



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

SENTENZE DELLA CORTE COSTITUZIONALE REGIONI A STATUTO ORDINARIO



Regione: Piemonte, giudizio incidentale TAR Piemonte

Atto impugnato: articoli 1, 2 e 3 l.r. 1/2013 (Istituzione del Comune di Mappano), nel giudizio amministrativo instaurato per ottenere l'annullamento di atti amministrativi inerenti la procedura di istituzione del nuovo comune, giudizio promosso dal comune di Settimo Milanese, il TAR Piemonte contesta il procedimento legislativo finalizzato alla creazione di un nuovo comune, ritenendo che la corretta esegesi degli articoli 81, 97 e 119 Cost. condurrebbe ad affermare che non sia possibile istituire un nuovo Comune senza adeguata copertura finanziaria; richiama, a tal fine, la giurisprudenza della Corte dei Conti elaborata in relazione agli obblighi di copertura delle leggi regionali.

La Regione Piemonte è intervenuta, sostenendo l'infondatezza anche alla luce della giurisprudenza della Corte Costituzionale su analoga questione (32/2009).

Esito: dichiara non fondate le questioni di legittimità sollevate.



Motivi della decisione:

La disciplina della divisione in più enti di un preesistente ente territoriale è sempre stata regolata in modo sintetico attraverso le disposizioni succedutesi nel tempo, ispirate al criterio del riparto delle risorse in base al territorio e alla popolazione.

La «separazione patrimoniale» ed il «riparto delle attività e passività» nell'ipotesi di «variazioni alle circoscrizioni dei Comuni», spetta oggi alle Regioni.

L'art. 20, comma 4, della legge 8 giugno 1990, n. 142 (Ordinamento delle autonomie locali), con riguardo ai nuovi Comuni nelle aree metropolitane ha stabilito l'obbligo di garantire a tali enti – in proporzione al territorio ed alla popolazione – personale, beni, strumenti operativi e risorse finanziarie adeguati, con ciò recependo alcuni dei principali criteri utilizzati nella precedente prassi amministrativa. Successivamente, il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (**TUEL**) si è limitato ad enunciare, per i Comuni, una regola di favor per le fusioni e di correlato disfavore – ma non di divieto – per gli scorpori. Peraltro era già vigente – al momento della emanazione del TUEL – l'art. 3 comma 17, del d.l. 444/1995 (Disposizioni urgenti in materia di finanza locale), il quale stabilisce che, in caso di istituzione di nuovi enti locali, eccezion fatta per la fusione, l'attribuzione dei trasferimenti erariali spettanti al nuovo ente ed a quelli scorporati avviene con articolati parametri, tra i quali spiccano territorio, popolazione e fabbisogno dei servizi.



Motivi della decisione (segue):

I dati di riferimento devono essere elaborati e comunicati dagli organi competenti allo scorporo. Il successivo comma 18 del citato art. 3 prescrive che, in attesa delle comunicazioni dei dati da parte di detti organi e dello scorporo definitivo, la ripartizione «è disposta per il 90 per cento in base alla popolazione residente e per il 10 per cento in base al territorio, secondo i dati risultanti alla data dell'istituzione e attestati dalla prefettura competente per territorio».

Dalle disposizioni citate emerge che le mutazioni delle circoscrizioni degli enti locali – fatte salve le fusioni, per le quali il legislatore contempla un regime di favor – devono avvenire senza aggravii per la finanza pubblica, attraverso un razionale ed equilibrato riparto delle risorse e delle spese tra gli enti scorporati e quelli di nuova istituzione o di ampliata dimensione e senza, quindi, che, in tal modo, vengano incrementati i costi amministrativi.

Il principio dell'invarianza della spesa è ancora più rilevante nel vigente contesto economico e giuridico, nel quale le esigenze della finanza pubblica allargata non consentono deroghe ai vincoli comunitari a favore degli enti che concorrono ai suoi risultati complessivi.

La legge regionale non avrebbe potuto assicurare alcuna forma di compensazione o copertura finanziaria all'operazione di rideterminazione delle circoscrizioni comunali interessate. Si è limitata, in conformità alla propria legislazione in materia, a dare attuazione alla volontà autonomistica espressa dalle popolazioni interessate attraverso il referendum consultivo.



Motivi della decisione (segue):

Quanto alla pretesa lesione degli equilibri di bilancio, del buon andamento dell'attività amministrativa e dell'autonomia finanziaria degli enti interessati alle operazioni di scorporo, non ha fondamento l'assunto secondo cui la nascita di un nuovo ente pregiudicherebbe di per sé detti valori.

Acclarata la necessità dell'invarianza della spesa, è la terza fase, successiva a quelle preliminari e propedeutiche all'adozione della legge istitutiva, ad incidere sulla conformazione e sugli equilibri di bilancio delle nuove circoscrizioni territoriali. Si tratta dell'attività affidata dalla legge regionale alla Provincia. È in questa sede applicativa che vengono definiti criteri di riparto più elaborati, in riferimento alle specifiche caratteristiche degli enti territoriali interessati. L'attività amministrativa inerente al riparto può essere assoggettata – ove gli enti interessati non trovino sintonia circa le sue modalità – al controllo giurisdizionale ed a quello di legalità-regolarità assegnato alla Corte dei conti.



