

REGIONE FRIULI VENEZIA GIULIA
Direzione centrale segretariato generale e riforme istituzionali

Servizio legislativo, coordinamento giuridico e riforme istituzionali

OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE
Roma, 14- 15 dicembre 2006

Sentenze della Corte Costituzionale
Relative alle Regioni a Statuto speciale e alle Province autonome

periodo ottobre - dicembre 2006

A cura di: Anna d'Ambrosio

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

periodo ottobre - dicembre 2006

<u>Sent.</u>	<u>Giudizio</u>	<u>Ricorrente</u>	<u>Resistente</u>	<u>Esito favorevole</u>	<u>Materia</u>
n. 391	Principale	Presidente del Consiglio dei ministri	Friuli-Venezia Giulia	Regione	Ordinamento civile
n. 397	Principale	Presidente del Consiglio dei ministri	Sardegna	Regione	Comunità montane - Potere sostitutivo
n. 370	Principale	Presidente del Consiglio dei ministri	Trento	Provincia	Istituzione e disciplina del Consiglio delle autonomie locali
n. 398	Principale	Presidente del Consiglio dei ministri	Friuli-Venezia Giulia	Regione	Tutela dell' ambiente - valutazione ambientale strategica
n.399	Principale	Friuli-Venezia Giulia	Presidente del Consiglio dei ministri	Stato	Accesso del pubblico all'informazione ambientale
n. 404	Principale	Commissario dello Stato per la Regione siciliana	Regione siciliana	Regione	Pubblico impiego

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

Sentenza: 6 - 14 novembre 2006, n. 370

Materia: Istituzione e disciplina del Consiglio delle autonomie locali

Tipo di giudizio: Legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: Artt. 8, 9, 26, 47 e 60 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige; art. 123 Cost

Ricorrente/i: Presidente del Consiglio dei ministri (ricorso n. 78/2005)

Resistente/i: Provincia autonoma di Trento

Oggetto del ricorso: Legge della Provincia autonoma di Trento 15 giugno 2005, n. 7 (Istituzione e disciplina del Consiglio delle autonomie locali)

Esito del giudizio: la Corte ha dichiarato non fondata la questione

Annotazioni:

Con il ricorso indicato in epigrafe il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato la legge della Provincia autonoma di Trento n. 7/2005 con la quale è stato istituito e disciplinato, in ambito regionale, il Consiglio delle autonomie locali.

Con tale impugnazione il ricorrente ha sollevato, sostanzialmente, due questioni: la prima investe l'intera legge sotto il profilo della violazione dell'art. 123, ultimo comma, della Costituzione e dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), in quanto la istituzione del Consiglio delle autonomie locali sarebbe avvenuta con legge ordinaria e non con «fonte statutaria»; la seconda è relativa alle norme specifiche contenute nel comma 1, lettera c), e nel comma 3 dell'art. 8 della stessa legge provinciale, che violerebbero gli artt. 8, 9, 26, 47 e 60 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, nonché l'art. 123, ultimo comma, della Costituzione.

Nel merito, la questione non è stata giudicata fondata.

È stato, innanzitutto, sottolineato che l'ultimo comma dell'art. 123 della Costituzione, introdotto dalla legge costituzionale n. 3/2001, stabilendo che «in ogni Regione, lo statuto disciplina il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali», ha previsto un organo costituzionalmente necessario che deve essere disciplinato dallo statuto.

La finalità perseguita è quella di garantire la presenza di una nuova forma organizzativa stabile di raccordo tra le Regioni e il sistema delle autonomie locali al fine di attuare il principio di leale collaborazione nei rapporti infraregionali.

Si tratta, dunque, di una disposizione da cui potrebbero trarre vantaggio gli enti territoriali minori, ai quali verrebbe assicurata la rappresentanza dei propri interessi in un organismo, obbligatoriamente istituito, di coordinamento tra i diversi livelli istituzionali di governo.

Ciò precisato, ai fini della risoluzione della questione di legittimità costituzionale posta al suo esame la Corte ha ritenuto necessario stabilire se la suddetta disposizione costituzionale possa trovare applicazione, in forza dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3/2001, anche nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome.

Per dare risposta a tale quesito, la Corte ha dovuto stabilire, prioritariamente, quale sia la portata e il contenuto del citato art. 10 e se, in particolare, lo stesso consenta l'estensione dell'ultimo comma dell'art. 123 della Costituzione al sistema delle autonomie speciali.

L'art. 10 prevede che «sino all'adeguamento dei rispettivi statuti» le disposizioni del novellato titolo V della parte seconda della Costituzione «si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite». Si configura, pertanto, «un rapporto di preferenza, nel momento della loro "applicazione", in favore delle disposizioni costituzionali» che prevedono, appunto, forme di autonomia più ampie di quelle risultanti dalle disposizioni statutarie (sentenza n. 314 del 2003).

Tale disposizione costituzionale - osserva la Corte - è caratterizzata da «assoluta specialità», (sent. n. 383/2005) - il che la rende insuscettibile sia di interpretazione estensiva che di applicazione analogica - ed ha una finalità essenzialmente transitoria: la funzione svolta dalla norma in esame è, infatti, quella di garantire alle Regioni speciali e alle Province autonome - attraverso un procedimento di adeguamento automatico e all'esito di una valutazione complessiva dei due sistemi in comparazione - quegli spazi di maggiore autonomia previsti dalle norme contemplate dal nuovo titolo V, in attesa della revisione dei singoli statuti speciali attraverso il procedimento introdotto dalla legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei presidenti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano). Il legislatore costituzionale del 2001 ha, pertanto, perseguito, con la norma in esame, l'obiettivo di evitare che il rafforzamento del sistema delle autonomie delle Regioni ordinarie, attuato dalla riforma del titolo V, potesse determinare un divario rispetto a quelle Regioni che godono di forme e condizioni particolari di autonomia.

