
	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 11 e 12 febbraio 2016 Enrico Righi - Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	---

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

(pubblicate in G.U. dal 10 novembre 2015 al 10 gennaio 2016)

Relazione a cura di Enrico Righi

*Note di sintesi a cura di Cesare Belmonte, Francesca Casalotti, Ilaria Cirelli, Clauda Prina
Racchetto, Anna Traniello Gradassi*

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 11 e 12 febbraio 2016 Enrico Righi - Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

Sentenza: 22 settembre 2015, n. 218

Materia: coordinamento della finanza pubblica- assunzione di personale da parte di enti territoriali

Parametri invocati: articoli 3, 97 e 117 terzo comma Costituzione

Giudizio: legittimità in via principale

Ricorrente: Regione Veneto

Oggetto: decreto legge 24 giugno 2014, n.90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 agosto 2014, n. 114) articolo 3 comma 5

Esito:- inammissibilità della questione in riferimento agli articoli 3 e 97 della Costituzione
- non fondatezza della questione con riferimento all'articolo 117 terzo comma Cost.

Estensore nota: Ilaria Cirelli

Sintesi:

La Regione Veneto impugna l'articolo 3, comma 5, del d.l. 90/2014 in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, terzo comma, della Costituzione.


La disposizione prevede che negli anni 2014 e 2015 le regioni e gli enti locali sottoposti al patto di stabilità interno procedono ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 60 per cento di quella relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente disponendo, tra l'altro, l'abrogazione dell'articolo 76, comma 7, del d.l. 112/2008 convertito con l.133/2008.

Secondo la Regione ricorrente, tale disposizione sarebbe costituzionalmente illegittima in quanto sostituirebbe alla precedente normativa, già di dubbia costituzionalità, una disciplina di dettaglio in materia di coordinamento della finanza pubblica, in modo non conforme alle indicazioni della giurisprudenza costituzionale e quindi in contrasto con l'articolo 117, terzo comma, Cost.

Inoltre, l'eliminazione del divieto di assumere previsto dalla norma abrogata (art. 76, comma 7, del d.l.112/2008), nei confronti degli enti per i quali l'incidenza delle spese di personale sia pari o superiore al 50 per cento delle spese correnti, con l'imposizione a tutti gli enti degli stessi limiti alle assunzioni di personale, creerebbe un'ingiustificata discriminazione tra enti locali che abbiano perseguito il contenimento della spesa pubblica e quelli che invece abbiano sfiorato tale limite percentuale, ciò in contrasto con i canoni di eguaglianza, ragionevolezza e buon andamento dell'amministrazione.

Il Presidente del Consiglio dei ministri, costituitosi in giudizio, chiede che il ricorso venga dichiarato inammissibile e comunque infondato.

In particolare viene eccepita dalla difesa erariale l'inammissibilità per assoluta genericità del ricorso, nonché per carenza di interesse della ricorrente a ottenere una declaratoria di illegittimità costituzionale della disciplina introdotta dalla norma impugnata.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 11 e 12 febbraio 2016 Enrico Righi - Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

Secondo il governo infatti un'eventuale pronuncia di illegittimità costituzionale della norma impugnata comporterebbe la riviviscenza della norma abrogata (il citato art. 76, comma 7, del d.l. n. 112/2008), recante maggiori limiti dei poteri di assunzione degli enti.

La Corte Costituzionale respinge entrambe le eccezioni, e in particolare, per l'ultima, ricorda che il fenomeno della riviviscenza di norme abrogate non opera in via generale e automatica e può essere ammesso soltanto in ipotesi tipiche e molto limitate (sentenza 13/2012). Nella specie, la norma impugnata interviene in tema di limiti alle assunzioni di personale da parte degli enti territoriali, dettando una disciplina che modifica la precedente, contenuta nell'articolo 76, comma 7, del d.l. n. 112/2008 il quale viene espressamente abrogato al fine di escludere ogni dubbio circa la perdurante vigenza della precedente disciplina. La norma di cui si chiede la declaratoria di illegittimità costituzionale non è, pertanto, norma il cui contenuto essenziale è quello abrogativo. Secondo la Corte, dunque, in tale fattispecie l'eventuale accoglimento del ricorso non produce l'effetto di far rivivere la precedente disciplina.


La difesa statale eccepisce infine l'inammissibilità delle censure promosse nei confronti della norma impugnata con riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., in quanto attingono a parametri non inerenti al riparto di attribuzione delle competenze e per il fatto che dalla loro pretesa lesione non sarebbe desunta alcuna compressione delle sfere di attribuzione regionale: in questo caso la Corte giudica l'eccezione fondata.

Secondo la giurisprudenza costituzionale, infatti, le Regioni possono evocare parametri di legittimità diversi da quelli che sovrintendono al riparto di attribuzioni solo quando la violazione denunciata sia potenzialmente idonea a determinare una lesione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni (sentenze 8/2013 e 199/2012) e queste abbiano sufficientemente motivato in ordine ai profili di una possibile ridondanza della predetta violazione sul riparto di competenze, indicando la specifica competenza regionale che ne risulterebbe offesa e le ragioni di tale lesione (sentenza 89/2015). Ora nel caso di specie, secondo la Consulta, tali condizioni non sussistono.

La questione di legittimità costituzionale promossa con riferimento all'articolo 117, terzo comma, Cost., sull'assunto che la norma impugnata sostituisca alla precedente normativa, già di dubbia costituzionalità perché dettagliata, una nuova disciplina di dettaglio in materia di coordinamento della finanza pubblica, in modo difforme dall'orientamento della giurisprudenza costituzionale viene, infine, respinta.


Argomenta la Corte che l'articolo 3, comma 5, del d.l. n. 90/2014 si inserisce nel quadro complessivo degli interventi che il legislatore statale ha effettuato in vista dell'obiettivo di assicurare il contenimento della spesa di personale nelle pubbliche amministrazioni regionali e locali.

Ricorda la Consulta che la giurisprudenza costituzionale ha già ricondotto le disposizioni statali sul contenimento della spesa corrente degli enti territoriali alle finalità di coordinamento della finanza pubblica. La stessa giurisprudenza ha tuttavia precisato che, *perché tali norme possano qualificarsi come principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, si devono limitare a porre obiettivi di riequilibrio della stessa, intesi anche nel senso di un transitorio contenimento complessivo, sebbene non generale, della spesa corrente e non devono prevedere strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi (sentenza 169/2007).*

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 11 e 12 febbraio 2016 Enrico Righi - Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	---

Ora, secondo la Corte anche la norma impugnata, l'articolo 3, comma 5, del d.l. 90/2014, reca principi di coordinamento della finanza pubblica. Essa, infatti, nella parte in cui reca la previsione del contenimento delle spese correnti inerenti le assunzioni del personale a tempo indeterminato, imponendo il limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 60 per cento di quella relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente, incide sulla spesa inerente ad un vasto settore del personale (sentenza 17/2012), spesa che può costituire una delle più frequenti e rilevanti cause del disavanzo pubblico (sentenza 169/2007), interessando un rilevante aggregato della spesa di parte corrente, in un'ottica di contenimento complessivo, sebbene non generale, della spesa corrente.

La disposizione impugnata fissando il limite alle assunzioni di personale a tempo indeterminato in termini percentuali rispetto al contingente di personale di ruolo cessato nell'anno precedente, soddisfa, infine, il requisito di non prevedere in modo esaustivo strumenti e modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi di contenimento della spesa, lasciando alle regioni la possibilità di provvedere esse stesse, in piena autonomia, a differenziare le misure necessarie al raggiungimento dell'obiettivo indicato, tenendo conto delle diverse esigenze dei vari settori dell'amministrazione regionale. Inoltre la disposizione risponde alla necessità che le misure di intervento del legislatore statale siano adottate in via transitoria ed in vista di specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, come è dimostrato dalla circostanza che il limite alle assunzioni da parte di Regioni ed enti locali opera per gli anni 2014 e 2015 e, in maniera meno stringente, per gli anni 2016 e 2017, per cessare improrogabilmente a decorrere dal 2018.

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 11 e 12 febbraio 2016 Enrico Righi - Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie</p>
---	--	---

Sentenza: 22 settembre 2015, n. 219

Materia: foreste; ambiente, ecosistema

Parametri invocati: artt. 117, commi primo e secondo lett. s), Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 3, comma 1, lett. d), legge della Regione Calabria 16 ottobre 2014, n. 20

Esito: non fondatezza della questione

Estensore nota: Enrico Righi

Sintesi:

Breve sentenza interpretativa di rigetto.