Regione: Basilicata

Atto impugnato: articolo 30 l.r. 18/2013 che introduce l'art. 4-bis nella l.r. 1 del 2010 (Norme in materia di energia e Piano di Indirizzo Energetico Ambientale Regionale. D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 - l.r. n. 9/2007), prevedendo che «Nelle more dell'approvazione del Piano Paesaggistico Regionale di cui all'art. 135 del d.lgs. 42/2004 e della individuazione delle aree non idonee di cui al punto 17 delle "Linee Guida" approvate con il D.M. 10 settembre 2010, pubblicato nella G.U.R.I. n. 219 del 18 settembre 2010, allo scopo di meglio salvaguardare le valenze paesaggistiche ed ambientali della Basilicata, il Comitato Tecnico Paritetico Stato-Regioni, istituito a seguito dell'intesa sottoscritta in data 14 settembre 2011 dal Ministero dei Beni e delle Attività Culturali, dal Ministero dell'Ambiente, della Tutela del Territorio e del Mare e dalla Regione Basilicata, esprime parere obbligatorio nell'ambito del procedimento unico previsto dall'articolo 12 del d.lgs. n. 387/2003 con le modalità previste dagli articoli 14 e seguenti della legge 241/1990 e s.m.i.».

Esito: dichiara l'illegittimità costituzionale nella parte in cui inserisce l'art. 4-bis, limitatamente ai commi 2, 3 e 4.



Motivi della decisione:

La disciplina degli impianti di energia da fonti rinnovabili deve essere ricondotta alla materia di competenza legislativa concorrente della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

L'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, nel regolare l'installazione di detti impianti attraverso un procedimento che si conclude con il rilascio di un'autorizzazione unica (commi 3 e 4), reca un principio fondamentale vincolante per il legislatore regionale; tale norma, inoltre, è «ispirata a canoni di semplificazione» ed «è finalizzata a rendere più rapida la costruzione degli impianti di produzione di energia alternativa».

La medesima natura di «principi fondamentali» è stata riconosciuta alle Linee guida previste dall'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003, per lo svolgimento del procedimento autorizzativo unico, in quanto costituiscono «necessaria integrazione delle previsioni contenute nell'art. 12» del medesimo d.lgs. e la loro adozione «è informata al principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni».

La norma regionale impugnata inserisce nell'ambito del richiamato procedimento il parere obbligatorio del Comitato Tecnico Paritetico Stato-Regioni e dunque prevede un adempimento ulteriore, così determinando un aggravio procedurale, in contrasto con le esigenze di celerità e semplificazione amministrativa, con conseguente violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.



Regione: Campania, giudizio incidentale TAR Campania

Atto impugnato: articolo 3 l.r. 11/2012 (Modifiche legislative e disposizioni in materia di consorzi di bonifica), nel giudizio amministrativo instaurato per ottenere l'annullamento di atti amministrativi inerenti la procedura di trasferimento nell'organico del consorzio di bonifica del Sannio Alifano di dipendenti del soppresso consorzio di bonifica della Valle Telesina, con conservazione dell'inquadramento giuridico e previdenziale nelle more acquisito, giudizio promosso dal consorzio Sannio, il TAR ritiene che la disposizione costituirebbe un provvedimento e, come tale dovrebbe operare, con riguardo alla decisione delle cause in corso, nel rispetto della funzione giurisdizionale e dei principi di ragionevolezza e non arbitrarietà. Sotto questi profili, sarebbe in contrasto con gli articoli 3 e 97 Cost., poiché si limiterebbe ad ordinare in modo apodittico il trasferimento senza regolare i numerosi aspetti problematici, tenuto conto del significativo lasso temporale trascorso dal momento in cui la subentrata amministrazione ha iniziato a svolgere autonomamente le funzioni trasferite e da quando il personale interessato ha smesso di esercitare le funzioni.

Esito: dichiara inammissibili le questioni di legittimità sollevate.



Motivi della decisione:

Il rimettente muove dall'assunto che la norma censurata debba necessariamente essere interpretata come precetto di automatica applicazione di «trasferimento nell'organico del Consorzio Sannio Alifano [dei] dipendenti del soppresso Consorzio di bonifica della Valle Telesina».

In tal modo, il TAR ha omesso di verificare la praticabilità di un'interpretazione alternativa costituzionalmente orientata della norma denunciata, secondo il canone ermeneutico del buon andamento dell'attività amministrativa, al quale il giudice nella lettura e nell'applicazione delle disposizioni vigenti deve attenersi.

Condividendo l'osservazione secondo cui non si può procedere in modo automatico ad un simile trasferimento in assenza «di una articolata e ponderata istruttoria», poiché il principio di buon andamento non può essere completamente sacrificato in nome di una pur apprezzabile finalità di tutela dei lavoratori, dall'altro, un'interpretazione costituzionalmente orientata consente di imputare detta compressione alla amministrazione in sede attuativa della disposizione anziché al legislatore regionale.