La Corte ha quindi dovuto verificare se l'art. 10 trovi applicazione soltanto quando il meccanismo dallo stesso prefigurato si risolva in una maggiore autonomia per le Regioni ovvero se, come sostenuto dal ricorrente, si possa applicare anche quando l'adeguamento garantisca una maggiore autonomia degli enti territoriali minori. In altri termini, ha dovuto stabilire se le norme contenute nel titolo V possano estendersi alle Regioni ad autonomia differenziata anche nell'ipotesi in cui il fine perseguito è quello di assicurare un apparato di più ampie garanzie al sistema delle autonomie nel loro complesso.

A tal proposito la Corte ha ritenuto che il meccanismo di estensione di cui all'art. 10 possa funzionare soltanto quando esso miri a garantire, all'esito di una valutazione complessiva, maggiore autonomia all'ente Regione e non anche all'ente locale.

Tale restrizione del campo di operatività discende, a giudizio della Corte, innanzitutto, dalla stessa formulazione letterale della norma che fa esclusivo riferimento alle Regioni a statuto speciale, non inserendo così nel proprio ambito applicativo gli enti territoriali minori che - godendo, dopo la riforma del titolo V,

di una sicura sfera di autonomia costituzionalmente garantita - avrebbero altrimenti ricevuto una esplicita menzione da parte del legislatore costituzionale.

A ciò viene aggiunto che, qualora si ritenesse che l'art. 10 postuli, ai fini della sua applicazione, una valutazione del complessivo sistema delle autonomie sia regionale che locale, si potrebbe verificare il caso in cui ad una ipotetica maggiore autonomia dell'ente locale corrisponda una minore autonomia dell'ente regionale. Potrebbe, infatti, accadere che una stessa norma costituzionale, introdotta attraverso il meccanismo previsto dalla legge costituzionale n. 3/2001, sia idonea ad incrementare gli spazi di autonomia degli enti territoriali minori e contestualmente ad incidere in negativo sull'autonomia regionale.

Questa possibile valenza non univoca della direzione di una norma costituzionale contenuta nel titolo V impedisce la stessa applicabilità della clausola di equiparazione di cui all'art. 10, la quale presuppone una comparazione tra «grandezze omogenee» (cfr., sia pure ad altro proposito, sentenza n. 314 del 2003). E tale comparazione non è possibile quando la confluenza di elementi divergenti impedisce di stabilire se una disposizione costituzionale introdotta dalla legge costituzionale n. 3/2001 comporti o meno, per gli enti destinatari, spazi di maggiore autonomia.

Per queste ragioni è stato, dunque, ritenuto che l'adeguamento automatico previsto dal citato art. 10 operi esclusivamente a favore delle autonomie regionali e non anche delle autonomie locali.

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

Sentenza: 8 - 21 novembre 2006, n. 391

Materia: Ordinamento civile

Tipo di giudizio: Legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: artt. 117, commi primo e secondo, lettera I); 5 e 120 Cost.

Ricorrente/i: Presidente del Consiglio dei ministri (ricorso n. 88/2005)

Resistente/i: Regione Friuli-Venezia Giulia

Oggetto del ricorso: Art. 1, commi 7 e 8, legge Regione Friuli-Venezia Giulia 11 agosto 2005, n. 19 (Norme in materia di comparto unico del pubblico impiego regionale e locale nonché di accesso all'impiego regionale)

Esito del giudizio: La Corte ha dichiarato inammissibile la questione

Annotazioni:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato la norma indicata in epigrafe nella parte in cui prevede che, «in via transitoria, ai fini della definizione del primo contratto collettivo del comparto unico, rispettivamente, dell'area del personale dirigenziale e non dirigenziale, l'A.Re.Ra.N. ammette alla contrattazione, con pari dignità, le organizzazioni sindacali rappresentative sia del comparto del personale degli enti locali della Regione, sia del comparto del personale regionale, secondo la disciplina di cui ai commi 7 e 9 dell'art. 16 della legge regionale n. 13 del 2000» (comma 7) e che «l'A.Re.Ra.N. sottoscrive il contratto di cui al comma 7 verificando previamente, sulla base della rappresentatività accertata per l'ammissione alle trattative ai sensi del medesimo comma 7, che le organizzazioni sindacali che aderiscono all'ipotesi di accordo, indipendentemente se rappresentative nel comparto del personale degli enti locali della Regione o nel comparto del personale regionale, rappresentino nel loro complesso il 51 per cento del totale della rappresentatività definita dalla somma delle quote di rappresentatività ottenute, per ognuno dei comparti, dalla rideterminazione della rappresentatività delle singole organizzazioni sindacali in proporzione al rapporto intercorrente fra il personale in servizio a tempo indeterminato nel singolo comparto e il numero totale del personale in servizio a tempo indeterminato nell'intero comparto unico, alla data del 31 dicembre 2001» (comma 8).

Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, infatti, la legge regionale censurata disciplinerebbe una materia - «diritti sindacali» - che, già diversamente regolata da norme statali, sarebbe attinente all'«ordinamento civile», e quindi riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato dall'art. 117, comma secondo, lettera I), Cost.; inoltre, la disciplina impugnata, in quanto contrastante con quella dettata dal d.lgs. n. 165/2001 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), violerebbe le norme costituzionali (artt. 5 e 120) che assicurano «le istanze di unitarietà ed

uniformità» dell'ordinamento.

La Regione resistente ha eccepito l'inammissibilità del ricorso per non avere il Presidente del Consiglio dei ministri illustrato le ragioni per le quali lo scrutinio di legittimità costituzionale della legge regionale dovrebbe essere effettuato non in base allo Statuto di una Regione speciale, bensì in base alle norme che il Titolo V della Costituzione dedica al riparto di competenze tra Stato e Regioni ordinarie.

Tale eccezione non è stata giudicata fondata.

E' stato infatti ribadito che ai fini dell'ammissibilità dell'impugnazione proposta avverso una legge di Regione a Statuto speciale è necessaria, secondo la giurisprudenza costituzionale, l'illustrazione delle ragioni per le quali non trovano applicazione nel caso in esame le norme speciali statutarie, ma quelle «ordinarie» del Titolo V della Costituzione: illustrazione che, ove non sia condivisa dalla Corte perché la materia disciplinata è viceversa riconducibile a quella contemplata da una norma statutaria, dà luogo ad una pronuncia di infondatezza per erroneità del parametro costituzionale evocato.

Da ciò discende che, poiché non si può ridurre tale requisito di ammissibilità a mera, formalistica enunciazione dell'inesistenza di qualsiasi norma statutaria contemplante la materia, esso va inteso nel senso che dal contesto del ricorso deve emergere, anche implicitamente, l'esclusione della possibilità di operare il sindacato di legittimità costituzionale in base allo Statuto speciale, essendo esso possibile solo ai sensi del Titolo V della Costituzione.

Nel caso di specie, osserva la Corte, la natura del parametro indicato (ordinamento civile) è indice inequivoco della consapevolezza di quella impossibilità, essendo evidente che il parametro costituzionale evocato (a torto o a ragione; ma questo attiene alla fondatezza) esclude di per sé l'utilità di uno scrutinio alla luce delle norme statutarie.

E' stata giudicata fondata, invece, l'eccezione di inammissibilità del ricorso, proposta dalla Regione sotto altri profili.

Il Presidente del Consiglio dei ministri, infatti, pur deducendo l'inesistenza di qualsiasi potestà legislativa regionale in materia di «ordinamento civile» contraddittoriamente ravvisa la violazione della riserva statale di potestà legislativa nella divergenza tra la disciplina statale di cui al d.lgs. n. 165/2001 e la norma regionale censurata: ne discende che non potendo coesistere - se non in un rapporto di subordinazione, non dedotto nel ricorso - una censura attinente sia all'an, sia al quomodo dell'esercizio della potestà legislativa, la questione è inammissibile.

Una volta rilevato che l'art. 117, comma primo, Cost., è stato evocato senza motivazione, la Corte ha dichiarato inammissibile anche la questione sollevata in riferimento agli artt. 5 e 120 Cost.

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

Sentenza: 20 novembre - l'1 dicembre 2006, n. 397

Materia: Comunità montane - Potere sostitutivo

Tipo di giudizio: Legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: Artt. 117 e 120 Cost.

Ricorrente/i: Presidente del Consiglio dei ministri (ricorso n. 87/2005)

Resistente/i: Regione Sardegna

Oggetto del ricorso: Art. 11, comma 3, legge Regione Sardegna 2 agosto 2005, n. 12 (Norme per le unioni di comuni e le Comunità montane. Ambiti adeguati per l'esercizio associato di funzioni. Misure di sostegno per i piccoli comuni)

Esito del giudizio: La Corte ha dichiarato in parte inammissibile e in parte non fondata la questione

Annotazioni:

Il ricorso proposto dal Presidente del Consiglio dei ministri è volto a censurare l'art. 11, comma 3, della legge della Regione Sardegna 12/2005 nella parte in cui prevede che il Presidente della Regione nomina un commissario ad acta qualora i presidenti delle Comunità montane non provvedano, entro il termine stabilito dal primo comma dello stesso art. 11, ad inviare all'assessore degli enti locali una serie di dati indicati al precedente comma 2.

Secondo il ricorrente, tale norma violerebbe gli artt. 117 e 120 della Costituzione, in relazione, quest'ultimo, al principio di leale collaborazione.

La Corte ha preliminarmente esaminato l'eccezione di inammissibilità del ricorso sollevata dalla Regione Sardegna, nonché l'ulteriore questione pregiudiziale, rilevato d'ufficio, afferente ad una delle censure prospettate dal ricorrente.

Per quanto attiene alla eccezione sollevata dalla resistente, quest'ultima ha dedotto la inammissibilità del ricorso, per non avere lo Stato chiarito per quale ragione dovrebbero trovare applicazione le disposizioni contenute nel nuovo Titolo V della Costituzione e non già quelle statutarie.

Tale eccezione non è stata giudicata fondata.

La Corte ha infatti osservato che in realtà, sia pure sinteticamente, il ricorrente si è dato carico di individuare la norma statutaria attributiva della potestà legislativa regionale in materia di enti locali e dunque anche di Comunità montane, ancorché abbia successivamente svolto le censure avendo riguardo ai parametri costituzionali contenuti nel nuovo Titolo V, con riferimento alla asserita violazione degli artt. 117 e 120 della Costituzione.

Ciò è stato ritenuto sufficiente ai fini dell'ammissibilità del ricorso: nella sentenza si ricorda, a tal proposito che la Corte ha già chiarito che il riconoscimento della competenza legislativa di tipo residuale, di cui al quarto comma dell'art. 117 della Costituzione, rappresenta, ex art. 10 della legge

costituzionale 3/2001, una «forma di autonomia più ampia» rispetto alla competenza legislativa esclusiva attribuita dalle norme statutarie (sent. n. 274/2003).

Una volta chiarito ciò, è stata comunque rilevata, anche in assenza di rilievi di parte, la inammissibilità per genericità della censura di violazione dell'art. 117 della Costituzione: l'Avvocatura dello Stato - osserva infatti la Corte - non ha specificato quali sarebbero le ragioni per cui tale norma costituzionale risulterebbe violata, rimanendo oscuro tanto il richiamo al parere del Consiglio di Stato n. 1506/2002 del 2003, quanto il riferimento ai limiti che incontra la potestà legislativa regionale.

Alla luce di tali considerazioni, il thema decidendum è stato limitato all'esame della censura di violazione dell'art. 120 della Costituzione, con la quale si lamenta che la Regione - pur avendo il potere di disciplinare la materia afferente alle Comunità montane e di prevedere poteri sostitutivi in capo ad organi regionali - avrebbe disatteso i limiti che la giurisprudenza costituzionale ha fissato con riferimento alla modalità di esercizio dei suddetti poteri. In particolare, la difesa dello Stato ritiene che non sarebbe stato garantito il rispetto del principio di leale collaborazione attraverso la previsione di un procedimento volto a promuovere il coinvolgimento degli enti inadempienti.

La questione non è stata giudicata fondata.

Al riguardo, la Corte ha ritenuto necessario, innanzitutto, muovere dalla individuazione della portata e dell'ambito di applicazione dei limiti posti al potere sostitutivo regionale dalla sentenza n. 43/2004, il cui contenuto è richiamato dal ricorrente a sostegno della censura formulata.

La Corte - con tale sentenza e con altre successive (sent. 167/2005; 236 e 69 del 2004) - ha chiarito che l'art. 120, secondo comma, della Costituzione «non può essere inteso nel senso che esaurisca, concentrandole tutte in capo allo Stato, le possibilità di esercizio di poteri sostitutivi».

La Corte ha, pertanto, ritenuto ammissibile che la legge regionale, intervenendo in materie di propria competenza e nel disciplinare, ai sensi degli articoli 117, terzo e quarto comma, e 118, primo e secondo comma, della Costituzione, l'esercizio di funzioni amministrative di competenza degli enti territoriali minori, preveda «anche poteri sostitutivi in capo ad organi regionali, per il compimento di atti o di attività obbligatorie, nel caso di inerzia o di inadempimento da parte dell'ente competente, al fine di salvaguardare interessi unitari che sarebbero compromessi dall'inerzia o dall'inadempimento medesimi» (sent. 43/2004).

Nella stessa sentenza sono stati, inoltre, indicati i criteri che devono essere rispettati affinché si possa ritenere legittimo l'esercizio di poteri sostitutivi regionali.

In particolare, la Corte ha affermato che la legge regionale deve «apprestare congrue garanzie procedurali (...), in conformità al principio di leale collaborazione (...), non a caso espressamente richiamato anche dall'articolo 120, secondo comma, ultimo periodo, della Costituzione a proposito del potere sostitutivo "straordinario" del Governo, ma operante più in generale nei rapporti fra enti dotati di autonomia costituzionalmente garantita». E le garanzie procedurali, assicurate dalla previsione di idonee forme collaborative, devono essere osservate anche quando venga in rilievo una attività interamente vincolata nel contenuto.

I suddetti principi, così enucleati dalla giurisprudenza costituzionale, devono necessariamente trovare ingresso nella legge regionale la quale preveda l'esercizio di poteri sostitutivi nei confronti degli enti locali; pena la illegittimità costituzionale della legge stessa.

L'esercizio di detti poteri, con i limiti precisati, presuppone, infatti, che ci si trovi di fronte ad «enti dotati di autonomia costituzionalmente garantita» (sent. 43/2004). Deve cioè trattarsi degli enti previsti dagli articoli 114 e 118 della Costituzione, vale a dire Comuni, Province e Città metropolitane.

Soltanto quando la Regione eserciti il suddetto potere sostitutivo nei confronti di tali enti si rende necessario, sul piano costituzionale, il rispetto di una procedura articolata di garanzia che impone, tra l'altro, la costante osservanza di regole di cooperazione e consultazione con i soggetti inerti o inadempienti. In altri termini, la Regione, mediante l'esercizio di un siffatto potere sostitutivo, subentra, per il soddisfacimento di interessi unitari, nell'esercizio di funzioni amministrative di cui all'art. 118 Cost. Venendo, pertanto, in rilievo funzioni costituzionalmente garantite a tali soggetti, trova giustificazione la necessità che sia previsto e disciplinato un «procedimento nel quale l'ente sostituito sia comunque messo in grado di evitare la sostituzione attraverso l'autonomo adempimento, e di interloquire nello stesso procedimento» (sent. 43/2004).

La ragione insita nella necessità costituzionale di un rigido meccanismo cooperativo risiede, dunque, nella esigenza di consentire all'ente locale, all'esito di una puntuale contestazione o diffida da parte del competente organo regionale, di potere svolgere le funzioni che la Costituzione direttamente gli attribuisce. In quest'ottica, soltanto nel caso in cui detto ente persista nella inerzia o nell'inadempimento può giustificarsi un esercizio in via sostitutiva delle relative funzioni da parte della Regione.

La medesima procedura di garanzia, caratterizzata dagli stessi limiti, non deve necessariamente essere prevista dalla normativa regionale, a pena di incostituzionalità, nella ipotesi in cui si consenta l'esercizio di poteri sostitutivi regionali nei confronti di enti sub-regionali sforniti di autonomia costituzionale, come appunto le Comunità montane dopo la riforma del Titolo V.

Ciò in diretta conseguenza della affermazione fatta in ordine alla circostanza che gli artt. 114 e 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, non trovano applicazione nei confronti delle Comunità montane, in quanto in tali disposizioni si fa esclusivo riferimento ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane e l'indicazione deve ritenersi tassativa (sent. 456 e 244 del 2005).

Allo stesso modo non si estende alle Comunità montane il sistema delle garanzie, in sede di esercizio delle funzioni amministrative, assicurato dal nuovo art. 118 della Costituzione.

In conclusione, dunque, non venendo in rilievo enti ad autonomia costituzionalmente garantita, non possono essere utilmente richiamati i criteri e i limiti che la giurisprudenza costituzionale ha elaborato in relazione al modello di potere sostitutivo - diverso da quello contemplato dalla norma impugnata - esercitato nei confronti degli enti che, invece, per espressa statuizione costituzionale, godono di siffatte garanzie.

La Corte ha, tuttavia, precisato che quanto detto non significa che nei casi in cui il potere sostitutivo concerne enti non dotati di autonomia costituzionalmente

garantita, quali sono le Comunità montane, esso possa essere esercitato senza alcuna garanzia per gli enti stessi.

L'esercizio di un siffatto potere - inserendosi in un procedimento amministrativo in funzione di controllo sostitutivo - soggiace alle regole procedurali eventualmente predeterminate di volta in volta dal legislatore, nonché al principio generale del giusto procedimento, che impone di per sé la garanzia del contraddittorio a tutela degli enti nei cui confronti il potere è esercitato.

Pertanto, ai presidenti delle Comunità montane dovranno comunque essere assicurate, sulla base dei suddetti principi, forme di partecipazione e consultazione nel corso del procedimento amministrativo così come definito dalla legge. E l'eventuale violazione delle prescritte regole partecipative, ricorrendone i presupposti, potrà essere fatta valere innanzi ai competenti organi della giurisdizione amministrativa nelle forme di rito.

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

Sentenza: 20 novembre -1 dicembre 2006, n. 398

Materia: Tutela dell' ambiente - valutazione ambientale strategica (VAS)

Tipo di giudizio: Legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: Artt. 4, 5 e 6, Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia; art. 117, primo comma, secondo comma, lettere r) e s), e quinto comma, Cost.; art. 16 legge 11/2005 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari)

Ricorrente/i: Presidente del Consiglio dei ministri (ricorso n. 70/2005)

Resistente/i: Regione Friuli-Venezia Giulia

Oggetto del ricorso: Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 6 maggio 2005, n. 11 (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Friuli-Venezia Giulia derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Attuazione della direttiva 2001/42/CE, della direttiva 2003/4/CE e della direttiva 2003/78/CE. Legge comunitaria 2004)

Esito del giudizio: La Corte ha dichiarato:

- inammissibile la questione di legittimità costituzionale del Capo III della legge regionale impugnata;
- non fondata la questione di legittimità costituzionale del Capo I della legge regionale impugnata;
- non fondata la questione di legittimità costituzionale del Capo II della legge regionale impugnata

Annotazioni:

La Corte, nel decidere il ricorso presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri contro la legge regionale indicata in epigrafe, ha preliminarmente dichiarato inammissibile la questione sollevata con riferimento al Capo III (con il quale è stata recepita la direttiva 2003/78/CE dell'11 agosto 2003 (Direttiva della Commissione relativa ai metodi di campionamento e di analisi per il controllo ufficiale dei tenori di patulina nei prodotti alimentari)) evidenziando che nessun riferimento al suddetto Capo compare nella deliberazione del Consiglio dei ministri del 24 giugno 2005, avente ad oggetto la determinazione del Governo di impugnare la legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 11/2005. Anche la relazione del Dipartimento per gli Affari regionali della Presidenza del Consiglio dei ministri, allegata alla deliberazione, prende in considerazione soltanto i Capi I e II della legge e non fa menzione alcuna del Capo III.

Nel merito la Corte ricorda che il ricorrente censura innanzitutto l'intera legge regionale, per il fatto stesso di dare attuazione a tre direttive comunitarie incidenti su materie «aventi un carattere fortemente unitario», mentre il primo comma dell'art. 117 Cost. imporrebbe la necessità di una attuazione

esclusivamente statale, proprio in ragione degli «interessi unitari che discendono dalla finalità della normativa comunitaria da recepire».

La questione non è stata giudicata fondata.

Nella sentenza si evidenzia che, a prescindere dal fatto che il ricorrente non motiva la richiesta di applicare una norma del titolo V della parte seconda della Costituzione ad una legge di una Regione a statuto speciale, la giurisprudenza costituzionale ha già precisato che le esigenze unitarie poste a base di un eventuale accentramento nello Stato della competenza ad attuare una direttiva comunitaria - in deroga al quadro costituzionale interno di ripartizione della funzione legislativa - devono discendere con evidenza dalla stessa normativa comunitaria, sulla base di esigenze organizzative che ragionevolmente facciano capo all'Unione europea (sent. n. 126/1996).

Nel caso di specie - osserva la Corte - la necessità di attuazione unitaria, da effettuarsi esclusivamente da parte dello Stato, non emerge da alcuna norma delle direttive in esame.

Resta impregiudicato, pertanto, il quadro costituzionale di ripartizione delle competenze legislative, che non subisce nella fattispecie alcuna deroga ascrivibile a specifiche esigenze unitarie evidenziate dalla normativa comunitaria.

In assenza di precise norme comunitarie che prescrivano l'accentramento, il richiamo generico, fatto dal ricorrente, al primo comma dell'art. 117 Cost. - che si limita a prescrivere il rispetto, da parte delle leggi statali e regionali, dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario - è, a giudizio della Consulta, inconferente e si pone in contraddizione con il quinto comma dell'art. 117, che prevede esplicitamente la competenza delle Regioni e delle Province autonome all'attuazione degli atti dell'Unione europea nelle materie di loro competenza.

La legittimità dell'intervento legislativo di una Regione in funzione attuativa di una direttiva comunitaria dipende dalla sua inerenza ad una materia attribuita alla potestà legislativa regionale.

Nella sentenza la Corte ha quindi chiarito che lo scrutinio di costituzionalità deve essere basato sui commi secondo, terzo e quarto dell'art. 117 Cost., e non sul primo comma, come invece prospettato dalla difesa del ricorrente.

Ciò precisato, viene esaminata la censura rivolta in modo specifico al Capo I (artt. 2-12) della legge regionale impugnata ritenuto incostituzionale dal ricorrente in quanto le norme in esso contenute riguarderebbero una materia, la tutela dell'ambiente, che esula dalla competenza legislativa della Regione e rientra nella competenza esclusiva dello Stato. Le norme in parola sarebbero pure in contrasto con l'art. 117, quinto comma, Cost., in quanto, trattandosi di materia di competenza esclusiva dello Stato, non spetterebbe alla Regione provvedere all'attuazione della direttiva comunitaria.

Tale questione è stata giudicata dalla Corte infondata.

Sul punto si evidenzia che la direttiva 2001/42/CE, in tema di valutazione ambientale strategica (VAS), ha «l'obiettivo di garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente e di contribuire all'integrazione di considerazioni ambientali all'atto dell'elaborazione e dell'adozione di piani e programmi al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile, assicurando che [...] venga effettuata la valutazione ambientale di determinati piani e programmi che possono avere effetti significativi sull'ambiente». Nel punto 4 del "considerando" della citata direttiva si precisa: «La valutazione ambientale costituisce un importante

strumento per l'integrazione delle considerazioni di carattere ambientale nell'elaborazione e nell'adozione di taluni piani e programmi che possono avere effetti significativi sull'ambiente negli Stati membri, in quanto garantisce che gli effetti dell'attuazione dei piani e dei programmi in questione siano presi in considerazione durante la loro elaborazione e prima della loro adozione».

Come si evince da quanto sopra riportato, il legislatore comunitario pone più volte, nel testo della direttiva, l'accento sulla necessità di integrazione delle esigenze connesse alla tutela dell'ambiente. Tale principio trova espresso riconoscimento nell'art. 6 del Trattato 25 marzo 1957, che istituisce la Comunità europea.

Dalla constatazione che la valutazione ambientale strategica, disciplinata dalla direttiva 2001/42/CE, attiene alla materia «tutela dell'ambiente» non deriva la conseguenza che ogni competenza regionale sia esclusa.

Viene a tal proposito richiamato quanto più volte sottolineato e cioè che la peculiarità della materia in esame pone in rilievo la sua intrinseca "trasversalità", con la conseguenza che, in ordine alla stessa, «si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale» (sent. n. 407/2002), e che «la competenza esclusiva dello Stato non è incompatibile con interventi specifici del legislatore regionale che si attengano alle proprie competenze» (sent. n. 259/2004).

La "trasversalità" della materia «tutela dell'ambiente» emerge, con particolare evidenza, con riguardo alla valutazione ambientale strategica, che abbraccia anche settori di sicura competenza regionale.

Posto ciò, dall'esame del Capo I della legge impugnata non vengono in rilievo norme destinate ad incidere in campi di disciplina riservati allo Stato.

A questa conclusione - osserva la Corte - contribuiscono anche due clausole (contenute negli artt. 2 e 12) in base alle quali la legislazione regionale si adegua ai principi e criteri generali della legislazione statale anche successiva, mentre, nell'ipotesi di norme regionali in contrasto, le stesse vengono automaticamente sostituite, nell'applicazione concreta, dalle norme statali, sino a quando la Regione non provveda ad emanare leggi di adeguamento.

In definitiva, la Regione, tramite il Capo I della legge impugnata, da una parte, circoscrive l'attuazione da essa data alla direttiva 2001/42/CE alle sole materie di propria competenza, e, dall'altra, si impegna a rispettare i principi e criteri generali della legislazione statale e ad adeguare progressivamente a questi ultimi la propria normativa.

Viene dunque affrontata l'ulteriore censura riguardante il Capo II (artt. 13-15) della legge regionale impugnata, che attua la direttiva 2003/4/CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale.

A giudizio del ricorrente la normativa impugnata riguarderebbe una materia, la tutela dell'ambiente, che esula dalla competenza legislativa regionale ed appartiene invece alla competenza esclusiva dello Stato.

Inoltre, trattandosi dell'accesso del pubblico all'informazione ambientale, la normativa impugnata riguarderebbe una materia "contigua" al «coordinamento informativo statistico ed informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale», di competenza esclusiva dello Stato.

Trattandosi di materia di competenza esclusiva dello Stato, non spetterebbe alla Regione provvedere all'attuazione della direttiva comunitaria.

Anche questa questione è stata giudicata non fondata.

Nella sentenza si osserva che l'oggetto delle norme impugnate non è la tutela dell'ambiente, ma la tutela del diritto dei cittadini ad accedere alle informazioni ambientali.

Si tratta di un aspetto specifico della più generale tematica del diritto di accesso del pubblico ai dati ed ai documenti in possesso delle pubbliche amministrazioni.

L'art. 22, comma 2, della legge n. 241/1990, modificata dalla legge n. 15/2005, dopo aver stabilito che l'accesso ai documenti amministrativi costituisce principio generale dell'attività amministrativa ed attiene ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., precisa: «Resta ferma la potestà delle regioni e degli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, di garantire livelli ulteriori di tutela».

L'art. 29, comma 2, della medesima legge aggiunge: «Le regioni e gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, regolano le materie disciplinate dalla presente legge nel rispetto del sistema costituzionale e delle garanzie del cittadino nei riguardi dell'azione amministrativa, così come definite dai principi stabiliti dalla presente legge».

A giudizio della Corte il Capo II della legge regionale impugnata si attiene ai limiti tracciati dalla legislazione statale in materia di diritto di accesso del pubblico alle informazioni, prevedendo specifiche norme sull'informazione ambientale, che non sono rivolte, pertanto, alla tutela dell'ambiente, ma ad una migliore conoscenza, da parte dei cittadini, dei problemi ambientali concreti.

Ciò è confermato dall'art. 14, comma 2, della legge regionale impugnata, il quale prevede che «il diritto di accesso all'informazione ambientale è esercitato nei confronti dell'amministrazione regionale e degli enti regionali secondo le modalità stabilite dagli articoli 58 e seguenti della legge regionale n. 7 del 2000».

Il primo comma del medesimo articolo, che si riferisce al «diritto di accesso all'informazione ambientale in possesso delle amministrazioni pubbliche», deve essere interpretato alla luce del comma 2, escludendosi pertanto che la Regione possa legiferare in merito all'accesso ad atti, documenti o notizie in possesso di amministrazioni statali.

Il parametro di cui all'art. 117, secondo comma, lettera r), Cost. è risultato, dunque, inconferente rispetto al giudizio, giacché riguarda l'attività di coordinamento informativo e informatico, che serve ad «assicurare una comunanza di linguaggi, di procedure e di standard omogenei, in modo da permettere la comunicabilità tra i sistemi informatici della pubblica amministrazione» (sent. n. 17/2004) e che non ha nulla a che vedere con le norme che disciplinano l'accesso dei cittadini all'informazione ambientale.

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

Sentenza: 20 novembre - 1 dicembre 2006, n. 399

Materia: Accesso del pubblico all'informazione ambientale

Tipo di giudizio: Legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: Art. 4, numeri 1, 1-bis, 2, 3, 6, 9, 12 e 13, art. 5, numeri 10, 14, 16, 20 e 22, art. 6, numero 3, art. 8 e artt. 48 e seguenti dello Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia; artt. 76 e 117, quarto e quinto comma, Cost.

Ricorrente/i: Regione Friuli-Venezia Giulia (ricorso n. 94/2005)

Resistente/i: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto del ricorso: Artt. 3, 4, 5, 8 e 12 del decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 195 (Attuazione della direttiva 2003/4/CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale)

Esito del giudizio: La Corte ha dichiarato non fondata la questione

Annotazioni:

La questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Regione FVG degli artt. 3, 4, 5, 8 e 12 del d. lgs. 195/2005 in riferimento all'art. 4, numeri 1, 1-bis, 2, 3, 6, 9, 12 e 13, all'art. 5, numeri 10, 14, 16, 20 e 22, all'art. 6, numero 3, e all'art. 8 ed agli artt. 48 e seguenti dello Statuto speciale ed agli artt. 76 e 117, quarto e quinto comma, Cost. non è stata giudicata fondata.

La Corte ha ritenuto, infatti, che la disciplina delle informazioni in tema di ambiente non appartiene alla materia «tutela dell'ambiente», di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., ma si inserisce nel vasto ambito della tutela del diritto di accesso del pubblico ai documenti amministrativi.

Nella sentenza si precisa, tuttavia, che ciò non vale ad escludere la competenza legislativa dello Stato in materia, giacché l'accesso ai documenti amministrativi attiene, di per sé, ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.

In questo senso si esprime l'art. 22, comma 2, della legge. 241/1990, modificata dalla legge 15/2005 che fa salva «la potestà delle regioni e degli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, di garantire livelli ulteriori di tutela».

Dalla norma costituzionale e dalla legge statale citate emerge un sistema composito di tutela del diritto all'accesso, che si articola nella necessaria disciplina statale dei livelli essenziali e nella eventuale disciplina regionale o locale di livelli ulteriori.

Su questi presupposti, viene escluso che non spettasse allo Stato dare attuazione alla direttiva comunitaria 2003/4/CE in materia di informazione ambientale, proprio perché sullo Stato incombe il dovere di fissare i livelli

essenziali di tutela, validi per l'intero territorio nazionale, anche in questo settore.

Le competenze legislative statutarie della Regione Friuli-Venezia Giulia - osserva la Corte - non risultano pertanto violate.

L'art. 1, comma 5, della legge n. 306/2003 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2003), contenente delega al Governo per l'attuazione della direttiva, stabilisce: «In relazione a quanto disposto dall'art. 117, quinto comma, della Costituzione, i decreti legislativi eventualmente adottati nelle materie di competenza legislativa delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano entrano in vigore, per le regioni e le province autonome nelle quali non sia ancora in vigore la propria normativa di attuazione, alla data di scadenza del termine stabilito per l'attuazione della normativa comunitaria e perdono comunque efficacia a decorrere dalla data di entrata in vigore della normativa di attuazione adottata da ciascuna regione e provincia autonoma nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dei principi fondamentali stabiliti dalla legislazione dello Stato».

La clausola di cedevolezza contenuta nella norma è stata ritenuta dalla Corte tuttora efficace ed incide sull'interpretazione dell'impugnato decreto legislativo, che si pone quindi come una determinazione dei livelli essenziali di tutela destinata ad essere sostituita, in tutto o in parte, da una determinazione regionale precedente o susseguente alla normativa statale di attuazione della direttiva comunitaria.

La legge della Regione FVG 11/2005 (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Friuli-Venezia Giulia derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Attuazione della direttiva 2001/42/CE, della direttiva 2003/4/CE e della direttiva 2003/78/CE. Legge comunitaria 2004), è intervenuta a disciplinare il diritto di accesso all'informazione ambientale in data anteriore al decreto legislativo impugnato, ponendo in essere così una delle condizioni previste dalla citata norma di delega legislativa.

Il decreto legislativo impugnato non si pone in contrasto con la suddetta norma di delega, ma si combina con la stessa in un tutto unitario.

Alla luce di queste considerazioni, non è stata ravvisata la violazione dell'art. 76 Cost. prospettata dalla ricorrente.

La Regione Friuli-Venezia Giulia ha denunciato anche la violazione dell'autonomia finanziaria regionale, di cui agli artt. 48 e seguenti dello statuto speciale, in quanto l'art. 12 del d.lgs n. 195/2005 imporrebbe alla Regione stessa un vincolo molto puntuale, che esulerebbe dai poteri statali di coordinamento della finanza pubblica.

Anche tale questione è stata giudicata infondata.

La Corte ha, infatti, sottolineato che la norma impugnata si limita a stabilire che all'attuazione delle disposizioni contenute nel decreto legislativo le autorità pubbliche provvedono «nell'ambito delle proprie attività istituzionali ed utilizzando a tali fini le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente» (comma 2) ed aggiunge che «dall'attuazione del presente decreto non devono derivare nuovi o maggiori oneri né minori entrate a carico della finanza pubblica» (comma 3).

Non si tratta quindi di un vincolo puntuale relativo ad una singola voce di spesa, dal quale potrebbe derivare una lesione dell'autonomia finanziaria

regionale (sent. n. 417/2005), ma di una prescrizione a carattere generale volta a limitare la spesa pubblica complessiva, che rientra nella funzione di coordinamento finanziario spettante allo Stato per ragioni connesse ad obiettivi nazionali (sent. n. 36/2004).

Infine, la questione relativa alla presunta violazione dell'art. 8 dello statuto speciale è risultata inammissibile perché, pur riportata nella premessa del ricorso, non è in alcun modo motivata nel prosieguo dell'atto introduttivo.

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

Ordinanza: 20 novembre - l'1 dicembre 2006, n. 404

Materia: Pubblico impiego

Tipo di giudizio: Legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: Artt. 3 e 97 della Costituzione

Ricorrente/i: Commissario dello Stato per la Regione siciliana (ricorso n. 52/2006)

Resistente/i: Regione siciliana

Oggetto del ricorso: Art. 5 Delibera legislativa approvata dalla Assemblea regionale siciliana il 25 marzo 2006 (Istituzione del Dipartimento regionale per l'architettura e l'arte contemporanea. Disposizioni varie)

Esito del giudizio: La Corte ha dichiarato la cessazione della materia del contendere

Annotazioni:

La norma impugnata - autorizzando i relativi capitoli di spesa per gli esercizi finanziari - dispone che: «Alla fine del comma 1 dell'articolo 6 della legge regionale 15 maggio 2000, n. 10, è aggiunto il seguente periodo: "Nella terza fascia della dirigenza sono inquadrati altresì i vincitori dei concorsi pubblici per dirigenti, di cui all'articolo 5, comma 3, a far data dalla effettiva immissione in servizio. Il rinvio al decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, contenuto all'articolo 1, comma 2, della legge regionale 15 maggio 2000, n. 10, si interpreta nel senso che trova applicazione il comma 2 dell'articolo 25 del decreto legislativo medesimo rimanendo salvi gli effetti prodotti fino alla data della sua abrogazione [...]».

In questo modo, secondo il ricorrente, il legislatore siciliano (attribuendo efficacia retroattiva ai benefici in questione) intende procedere al reinquadramento ope legis dei menzionati dipendenti, i quali però - non essendo in servizio alla data di entrata in vigore della legge regionale n. 10/2000 - non possono legittimamente aspirare all'inserimento nella attuale terza fascia dirigenziale, in quanto non solo non hanno maturato il requisito minimo di anzianità nella qualifica per accedere ai concorsi per la dirigenza, ma neppure hanno partecipato ad una procedura di selezione specifica per l'accesso a tale carriera, essendo richiesto nella quasi totalità dei bandi di concorso il possesso del solo diploma di laurea, contrariamente a quanto previsto dall'art. 28 del d.lgs. n. 29/1993, che richiedeva anche l'ulteriore requisito della provenienza dalla carriera direttiva.

La norma impugnata, quindi, a giudizio del ricorrente, si pone in contrasto con il principio costituzionale del pubblico concorso e con quello del buon andamento della pubblica amministrazione, in quanto anche implementerebbe la dotazione organica dei dirigenti in assenza di una puntuale ricognizione del proprio

fabbisogno in relazione anche all'organizzazione delle strutture interne dell'amministrazione.

Successivamente al deposito del ricorso, la delibera legislativa in questione è stata promulgata e pubblicata come legge della Regione siciliana 14 aprile 2006, n. 15 (Istituzione del Dipartimento regionale per l'architettura e l'arte contemporanea. Disposizioni varie), con omissione della disposizione oggetto di censura.

Pertanto, secondo il consolidato orientamento della Corte, è stata dichiarata la cessazione della materia del contendere.