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna la disposizione in epigrafe per violazione del primo e del secondo comma, lett. s), dell'art. 117 Cost., in quanto essa esonererebbe i piani di gestione forestale ed i piani poliennali dall'assoggettamento alla procedura di valutazione di impatto ambientale (VIA) o di valutazione ambientale strategica (VAS), qualora riferiti ad ambiti ricadenti all'interno della "Rete Natura 2000", sistema di aree naturali individuate su base comunitaria.

Secondo il ricorrente, la norma integrerebbe violazione del diritto comunitario, in quanto l'art. 3, paragrafo 3, della direttiva n. 2001/42/CE, parametro interposto rispetto al primo comma dell'art. 117 Cost., consentirebbe l'esonero solo per piccole superfici, individuate a livello locale, e previa valutazione caso per caso.


La normativa interposta rispetto alla competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, che si rinviene nel d.lgs. n. 152/2006, similmente si limiterebbe ad accordare l'esonero a piani di tipo aziendale o sovra-aziendale, approvati dagli enti regionali deputati.

La Corte ritiene non fondata la questione, per entrambi i profili sollevati.

Reputano infatti i giudici costituzionali che la disposizione, per come è formulata, possa essere intesa solo come conforme al decreto legislativo 152/2006, richiamato "a fini meramente procedurali". In altri termini, il legislatore regionale si è voluto riferire agli stessi casi già individuati dal legislatore nazionale, senza innovare la disciplina sul punto.

In siffatto quadro, dal momento che il decreto legislativo è a sua volta conforme all'ordinamento comunitario, non trova fondamento neppure la censura del ricorrente che si appunta sulla presunta violazione del primo comma dell'art. 117 Cost.

Conclusivamente, la Corte dichiara non fondata la questione sollevata.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 11 e 12 febbraio 2016 Enrico Righi - Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

Sentenza: 7 ottobre 2015, n. 227 (*deposito dell'11 novembre 2015*)

Materia: tutela della salute; coordinamento della finanza pubblica

Parametri invocati: artt. 117, secondo comma, lettere g) ed l), 117, terzo comma, 120, secondo comma, Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 1 e 2 della legge della Regione Calabria 16 ottobre 2014, n. 22 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 18 luglio 2008, n. 24 e s.m.i.)

Esito: illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate

Estensore nota: Cesare Belmonte

Sintesi:


Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 1 e 2 della legge della Regione Calabria 16 ottobre 2014, n. 22 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 18 luglio 2008, n. 24 e s.m.i.).

L'art. 1 della legge impugnata interviene sulla l.r. Calabria 24/2008 sostituendone l'art. 9. Ai sensi della disposizione sostituita, l'autorizzazione sanitaria all'esercizio e l'accreditamento di una struttura possono essere ceduti inter vivos mediante atto di trasferimento, in qualsiasi forma, della proprietà della struttura ovvero di concessione in godimento della stessa ad un soggetto diverso da quello autorizzato e/o accreditato. L'atto di trasferimento è sottoposto alla condizione sospensiva del rilascio di un decreto di voltura da parte della Regione, a pena di inefficacia nei confronti della Regione stessa e degli enti e aziende del servizio sanitario nazionale. La disposizione novellata disciplina inoltre la continuazione delle attività da parte degli eredi in caso di decesso del titolare dell'autorizzazione; i casi che non costituiscono cessione, nei quali l'attività può proseguire previa comunicazione all'ufficio competente; i controlli sulla permanenza dei requisiti; la successione del cessionario nei contratti di prestazioni con le aziende sanitarie. E' altresì disposto che sino alla scadenza della gestione commissariale della sanità calabrese la competenza ad adottare i provvedimenti di voltura spetta al Commissario ad acta.

L'art. 2 della l.r. Calabria 22/2014 inserisce nella l.r. Calabria 24/2008 il nuovo art. 9 bis, il quale contempla i casi di decadenza dall'autorizzazione all'esercizio.

Ad avviso del ricorrente, i censurati artt. 1 e 2 violerebbero l'art. 120, secondo comma, Cost., in quanto modificano la disciplina sanitaria regionale in costanza di un piano di rientro, per la cui attuazione è stato conferito al commissario ad acta, tra l'altro, il mandato di intervenire per l'adeguamento della normativa regionale in materia di autorizzazioni e accreditamenti istituzionali.

Gli articoli censurati violerebbero altresì l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione ai principi di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 2, commi 80 e 95, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Legge finanziaria 2010), sia in quanto recano interventi non contemplati dal piano di rientro; sia in quanto attenuerebbero il controllo sulla spesa

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 11 e 12 febbraio 2016 Enrico Righi - Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

sanitaria intervenendo sulla selezione dei soggetti in condizione di incidere su di essa e circoscrivendo i presupposti della decadenza, sino a precluderla in caso di cattiva gestione delle risorse finanziarie.

Inoltre, lo stesso art. 1 della l.r. Calabria 22/2014, nella parte in cui introduce il comma 9 dell'art. 9 della l.r. Calabria 24/2008, violerebbe la competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., relativa all'organizzazione amministrativa dello Stato, in quanto attribuirebbe funzioni in materia di controllo delle cessioni delle autorizzazioni e degli accreditamenti al Commissario ad acta, che è organo dell'amministrazione dello Stato.

Infine, il medesimo art. 1 della l.r. Calabria 22/2014, nella parte in cui sostituisce i commi 1, 2 e 3 dell'art. 9 della l.r. Calabria 24/2008, invaderebbe la competenza esclusiva statale sull'ordinamento civile di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., introducendo una disciplina della cessione di aziende sanitarie divergente rispetto al modello di cessione d'azienda disciplinato dal codice civile.


Secondo il giudice delle leggi la questione, sollevata sull'intero testo degli artt. 1 e 2 della l.r. Calabria 22/2014, per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 120 Cost., è fondata.

Come da tempo chiarito dalla giurisprudenza costituzionale, costituisce un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica quanto stabilito dall'art. 2, commi 80 e 95, della l. 191/2009, per cui sono vincolanti, per le Regioni che li abbiano sottoscritti, gli accordi finalizzati al contenimento della spesa sanitaria e al ripianamento dei debiti. Qualora poi si verifichi una persistente inerzia della Regione rispetto alle attività richieste dai suddetti accordi e concordate con lo Stato, l'art. 120, secondo comma, Cost. consente l'esercizio del potere sostitutivo straordinario del Governo, con eventuale nomina di un commissario ad acta, per assicurare contemporaneamente l'unità economica della Repubblica e i livelli essenziali delle prestazioni concernenti il diritto fondamentale alla salute.

Al fine di realizzare il piano di rientro dai disavanzi del servizio sanitario regionale, oggetto dell'accordo firmato tra il Ministro della salute, il Ministro dell'economia e delle finanze e il Presidente della Regione Calabria, nel 2010 è stato nominato un Commissario ad acta, incaricato di alcuni interventi prioritari, tra cui l'attuazione della normativa statale in materia di autorizzazioni e accreditamenti istituzionali, mediante l'elaborazione di una proposta di adeguamento della vigente normativa regionale. Un mandato di analogo contenuto è stato conferito nel 2014 dal Consiglio dei ministri al nuovo Commissario ad acta.

A quanto risulta dal decreto del Commissario ad acta n. 65 del 2014, poco prima dell'approvazione della legge regionale impugnata, l'organo straordinario aveva acquisito dall'Agenzia nazionale per i servizi sanitari alle Regioni e trasmesso ai Ministeri affiancanti il testo di una proposta di legge regionale in materia di autorizzazioni e accreditamenti, giudicata dal Commissario ad acta conforme ai principi fondamentali della legislazione nazionale e capace di realizzare un più elevato standard di tutela della salute.

Con lo stesso decreto, il Commissario ad acta invitava il Consiglio regionale ad abrogare la l.r. Calabria 22/2014 in quanto considerata elemento ostativo all'attuazione del piano di

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 11 e 12 febbraio 2016 Enrico Righi - Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	---


rientro e dei programmi operativi, e disponeva la trasmissione degli atti al Governo per l'eventuale impugnativa della legge calabrese, come poi avvenuto.

La legge regionale censurata, le cui previsioni si applicano anche ai procedimenti amministrativi pendenti, è stata approvata per semplificare le procedure di cessione dell'autorizzazione e dell'accreditamento, nonché per circoscrivere in maniera più puntuale le ipotesi di decadenza dell'autorizzazione.