La norma impugnata, inserendosi in un contesto complesso e di risalente genesi, si limita ad esprimere la volontà del legislatore regionale di porre rimedio ad una situazione di inerzia amministrativa, che ha pregiudicato gravemente l'attuazione dell'originario provvedimento.



Motivi della decisione (segue):

Il provvedimento di scioglimento del Consorzio di bonifica della Valle Telesina e di trasferimento delle attività principali al Consorzio di bonifica del Sannio Alifano contemplava un'articolazione bifasica del procedimento di incorporazione del disciolto consorzio nelle amministrazioni in cui sarebbe confluito, per contemperare l'esigenza di continuità dell'attività istituzionale dello stesso con quella di un riordino complessivo del suo personale, compatibile con la struttura ed il funzionamento degli enti riceventi. Mentre la prima fase presentava un carattere di immediata attuazione, la seconda doveva essere caratterizzata da un'adeguata istruttoria finalizzata ad assumere atti di trasferimento calibrati, tra l'altro, all'accertamento e alla regolarizzazione delle singole posizioni del personale dipendente interessato al trasferimento.

Agli adempimenti propedeutici al trasferimento del personale, stante la loro complessità, non poteva provvedere il legislatore regionale. Di conseguenza, la norma impugnata può essere interpretata come un mero sollecito alla conclusione della procedura, della quale detti adempimenti costituiscono presupposto indefettibile.

Anche la norma che prevede la finalizzazione del contributo regionale al personale trasferito ben può essere intesa come di carattere temporaneo e strettamente correlata alla specificazione delle singole posizioni contrattuali e dei pertinenti oneri.



Motivi della decisione (segue):

Non potendo per sua natura prevedere la specificazione del procedimento di incorporazione del personale nell'organico e nelle funzioni – elemento indispensabile per razionalizzare l'impiego delle risorse in relazione alle finalità istituzionali – la legge regionale si è limitata a fissare una copertura temporanea attraverso una stima di massima degli oneri necessari per attivare detto processo.

Un vincolo di destinazione definitivo per il mero pagamento delle spese di personale non sarebbe costituzionalmente legittimo in quanto incompatibile con il principio dell'unità di bilancio, profilo specificativo dell'art. 81 Cost., «secondo il quale tutte le entrate correnti, a prescindere dalla loro origine, concorrono alla copertura di tutte le spese correnti, con conseguente divieto di prevedere una specifica correlazione tra singola entrata e singola uscita» e con quello di buon andamento perché l'impiego delle risorse per il pagamento del personale è inscindibilmente integrato con l'esercizio delle funzioni istituzionali, cui il personale stesso è preposto.

L'omesso esperimento di un'interpretazione costituzionalmente orientata impone, conclusivamente, la declaratoria di inammissibilità della questione.



Regione: Abruzzo, giudizio incidentale Giudice del lavoro di Teramo

Atto impugnato: articolo 43 l.r. 6/2005 (Legge finanziaria regionale 2005), come modificato dalla l.r. 16/2008, che riconosce a tutti i dipendenti regionali, a parità di anzianità, lo stesso trattamento economico di anzianità attribuito ai dipendenti appartenenti alla medesima qualifica provenienti da altra amministrazione i quali, in forza dell'art. 1, comma 1, della l.r. 118 del 1998 (Riconoscimento agli effetti economici della anzianità di servizio prestato presso lo Stato, Enti Pubblici, Enti Locali e Regioni, nei confronti del personale inquadrato nel ruolo regionale a seguito di pubblici concorsi ed estensione dei benefici previsti dalla L. n. 144 del 1989 al personale ex legge 285 del 1977), hanno mantenuto il trattamento economico di anzianità ivi eventualmente maturato.

Secondo il giudice *a quo* la disposizione violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., dal momento che la disciplina del trattamento economico dei dipendenti regionali rientrerebbe nella materia dell'ordinamento civile che appartiene alla potestà legislativa esclusiva dello Stato.

La Regione Abruzzo si è costituita chiedendo l'accoglimento delle censure e rilevando, altresì, la violazione dell'articolo 81, quarto comma, Cost..

Esito: dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 43 della l.r. 6/2005, nella parte in cui introduce il comma 2-bis nell'art. 1 della l.r. 118/1998.



Motivi della decisione:

La disposizione censurata disciplina la retribuzione individuale di anzianità (r.i.a.) dei dipendenti regionali, allineandone l'ammontare a quello percepito dai dipendenti che, provenendo da altre amministrazioni, sono transitati nei ruoli regionali.

Secondo quanto affermato dalla giurisprudenza di legittimità, la r.i.a. costituisce un «istituto retributivo commisurato all'anzianità di servizio che è preordinato a premiare l'esperienza professionale maturata nello specifico settore nel quale è effettuata la prestazione». Pertanto, l'art. 43 della l.r. 6 del 2005 incide indubbiamente sul trattamento economico dei dipendenti regionali prevedendone un incremento allorché ricorrano le condizioni previste. Esso, dunque, eccede dall'ambito di competenza riservato al legislatore regionale invadendo la materia dell'«ordinamento civile», riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato.