12 e 14 dell'art. 4 del d.l. 95/2012 promosse dalla Regione Sardegna, in riferimento agli artt. 3 e 4 della l.c. 3/1948.



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 26 – 27 settembre 2013

A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini,
F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo giugno – settembre 2013

Annotazioni:

Con sette distinti ricorsi, le Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia (n. 159 del 2012), Sardegna (n. 160 del 2012) e la Regione siciliana (n. 170 del 2012) nonché la Regioni Lazio, Veneto, Campania e Puglia hanno promosso questioni di legittimità costituzionale, in via principale, di numerose norme del d.l. 95/2012, e, tra queste, dell'art. 4 ed in specie di alcuni commi del medesimo articolo.

Le ricorrenti impugnano il citato art. 4 nella parte in cui: dispone lo scioglimento, entro il 31 dicembre 2013, delle società controllate direttamente o indirettamente dalle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), e quindi anche dalle Regioni e dagli enti locali, che, nel corso dell'anno 2011, abbiano conseguito un fatturato da prestazione di servizi a favore delle pubbliche amministrazioni stesse superiore al 90 per cento dell'intero fatturato (comma 1); prescrive, in alternativa, l'alienazione, mediante procedure di evidenza pubblica, delle relative partecipazioni entro il 30 giugno 2013 (comma 1), prevedendo, in caso di mancato adeguamento, il divieto di nuovi affidamenti diretti di servizi e del rinnovo degli affidamenti di cui le predette società siano titolari (comma 2); prevede che le predette disposizioni non si applichino, oltre che ad una serie di società specificamente individuate (commi 3 e 13), solo «qualora per le peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto, anche territoriale, di riferimento non sia possibile per l'amministrazione pubblica controllante un efficace e utile ricorso al mercato», sottoponendo, peraltro, gli esiti della predetta verifica all'Autorità garante della concorrenza e del mercato per l'acquisizione del parere vincolante, parere poi da comunicarsi alla Presidenza del Consiglio dei ministri (comma 3); sottopone al «previo parere favorevole» di un organo statale, e cioè del Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per l'acquisto di beni e servizi, l'approvazione degli eventuali piani «di ristrutturazione e razionalizzazione delle società controllate» che le Regioni abbiano predisposto entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto (comma 3-sexies); impone alle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. 165/2001, a decorrere dal 1° gennaio 2014, di acquisire sul mercato i beni e i servizi strumentali alla propria attività mediante le procedure concorrenziali previste dal decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante «Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE» (comma 7); condiziona, a decorrere dalla medesima data, la possibilità di affidamenti diretti a favore di società a capitale interamente pubblico alla circostanza che «il valore economico del servizio o dei beni oggetto dell'affidamento sia complessivamente pari o inferiore a 200.000 euro annui», nel rispetto dei requisiti richiesti dalla normativa e dalla giurisprudenza comunitaria per la gestione in house (comma 8).

Il medesimo art. 4 è inoltre censurato nella parte in cui detta disposizioni puntuali in ordine alla composizione ed al funzionamento dei consigli di amministrazione delle società controllate direttamente o indirettamente dalle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, d.lgs. 165/2001 e quindi anche dalle Regioni e dagli enti locali (commi 4 e 5); impone limitazioni in ordine all'assunzione di personale ed al relativo trattamento economico (commi 9, 10, 11 e 12); vieta, a pena di nullità, di inserire clausole arbitrali in sede di stipulazione di contratti di servizio ovvero di atti convenzionali comunque



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 26 – 27 settembre 2013

A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini,
F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo giugno – settembre 2013

denominati, intercorrenti tra società a totale partecipazione pubblica, diretta o indiretta, e amministrazioni statali e regionali (comma 14).

Le ricorrenti sostengono che una simile dettagliata disciplina, considerata nel suo complesso o anche solo con riguardo a specifici commi, impedendo o comunque condizionando la scelta delle Regioni in ordine alla forma giuridica da adottare per organizzare ed erogare i propri servizi, soprattutto con la previsione di una drastica riduzione delle ipotesi di ricorso all'affidamento in house, determinerebbe la violazione: della competenza legislativa regionale residuale in materia di organizzazione amministrativa regionale e degli enti pubblici regionali, nonché in materia di servizi pubblici locali; della potestà legislativa regionale primaria spettante, in materia di "ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione", alle Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia, Sardegna ed alla Regione siciliana (nonché in materia di "stato giuridico ed economico del personale", "ordinamento degli enti locali", "trasporti su linee automobilistiche e tranviarie" per la Regione Sardegna; in materia di "regime degli enti locali", "legislazione esclusiva ed esecuzione diretta in materia di circoscrizione, ordinamento e controllo" per la Regione siciliana); dell'autonomia regolamentare e delle competenze amministrative degli enti locali, nonché dell'autonomia amministrativa e finanziaria regionale. Le norme impugnate, inoltre, recherebbero vulnus anche alla competenza legislativa regionale concorrente in tema di coordinamento della finanza pubblica, non recando meri principi di coordinamento della finanza pubblica, ma disposizioni dettagliate ed autoapplicative (Regioni Friuli-Venezia Giulia e Sardegna).

La Regione Sardegna censura il citato art. 4 anche nella parte in cui, delineando una procedura ad hoc per le società che esercitano servizi pubblici locali in ordine alle quali sia precluso un utile ed efficace ricorso al mercato in ragione di peculiari caratteristiche, nonché riducendo la possibilità di affidamenti diretti dei medesimi servizi pubblici locali (commi 3 ed 8), con la più grave sanzione dello scioglimento o della privatizzazione delle società controllate direttamente o indirettamente dagli enti locali (comma 1), ed il divieto di nuovi affidamenti diretti di servizi e del rinnovo degli affidamenti in essere (comma 2), riprodurrebbe, di fatto, una disciplina già espunta dall'ordinamento, dapprima a seguito del referendum del 12-13 giugno 2011 e poi per effetto della sentenza della Corte n. 199 del 2012, in violazione degli artt. 75 e 136 Cost. e con conseguente lesione delle competenze costituzionali e statutarie delle Regioni nella materia dei servizi pubblici.

In tutti i giudizi si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, chiedendo che i ricorsi siano dichiarati inammissibili e/o rigettati.

In particolare, la difesa statale ha osservato che la disposizione censurata (l'art. 4), nella parte in cui prescrive lo scioglimento o la privatizzazione delle società a partecipazione pubblica, e quindi la riduzione del numero degli enti a partecipazione pubblica che erogano servizi strumentali alla pubblica amministrazione, rientrerebbe nel novero delle disposizioni che, in quanto finalizzate al contenimento ed alla razionalizzazione della spesa pubblica, costituiscono "principi di coordinamento in materia di finanza pubblica" ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.. Essa, ponendosi in linea di continuità con i precedenti interventi legislativi in materia di società pubbliche, risponderebbe, inoltre, all'esigenza di evitare distorsioni della concorrenza e del mercato e di assicurare la par condicio degli operatori. A suo avviso, la disciplina limitativa degli enti pubblici



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 26 – 27 settembre 2013

A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini,
F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo giugno – settembre 2013

strumentali non inciderebbe in materia di organizzazione amministrativa perché non sarebbe rivolta a regolare una forma di svolgimento dell'attività amministrativa, ma sarebbe riconducibile, da un lato, alla competenza legislativa esclusiva in materia di ordinamento civile, in quanto volta a definire i confini tra l'attività amministrativa e l'attività d'impresa, soggetta alle regole del mercato e, dall'altro, alla competenza legislativa esclusiva in materia di tutela della concorrenza, in quanto volta ad eliminare distorsioni della concorrenza stessa.

La difesa statale precisa, inoltre, che il comma 3 dell'art. 4 esclude dall'ambito di applicazione una serie di società tra le quali quelle che svolgono servizi di interesse generale, anche aventi rilevanza economica, categoria quest'ultima alla quale sarebbe possibile ricondurre i servizi pubblici locali. Con le richiamate disposizioni il legislatore avrebbe inteso fare riferimento solo alle c.d. società strumentali della pubblica amministrazione e cioè a quelle società che producono beni e servizi strumentali alle funzioni amministrative di cui è titolare l'ente pubblico per il perseguimento dei suoi fini istituzionali.

Le disposizioni contenute nei commi 1, 2 e 3 del citato art. 4 sarebbero riconducibili alla materia dell'ordinamento civile in quanto, inserendosi in un contesto normativo volto a razionalizzare l'assetto organizzativo delle pubbliche amministrazioni (in linea con l'art. 3, comma 27, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2008»), mirerebbero ad assicurare una distinzione sempre più incisiva tra attività amministrativa in forma privatistica (posta in essere da società che operano per una pubblica amministrazione) ed attività di impresa di enti pubblici, incidendo sul regime giuridico, delineato in termini necessariamente uniformi sul territorio nazionale, di quelle realtà societarie direttamente o indirettamente controllate dalla pubblica amministrazione. Esse mirerebbero altresì ad evitare che l'attività d'impresa degli enti pubblici possa essere svolta beneficiando dei privilegi dei quali un soggetto può godere in quanto pubblica amministrazione: conseguentemente sarebbero riconducibili anche alla materia di competenza legislativa esclusiva statale della tutela della concorrenza.

Quanto ai commi 7 ed 8 dell'art. 4, la difesa statale deduce che anch'essi sarebbero finalizzati ad evitare distorsioni della concorrenza e del mercato e costituirebbero disposizioni rientranti nella competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, mentre l'art. 4, comma 3-sexies, nella parte in cui prevede che le società controllate da tutte le pubbliche amministrazioni possono avere come oggetto sociale solo l'esercizio delle funzioni amministrative di cui all'art. 118 Cost. e dispone che esse rispondano ai requisiti della legislazione comunitaria in materia di in house providing, inciderebbe sia sulla materia dell' "ordinamento civile", in quanto delimita l'oggetto sociale ed impone che le predette società rispondano ai requisiti della legislazione comunitaria in tema di in house providing; sia sulla materia della "tutela della concorrenza", materie entrambe nelle quali lo Stato può dettare disposizioni vincolanti anche per gli enti locali, competendo sempre allo Stato anche verificare la corretta attuazione delle proprie disposizioni vincolanti in concreto.