Ne consegue, a giudizio della Corte, che le disposizioni impugnate *sono idonee a compromettere, o a restringere significativamente, l'applicabilità di eventuali regimi diversi e più stringenti, come quello che il Commissario ad acta dichiara di avere elaborato in adempimento del proprio mandato e che è destinato ad essere sottoposto al consueto procedimento di formazione delle leggi regionali.*

In definitiva le suddette disposizioni costituiscono *un'interferenza con le attribuzioni del Commissario ad acta e quindi un ostacolo all'attuazione del piano di rientro.*

Di qui la violazione degli artt. 117, terzo comma, e 120 Cost. Restano assorbiti gli altri motivi di censura.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 11 e 12 febbraio 2016 Enrico Righi - Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

Sentenza :21 ottobre 2015, n.228

Materia: sistema tributario e contabile, coordinamento della finanza pubblica

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

Limiti violati: art.117, secondo comma, lettera e) e terzo comma della Costituzione

Ricorrente: Tribunale amministrativo della Calabria, sede di Catanzaro

Oggetto: art. 2, comma 1, nel testo originario, della legge della Regione Calabria 10 gennaio 2013, n. 2 (Disciplina del collegio dei revisori dei conti della Giunta regionale e del Consiglio regionale della Calabria)


Esito: illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, nel testo originario, della legge reg. Calabria n. 2 del 2013

Estensore: Francesca Casalotti

Sintesi:

Il Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, sede di Catanzaro, ha impugnato l'art. 2, comma 1, nel testo originario, della legge della Regione Calabria 10 gennaio 2013, n. 2 (Disciplina del collegio dei revisori dei conti della Giunta regionale e del Consiglio regionale della Calabria), in riferimento all'art. 117, primo e terzo comma, della Costituzione. Tale disposizione, applicabile *ratione temporis*, prevede che *"Il collegio è composto da tre membri, nominati dall'Assemblea legislativa regionale con voto limitato a due nell'ambito di un elenco di nove nominativi estratti a sorte tra coloro che, in possesso dei requisiti di cui al comma successivo, abbiano presentato domanda nei termini previsti dall'avviso per la costituzione dell'elenco istituito presso il Consiglio regionale della Calabria"*. Secondo il Tar Calabria, la disposizione sarebbe in contrasto con l'art. 14, comma 1, lettera e), del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), che nel dettare principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, prevede *"[...] i componenti di tale Collegio sono scelti mediante estrazione da un elenco, i cui iscritti devono possedere i requisiti [...]"*, escludendo ogni discrezionalità.


La Corte rileva in via preliminare che, pur venendo invocati il primo ed il terzo comma dell'art. 117 Cost., la censura è illustrata con riferimento al solo art. 117, terzo comma, Cost., in relazione alla materia concorrente del "coordinamento della finanza pubblica" e che l'art 1 della legge della Regione Calabria 11 agosto 2014, n. 15 (Modifica della legge regionale 10 gennaio 2013, n. 2 – Disciplina del collegio dei revisori dei conti della Giunta regionale e del Consiglio regionale della Calabria) ha sostituito la norma censurata dal TAR Calabria con la seguente: *"Il collegio è composto da tre membri, nominati dall'Assemblea legislativa regionale mediante estrazione a sorte tra gli iscritti all'elenco di cui al comma 2, che abbiano presentato domanda nei termini previsti dall'avviso per la costituzione dell'elenco istituito presso il Consiglio regionale della Calabria"*. Il successivo art. 2, prevedendo poi che l'entrata in vigore della legge comporta l'immediata decadenza dei componenti il collegio dei revisori del Consiglio e della Giunta regionale ed il rinnovo dell'organo collegiale secondo le procedure previste dall'articolo 2 della legge regionale n.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 11 e 12 febbraio 2016 Enrico Righi - Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

2/2013 e facendo salve per il passato le nomine già effettuate, non ha inciso sulla norma regolatrice, *ratione temporis*, della vicenda all'esame del giudice a quo, con la conseguente sottoposizione della disposizione in esame allo scrutinio del giudice delle leggi.

La Corte passa dunque ad esaminare la questione nel merito, dichiarandola fondata. L'istituzione del Collegio dei revisori presso le Regioni è stata positivamente vagliata con la sentenza n. 198 del 2012, poiché consente alla Corte dei conti di svolgere il controllo complessivo della finanza pubblica, a tutela dell'unità economica dello Stato, anche nei confronti delle Regioni. Ad avviso della Corte, è alla luce di tale collegamento funzionale che la lettera e) del comma 1, dello stesso articolo, affida alla magistratura contabile la formulazione dei criteri per l'iscrizione negli appositi elenchi dei candidati idonei a rivestire il ruolo di revisore dei conti presso le Regioni (norma attuata con la deliberazione adottata dalla Corte dei conti, sezione delle autonomie, nell'Adunanza dell'8 febbraio 2012). La disposizione interposta va dunque ricondotta sia alla materia del "sistema tributario e contabile dello Stato" (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.), sia a quella di "coordinamento della finanza pubblica" (art. 117, terzo comma, Cost.). Essa esprime un principio fondamentale, la cui evidente finalità è quella di garantire la terzietà di questo organo che costituisce un rilevante tassello del complesso sistema di controllo della finanza regionale.

La norma della Regione Calabria censurata, quindi, nel prevedere una scelta da parte dell'Assemblea legislativa regionale tra i nominati estratti a sorte, viola tale principio. Con la conseguente dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, nel testo originario, della legge reg. Calabria n. 2 del 2013.

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 11 e 12 febbraio 2016 Enrico Righi - Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie</p>
---	--	---

Sentenza: 21 ottobre 2015, n. 233

Materia: Governo del territorio

Parametri invocati: violazione dell'art. 117, primo comma, secondo comma, lettere e) ed l) e terzo comma della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto: artt. 25, 26, 27, 207 e 208 della legge della Regione Toscana 10 novembre 2014, n. 65 (Norme per il governo del territorio)

Esito:

- 1) illegittimità costituzionale degli artt. 207 e 208 della l.r. 65/2014
- 2) inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 25, 26 e 27 della l.r. 65/2014

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto


Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna gli artt. 25, 26 e 27 della legge sopra citata adducendo la violazione dell'art.117, primo comma e secondo comma, lettera e), della Costituzione e gli artt. 207 e 208 della medesima legge regionale, adducendo invece la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l) e terzo comma della Costituzione.

Gli articoli 25, 26 e 27, rispettivamente, istituiscono la conferenza di copianificazione, determinandone la composizione e il funzionamento, stabiliscono quando tale conferenza deve esprimere parere in merito alla previsione di grandi strutture di vendita e di aggregazioni di medie strutture di vendita aventi effetti assimilabili alle grandi strutture di vendita nonché i criteri in base ai quali il parere deve essere espresso e individuano le ipotesi in cui il parere debba essere reso anche in relazione alla previsione di medie strutture di vendita.

Gli articoli 207 e 208, invece, disciplinano le conseguenze di opere ed interventi edilizi eseguiti ed ultimati, in assenza di titolo abilitativo o in difformità dal medesimo, rispettivamente in data anteriore al 1° settembre 1967, ossia al momento dell'entrata in vigore della legge 6 agosto 1967, n. 765 (Modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150) o in data anteriore al 17 marzo 1985, corrispondente all'entrata in vigore della legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie), sul primo condono edilizio.

In particolare, il citato art. 207 differenzia la disciplina a seconda della collocazione degli immobili. Se essi ricadono all'interno della perimetrazione dei centri abitati (come definita all'epoca della realizzazione della condotta), si prevede che il Comune possa valutare la persistenza dell'interesse pubblico al ripristino della legalità urbanistica violata mediante rimessione in pristino: in caso di esito positivo di tale scrutinio, è disposta l'applicazione delle sanzioni, ripristinatorie e pecuniarie, di cui agli artt. 196, 199, 200 e 206 della medesima legge regionale; in caso di valutazione negativa in ordine alla persistenza dell'interesse pubblico, si prevede esclusivamente l'irrogazione di una sanzione pecuniaria, in misura ridotta per le opere e gli interventi conformi agli strumenti

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 11 e 12 febbraio 2016</p> <p>Enrico Righi - Regione Toscana</p> <p>Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie</p>
---	--	---

urbanistici comunali attualmente vigenti, e con la possibilità di consentire, con apposito piano operativo, ulteriori interventi su tali immobili. Se, invece, gli immobili ricadono all'esterno della perimetrazione dei centri abitati (sempre come definita all'epoca della realizzazione dell'opera), si prevede che siano considerati «consistenze legittime dal punto di vista urbanistico-edilizio».

L'art. 208, per le opere e gli interventi edilizi anteriori al 17 marzo 1985, detta una disciplina analoga a quella innanzi descritta, ma differenziando le sanzioni pecuniarie a seconda che le opere o gli interventi siano stati realizzati in assenza o in difformità dal titolo abilitativo, ed escludendo, questa volta, distinzioni tra manufatti ricadenti o non all'interno della perimetrazione dei centri abitati.


Le questioni di legittimità costituzionale sollevate avverso gli artt. 25, 26 e 27 sono state ritenute inammissibili dalla Corte per la genericità ed oscurità delle censure e la conseguente impossibilità della corretta identificazione del petitum (ex plurimis, sentenze n. 82 del 2015 e n. 22 del 2013).

Il secondo motivo di ricorso è stato invece ritenuto fondato poiché gli impugnati artt. 207 e 208 sono stati considerati in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost.

La Corte pone innanzitutto in evidenza che il tenore letterale delle disposizioni impugnate consente agevolmente di definire l'oggetto dell'intervento legislativo regionale e l'ambito materiale cui questo risulta ascrivibile. Infatti, le rubriche delle due disposizioni e, in particolare, i commi 1 e 4 dell'art. 207 ed il comma 1 dell'art. 208 fanno esplicito riferimento a «*sanzioni ed opere per interventi edilizi abusivi*», e ad opere ed interventi edilizi eseguiti ed ultimati «*in assenza di titolo abilitativo o in difformità dal medesimo*». Si tratta pertanto di una normativa riferibile ad opere e interventi edilizi esplicitamente qualificati, dalla stessa legge regionale, come «abusivi», e quindi di un intervento afferente alla materia «governo del territorio» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. (ex plurimis e da ultimo, sentenze n. 272 e n. 102 del 2013), nel cui ambito alle Regioni spetta l'adozione di una disciplina legislativa di dettaglio, nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato (sentenze n. 167 del 2014 e n. 401 del 2007). In particolare, per tali opere ed interventi, viene prevista, in deroga alla disciplina generale dettata dagli artt. 196, 199, 200 e 206 della citata legge regionale (delineata sulla falsariga di quella prevista in generale dalle norme statali del testo unico sull'edilizia), l'applicazione di sole sanzioni amministrative pecuniarie, per le ipotesi in cui la valutazione discrezionale dell'autorità comunale competente per territorio conduca ad escludere la persistenza di un interesse attuale al ripristino dello status quo ante.

A giudizio della Corte, le norme impugnate producono due evidenti effetti sostanziali, pur disponendo che il versamento delle somme corrispondenti alle sanzioni amministrative pecuniarie – differenziate a seconda dell'epoca di realizzazione ed ultimazione delle opere e degli interventi edilizi, con esclusione di quelli anteriori al 1° settembre 1967 e ricadenti all'esterno della perimetrazione dei centri abitati – «non determina la legittimazione dell'abuso» (comma 3 di entrambi gli articoli).

Il primo di essi consiste – in considerazione dell'esclusione della sanzione demolitoria (e della succedanea acquisizione gratuita delle aree al patrimonio comunale, in caso di inadempimento dell'ordine di demolizione), in generale prevista per gli immobili abusivi

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 11 e 12 febbraio 2016</p> <p>Enrico Righi - Regione Toscana</p> <p>Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie</p>
---	--	---

dal testo unico sull'edilizia e dalle corrispondenti norme della stessa legge della Regione Toscana – nella conservazione, in mano privata, del patrimonio edilizio esistente.

Il secondo effetto, di non minore portata, consiste nella possibilità di eseguire ulteriori interventi edilizi – sotto forma di «demolizione e ricostruzione, mutamento della destinazione d'uso, aumento del numero delle unità immobiliari, incremento di superficie utile lorda o di volume» (attività rispettivamente previste dai commi 7 e 6 degli artt. 207 e 208) – previa emanazione di appositi piani operativi, che diventano addirittura superflui per gli immobili ultimati al di fuori dei centri urbani e prima del 1° settembre 1967. Il comma 4 dell'art. 207 si spinge a definire tali ultimi manufatti quali «consistenze legittime dal punto di vista urbanistico-edilizio».

La combinazione di queste due conseguenze produce, per tutti gli immobili oggetto di disciplina, gli effetti tipici di un «condono edilizio straordinario», che si differenzia, in quanto tale, dall'istituto a carattere generale e permanente del «permesso di costruire in sanatoria», disciplinato dagli artt. 36 e 45 del testo unico sull'edilizia.

In tema di condono edilizio "straordinario", la giurisprudenza della Corte ha chiarito che spettano alla legislazione statale, oltre ai profili penalistici (integralmente sottratti al legislatore regionale: sentenze n. 49 del 2006, n. 70 del 2005 e n. 196 del 2004), le scelte di principio sul versante della sanatoria amministrativa, in particolare quelle relative all'an, al quando e al quantum: la decisione sul se disporre, nell'intero territorio nazionale, un condono straordinario, e quindi la previsione di un titolo abilitativo edilizio straordinario; quella relativa all'ambito temporale di efficacia della sanatoria; infine l'individuazione delle volumetrie massime condonabili (nello stesso senso, sentenze n. 225 del 2012 e n. 70 del 2005).

Nel rispetto di tali scelte di principio, competono alla legislazione regionale l'articolazione e la specificazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale (sentenze n. 225 del 2012, n. 49 del 2006 e n. 196 del 2004).

Ne consegue pertanto che le norme impugnate si pongono in contrasto con i consolidati principi espressi dalla giurisprudenza costituzionale in materia.


Esula, infatti, dalla potestà legislativa concorrente delle Regioni il potere di «ampliare i limiti applicativi della sanatoria» (sentenza n. 290 del 2009) oppure, ancora, di «allargare l'area del condono edilizio rispetto a quanto stabilito dalla legge dello Stato» (sentenza n. 117 del 2015).

A maggior ragione, esula dalla potestà legislativa regionale il potere di disporre autonomamente una sanatoria straordinaria per il solo territorio regionale.


Le norme impugnate producono un effetto di sanatoria amministrativa straordinaria di immobili abusivi, non solo senza alcuna limitazione volumetrica, ma anche al di là delle modalità e, soprattutto, dei tempi disciplinati dalle precedenti normative statali.

In applicazione di tali norme statali, sarebbe stato possibile procedere, nei tempi e nei modi da quelle previsti, alla sanatoria delle stesse opere e degli stessi interventi edilizi oggetto della disciplina censurata.

A giudizio della Corte, consentirlo ora, alla luce delle disposizioni regionali impugnate, significa introdurre un nuovo condono extra ordinem, al di fuori di qualsiasi previa e necessaria cornice di principio disciplinata dalla legge statale.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 11 e 12 febbraio 2016 Enrico Righi - Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	---

Il contrasto delle norme impugnate con i principi che governano il riparto di competenze in materia di condono edilizio “straordinario” non è attenuato dalla subordinazione degli effetti sostanziali, da queste prodotti, alla valutazione discrezionale che le stesse disposizioni demandano all’amministrazione comunale competente per territorio in ordine alla sussistenza di un perdurante interesse pubblico alla rimessione in pristino.

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 11 e 12 febbraio 2016 Enrico Righi - Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie</p>
---	--	---

Sentenza: 6 ottobre 2015, n. 235

Materia: bilancio e finanze

Parametri invocati: articolo 122 comma quarto della Costituzione

Giudizio: conflitto di attribuzione


Ricorrenti: Regione Emilia Romagna

Oggetto: Nota del Presidente della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Emilia Romagna n. 3660 del 10/07/2013, di trasmissione della deliberazione n. 249 del 2013; nota del Procuratore regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per l'Emilia Romagna n. 5190 del 09/07/2014; atti di contestazione di responsabilità e invito a dedurre della Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per l'Emilia Romagna del 05/06/2014 e date successive; atti di citazione della Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per l'Emilia Romagna del 03/12/2014 e date successive.

Esito:

- 1) dichiara inammissibili il secondo e il terzo motivo del ricorso iscritto al n. 8 del registro conflitti tra enti 2014, promosso dalla Regione Emilia-Romagna in relazione agli atti di contestazione di responsabilità e invito a dedurre del 5 giugno 2014 e date successive, adottati dalla Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna;
- 2) dichiara inammissibile il terzo motivo del ricorso iscritto al n. 1 del registro conflitti tra enti 2015, promosso dalla Regione Emilia-Romagna in relazione ai tredici atti di citazione, del 3 dicembre 2014 e date successive, adottati dalla Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna;
- 3) dichiara che non spettava allo Stato, e per esso al Presidente della sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Regione Emilia-Romagna, inviare alla Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna la nota n. 3660 del 10 luglio 2013, di trasmissione della deliberazione n. 249 del 2013;
- 4) annulla, per l'effetto, la nota di trasmissione indicata al punto che precede;
- 5) dichiara che non spettava allo Stato, e per esso alla Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna, adottare la nota n. 5190 del 9 luglio 2014, indirizzata al Presidente del Consiglio regionale, di invito al recupero di somme;
- 6) annulla, per l'effetto, la nota indicata al punto che precede;
- 7) respinge per il resto il ricorso, dichiarando che spettava alla Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna adottare i tredici atti di citazione del 3 dicembre 2014 e date successive.

Estensore nota: Anna Traniello Gradassi

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 11 e 12 febbraio 2016</p> <p>Enrico Righi - Regione Toscana</p> <p>Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie</p>
---	--	---

Sintesi:

La Regione Emilia-Romagna, ha promosso conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, in relazione, rispettivamente:

- 1) alla nota del Presidente della sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna n. 3660 del 10 luglio 2013, di trasmissione alla Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna della deliberazione n. 249 del 2013, avente ad oggetto la dichiarazione di irregolarità dei rendiconti dei gruppi consiliari per l'anno 2012;
- 2) agli atti di contestazione di responsabilità e invito a dedurre, del 5 giugno 2014 e date successive, adottati dalla Procura contabile nei confronti dei capigruppo e di alcuni consiglieri regionali;
- 3) alla nota del Procuratore regionale n. 5190 del 9 luglio 2014, indirizzata al Presidente del Consiglio regionale, di invito al recupero di somme;
- 4) nonché a tredici atti di citazione emessi dalla Procura contabile nei confronti dei capigruppo e di alcuni consiglieri regionali per i medesimi fatti oggetto degli inviti a dedurre.


Secondo la ricorrente tali atti, in quanto prosecuzione di un'attività di controllo già dichiarata illegittima dalla Corte con la sentenza n. 130 del 2014 e volti a realizzare un indebito controllo di merito sulle scelte discrezionali dei gruppi consiliari, sarebbero, sotto svariati profili, lesivi della sua autonomia istituzionale e dell'autonomia organizzativa e contabile del Consiglio regionale, e violerebbero l'art. 122, quarto comma, della Costituzione, che garantisce l'insindacabilità delle opinioni espresse e dei voti dati dai consiglieri regionali nell'esercizio delle funzioni.

Secondo la Corte l'eccezione va esaminata separatamente in relazione alla diversa natura degli atti impugnati.

Parte del primo ricorso è rivolta dunque avverso un atto non giurisdizionale, qual è la nota del Presidente della sezione regionale di controllo di trasmissione alla Procura contabile della deliberazione di accertamento dell'irregolarità dei rendiconti dei gruppi consiliari relativi all'anno 2012, sulla base della ritenuta emersione di una notitia damni. Essa, infatti, segue il procedimento di controllo attivato dalla Corte dei conti in forza dell'art. 1, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 dicembre 2012, n. 213 ed è estranea allo svolgimento delle funzioni giurisdizionali attribuite alla magistratura contabile.

Sono invece giurisdizionali, nell'accezione lata in cui tale nozione viene in rilievo nei conflitti di attribuzione, gli altri atti impugnati provenienti dalla Procura contabile nell'esercizio o in occasione della sua funzione istruttoria preordinata all'accertamento giudiziale di responsabilità erariali.

La Corte, risolte preliminarmente alcune questioni di ammissibilità, passa all'esame delle residue censure di merito, rivolte alla nota di trasmissione del Presidente della sezione regionale di controllo, agli atti di citazione (con esclusione del motivo attinente al

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 11 e 12 febbraio 2016 Enrico Righi - Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

lamentato sconfinamento nel merito) e alla nota del Procuratore regionale di invito al recupero di somme.

a) Quanto alla nota di trasmissione della deliberazione n. 249 del 2013, la Regione Emilia-Romagna, con il primo motivo del primo ricorso, lamenta che essa comporti un'indebita prosecuzione dell'attività di controllo censurata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 130 del 2014, ledendo così la sua autonomia organizzativa e contabile.

La Corte ritiene la **fondatezza** della censura.


Richiamandosi alla propria precedente giurisprudenza, (sentenza n. 29 del 1995), ricorda di aver affermato la legittimità del raccordo tra le funzioni della Corte dei conti di controllo sulla gestione e giurisdizionale: "è incontestabile che il titolare dell'azione di responsabilità possa promuovere quest'ultima sulla base di una notizia o di un dato acquisito attraverso l'esercizio dei ricordati poteri istruttori inerenti al controllo sulla gestione, poiché, una volta che abbia avuto comunque conoscenza di un'ipotesi di danno, non può esimersi, ove ne ricorrano tutti i presupposti, dall'attivare l'azione di responsabilità. Ma i rapporti tra attività giurisdizionale e controllo sulla gestione debbono arrestarsi a questo punto, poiché si vanificherebbero illegittimamente gli inviolabili "diritti della difesa", garantiti a tutti i cittadini in ogni giudizio dall'art. 24 della Costituzione, ove le notizie o i dati acquisiti ai sensi delle disposizioni contestate potessero essere utilizzati anche in sede processuale (acquisizioni che, allo stato, devono avvenire nell'ambito della procedura prevista dall'art. 5 della legge n. 19 del 1994)".

Tali affermazioni, che sono volte ad assicurare il rispetto del principio del contraddittorio, non possono non valere anche per le notizie o i dati acquisiti dalla magistratura contabile nell'esercizio di qualsivoglia funzione di controllo, ivi compresa quella sui rendiconti dei gruppi consiliari regionali, che, come questa Corte ha chiarito, "non può non ricomprendere la verifica dell'attinenza delle spese alle funzioni istituzionali svolte dai gruppi medesimi, secondo il generale principio contabile, costantemente seguito dalla Corte dei conti in sede di verifica della regolarità dei rendiconti, della loro coerenza con le finalità previste dalla legge" (così sentenza n. 263 del 2014).

La stessa ricorrente, del resto, non contesta che l'obbligo di segnalazione discende dai principi generali e grava sulle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, laddove emergano fatti idonei a evidenziare una responsabilità contabile.

Quel che viene in rilievo, tuttavia, nel caso specifico, è la circostanza che la segnalazione alla Procura contabile trae origine da un'attività di controllo che, in quanto travolta dalla successiva sentenza n. 130 del 2014 della Corte, è illegittima ex tunc.

Con la sentenza in parola è stata annullata la deliberazione n. 249 del 2013, di accertamento dell'irregolarità dei rendiconti dei gruppi consiliari della Regione Emilia-Romagna per l'anno 2012, e la presupposta deliberazione istruttoria n. 234 del 2013, sulla base della considerazione che la relativa attività di controllo avrebbe potuto essere intrapresa dalla Corte dei conti solo a partire dall'anno 2013, essendo nel disegno legislativo condizionata alla previa emanazione dei criteri definiti con le linee guida deliberate dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano e recepite con d.P.C.m. 21 dicembre 2012 (Recepimento delle linee guida sul rendiconto di esercizio annuale approvato dai gruppi

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 11 e 12 febbraio 2016</p> <p>Enrico Righi - Regione Toscana</p> <p>Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie</p>
---	--	---

consiliari dei consigli regionali, ai sensi dell'art. 1, comma 9, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213), pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 28 del 2 febbraio 2013 ed entrato in vigore il 17 febbraio seguente.

La deliberazione annullata conteneva l'ordine alla segreteria di trasmissione della deliberazione medesima alla Procura della Repubblica di Bologna e alla Procura regionale della Corte dei conti di Bologna anche in relazione alle indagini in corso di rispettiva competenza, ordine che è rimasto travolto unitamente all'atto che lo conteneva.

La nota di trasmissione è quindi funzionalmente collegata in maniera indissolubile alla deliberazione di controllo, sì che l'annullamento della seconda non può che comportare la caducazione della prima.


b) Secondo la regione ricorrente, il Consiglio regionale è dotato di autonomia contabile e organizzativa e che la disciplina delle spese dei gruppi consiliari e del relativo controllo era dettata, per l'esercizio 2012, dalla legge della Regione Emilia-Romagna 8 settembre 1997, n. 32 (Funzionamento dei gruppi consiliari – Modificazioni alla legge regionale 14 aprile 1995, n. 42). In base a tale disciplina, il rendiconto annuale dei gruppi doveva essere oggetto di approvazione da parte di un comitato tecnico, rispetto al cui giudizio l'ufficio di presidenza poteva discostarsi solo con espressa motivazione. Gli atti di approvazione delle spese si sarebbero tradotti in "voti" e "opinioni" sia da parte dei gruppi che da parte dell'ufficio di presidenza, con la conseguenza che sarebbero presidiati dall'immunità prevista dall'art. 122, quarto comma, Cost. a tutela dell'autonomia politica e di autorganizzazione interna del Consiglio regionale: gli atti di citazione si sovrapporrebbero illegittimamente a quelli di approvazione, comprimendo l'autonomia consiliare.

La Corte ritiene la **non fondatezza** della seconda censura di merito.

La Corte recentemente, proprio con riferimento alla gestione delle somme erogate a titolo di contributi pubblici ai gruppi consiliari, ha affermato che i capigruppo dei Consigli regionali, anche se sottratti alla giurisdizione di conto, *"restano assoggettati alla responsabilità amministrativa e contabile (oltre che penale, ricorrendone i presupposti)"* (sentenza n. 107 del 2015).

Questa affermazione, che va estesa a tutti i consiglieri regionali, non è inficiata dalla guarentigia invocata, che, in quanto deroga alla regola generale della giurisdizione (sentenza n. 200 del 2008), *"non mira ad assicurare una posizione di privilegio ai consiglieri regionali, ma a preservare da interferenze e condizionamenti esterni le determinazioni inerenti alla sfera di autonomia costituzionalmente riservata al Consiglio regionale (ex plurimis, sentenze n. 195 del 2007, n. 392 e n. 391 del 1999)"* (sentenza n. 332 del 2011), e *"non copre gli atti non riconducibili ragionevolmente all'autonomia ed alle esigenze ad essa sottese"* (sentenza n. 289 del 1997).

Più in particolare, già con la sentenza n. 292 del 2001 si è evidenziato come la prerogativa d'insindacabilità in parola non riguardi l'attività materiale di gestione delle risorse finanziarie, che resta assoggettata alla ordinaria giurisdizione di responsabilità civile, penale e contabile, e la conclusione non muta in ragione dell'intervenuta approvazione dei rendiconti da parte del comitato tecnico (quand'anche composto da consiglieri regionali) o dall'ufficio di presidenza, poiché il voto dato in tali sedi rappresenta una

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 11 e 12 febbraio 2016 Enrico Righi - Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

ratifica formale di spese già effettuate dai gruppi e non già un atto deliberativo che ne costituisce ex ante il titolo giustificativo. Egualmente essa non può mutare in ragione dell'approvazione del rendiconto generale della Regione nel quale confluiscono quelli dei gruppi consiliari, poiché anche esso costituisce un mero documento di sintesi ex post delle risultanze contabili della gestione finanziaria e patrimoniale dell'ente, e non il titolo legittimante le spese.

Considerato che il rendiconto generale riguarda ogni attività dell'ente regionale, opinare diversamente condurrebbe, come correttamente osservato dalla giurisprudenza di legittimità e della Corte dei conti, al risultato abnorme, e senza dubbio contrario alla natura eccezionale della guarentigia di cui all'art. 122, quarto comma, Cost., di delineare un'area di totale irresponsabilità civile, contabile e penale in favore dei consiglieri regionali.

Tale conclusione, peraltro, *“comporterebbe, in maniera paradossale e del tutto ingiustificata, una tutela della insindacabilità delle opinioni dei consiglieri regionali più ampia di quella apprestata relativamente a quelle dei parlamentari nazionali”* (sentenza n. 235 del 2007), *“in contrasto sia con il principio di responsabilità per gli atti compiuti, che informa l'attività amministrativa (artt. 28 e 113 Cost.), sia con il principio che riserva alla legge dello Stato la determinazione dei presupposti (positivi e negativi) della responsabilità penale (art. 25 Cost.)”* (sentenza n. 69 del 1985).


c) Ulteriore doglianza della ricorrente: la nota del Procuratore regionale n. 5190 del 9 luglio 2014, indirizzata al Presidente del Consiglio regionale, di invito al recupero amministrativo di somme spese irregolarmente, sarebbe espressione di un potere non attribuito dall'ordinamento alla Procura contabile e realizzerebbe un'ingerenza ingiustificata nella sfera di autonomia del Consiglio regionale.

La Procura regionale ritiene che l'atto in questione appartenerrebbe alle “buone pratiche” elaborate ai fini della semplificazione ed effettività dell'esercizio delle funzioni inquirenti e troverebbe fondamento in una lettura evolutiva del potere di richiesta di informazioni documentali previsto dall'art. 74 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 (Approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti). In ipotesi di danni erariali di importo modesto sarebbe prassi diffusa tra gli uffici inquirenti quella di segnalare alla pubblica amministrazione interessata la necessità di provvedere al recupero in autotutela, salva la sussistenza di situazioni legittimanti da documentare con la trasmissione delle relative prove.

La Corte ritiene il motivo **fondato**.

Con la sentenza n. 100 del 1995, resa nell'ambito di un giudizio per conflitto di attribuzione tra la Regione Umbria e la Procura regionale della Corte dei conti, la Corte ha annullato una nota del Procuratore contabile fondata sullo stesso art. 74, con la quale si era richiesto all'amministrazione «l'attuale residenza» dei responsabili di documenti istruttori e degli autori di alcune deliberazioni.

In quell'occasione si è affermato che, *“ai sensi del ricordato art. 74 del regio decreto n. 1214 del 1934, il Procuratore della Corte dei conti può chiedere in comunicazione atti e documenti “in possesso” di autorità amministrative, mentre non può esigere da queste ultime, come avviene con le richieste ora esaminate, una specifica e ulteriore attività di*


	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 11 e 12 febbraio 2016 Enrico Righi - Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	---

acquisizione di dati o di notizie": quest'ultima, in altri termini, esula dalle facoltà della magistratura inquirente e per ciò solo incide sull'autonomia organizzativa della Regione.

Le medesime argomentazioni non possono che valere, in relazione a una richiesta di svolgimento di un'attività di recupero amministrativo, in danno di soggetti terzi, di somme spese irregolarmente, senza che peraltro sia intervenuta alcuna pronuncia giurisdizionale che abbia accertato effettivamente tale irregolarità.

La Corte pertanto conclude che:

- 1) non spettava allo Stato, e per esso al Presidente della sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Regione Emilia-Romagna, inviare alla Procura regionale la nota n. 3660 del 10 luglio 2013, di trasmissione della deliberazione n. 249 del 2013;
- 2) non spettava allo Stato, e per esso alla Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna, adottare la nota n. 5190 del 9 luglio 2014, di invito del Presidente del Consiglio regionale al recupero di somme;
- 3) spettava allo Stato, e per esso alla Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna, adottare i tredici atti di citazione del 3 dicembre 2014 e date successive

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 11 e 12 febbraio 2016 Enrico Righi - Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

Sentenza: 4 novembre 2015, n.245

Materia: ordinamento civile

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: artt. 3, 42, 117, quarto comma, 118 e 119 della Costituzione

Ricorrente: Regione Veneto

Oggetto: art. 1, comma 388, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2014)

Esito: illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 388, della l. 147/2013, nella parte in cui prevede «non abbia espresso il nulla osta» anziché «espresso il diniego di nulla osta»; non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 388, della l. 147/2013.


Estensore: Francesca Casalotti

Sintesi:

La Regione Veneto dubita della legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 388, della l. 147/2013. La disposizione impugnata prevede che *«Anche ai fini della realizzazione degli obiettivi di contenimento della spesa, i contratti di locazione di immobili stipulati dalle amministrazioni individuate ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e successive modificazioni, non possono essere rinnovati, qualora l'Agenzia del demanio, nell'ambito delle proprie competenze, non abbia espresso nulla osta sessanta giorni prima della data entro la quale l'amministrazione locataria può avvalersi della facoltà di comunicare il recesso dal contratto. Nell'ambito della propria competenza di monitoraggio, l'Agenzia del demanio autorizza il rinnovo dei contratti di locazione, nel rispetto dell'applicazione di prezzi medi di mercato, soltanto a condizione che non sussistano immobili demaniali disponibili. I contratti stipulati in violazione delle disposizioni del presente comma sono nulli»*.

In particolare, la ricorrente ritiene che in via interpretativa possano escludersi dall'ambito di operatività del comma 388 dell'art. 1 sopra richiamato le Regioni, le Province autonome e gli enti locali con i rispettivi enti strumentali e pone le questioni di costituzionalità subordinatamente al riconoscimento dell'applicabilità della disposizione nei suoi confronti.

La Corte, prima di esaminare le censure, chiarisce in risposta al dubbio avanzato l'ambito di operatività della disposizione impugnata, facendo presente che secondo costante orientamento della giurisprudenza costituzionale sono da ritenere ammissibili, nei giudizi in via principale, le questioni prospettate in termini dubitativi o alternativi (tra le ultime, sentenze n. 269 e n. 207 del 2014), purché le interpretazioni «non siano implausibili e irragionevolmente scollegate dalle disposizioni impugnate, così da far ritenere le questioni del tutto astratte e pretestuose» (ex plurimis, sentenza n. 412 del 2004; si vedano anche le sentenze n. 144 del 2014 e n. 278 del 2010), ipotesi, questa, non ravvisabile nel caso di specie.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 11 e 12 febbraio 2016 Enrico Righi - Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--


Diversamente da quanto sostenuto dalla Regione, tuttavia secondo la Corte nel caso di specie non è superabile il dato letterale relativo alla delimitazione dell'ambito soggettivo di applicazione della disposizione. Il riferimento, infatti, è alle «amministrazioni individuate ai sensi dell'art. 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e successive modificazioni», norma quest'ultima che a sua volta richiama «le amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni», fra le quali sono appunto comprese le Regioni.

Chiarito tale preliminare dubbio interpretativo, la Corte passa ad esaminare le singole censure. In primo luogo, la Regione Veneto rileva la presunta violazione dell'art. 117, quarto comma, Cost. in relazione all'art. 118 Cost., nella parte in cui attribuisce alle Regioni i compiti di amministrazione diretta nelle materie di propria competenza, e all'art. 119 Cost., che riconosce alle stesse la possibilità di avere sia un proprio patrimonio, sia un'autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci. In particolare, l'attribuzione all'Agenzia del demanio del potere di rilasciare un nulla osta al fine del rinnovo dei contratti di locazione lederebbe l'autonomia finanziaria e organizzativa della Regione. Il legislatore statale così facendo, sarebbe intervenuto nella materia di legislazione concorrente «coordinamento della finanza pubblica» con una disposizione che non presenta i caratteri di principio fondamentale, travalicando i limiti individuati dalla giurisprudenza costituzionale nell'opera di perimetrazione di tale nozione.

Sotto questo profilo la Corte passa dunque a chiarire l'individuazione della materia cui va ricondotta la disciplina censurata, tenuto conto della ratio, della finalità, del contenuto e dell'oggetto della disciplina stessa (cfr. sent. n. 167 e n. 121 del 2014).

Nel caso di specie, la disposizione riguarda il rinnovo del contratto di locazione, lo subordina a determinate condizioni e ne prevede la nullità in caso di mancata verifica delle stesse con la conseguenza che, trattandosi di una disciplina dell'attività contrattuale, sia pure speciale e limitata all'autonomia privata dei soggetti pubblici individuati dalla norma, l'ambito materiale è quello proprio dell'«ordinamento civile» di cui alla lettera l) del secondo comma dell'art. 117 Cost., di competenza esclusiva dello Stato. La definizione in questi termini dell'ambito materiale della disposizione in esame porta la Corte a dichiarare la non fondatezza dei profili di censura sollevati in ordine agli artt. 117, 118 e 119 Cost. sull'erroneo presupposto dell'esistenza di competenze regionali nella materia in questione.

In secondo luogo, ad avviso della Regione, il comma 388 violerebbe gli artt. 3 e 42 Cost., perché la misura introdotta sarebbe sproporzionata rispetto al conseguimento degli obiettivi nazionali di contenimento della spesa pubblica, in quanto il potere decisionale in materia di rinnovo di contratti di locazione sarebbe sottratto alla Regione e attribuito all'Agenzia del demanio. La sproporzione e l'irragionevolezza della misura emergerebbe inoltre anche alla luce della «lacunosità» del potere esercitabile dallo Stato attraverso il comma 388, in quanto mancherebbero forme e modalità di interlocuzione tra la Regione e l'Agenzia del demanio, diversamente da quanto previsto dall'art. 2, commi 222 e seguenti, della l. 191/2009, per la stipula dei contratti di locazione delle amministrazioni dello Stato. Sotto questo profilo, la Corte – ritenendo che nel caso di specie venga in rilievo la finalità della norma, che consiste nella «realizzazione degli obiettivi di

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 11 e 12 febbraio 2016</p> <p>Enrico Righi - Regione Toscana</p> <p>Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie</p>
---	--	---


contenimento della spesa» pubblica., riconosciuta come meritevole dalla ricorrente ma non fino al punto di giustificare una normativa così incisiva delle prerogative regionali – valuta che tale finalità possa essere perseguita solo con meccanismi in grado di impedire comportamenti non coerenti con essa, con la conseguenza che il sistema, dunque, si presenta in astratto non manifestamente irragionevole.

In terzo luogo, ad avviso della Regione, nel caso di specie sarebbe ravvisabile un ulteriore profilo di incostituzionalità per l'assenza di idonee forme di intesa o collaborazione, in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 Cost. per invasione nelle competenze regionali da parte del comma 388. Ad avviso della Regione, la deroga al riparto operato dall'art. 117 Cost. potrebbe essere giustificata solo se l'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato, oltre che proporzionata e non irragionevole, fosse oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata, accordo del tutto assente nel caso di specie. Sotto questo profilo, la Corte rileva che l'inquadramento della materia come ordinamento civile e quindi di competenza esclusiva dello Stato comporta la non fondatezza dei profili di censura sollevati in ordine agli artt. 117, 118 e 119 Cost. sull'erroneo presupposto dell'esistenza di competenze regionali nella materia in questione. Secondo l'orientamento giurisprudenziale della Corte, infatti, gli adempimenti procedurali quali intese o pareri della Conferenza unificata in quanto riferiti alle modalità di adozione della norma, non sono necessari in presenza di una competenza esclusiva dello Stato (ex plurimis, sent. n. 36 del 2014, n. 121 del 2013, n. 372 e n. 222 del 2008).

La Regione deduce poi la violazione dei canoni in questione anche in concreto, e cioè con riferimento alle modalità procedimentali e sanzionatorie con cui l'interesse pubblico viene perseguito. In particolare la regione veneto contesta anzitutto la scelta del soggetto competente al rilascio del nulla osta.

A tal proposito la Corte afferma che l'individuazione dell'Agenzia del demanio quale interlocutore della Regione deve ritenersi legittima sotto i profili indicati, in considerazione del ruolo e delle funzioni che le sono proprie. Ad essa compete, infatti, la gestione e la valorizzazione del demanio statale. L'Agenzia, inoltre, è l'unica detentrica di un patrimonio di conoscenze del mercato immobiliare nazionale nel suo complesso, essendo chiamata ad esprimere pareri ogni qualvolta il sistema fiscale ha come riferimento i relativi valori.


Per quanto riguarda poi i profili di lacunosità sollevati dalla Regione con riferimento alle modalità dell'esercizio del potere attribuito all'Agenzia, e ciò a scapito, sia delle garanzie che le competono quale soggetto inciso, sia della effettiva realizzabilità dell'operazione, anche a causa della ristrettezza dei tempi, la Corte ritiene che il nulla osta, come ogni altro provvedimento amministrativo, presuppone lo svolgimento di un procedimento con riferimento al quale ai sensi della l. 241/1990 sono riconosciute le più ampie garanzie agli interlocutori dell'autorità decidente, e in particolare la loro partecipazione attiva, al fine di pervenire ad un soddisfacente assetto degli interessi in gioco. Tantomeno può lamentarsi l'inadeguatezza temporale del relativo iter, inadeguatezza desunta dalla ristrettezza del termine intercorrente fra la data sino alla quale l'Agenzia può esprimere il nulla osta e la data entro la quale l'amministrazione locataria può avvalersi della facoltà di comunicare il recesso dal contratto di locazione. Sotto questo profilo, secondo la Corte, non si tiene conto evidentemente del fatto che niente impone alla Regione di sottoporre

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 11 e 12 febbraio 2016 Enrico Righi - Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

la questione all’Agenzia nell’imminenza della scadenza di quest’ultimo termine, essendo auspicabile, ed anzi necessario, che i contatti siano presi per tempo, con una domanda articolata e puntuale circa le esigenze funzionali dell’apparato regionale interessato. È nella logica di una corretta amministrazione che la Regione, da parte sua, fornisca tempestivamente all’Agenzia gli elementi necessari per valutare gli aspetti specifici e concreti della situazione, e che quest’ultima a sua volta si esprima sulla disponibilità di un bene adeguato all’esigenza della Regione, con il pieno coinvolgimento della stessa e in termini congrui, nello spirito di collaborazione istituzionale. Al riguardo può essere anche richiamata la più articolata disciplina dettata in materia dai commi 222 e seguenti dell’art. 2 della legge n. 191 del 2009, la quale prevede appunto una fase comunicativa fra gli interessati, tale da consentire, tra l’altro, all’Agenzia del demanio di conoscere il concreto fabbisogno di spazio allocativo, la mappatura degli immobili idonei e le risultanze delle indagini di mercato circa il canone degli immobili stessi. Conclusivamente l’individuazione del soggetto deputato al rilascio del nulla osta quale unico provvisto delle necessarie competenze, la struttura del procedimento e la sua tempistica, nonché l’eventuale sanzione vanno esenti dalle censure in questione.