In considerazione della sostanziale identità delle norme impugnate e dell'analogia delle censure proposte con i suddetti ricorsi, la Corte riunisce i relativi giudizi per decidere con un'unica pronuncia.



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 26 – 27 settembre 2013

A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini,
F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo giugno – settembre 2013

In via preliminare, la Corte evidenzia alcune modifiche legislative sopraggiunte alla proposizione dei ricorsi.

L'art. 34, comma 27, del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179 (Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, ha modificato l'impugnato comma 8 dell'art. 4 eliminando la soglia massima dei 200.000 euro di valore economico del servizio ai fini della possibilità di ricorrere all'affidamento in house dei servizi. Risultando però il contesto normativo, complessivamente censurato, sostanzialmente immutato, la questione si intende trasferita sul testo attualmente vigente del comma 8 dell'art. 4.

Analogo discorso per l'art. 1, comma 148, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2013) che ha modificato l'impugnato comma 10 del medesimo art. 4 del d.l. 95/2012, introducendo, in capo alle società pubbliche oggetto dell'art. 4, ulteriori vincoli in materia di rapporti di lavoro (contratti di collaborazione e conferimento di incarichi), estendendo alle medesime società i limiti imposti, in materia, dal d.lgs. 165/2001 alle pubbliche amministrazioni "controllanti". Non essendo neanche in questo caso mutato il contenuto precettivo della norma modificata, la questione, come proposta, si intende trasferita sul testo attualmente vigente del comma 10 dell'art. 4.

Procedendo all'esame del merito delle questioni proposte, limitatamente alle Regioni a statuto speciale, si rileva che i commi 1, 2, 3, 7 ed 8 dell'art. 4 del d.l. 95/2012 sono stati impugnati dalla Regione Sardegna.

La Regione Sardegna assume che la normativa impugnata (in specie i commi 1, 2, 3 ed 8) ha nuovamente innalzato una barriera nei confronti dell'affidamento in house dei servizi pubblici locali, reintroducendo una disciplina analoga, ed anzi ancor più restrittiva, già espunta dall'ordinamento, dapprima, a seguito del referendum del 12-13 giugno 2011 e, poi, per effetto della sentenza n. 199 del 2012, in violazione degli artt. 75 e 136 Cost., con conseguente lesione delle competenze costituzionali e statutarie delle Regioni nella materia dei servizi pubblici, nonché delle competenze regolamentari ed amministrative degli enti locali nella medesima materia.

La Corte ritiene le questioni non fondate.

L'ambito di applicazione di tali disposizioni è definito in negativo dai commi 3 e 13, i quali espressamente individuano una serie di società controllate dalle pubbliche amministrazioni sottratte al regime dettato dall'art. 4, fra le quali vi sono, in primo luogo, le società che svolgono servizi di interesse generale, anche aventi rilevanza economica. Posto che la definizione dei servizi di interesse generale trova nella normativa dell'Unione europea i suoi fondamenti, e che, alla luce di essa, tali servizi corrispondono ad attività (anche commerciali) orientate al bene della collettività e pertanto vincolate a specifici obblighi di servizio pubblico da parte delle autorità, tra le quali si annoverano, ad esempio, i trasporti, i servizi postali, le telecomunicazioni, è agevole desumere che i servizi pubblici locali rientrano fra i servizi di interesse generale.

Le censure muovono, perciò, da un presupposto interpretativo erroneo, che è quello dell'applicabilità delle norme qui in esame in riferimento ai servizi pubblici locali. Tale presupposto non solo è contraddetto espressamente dal citato comma 3, ma viene anche smentito da una lettura sistematica delle disposizioni dell'art. 4, le quali più volte



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 26 – 27 settembre 2013

A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini,
F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo giugno – settembre 2013

fanno riferimento a società controllate che svolgono servizi in favore delle pubbliche amministrazioni (già nel comma 1), che sono “strumentali” all’attività delle medesime (ad esempio, al comma 7).

Considerato che le disposizioni censurate hanno un ambito di applicazione diverso da quello delle disposizioni oggetto del referendum abrogativo del 12-13 giugno 2011 e della declaratoria di illegittimità costituzionale di cui alla sentenza n. 199 del 2012 e, dunque, non sono riproduttive né delle disposizioni abrogate con il referendum, né delle disposizioni dichiarate costituzionalmente illegittime con la citata sentenza n. 199 del 2012, non sussiste alcuna lesione né del giudicato costituzionale, né della volontà popolare espressa tramite il referendum.

I commi 1, 2, 3, secondo periodo, 3-sexies, 8, dell’art. 4 del d.l. 95/2012 sono stati impugnati dalle Regioni Friuli-Venezia Giulia, Sardegna e Sicilia.

L’art. 4 del d.l. 95/2012 è censurato nella parte in cui, impedendo o comunque condizionando la scelta delle Regioni in ordine alla forma giuridica da adottare per organizzare ed erogare i propri servizi, in specie con l’imposizione dello scioglimento o della privatizzazione delle società in house, nonché, comunque, con la previsione di una drastica riduzione delle ipotesi di ricorso all’affidamento in house, determinerebbe la violazione delle competenze legislative primarie in materia di “ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione” per la Regione Friuli-Venezia Giulia, la Regione Sardegna e la Regione siciliana; in materia di “stato giuridico ed economico del personale”, “ordinamento degli enti locali”, “trasporti su linee automobilistiche e tranviarie” per la Regione Sardegna; in materia di “regime degli enti locali”, “legislazione esclusiva ed esecuzione diretta in materia di circoscrizione, ordinamento e controllo” per la Regione siciliana.

La norma detta una disciplina puntuale delle società pubbliche strumentali, che si aggiunge ai numerosi interventi del legislatore statale sulle medesime società.

Fra tali interventi si colloca la disciplina restrittiva stabilita, dapprima, con il decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all’evasione fiscale), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248; e, poi, con la l. 244/2007.

In tali previsioni restrittive si è ravvisata la finalità di assicurare che le società pubbliche che svolgono servizi strumentali per le pubbliche amministrazioni non approfittino del vantaggio che ad esse deriva dal particolare rapporto con le predette pubbliche amministrazioni operando sul mercato, al fine di evitare distorsioni della concorrenza, ma concentrino il proprio operato esclusivamente nell’“attività amministrativa svolta in forma privatistica” per le medesime amministrazioni pubbliche.

La disciplina dettata dai commi 1 e 2 dell’art. 4 del d.l. 95/2012, tuttavia, lungi dal perseguire l’obiettivo di garantire che le società pubbliche che svolgono servizi strumentali per le pubbliche amministrazioni concentrino il proprio operato esclusivamente nell’“attività amministrativa svolta in forma privatistica” per le predette amministrazioni pubbliche e non operino sul mercato «beneficiando dei privilegi dei quali un soggetto può godere in quanto pubblica amministrazione» (sentenza n. 326 del 2008), colpisce proprio le società pubbliche che hanno realizzato tale obiettivo. Essa, infatti,



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 26 – 27 settembre 2013

A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini,
F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo giugno – settembre 2013

impone a tutte le amministrazioni, quindi anche a quelle regionali, di sciogliere o privatizzare proprio le società pubbliche strumentali che, nell'anno 2011, abbiano conseguito più del 90 per cento del proprio fatturato da prestazioni di servizi alla pubblica amministrazione controllante (comma 1), sanzionandole, in caso di mancato adeguamento agli obblighi di scioglimento o privatizzazione, con il divieto del rinnovo di affidamenti in essere e di nuovi affidamenti diretti in favore delle predette società (comma 2, cui si congiunge il comma 8).

Le predette norme (commi 1, 2, 3, secondo periodo, 3-sexies, 8) incidono, pertanto, sulla materia dell'organizzazione e funzionamento della Regione, affidata alla competenza legislativa regionale primaria delle Regioni ad autonomia speciale dai rispettivi statuti, tenuto conto che esse inibiscono in radice una delle possibili declinazioni dell'autonomia organizzativa regionale.

La Corte ritiene che quanto alle Regioni ad autonomia speciale deve dichiararsi la non fondatezza delle questioni proposte, posto che le disposizioni censurate non si applicano alle medesime, in virtù dell'operatività della clausola di salvaguardia di cui all'art. 24-bis.

I commi 4, 5, 7, 9, 10, 11 e 12 dell'art. 4 del d.l. 95/2012 sono stati impugnati dalla Regione Sardegna.

Le questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto i commi 4 e 5 dell'art. 4 del d.l. 95/2012 non sono fondate.

Tali commi sono impugnati nella parte in cui determinano il numero massimo dei componenti dei consigli di amministrazione delle società pubbliche di cui al comma 1 (comma 4) e delle società a totale partecipazione pubblica (comma 5), individuando anche le modalità di composizione dei predetti consigli e le funzioni dei componenti. Essi vanno ricondotti ad una materia diversa da quelle sopra individuate in relazione agli altri commi.

Una volta, infatti, che la Regione abbia esercitato la sua autonomia organizzativa, operando la scelta fra i vari moduli organizzativi possibili per lo svolgimento dei servizi strumentali alle proprie finalità istituzionali in favore dell'affidamento diretto a società pubbliche, essa ha anche accettato di rispettare lo speciale statuto che contraddistingue tali società, il quale, pur connotato da rilevanti profili di matrice pubblicistica, è comunque riconducibile, in termini generali, al modello societario privatistico che ha radice nel codice civile. La disciplina puntuale delle modalità di composizione dei consigli di amministrazione di tali società, nonché l'individuazione del numero e delle funzioni dei componenti deve, pertanto, essere ricondotta alla materia dell' "ordinamento civile", di competenza esclusiva del legislatore statale.

Secondo la Corte, le questioni promosse nei confronti dei commi 9, 10, 11 e 12 dell'art. 4 non sono fondate, in ragione di considerazioni analoghe a quelle svolte con riferimento ai commi 4 e 5.

I commi 9, 10, 11 e 12 dell'art. 4 stabiliscono, rispettivamente, che: alle società di cui al comma 1 si applicano le disposizioni limitative delle assunzioni previste per l'amministrazione controllante fino al 31 dicembre 2015 (comma 9); a decorrere dall'anno 2013, le società di cui al comma 1 possono avvalersi di personale a tempo determinato ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le rispettive finalità nell'anno 2009 (comma



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 26 – 27 settembre 2013

A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini,
F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo giugno – settembre 2013

10); a decorrere dal 1° gennaio 2013 e fino al 31 dicembre 2014, il trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti delle società di cui al comma 1, ivi compreso quello accessorio, non può superare quello ordinariamente spettante per l'anno 2011 (comma 11); in caso di violazione dei vincoli di spesa, gli amministratori esecutivi ed i dirigenti responsabili della società rispondono a titolo di danno erariale per le retribuzioni ed i compensi erogati in virtù dei contratti stipulati (comma 12).

Tali norme disciplinano aspetti rilevanti del regime speciale che contraddistingue le predette società pubbliche, inerenti al rapporto di lavoro dei dipendenti ed al loro trattamento economico, nonché alle forme di responsabilità degli amministratori e dirigenti. Esse – che peraltro perseguono evidentemente l'obiettivo del contenimento della spesa in ordine al comparto del personale, recando principi di coordinamento della finanza pubblica (sentenza n. 130 del 2012; sentenza n. 169 del 2007) – sono ricondotte, sulla base degli argomenti svolti con riferimento ai commi 4 e 5, alla materia dell' "ordinamento civile", di competenza esclusiva del legislatore statale. Da ciò consegue la non fondatezza delle censure.

Il comma 7 dell'art. 4 è stato impugnato dalla Regione Friuli Venezia Giulia.

Secondo la Corte, le censure di violazione dell'autonomia organizzativa regionale proposte nei confronti del comma 7 dell'art. 4 del d.l. 95/2012 non sono fondate.

Tale norma, disponendo che, dal 1° gennaio 2014, le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. 165/2001, nel rispetto dell'art. 2, comma 1, del d.lgs. 163/2006 «acquisiscono sul mercato i beni e servizi strumentali alla propria attività mediante le procedure concorrenziali previste dal citato decreto legislativo», obbedisce alla finalità, dichiarata dallo stesso legislatore, «di evitare distorsioni della concorrenza e del mercato e di assicurare la parità degli operatori sul territorio nazionale» e va quindi ricondotta alla materia della "tutela della concorrenza" di competenza esclusiva del legislatore statale.

Essa infatti, in primo luogo, stabilisce che le amministrazioni, anche regionali, decidono l'affidamento di servizi strumentali alla propria attività in modo che esso garantisca la qualità delle prestazioni e si svolga «nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza», nonché dei «principi di libera concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità», e di pubblicità con le modalità indicate nel presente codice (art. 2, comma 1, del d.lgs. 163/2006). Una volta che, nel rispetto dei predetti principi, l'amministrazione decida di acquisire detti servizi strumentali da soggetti operanti sul mercato, ivi comprese società pubbliche che svolgono attività d'impresa, la norma in esame impone loro di seguire le regole concorrenziali dell'affidamento mediante gara, secondo quanto stabilito dal predetto Codice dei contratti pubblici ed in armonia con la normativa dell'Unione europea.

Pertanto, la Corte ritiene anche le altre censure promosse nei confronti del comma 7, in riferimento agli artt. 118 e 119 Cost., non fondate.



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 26 – 27 settembre 2013

A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini,
F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo giugno – settembre 2013

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

Sentenza: 16 - 23 luglio 2013, n. 230 (G.U. 31/13)

Materia: Trasporto marittimo

Tipo di giudizio: Legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: Principio di leale collaborazione; art. 3, primo comma, lett. p), art. 4, primo comma, lettere f) e g), art. 6 e art. 53 Statuto speciale per la Sardegna

Ricorrente: Regione autonoma Sardegna (ricorso n. 160/2012)

Resistente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto del ricorso: Art. 6, comma 19, d.l. 95/2012 convertito, con mod., dalla legge 135/2012

Esito del giudizio: La Corte ha dichiarato:

- 1) inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 6, comma 19, primo periodo, d.l. 95/2012;
- 2) l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 19, secondo periodo, d.l. 95/2012;

Annotazioni:

La norma censurata prevede che «Le convenzioni, di cui all'art. 1, comma 5-bis, lettera f), del decreto-legge 5 agosto 2010, n. 125 (Misure urgenti per il settore dei trasporti e disposizioni in materia finanziaria), convertito con modificazioni dalla legge 1° ottobre 2010, n. 163, stipulate con i soggetti aggiudicatari dei compensi aziendali, si intendono approvate e producono effetti a far data dalla sottoscrizione. Ogni successiva modificazione ovvero integrazione delle suddette convenzioni è approvata con decreto del Ministro delle infrastrutture e trasporti di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentite le regioni interessate».

Tale disposizione, secondo la ricorrente, determinerebbe l'esclusione della Regione dal procedimento avente ad oggetto le convenzioni con i soggetti che gestiscono il servizio di trasporto marittimo fra la Sardegna e il continente. L'esclusione sarebbe totale nella parte in cui si prevede che tali convenzioni si intendano approvate e producano effetti a far data dalla sottoscrizione senza la partecipazione della Regione e sarebbe parziale nella parte in cui si prevede che le successive modificazioni o integrazioni siano approvate una volta che le regioni interessate siano state semplicemente «sentite», senza che di esse sia acquisita l'intesa.

Pertanto, la norma censurata, proprio in una materia di sicura spettanza regionale, escludendo la Regione dal procedimento approvativo delle convenzioni ad oggi sottoscritte e riducendola al ruolo di soggetto meramente udito nel successivo ed eventuale procedimento di integrazione e modificazione delle convenzioni stesse, violerebbe il principio di leale collaborazione.

Secondo la prospettazione della ricorrente, la disposizione impugnata si porrebbe altresì in contrasto con le seguenti disposizioni dello statuto speciale: a) l'art. 53, che impone la diretta partecipazione della Regione ai procedimenti che interessano i trasporti da e per il continente; b) l'art. 3, primo comma, lett. p), che riconosce alla Regione potestà legislativa esclusiva nella materia «turismo», in quanto è specifico interesse regionale



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 26 – 27 settembre 2013

A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini,
F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo giugno – settembre 2013

assicurare collegamenti efficienti ed economici tra le regioni e il continente, tali da alimentare l'industria turistica; c) l'art. 4, primo comma, lettere f) e g), che attribuisce alla Regione la competenza legislativa concorrente nelle materie «linee marittime ed aeree di cabotaggio fra i porti e gli scali della Regione» e «assunzione di pubblici servizi», sia in quanto lo stato dei collegamenti di cabotaggio è condizionato dai collegamenti da e per il continente, sia in quanto tali collegamenti sono servizi pubblici; d) l'art. 6, in relazione all'art. 3 e all'art. 1, comma 837, della legge 296/2006, perché impedisce alla Regione l'esercizio delle funzioni (sia legislative che amministrative) nella materia «continuità territoriale» che ad essa è stata trasferita da quest'ultima legge.

A giudizio della Corte la questione proposta è in parte inammissibile e in parte fondata.

La sentenza ricostruisce il quadro normativo di riferimento rilevante al fine della risoluzione della questione di costituzionalità sollevata.

A seguito della privatizzazione del Gruppo Tirrenia – originariamente partecipato al 100% da Fintecna s.p.a., a sua volta interamente controllata dal Ministero dell'economia e delle finanze che operava nel settore di cabotaggio marittimo offrendo servizi di collegamento con le isole maggiori e minori, attraverso Tirrenia di Navigazione s.p.a. e Siremar-Sicilia regionale marittima s.p.a, il 18 luglio 2012 si è proceduto alla sottoscrizione di una nuova convenzione tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e la Compagnia Italiana di Navigazione s.p.a. (C.I.N.), che aveva acquisito il ramo d'azienda di Tirrenia di Navigazione s.p.a.

Le modalità e le condizioni di svolgimento del servizio pubblico di collegamento marittimo esercitato da quest'ultima erano regolate dalla convenzione di pubblico servizio stipulata il 30 luglio 1991, successivamente modificata ed integrata con l'atto modificativo di convenzione del 22 giugno 1994 e con l'atto separato di convenzione del 13 dicembre 1995. Tale convenzione (di durata ventennale) è stata prorogata per legge sino al 31 dicembre 2009, con l'art. 26 del d.l. 207/2008, successivamente sino al 30 settembre 2010, con l'art. 19-ter del d.l. 135/2009, e, da ultimo, fino al completamento della procedura di privatizzazione, con l'art. 1, comma 5-bis, del d.l. 125/2010.

L'art. 19-ter del d.l. 35/2009 ha previsto, al comma 9, la stesura di uno schema di nuova convenzione con la Tirrenia di Navigazione s.p.a. (da approvare, entro il 31 dicembre 2009, con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, e, in fatto, approvata il 10 marzo 2010), costituente uno degli atti di gara per la privatizzazione della società, regolamentata dal medesimo articolo.

L'art. 1, comma 5-bis, del d.l. 125/2010, poi, sempre «al fine di assicurare il conseguimento degli obiettivi di privatizzazione di cui all'art. 19-ter del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166 [...] tenuto conto della intervenuta ammissione alla procedura di amministrazione straordinaria della Tirrenia di navigazione S.p.a.», alla lettera f), ha «fatto salvo» lo schema di convenzione in questione, ed ha, inoltre, individuato i soggetti legittimati a stipulare la relativa convenzione: il Ministero concedente e i soggetti che sarebbero risultati aggiudicatari dei compensi aziendali della predetta società.



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 26 – 27 settembre 2013

A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini,
F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo giugno – settembre 2013

Tanto premesso sul contesto normativo nel quale si innesta la disposizione impugnata, l'esame del ricorso è stato condotto separatamente per i due periodi di cui la norma è composta.

Quanto al primo periodo del comma 19 dell'art. 6 del d.l. 95/2012, il quale prevede che «le convenzioni, di cui all'articolo 1, comma 5-bis, lettera f), del decreto-legge 5 agosto 2010, n. 125, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° ottobre 2010, n. 163, stipulate con i soggetti aggiudicatari dei compendi aziendali, si intendono approvate e producono effetti a far data dalla sottoscrizione», il ricorso è stato giudicato inammissibile.

La Corte ha infatti osservato che la disposizione non introduce alcun elemento nuovo e ulteriore in ordine al contenuto delle convenzioni e alla individuazione dei soggetti coinvolti nel relativo iter formativo. Tali profili sono già oggetto di compiuta disciplina da parte dell'art. 1, comma 5-bis, lett. f), del d.l. 125/2010, il quale ha cristallizzato il contenuto degli schemi di convenzione, già costituenti atti di gara nella procedura di privatizzazione di Tirrenia di Navigazione s.p.a. e approvati con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

A fronte di tale disciplina, che ha già fissato integralmente il contenuto delle convenzioni, la disposizione in esame si limita a prevedere, al fine di assicurare certezza sulla definizione della procedura di privatizzazione, l'approvazione ope legis delle convenzioni stipulate con i soggetti aggiudicatari dei compendi aziendali a partire dal quale le stesse producono effetti.

E' pertanto evidente la natura meramente ricognitiva della disposizione in esame: essa nulla aggiunge al contenuto delle convenzioni, e cioè al profilo al quale attiene la lamentata lesione delle competenze regionali.

Ne deriva, come già chiarito in casi analoghi (sent. 346/2010 e 401/2007), il difetto, in capo alla ricorrente, di un diretto e attuale interesse a sostenere l'impugnazione proposta, e la conseguente inammissibilità di quest'ultima.

Quanto al secondo periodo del comma 19 dell'art. 6 del d.l. 95/2012, secondo cui «ogni successiva modificazione ovvero integrazione delle suddette convenzioni è approvata con decreto del Ministro delle infrastrutture e trasporti di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentite le regioni interessate», il ricorso è stato giudicato fondato.

La Corte ha preliminarmente chiarito che la materia in esame è ascrivibile in prevalenza alla «tutela della concorrenza», di competenza legislativa esclusiva dello Stato. Difatti, l'art. 19-ter del d.l. 135/2009 ha indicato espressamente la finalità perseguita dalla disciplina introdotta con tale norma, quella, cioè, di «adeguare l'ordinamento nazionale ai principi comunitari in materia di cabotaggio marittimo e di liberalizzazione delle relative rotte».

E' pur vero che nella giurisprudenza costituzionale «si è più volte affermato che, ai fini del giudizio di legittimità costituzionale, la qualificazione legislativa non vale ad attribuire alle norme una natura diversa da quelle ad esse propria, quale risulta dalla loro oggettiva sostanza» (ex multis, sent. 164/2012, 182/2011 e 247/2010), ma, posto che «per individuare la materia alla quale devono essere ascritte le disposizioni oggetto di censura, deve farsi riferimento all'oggetto ed alla disciplina delle medesime, tenendo conto della loro ratio e tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi, così da identificare



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 26 – 27 settembre 2013

A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini,
F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo giugno – settembre 2013

correttamente e compiutamente anche l'interesse tutelato (sent. 430, 196 e 165 del 2007)» (sent. 207/2010), in questo caso l'inquadramento nell'ambito della competenza statale in tema di «tutela della concorrenza» appare corretto.

Il concetto di concorrenza ha, infatti, un contenuto complesso in quanto ricomprende non solo l'insieme delle misure antitrust, ma anche azioni di liberalizzazione, che mirano ad assicurare e a promuovere la concorrenza “nel mercato” e “per il mercato”, secondo gli sviluppi ormai consolidati nell'ordinamento europeo e internazionale e più volte ribaditi dalla giurisprudenza costituzionale (sent. 270 e 45 del 2010, 160/2009, 430 e 401 del 2007). Come già chiarito in altre occasioni, vanno, dunque, ricondotte a tale materia le norme che perseguono «anche il fine di ottenere un equilibrio economico-finanziario della gestione e di assicurare all'utenza efficienza ed affidabilità del servizio» (sent. 142 e 29 del 2010, 246/2009, 335 e 51/2008), come, appunto, la disposizione in esame.

Non vale a contrastare tale inquadramento quanto dedotto dalla ricorrente in ordine alla sussistenza di una competenza amministrativa della Regione in materia di «continuità territoriale», ad essa trasferita dall'art. 1, comma 837, della legge n. 296/2006; trasferimento che comporterebbe l'analoga estensione della competenza legislativa regionale, ai sensi dell'art. 6 dello statuto speciale.

La Corte ha infatti rilevato che tale trasferimento è stato oggetto di una scelta del legislatore nazionale e che pertanto nulla impedisce che lo stesso legislatore possa, con successivo atto normativo, modificare tale assetto di attribuzioni di funzioni: ciò è avvenuto appunto con la norma impugnata.

Tanto premesso, il ricorso, nella parte riguardante il secondo periodo del comma impugnato, è stato, tuttavia, fondato quanto alla violazione del principio di leale collaborazione e dell'art. 53 dello statuto speciale.

Difatti, la determinazione delle modalità e delle condizioni di svolgimento del servizio di collegamento marittimo avente ad oggetto in particolare la Regione autonoma Sardegna è espressione di un potere, sì, statale, in quanto pertinente alla concorrenza, ma che tocca direttamente un interesse differenziato della Regione e che interferisce in misura rilevante sulle scelte rientranti nelle competenze della medesima, quali il turismo e l'industria alberghiera.

In presenza di una simile sovrapposizione di competenze, come evidenziato in altre sentenze, il legislatore statale avrebbe dovuto attribuire adeguato rilievo al principio di leale collaborazione, «le cui potenzialità precettive si manifestano compiutamente negli ambiti di intervento nei quali s'intrecciano interessi ed esigenze di diversa matrice» (sent. 33/2011). E l'applicazione di questo canone impone alla legge statale di predisporre adeguate modalità di coinvolgimento delle Regioni a salvaguardia delle loro competenze.

Tali modalità sono nella specie delineate dall'art. 53 dello statuto speciale, secondo il quale «la Regione è rappresentata nella elaborazione delle tariffe ferroviarie e della regolamentazione dei servizi nazionali di comunicazione e trasporti terrestri, marittimi ed aerei che possano direttamente interessarla». Esso richiede una reale e significativa partecipazione della Regione alla elaborazione delle tariffe e alla regolamentazione dei servizi nazionali di comunicazione con l'isola.

Siffatta partecipazione non è garantita dalla formula «sentite le regioni interessate» della norma censurata, che si limita ad imporre la mera acquisizione del parere, risultando,



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 26 – 27 settembre 2013

A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini,
F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo giugno – settembre 2013

invece, necessario un procedimento che assicuri un efficace coinvolgimento della Regione e che evoca, quindi, la figura dell'intesa fra i due enti.

E' stata, pertanto, dichiarata la illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 19, secondo periodo, del d.l. 95/2012, nella parte in cui non contiene, dopo le parole «sentite le regioni interessate», le parole «e d'intesa con la Regione Sardegna».



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 26 – 27 settembre 2013

A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini,
F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo giugno – settembre 2013

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

Sentenza: n. 233 del 16 - 23 luglio 2013 (G.U. 31/13)

Materia: Ambiente

Tipo di giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: art. 117, secondo co., lett. s) ed e), Cost.; artt. 8 e 9 n. 9 e n. 10 dello Statuto speciale T-AA.

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri (ric. n. 136/2012)

Resistente: Provincia autonoma di Trento

Oggetto del ricorso: Art. 1, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Trento 30/07/2012, n. 17 (Disposizioni in materia di servizi pubblici e modificazioni della legge provinciale 31 maggio 2012, n. 10, in materia di iniziative per la modernizzazione del settore pubblico provinciale e per la revisione della spesa pubblica)

Esito del giudizio: la Corte dichiara non fondata la questione

Annotazioni:

Lo Stato dubita della legittimità costituzionale dell'art. 1, co. 2, della l.p.17/2012 nella parte in cui, introducendo il co. 01 nell'art. 35 della l.p. 3/1999, n. 3 (Misure collegate con l'assestamento del bilancio per l'anno 1999), stabilisce che: «La Giunta provinciale, d'intesa con il Consiglio delle autonomie locali, definisce i modelli tariffari del ciclo idrico relativi all'acquedotto e alla fognatura, tenendo conto della qualità della risorsa idrica e del servizio fornito, della copertura dei costi d'investimento e di esercizio, del principio "chi inquina paga". Resta ferma la potestà tariffaria dei comuni in materia di servizio pubblico di acquedotto come esercitata alla data di entrata in vigore di questo comma». Ritiene che tale norma ecceda la competenza provinciale in tema di organizzazione, programmazione ed articolazione territoriale del servizio idrico integrato provinciale desunta dagli artt. 8 e 9 dello statuto speciale e sia invasiva delle competenze statali in materia di tutela dell'ambiente e della concorrenza.

Nel merito la questione è ritenuta non fondata.

La Corte infatti rileva che, sulla base della verifica delle attribuzioni statutarie e di attuazione statutaria della Provincia autonoma di Trento, la giurisprudenza costituzionale ha riconosciuto, fin dalla sentenza n. 412/1994, l'esistenza di una competenza provinciale in materia di organizzazione del servizio idrico, nell'esercizio della quale la Provincia ha delineato minuziosamente il quadro organizzatorio del servizio idrico integrato provinciale. Inoltre rileva che tale competenza non si limita alla sola organizzazione e programmazione del servizio, ma comprende anche l'individuazione dei criteri di determinazione delle tariffe ad esso inerenti, che costituiscono il "corrispettivo del predetto servizio".

Sul punto richiama più volte la propria sentenza n. 357/2010 nella quale, nello scrutinare la legittimità costituzionale di una norma provinciale che attribuiva alla Giunta la competenza a determinare i criteri per il rimborso della quota tariffaria riferita al servizio di depurazione non istituito, ha ritenuto infondate le censure proposte, affermando che «tali criteri non attengono a mere modalità organizzative ed amministrative, riservate, in quanto tali, alla competenza della Provincia, ma, proprio perché costituiscono criteri



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 26 – 27 settembre 2013

A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini,
F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo giugno – settembre 2013

generali – sono idonei ad incidere sul sistema dei corrispettivi del servizio idrico integrato», e rientrano pertanto nella competenza, «riservata dallo statuto di autonomia alla Provincia autonoma di Trento», «a regolare detto servizio» integralmente. Tale competenza «non è stata sostituita dalla competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza e di tutela dell'ambiente», a seguito della riforma del Titolo V della Parte II Cost., considerato che «la suddetta riforma, in forza del principio ricavabile dall'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, non restringe la sfera di autonomia già spettante alla Provincia autonoma».

La Corte rileva inoltre che nel decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 20 luglio 2012, che ha disposto, fra l'altro, l'attribuzione all'Autorità per l'energia elettrica ed il gas (AEEG) delle competenze relative alla determinazione dei criteri di definizione della tariffa relativa ai servizi idrici, all'art. 4 è stabilito che «Sono in ogni caso fatte salve le competenze delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano ai sensi dei rispettivi statuti speciali e delle relative norme di attuazione».

Infatti, già nella sua originale formulazione, l'art. 35, (adottato nell'esercizio della competenza provinciale in tema di disciplina del servizio idrico), attribuiva alla Giunta provinciale il potere di stabilire «i criteri, i parametri e i limiti per la determinazione e l'adeguamento delle tariffe per il servizio di fognatura, avendo riguardo ai costi di servizio e di investimento», nonché di fissare «i criteri e le modalità per la determinazione delle tariffe» per il servizio di depurazione delle acque: in attuazione di tale potere la predetta Giunta ha provveduto, con proprie delibere, a determinare i modelli tariffari, rispettivamente, del servizio pubblico di acquedotto e del servizio di fognatura.

In conclusione l'art. 1, co. 2, impugnato (che ha inserito il co. 01 all'art. 35), stabilendo che la Giunta provinciale deve definire i modelli tariffari del ciclo idrico relativi all'acquedotto e alla fognatura «tenendo conto della qualità della risorsa idrica e del servizio fornito, della copertura dei costi d'investimento e di esercizio, del principio "chi inquina paga"», secondo la Corte non ha fatto altro che adeguare i criteri di determinazione della tariffa a quanto stabilito sul punto dal legislatore statale nel decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), all'art. 154, nonché alla normativa dell'Unione europea (art. 9. direttiva n. 2000/60/CE).



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 26 – 27 settembre 2013

A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini,
F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo giugno – settembre 2013

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

Sentenza: 16 - 23 luglio 2013, n. 234 (G.U. 31/13)

Materia: ordinamento degli uffici, ordinamento civile e penale

Tipo di giudizio: principale

Limiti violati: artt. 5, 72, quarto comma, 76 e 77, Cost.

Ricorrente: Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia (ric. n. 179/2013)

Resistente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto del ricorso: artt.1, 2, comma 1, lettera a), 3, comma 1, con le relative tabelle allegate, del d.lgs. 7 settembre 2012, n. 155 (Nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148)

Esito del giudizio: la Corte ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale delle norme impugnate

Annotazioni:

La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha impugnato – in riferimento agli articoli 5, 72, quarto comma, 76 e 77, Cost. – gli articoli 1, 2, comma 1, lettera a), e 3 del d.lgs. 155/2012, che, in combinato con l'allegata tabella A e con gli allegati 1 e 2, hanno disposto la soppressione degli uffici giudiziari operanti nelle località di San Vito al Tagliamento, Tolmezzo, Cividale del Friuli e Palmanova, con conseguente concentrazione di tutti gli affari nel Tribunale ordinario di Udine, e non prevedendo il Tribunale ordinario di Tolmezzo tra quelli sede di ufficio di sorveglianza.

La ricorrente si duole innanzitutto della violazione degli artt. 76 e 77 Cost., richiamando i principi della sentenza Corte cost. n. 22/2012, dal momento che la delega legislativa sarebbe stata illegittimamente conferita dall'art. 1, comma 2, L. 148/2011 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari), in sede di conversione del decreto-legge 138/2011. Secondo la Regione, la legge di conversione - quale specifica procedura destinata alla conversione del decreto-legge - non può contenere disposizioni estranee allo stesso, come invece avvenuto nel caso di specie. Inoltre, l'art. 76 Cost., richiedendo che la delegazione provenga dalle Camere, pone una riserva di legge "formale" in materia di delega legislativa e, quindi, esclude che la delega possa essere data con atti aventi forza di legge.

La Regione deduce poi violazione dell'art. 72, quarto comma, Cost., che esclude la possibilità di utilizzare, per l'iter di approvazione della legge di delegazione, una procedura diversa da quella ordinaria, quale quella di conversione del decreto-legge.

Da ultimo, la Regione deduce violazione dell'art. 5 Cost., in quanto l'approvazione della delega in sede di conversione del decreto-legge, raggiunta dopo che era stata posta su tutto la questione di fiducia, contrasterebbe con l'autonomia ed il decentramento amministrativo, inteso in un senso ampio tale da non escludere l'amministrazione della giustizia.



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 26 – 27 settembre 2013

A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini,
F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo giugno – settembre 2013

Si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, eccedendo, in via preliminare, l'inammissibilità del ricorso, non estendendosi la competenza legislativa della Regione all'amministrazione della giustizia e non essendo ravvisabile alcuna ridondanza delle asserite violazioni sulle competenze regionali costituzionalmente riconosciute. Nel merito, l'Avvocatura ha anche rilevato l'infondatezza del ricorso, poiché la riduzione degli uffici giudiziari risponde all'esigenza di razionalizzare l'amministrazione della giustizia e quindi non è estranea all'oggetto e alle finalità del decreto-legge.

La Corte, in via preliminare, dichiara l'inammissibilità dell'intervento effettuato, oltre termine, dall'Unione degli ordini forensi della Sicilia e dal Consiglio dell'ordine degli avvocati di Nicosia. Rileva, inoltre, l'inammissibilità dell'intervento anche sotto il profilo dell'assenza di titolarità di potestà legislativa in capo agli intervenuti, titolarità necessaria per la partecipazione ai giudizi di costituzionalità delle leggi in via d'azione (Corte cost. n. 245/2012).

Nel merito, osserva la Corte che la Regione pone a fondamento della dedotta illegittimità del decreto legislativo vizi della disposizione di delega. La censura è ritenuta ammissibile, perché solo dopo l'effettivo esercizio del potere delegato, con l'adozione del d.lgs. n. 155/2012, si è in concreto radicato l'interesse a dedurre l'illegittimità della legge di delegazione.

Ciò posto con riguardo all'interesse a ricorrere, la Corte ha accolto la tesi della difesa erariale in punto di inammissibilità del ricorso, non riguardando le violazioni denunciate dalla ricorrente le competenze regionali e non ridondando su queste ultime.

Al riguardo, la Corte, dopo aver premesso che, nel ricorso regionale, non sono stati evocati parametri statutari, osserva che, il d.lgs. impugnato attiene alla potestà esclusiva dello Stato in tema di ordinamento degli organi dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera f, Cost.), nonché di giurisdizione e norme processuali, ordinamento civile e penale (art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.); in tema di ordinamento giudiziario, sussiste, inoltre, la riserva di legge statale, ai sensi dall'art. 108, primo comma, Cost.

Dal momento che, secondo «un consolidato indirizzo della giurisprudenza costituzionale le regioni sono legittimate a censurare, in via di impugnazione principale, leggi dello Stato esclusivamente per questioni attinenti al riparto delle rispettive competenze», essendosi «ammessa la deducibilità di altri parametri costituzionali soltanto ove la loro violazione comporti una compromissione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite» (sent. n. 216/2008), le Regioni non sono legittimate a far valere nei ricorsi in via principale gli ipotetici vizi nella formazione di una fonte primaria statale, se non «quando essi si risolvano in violazioni o menomazioni delle competenze» regionali (sent. n. 116/2006).

Nella specie, la Consulta giudica non ravvisabile alcuna ridondanza dei vizi denunciati sulle competenze regionali, atteso che la dedotta violazione di parametri diversi da quelli contenuti nel Titolo V della Costituzione non si risolve nella lesione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite, non essendo a ciò sufficiente il carattere di ente esponenziale proprio della Regione, e non avendo la ricorrente assolto l'onere di operare la «necessaria indicazione della specifica competenza regionale che ne risulterebbe offesa e delle ragioni di tale lesione» (sentenza n. 250 del 2009).



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 26 – 27 settembre 2013

A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini,
F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo giugno – settembre 2013

Poiché le doglianze investono solo la violazione delle disposizioni costituzionali sulla formazione delle leggi, e poiché la Corte reputa non sufficiente il richiamo all'art. 5 Cost. per sostanziare la invocata ridondanza sul riparto di competenze, la questione è dichiarata inammissibile.



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 26 – 27 settembre 2013

A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini,
F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo giugno – settembre 2013

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

Sentenza: n. 236 del 24 luglio 2013 (G.U. 31/13)

Materia: ordinamento degli uffici, coordinamento della finanza pubblica, enti locali

Tipo di giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: artt. 4 e 54 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), artt. 3, comma 1, lettere a), b) e q), e 7 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna)

Ricorrente: Friuli-Venezia Giulia e Sardegna (ric. nn. numeri 159 e 160 del 2012)

Resistente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto del ricorso: art. 9, commi 1, 2, 3, 4, 5 e 6, d.l. 95/2012 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), conv., con mod., dalla legge 7 agosto 2012, n. 135

Esito del giudizio: la Corte dichiara:

- 1) non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 9, commi 1, 2, 3, 5 e 6, del d.l. 95/2012, in riferimento agli articoli 4 e 54 della l.c. 1/1963, dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia;
- 2) non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 9, commi 1, 2 e 3, del d.l. 95/2012, in riferimento agli articoli 3 e 7 della l.c. 3/1948, dalla Regione autonoma Sardegna

Annotazioni:

Le Regioni Friuli-Venezia Giulia e Sardegna (e le Regioni Lazio e Veneto) hanno sollevato questione di legittimità costituzionale, tra gli altri, dell'art. 9, commi 1, 1-bis, 2, 3, 4, 5 e 6 del d.l. 95/2012, in riferimento agli articoli 3, 97, 117, commi secondo, terzo, quarto e sesto, 118, 119 e 123 Cost.

In particolare, il comma 1 dell'art. 9 del d.l. 95/2012, prevede che «Regioni, Province e Comuni sopprimono o accorpano o, in ogni caso, assicurano, la riduzione dei relativi oneri finanziari in misura non inferiore al 20%, enti, agenzie e organismi comunque denominati. [...] che esercitano, alla data di entrata in vigore del decreto, anche in via strumentale, funzioni fondamentali di cui all'art. 117, secondo comma, lett. p) Cost., o funzioni amministrative spettanti a Comuni, Province e Città metropolitane ai sensi dell'art. 118 della Costituzione».

Nei successivi commi, il legislatore ha previsto un'apposita procedura articolata in tre passaggi: a) ricognizione, entro tre mesi dall'entrata in vigore del decreto, di tutti gli «enti, agenzie e organismi» che esercitano funzioni fondamentali o, in ogni caso, di tipo amministrativo degli enti locali (comma 2); b) definizione, mediante intesa da adottarsi in sede di Conferenza Unificata, dei «criteri e della tempistica» per l'attuazione della norma (comma 3); c) soppressione ope legis di tutti gli enti, agenzie e organismi, con conseguente nullità di tutti gli atti successivamente adottati, qualora le Regioni, le Province e i Comuni, decorsi nove mesi dalla data di entrata in vigore del decreto, non abbiano concretamente dato attuazione al precetto normativo (comma 4).



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 26 – 27 settembre 2013

A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini,
F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo giugno – settembre 2013

Il comma 5 impone alle Regioni di adeguarsi ai principi di cui al comma I, relativamente agli enti, alle agenzie ed agli organismi comunque denominati e di qualsiasi natura che svolgano ai sensi dell'art. 118 Cost. funzioni amministrative conferite alle medesime Regioni

Il comma 6, infine, vieta agli Enti locali di istituire enti, agenzie o organismi che esercitino una o più funzioni fondamentali e funzioni amministrative loro conferite ai sensi dell'art. 118 Cost..

Per tutte le ricorrenti il punto centrale del dubbio di costituzionalità è costituito, in sintesi, dalla asserita lesione della loro potestà legislativa in materia di «organizzazione regionale» di cui all'art. 117, comma quarto, Cost., dalla violazione dell'autonomia finanziaria degli enti locali di cui all'art. 119 Cost. e dalla assenza di titoli di legittimazione dello Stato ad adottare la disciplina in esame.

Si riassumono di seguito le censure delle regioni a statuto speciale.

La Regione Friuli Venezia Giulia: ha impugnato, tra gli altri, l'art. 9, commi 1, 2, 3 e 4, del d.l. 95/2012, per violazione degli artt. 4 e 54 della l.c. 1/1963, nonché degli artt. 3, 97 e 117, comma quarto, Cost..

Preliminarmente, la Regione evidenzia che l'impugnazione dell'art. 9 avviene in subordine, per l'ipotesi che esso risulti applicabile alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia. Infatti, secondo la ricorrente, la norma impugnata non sarebbe destinata a vincolarla, per il disposto della clausola di salvaguardia di cui all'art. 24-bis del d.l. 95/2012, secondo la quale «fermo restando il contributo delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano all'azione di risanamento così come determinata dagli articoli 15 e 16, comma 3, le disposizioni del presente decreto si applicano alle predette regioni e province autonome secondo le procedure previste dai rispettivi statuti speciali e dalle relative norme di attuazione, anche con riferimento agli enti locali delle autonomie speciali che esercitano le funzioni in materia di finanza locale, agli enti ed organismi strumentali dei predetti enti territoriali e agli altri enti o organismi ad ordinamento regionale o provinciale».

Pertanto non sarebbero vincolanti per la Regione tutte le disposizioni che non contengono una specifica affermazione circa la loro applicabilità alle autonomie speciali.

La ricorrente, tuttavia, nel caso la Corte ritenga applicabile l'art. 9 in esame anche alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, censura la norma per violazione degli artt. 117 e 118 Cost..

La disposizione impugnata avrebbe, secondo la ricorrente, contenuto prettamente organizzativo e violerebbe la competenza primaria regionale di cui all'art. 4, numero I, st., in materia di ordinamento degli Uffici e degli Enti dipendenti dalla Regione (oltre che la competenza residuale in materia riconosciuta a tutte le Regioni).

La parte della norma che si riferisce agli enti locali, violerebbe sia la competenza legislativa primaria della Regione in materia di ordinamento degli enti locali prevista dall'art. 4, numero I-bis, st., sia la competenza regionale in materia di finanza locale prevista dall'art. 54 st. e dalle norme di attuazione di cui all'art. 9 del decreto legislativo 2 gennaio 1997, n. 9 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per la regione Friuli-Venezia Giulia in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni).



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 26 – 27 settembre 2013

A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini,
F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo giugno – settembre 2013

La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia sottolinea, inoltre, che la legge 13 dicembre 2010, n. 220, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2011)», in attuazione di un accordo stipulato tra Regione e Stato, ha stabilito le modalità con cui la medesima Regione concorre agli obiettivi di finanza pubblica e, soprattutto, ha stabilito chiaramente che lo Stato non può dettare norme di coordinamento finanziario in relazione agli enti locali del Friuli-Venezia Giulia i cui costi, del resto, sono a carico della Regione.

La ricorrente evidenzia che la citata legge 220/2010 si è basata su un accordo e non può essere unilateralmente derogata dal legislatore statale, pena la violazione del principio pattizio che domina i rapporti finanziari tra Stato e Regioni speciali.

Risulterebbe, infine, violata anche la stessa autonomia organizzativa degli enti locali, garantita dall'art. 114, comma secondo, Cost., nonché dall'art. 117, comma sesto (secondo periodo), Cost., in tema, rispettivamente, di autonomia statutaria e regolamentare.

Le disposizioni sopra riportate sarebbero, poi, costituzionalmente illegittime per ulteriori ragioni. In primo luogo, sarebbe illegittimo il vincolo posto dal comma I a Regioni, Province e Comuni teso a sopprimere o accorpare gli «enti, agenzie e organismi comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica», o a ridurre almeno nella misura del 20% gli oneri finanziari relativi ad essi.

Ma anche ove, in denegata ipotesi, tale principio fosse in sé e per sé legittimo come principio di coordinamento della finanza pubblica, sarebbero comunque illegittime le norme dettagliate che lo accompagnano (sentenze 297 del 2009 e n. 159 del 2008).

Si tratterebbe di un intervento non consentito rispetto all'autonomia organizzativa della ricorrente Regione (anche in relazione alla propria potestà primaria in materia di enti locali e dei propri compiti in materia di finanza locale) e degli stessi enti locali.

Si tratterebbe inoltre di una norma del tutto irragionevole, in quanto la «soppressione», con norma generale, di strutture non precisamente individuate, e la dichiarazione di nullità di atti anche essi non precisamente individuati, determina una situazione di incertezza giuridica con riferimento sia al personale che alle funzioni, mentre la transizione delle competenze a organi e strutture non individuati ne comprometterebbe l'esercizio.

Alla ricorrente sembra, dunque, evidente la violazione del principio di ragionevolezza e di buon andamento di cui all'art. 97 Cost..

La Regione sarebbe legittimata ad invocare i principi di ragionevolezza e buon andamento, perché le norme che li violano inciderebbero su materie regionali (sentenze n. 80 e n. 22 del 2012), anzi condizionerebbero la stessa organizzazione della Regione e degli enti locali della Regione.

La ricorrente impugna per gli stessi motivi anche il comma 5 dell'art. 9 evidenziando l'oscurità della norma che, peraltro, si porrebbe in contraddizione con il comma 4, rendendo il complesso normativo ulteriormente incerto, con nuova violazione dei parametri già esposti a proposito del comma 4.

Da ultimo, la Regione impugna il comma 6 dell'art. 9 nella parte in cui fa «divieto agli enti locali di istituire enti, agenzie e organismi comunque denominati e di qualsiasi natura



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 26 – 27 settembre 2013

A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini,
F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo giugno – settembre 2013

giuridica, che esercitino una o più funzioni fondamentali e funzioni amministrative loro conferite ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione».

Poiché gli enti locali non hanno altre funzioni che quelle fondamentali e le altre ad essi conferite, la norma si traduce, in tesi, in un divieto assoluto per essi di istituire «enti, agenzie e organismi comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica». Una simile disposizione – nella sua estensione indiscriminata – violerebbe il principio di ragionevolezza e di proporzionalità, non essendovi rapporto alcuno con i presunti vantaggi per la finanza pubblica, la cui portata del resto non è neppure enunciata.

Vi sarebbe, infine, l'evidente violazione della potestà legislativa regionale in materia di ordinamento degli enti locali e di finanza locale, nonché dell'autonomia stessa degli enti locali interessati, come protetta dagli artt. 114 e 117 Cost., sopra indicati.

Si costituisce il Presidente del Consiglio dei ministri, concludendo nel senso dell'infondatezza delle questioni sollevate dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

La difesa statale rileva che le norme censurate sono volte ad assicurare il coordinamento ed il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, il contenimento della spesa ed il migliore svolgimento delle funzioni amministrative e dispongono che Regioni, Province e Comuni assicurino la riduzione degli oneri finanziari relativi ad enti, agenzie ed organismi che esercitino funzioni spettanti agli enti territoriali. Le stesse, pertanto, rientrerebbero nella copertura statutale del coordinamento della finanza pubblica.

Inoltre, il legislatore statale avrebbe anche previsto un ampio coinvolgimento degli enti territoriali interessati. Si prevede, infatti, che la ricognizione di qualsivoglia ente avvenga in sede di accordo sancito nell'ambito della Conferenza unificata e che, quindi, nella stessa sede, si provveda, mediante intesa, alla individuazione dei criteri e della tempistica per l'attuazione di quanto previsto dall'articolo e alla definizione delle modalità di monitoraggio.

Per quanto riguarda le censure mosse ai profili sanzionatori in caso di mancata attuazione del disposto di cui al comma 1, l'Avvocatura dello Stato rileva che, anche in questo caso, gli strumenti previsti dal legislatore costituiscono principi di coordinamento della finanza pubblica e rientrano nella competenza legislativa concorrente dello Stato, ai sensi dell'art. 117, comma terzo, Cost..

Infine, quanto al comma 6, che contiene il divieto agli enti locali di istituire enti, agenzie ed organismi comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica, i rilievi della regione non dovrebbero essere accolti, atteso che anche per essi varrebbe la riconducibilità ai principi di coordinamento della finanza pubblica.

La Regione Sardegna ha impugnato, tra gli altri, l'art. 9, commi 1, 2, 3, e 4, del d.l. 95/2012, per violazione degli artt. 3, comma 1, lettere a), b) e q), e 7 della l.c. 3/1948, nonché degli artt. 3, 117, comma terzo, e 119 Cost..

La Regione evidenzia che la norma impugnata regola nel dettaglio l'organizzazione amministrativa degli enti territoriali, imponendo alle Regioni e agli enti locali non solo una quota di risparmio di gestione delle funzioni amministrative così esercitate, ma obbligando all'accorpamento o alla soppressione di enti e organizzazioni, senza considerare che la Regione, nell'esercizio della propria competenza legislativa esclusiva nelle materie «ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione»,



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 26 – 27 settembre 2013

A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini,
F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo giugno – settembre 2013

«ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni» e «biblioteche e musei di enti locali» (art. 3, comma 1, lettere a, b e q, st.), potrebbe conseguire il medesimo risultato di contenimento della spesa pubblica utilizzando le forme di gestione delle funzioni pubbliche ritenute più idonee allo scopo.

Per tale motivo la disposizione menzionata violerebbe le norme statutarie indicate, e, nello stesso tempo, anche l'art. 117, comma terzo, Cost., nella misura in cui detta norma per il coordinamento della finanza pubblica che travalicano i «principi fondamentali» della materia.

L'imposizione, ai fini del contenimento degli oneri della finanza pubblica, di obblighi che si ripercuotono direttamente sull'organizzazione degli enti locali fa sì che sia lesa anche l'autonomia finanziaria della Regione, di cui all'art. 7 st. e all'art. 119 Cost., che tale autonomia tutelano.

Né si potrebbe dire, ovviamente, che con l'articolo censurato il legislatore statale abbia inteso esercitare la propria potestà esclusiva in materia di «funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane», di cui all'art. 117, comma secondo, lettera p), Cost., per la semplice ragione che tale competenza generale non può certo prevalere (secondo i comuni principi di risoluzione delle antinomie) su quella speciale dettata, in materia, dall'art. 3, comma 1, lettere a) e b), st., che affida alla competenza esclusiva della Regione autonoma Sardegna le materie «ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione e stato giuridico ed economico del personale» e «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni».

Senza considerare, inoltre, che l'art. 117, comma secondo, lettera p), Cost., «concerne l'istituzione e la regolazione delle funzioni amministrative, il procedimento da seguire, gli interessi pubblici da perseguire, mentre la disposizione censurata agisce sul versante dell'organizzazione degli enti al fine di conseguire un ipotetico vantaggio di finanza pubblica».

Per quest'ultimo profilo, poi, sarebbe violato anche il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., in relazione all'art. 3, comma 1, lettere a), b) e q), dello statuto speciale di autonomia, in quanto il divieto per gli enti locali di istituire enti strumentali impedisce che Province e Comuni, anche in ossequio alla normativa regionale, possano esercitare le proprie funzioni in regime di intercomunalità, istituendo un apposito ente associativo, anche qualora tale modello organizzativo comporti significative economie di scala.

Si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato concludendo nel senso dell'infondatezza delle questioni sollevate dalla Regione autonoma Sardegna.

La difesa statale rileva che attraverso le misure introdotte dall'articolo impugnato il legislatore ha inteso assicurare, come si legge al comma primo dell'art. 9, «il coordinamento e il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, il contenimento della spesa e il migliore svolgimento delle funzioni amministrative». La norma segue le previsioni restrittive del patto di stabilità interno di cui all'art. 14 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2012, n. 122, il cui comma 32, recante il divieto di costituire società per i comuni con una densità



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 26 – 27 settembre 2013

A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini,
F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo giugno – settembre 2013

abitativa inferiore a determinati parametri è espressamente richiamato al comma 7 dell'art. 9 in esame.

Sarebbe pertanto riduttiva e, comunque, infondata, l'impostazione interpretativa che della norma in esame ha dato la ricorrente, omettendo di misurarne la legittimità nel più ampio contesto degli interventi legislativi miranti alla realizzazione del medesimo obiettivo del rispetto dei vincoli posti dal patto di stabilità.

Nel merito, la Corte ritiene che le questioni sollevate dalle Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna non siano fondate.

La clausola di salvaguardia prevista dall'art. 24-bis, d.l. 95/2012, rimette l'applicazione delle norme introdotte dal decreto alle procedure previste dagli statuti speciali e dalle relative norme di attuazione.

Tale clausola è stata introdotta, in sede di conversione, alla fine del testo del d.l. 95/2012, proprio per garantire che il contributo delle Regioni a statuto speciale all'azione di risanamento venga realizzato rispettando i rapporti e i vincoli che gli statuti speciali stabiliscono tra livello nazionale e Regioni a statuto speciale. Essa dunque non costituisce una mera formula di stile, priva di significato normativo, ma ha la «precisa funzione di rendere applicabile il decreto agli enti ad autonomia differenziata solo a condizione che siano "rispettati" gli statuti speciali» (sentenza n. 241 del 2012) ed i particolari percorsi procedurali ivi previsti per la modificazione delle norme di attuazione degli statuti medesimi.

Le norme dell'art. 9 del d.l. 95/2012, dunque, non sono immediatamente applicabili alle Regioni ad autonomia speciale, ma richiedono il recepimento tramite le apposite procedure prescritte dalla normativa statutaria e di attuazione statutaria.



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 26 – 27 settembre 2013

A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini,
F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo giugno – settembre 2013

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

Sentenza: n. 238 del 17-24 luglio 2013 (G.U. 31/13)

Materia: Ambiente

Tipo di giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: art. 117, co. secondo, lett. m) ed s), Cost.; art. 2 Statuto speciale della regione Valle d'Aosta; artt. 146 e 167 d.lgs. 42/2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'art. 10 della legge 6 luglio 2002, n. 13).

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri (ric. n. 177/2012)

Resistente: Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste

Oggetto del ricorso: artt. 3, 9 e 10 della l.r. Valle d'Aosta 27/2012 (Modificazioni alla legge regionale 27 maggio 1994, n. 18 (Deleghe ai Comuni della Valle d'Aosta di funzioni amministrative in materia di tutela del paesaggio), e ad altre disposizioni in materia di tutela del paesaggio).

Esito del giudizio: la Corte ha dichiarato:

- 1) l'illegittimità costituzionale dell'art.3 nella parte in cui, sostituendo l'art. 4, co. 1, della l.r. 18/1994, inserisce le lettere g), h), k), q) ed r);
- 2) l'illegittimità costituzionale dell'art. 9 nella parte in cui inserisce l'articolo 11-bis nella l.r.18/1994, limitatamente all'aggettivo «vincolanti» presente nel comma 2;
- 3) l'illegittimità costituzionale dell'art. 10 nella parte in cui inserisce l'articolo 11-ter nella l.r.18/1994, limitatamente ai progetti relativi agli interventi di cui alle lettere g), h), k), q) ed r) dell'art. 4, co. 1, della l.r. 18/1994.

Annotazioni:

La Corte decide sul ricorso proposto dal Presidente del Consiglio dei ministri, per la dichiarazione di legittimità costituzionale degli art. 3, 9 e 10 della l.r. 27/2012 recante «Modificazioni alla legge regionale 27 maggio 1994, n. 18 (Deleghe ai Comuni della Valle d'Aosta di funzioni amministrative in materia di tutela del paesaggio), e ad altre disposizioni in materia di tutela del paesaggio», che secondo il ricorrente sono in contrasto con l'art. 117, secondo co., lett. m) ed s), Cost., con gli artt. 146 e 167 del d.lgs. 42/2004, e con l'art. 2 dello Statuto speciale della regione VdA.

In particolare l'art. 3 della l.r. impugnata è ritenuto illegittimo nella parte in cui, nel sostituire l'art. 4 della l.r. 18/1994 con l'introduzione del co. 1, lett. g), h), k), q) ed r), prevede l'esenzione dall'obbligo del rilascio di autorizzazione paesaggistica per una serie di interventi che la normativa statale, invece, subordina a tale autorizzazione (art. 146 d.lgs. 42/2004) o ad autorizzazione paesaggistica semplificata (d.P.R. 139/2010).

L'art. 10 della l.r. impugnata è ritenuto in contrasto con la normativa statale in materia di paesaggio, nonché con gli standard minimi di tutela del paesaggio – valevoli su tutto il territorio nazionale e riconducibili alle norme fondamentali di riforma economico-sociale, che la Regione VdA è tenuta a rispettare, ai sensi dell'art. 2 Statuto – in quanto, introducendo l'art. 11-ter della l.r. 18/1994, che delega alla Giunta regionale la possibilità di stabilire «limiti qualitativi e quantitativi ai fini della tutela del paesaggio, di



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 26 – 27 settembre 2013

A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini,
F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo giugno – settembre 2013

ammissibilità dei progetti relativi agli interventi di cui all'articolo 3», determina una restrizione dell'ambito di tutela prevista dal legislatore statale.

In ultimo, l'art. 9 della l.r. impugnata, è ritenuto illegittimo poiché, nell'introdurre nella l.r. 18/1994 l'art. 11-bis, che prevede che la Commissione regionale per il paesaggio possa esprimere pareri vincolanti in merito alle istanze relative alla conversione delle demolizioni in indennità o sanzioni pecuniarie, privilegia i provvedimenti sanzionatori pecuniari rispetto a quelli demolitori, in violazione dell'art. 117, secondo co., lett. m) ed s), Cost.. Tale disposizione sarebbe in contrasto con il principio fondamentale di cui all'art. 167 del d.lgs. 42/2004, (secondo il quale, in caso di violazione degli obblighi imposti dalla normativa statale in materia di paesaggio, «il trasgressore è sempre tenuto alla rimessione in pristino a proprie spese») e pertanto lesivo degli standard minimi di tutela del paesaggio valevoli su tutto il territorio nazionale, da considerarsi norme fondamentali di riforma economico-sociale, che, secondo il dettato dell'art. 2 dello Statuto di autonomia, la Regione autonoma Valle d'Aosta è tenuta a rispettare nell'esercizio della sua potestà legislativa primaria.

Nel merito le questioni sono ritenute fondate.

In via preliminare la Corte richiama le proprie precedenti sentenze (nn. 207 e 66 del 2012; nn. 226 e 164 del 2009, n. 232/2008 e n. 51/2006) con le quali ha esaminato la problematica dei rapporti tra lo Stato e le Regioni a Statuto speciale – anche con specifico riferimento alla Regione VdA – relativamente al riparto di competenze in materia di tutela paesaggistica, e ha dichiarato costituzionalmente illegittime norme regionali che si ponevano in contrasto con disposizioni previste dal codice dei beni culturali e del paesaggio, qualificate norme di grande riforma economico-sociale. Al riguardo ribadisce che il legislatore statale, con l'emanazione di tali norme, conserva il potere – anche relativamente al titolo competenziale legislativo nella materia “tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali”, di cui all'art. 117, secondo co., lettera s), Cost., comprensiva sia della tutela del paesaggio che della tutela dei beni ambientali o culturali – di vincolare la potestà legislativa primaria delle Regioni a statuto speciale, così che le norme qualificabili come «riforme economico-sociali» si impongono al legislatore regionale. In particolare, per quanto concerne la Regione VdA, esse si impongono ai sensi di quanto prevede l'art. 2 dello statuto speciale, che limita l'esercizio del potere legislativo primario della Regione nella materia del «paesaggio» al rispetto delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali dello Stato.

Esaminando nello specifico le norme impugnate la Corte evidenzia la connessione esistente tra l'art. 3 e l'art 10 e tratta congiuntamente le questioni ad essi relative.

L'art. 3 della l.r. impugnata – che sostituisce l'art. 4 della l.r. 18/1998, introduce il co. 1, lett. g), h), k), q) ed r) – amplierebbe il numero degli interventi per i quali non viene richiesta dalla Regione l'autorizzazione paesaggistica, in contrasto con l'art. 149 del d.lgs. 42/2004, in cui sono previsti gli interventi c.d. esenti da autorizzazione paesaggistica.

Quest'ultima norma infatti prevede che non sia richiesta l'autorizzazione prescritta dagli artt. 146, 147 159: “a) per gli interventi di manutenzione ordinaria, straordinaria, di consolidamento statico e di restauro conservativo che non alterino lo stato dei luoghi e l'aspetto esteriore degli edifici;”



Gli interventi di cui all'art. 149 e, per quello che interessa la questione all'esame della Corte, quelli previsti alla lettera a), rientrano nei cosiddetti «interventi di consolidamento statico e di restauro conservativo di modesta entità», e come tali sono inidonei ad alterare lo stato dei luoghi e l'assetto paesaggistico, in quanto si limitano di fatto al restauro o comunque al miglioramento o ripristino di parti interne di immobili.

Gli interventi previsti dall'art. 3 della l.r. impugnata invece non rientrano in questa tipologia: secondo la Corte essi sono potenzialmente idonei ad alterare lo stato dei luoghi protetti da vincolo paesaggistico e, quindi non sono riconducibili alla categoria di cui alla lettera a) dell'art. 149.

L'art. 10 dell'impugnata l.r. 27/ 2012, introduttivo dell'art. 11-ter nella l.r. 18/1994, stabilisce la possibilità di delegare alla Giunta regionale il potere di determinare i limiti qualitativi e quantitativi di ammissibilità dei progetti relativi agli interventi di cui all'art. 3 della stessa legge regionale.

Secondo il ricorrente, anche tale articolo determina una restrizione dell'ambito di tutela prevista dal legislatore statale, con la conseguente lesione dell'art. 117, secondo co., lett. m) ed s), Cost., e della disciplina prevista sia dal d.lgs. 42/2004, sia dal d.P.R. 139/2010.

La Corte anche per tale articolo ritiene la questione fondata. Sul punto osserva infatti che non essendo consentito alla regione individuare altre tipologie di interventi realizzabili in assenza di autorizzazione paesaggistica, al di fuori di quelli tassativamente individuati dall'art. 149, lett. a) del d.lgs. 42/ 2004, deve ritenersi altrettanto illegittima la possibilità di delegare alla Giunta regionale il potere di stabilire limiti qualitativi e quantitativi di ammissibilità relativi a tali tipi di interventi non consentiti al legislatore regionale.

In ultimo la Corte si esprime sull'art. 9 della l.r. impugnata ritenuto illegittimo nella parte in cui, introducendo l'articolo 11-bis nella l.r. 18/1994, stabilisce che la Commissione regionale per il paesaggio può esprimere pareri vincolanti sulle istanze relative alla «conversione delle demolizioni in indennità o sanzioni pecuniarie».

Secondo il ricorrente nell'art. 167 del d.lgs. 42/ 2012 la sanzione pecuniaria è stata prevista dal legislatore statale solo nei casi in cui risulti possibile rilasciare l'autorizzazione in sanatoria (in sostanza, quando non ci sia stato un aumento di volume e di superficie e, conseguentemente, si possa ritenere che l'impatto paesaggistico sia molto limitato) e, comunque, fermo restando il preventivo accertamento della compatibilità paesaggistica degli interventi. Nell'art. 11bis invece il legislatore regionale ha stabilito che la Commissione regionale per il paesaggio, (prevista dal co. 1 della medesima disposizione), possa esprimere pareri «vincolanti» in ordine alla commutazione di sanzioni demolitorie in sanzioni pecuniarie. In tal modo, la normativa censurata violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettere s) ed m), Cost., risultando altresì lesiva degli standard minimi di tutela del paesaggio valevoli su tutto il territorio nazionale da considerare norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica, che la Regione è tenuta a rispettare nell'esercizio della sua potestà legislativa primaria secondo il dettato dell'art. 2 dello statuto di autonomia.

Anche in tal caso la Corte ritiene la questione fondata.

Infatti, prescindendo dal diverso presupposto stabilito dalla normativa statale rispetto a quella regionale ai fini della sanabilità ex post (conversione della sanzione ripristinatoria



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 26 – 27 settembre 2013

A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini,
F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo giugno – settembre 2013

in sanzione pecuniaria), risulta comunque diverso l'organo competente ad operare la valutazione sulla sanabilità attraverso un parere che, in entrambi i casi, ha carattere vincolante.

Infatti, nella disciplina statale è previsto che, a seguito della domanda presentata dal proprietario o possessore a qualsiasi titolo dell'immobile o dell'area interessata per il rilascio dell'autorizzazione in sanatoria all'autorità competente, quest'ultima «si pronuncia sulla domanda [...] previo parere vincolante della soprintendenza».

Solo nel caso che venga accertata la compatibilità paesaggistica, il trasgressore potrà, attraverso il pagamento di una somma quale sanzione pecuniaria, sottrarsi alla sanzione della rimessione in pristino dei luoghi.

Diversamente, nella normativa regionale, ad esprimere «pareri “vincolanti” in merito alle istanze relative [...] (alla) conversione delle demolizioni in indennità o sanzioni pecuniarie» è una Commissione regionale per il paesaggio, (composta dal soprintendente regionale per i beni e le attività culturali, con funzioni di Presidente, da altri tre membri espressi dalla Regione e da uno espresso dagli enti locali), nella quale la presenza della soprintendenza risulta del tutto minoritaria. Secondo la Corte, la conversione della sanzione da ripristinatoria a pecuniaria, vista la natura vincolante del parere reso dalla Commissione, è affidata alla volontà di un organo diverso da quello previsto dalla legislazione statale. La Corte rileva inoltre l'evidente irragionevolezza della previsione che disciplina un'altra fase del procedimento attraverso l'espressione di un altro parere vincolante, in presenza dell'esistenza nella normativa statale della espressione di un parere vincolante reso dalla soprintendenza, con la impossibile coesistenza di due pareri vincolanti che potrebbero essere resi in senso opposto. La norma regionale censurata, quindi, è in contrasto con il consolidato indirizzo seguito dalla giurisprudenza costituzionale, secondo cui «l'autorizzazione paesaggistica [...], deve essere annoverata «tra gli istituti di protezione ambientale uniformi, validi in tutto il territorio nazionale» ed è costituzionalmente illegittima là dove prevede che la Commissione regionale per il paesaggio e non la sola soprintendenza possa esprimere parere “vincolante” in merito alle istanze relative a provvedimenti riguardanti l'applicazione di sanzioni demolitorie per abusi edilizi e per la conversione delle demolizioni in indennità o sanzioni pecuniarie.

La Corte ritiene quindi le disposizioni illegittime, in quanto – discostandosi da quanto previsto da norme del d.lgs. 42/2004 in tema di tutela paesaggistica, qualificabili come ««norme di grande riforma economico-sociale» – non rispettano i limiti posti dallo Statuto speciale all'esercizio della competenza legislativa primaria della Regione autonoma.