Ad avviso della Corte, invece, le censure sono fondate con riferimento alla soluzione adottata per la conclusione del procedimento e al rischio che l’impedimento al rinnovo del contratto derivi non dalla verifica dell’esistenza di un bene pubblico idoneo, ovvero dalla inadeguatezza del canone pattuito, ma anche dal mero silenzio dell’Agenzia entro il termine dato.

Secondo il giudice delle leggi, - posto che le finalità perseguite sono meritevoli di tutela al punto tale da giustificare un’indubbia compressione dell’autonomia regionale - solo la dimostrata esistenza delle condizioni che permettono la valorizzazione di beni demaniali e la riduzione dei canoni può produrre tale effetto. Tale condizioni evidentemente non si verificano nel caso in cui l’Agenzia si limiti a non provvedere: in tal caso l’effetto preclusivo dell’esercizio dell’autonomia privata regionale troverebbe il suo fondamento non nella effettiva tutela dell’interesse pubblico, ma in un meccanismo meramente formale, peraltro contrastante con il principio generale enunciato dall’art. 2 della legge n. 241 del 1990, secondo cui il procedimento deve concludersi con un provvedimento espresso. Con la conseguenza che l’efficacia preclusiva non può derivare, pena la incostituzionalità della disciplina stessa, da una mera omissione, ma solo da un espresso e motivato diniego di nulla osta. La norma in questione è dunque costituzionalmente illegittima nella parte in cui ricollega al semplice silenzio dell’Agenzia del demanio un’efficacia preclusiva al rinnovo del contratto, e cioè nella parte in cui prevede «non abbia espresso il nulla osta» anziché «espresso il diniego di nulla osta».

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 11 e 12 febbraio 2016</p> <p>Enrico Righi - Regione Toscana</p> <p>Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie</p>
---	--	---

Sentenza: 3 novembre 2015, n.250

Materia: coordinamento della finanza pubblica; ripartizione limite di spesa per le regioni a statuto ordinario

Parametri invocati: articoli 3, 117 terzo e quarto comma, 118 primo e secondo comma e 119 primo e quinto comma della Costituzione nonché i principi di razionalità, ragionevolezza e leale collaborazione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Regioni Veneto e Puglia

Oggetto: articolo 1, commi 496, lettere b) e c), e 497, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale – Legge di stabilità 2014)

Esito: non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, commi 496, lettere b) e c), e 497, promossa, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, 118, primo e secondo comma, 119, primo comma, della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione, dalla Regione Puglia;

inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 497, promossa, in riferimento all'art. 3 Cost., nonché ai principi di razionalità e ragionevolezza e agli artt. 117, terzo e quarto comma, 118, primo e secondo comma, e 119, primo e quinto comma, Cost., dalla Regione Puglia;

non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 496, lettere b) e c), e 497, della legge n. 147 del 2013, promossa, in riferimento agli artt. 117, quinto comma, 119, primo comma, e al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., dalla Regione Veneto;


non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 496, lettere b) e c), e 497, della legge n. 147 del 2013, promossa, in riferimento all'art. 119, primo comma, e all'art. 117, quinto comma, Cost., dalla Regione Veneto;

inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 496, lettere b) e c), e 497, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo e quarto comma, e all'art. 119, primo comma, Cost., dalla Regione Veneto;

inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 496, lettere b) e c), e 497 promossa, in riferimento al principio di ragionevolezza, dalla Regione Veneto;

Estensore nota: Ilaria Cirelli

Sintesi: le Regioni ricorrenti impugnano le disposizioni in oggetto secondo un duplice ordine di censure. Secondo il primo, il combinato disposto dei commi 496, lettere b) e c), e 497, nella parte in cui determina unilateralmente le quote massime di spesa spettanti a ciascuna Regione a statuto ordinario per l'esercizio 2014, abbassandole, e sopprimendo la previsione che fino all'anno precedente rimetteva il riparto di tale complessiva dotazione, ancorché solo in via preferenziale, ad un accordo da raggiungere annualmente in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 11 e 12 febbraio 2016 Enrico Righi - Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

Trento e di Bolzano, violerebbe gli artt. 117, terzo e quarto comma, 118, primo e secondo comma, 119, primo comma, della Costituzione, nonché il principio di leale collaborazione. Secondo le regioni ricorrenti, tale disposizione integrerebbe un precetto di «coordinamento della finanza pubblica» non qualificabile come principio e restringerebbe irragionevolmente i margini di autonomia legislativa, amministrativa e finanziaria a disposizione delle Regioni, senza prevedere alcuna forma di leale collaborazione con le stesse.

Inoltre, l'imposizione del limite di spesa, che verrebbe ulteriormente abbassato, nei confronti delle regioni darebbe luogo ad un intervento irragionevole e sproporzionato rispetto all'obiettivo da perseguire, ovvero il contenimento della spesa pubblica, peraltro attuato secondo un procedimento non rispettoso del principio di leale collaborazione.


In ordine al secondo ordine di censure, il comma 497 nella parte in cui quantifica il limite complessivo di spesa spettante alla Regione Puglia, violerebbe l'articolo 3 Cost., nonché i principi di razionalità e ragionevolezza, in riferimento agli articoli 117, terzo e quarto comma, 118, primo e secondo comma, e 119, primo e quinto comma, Cost., in quanto, anche valutato il limite in rapporto al numero di abitanti, senza alcuna ragione giuridicamente plausibile, riserverebbe alla Regione Puglia un trattamento deteriore e discriminatorio rispetto a quello della quasi totalità delle altre regioni. La quota di spesa pubblica concretamente attribuita sarebbe poi del tutto insufficiente per esercitare in modo adeguato le funzioni regionali.

Secondo la Corte il primo ordine di censure, con il quale le regioni ricorrenti contestano all'intervento legislativo dello Stato, la natura di principio di coordinamento di finanza pubblica, è infondato.

Da ciò discende anche l'infondatezza della invocata lesione dei margini di autonomia legislativa, amministrativa e finanziaria delle regioni. La Corte ha più volte affermato la legittima incidenza dei principi di coordinamento della finanza pubblica sull'autonomia di spesa delle regioni, sia sulla potestà legislativa regionale.

In ordine alla violazione del principio di leale collaborazione, che avrebbe imposto al legislatore un accordo tra le parti per il riparto della complessiva dotazione, secondo la Corte non risulta congruamente evocato con riferimento alle fattispecie in esame. Argomenta infatti la Corte che il principio di leale collaborazione è stato da essa richiamato in ipotesi particolari, e principalmente "in presenza di materie di diversa attribuzione inestricabilmente "commiste" senza possibilità di rinvenirne una prevalente (ex plurimis, sentenze n. 213 e n. 133 del 2006, n. 431, n. 231 n. 219 e n. 50 del 2005, n. 308 del 2003), ovvero nei casi di "attrazione in sussidiarietà" statale di funzioni pertinenti a materie di competenza regionale residuale o concorrente (sentenze n. 383 del 2005 e n. 303 del 2003); nei casi, dunque, di «concorrenza di competenze» e non (come avviene nel caso di specie) di competenze chiaramente distinte."

Anche le disposizioni richiamate, in particolare dalla Regione Veneto, a sostegno del proprio "diritto" ad una determinazione concertata del limite di spesa, ovvero l'articolo 119 primo comma e l'articolo 117 quinto comma Cost., non sono giudicate dalla Corte idonee allo scopo.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 11 e 12 febbraio 2016 Enrico Righi - Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--


L'articolo 119 primo comma dove prevede che «le Regioni concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea», fa infatti riferimento alla partecipazione delle regioni alle politiche di contenimento della spesa in attuazione dei vincoli europei, e certamente non a una necessaria partecipazione delle regioni alle decisioni statali di coordinamento finanziario.

Quanto all'articolo 117 quinto comma, a parte la genericità del richiamo operato dalla ricorrente agli obblighi europei, è evidente, secondo la Corte, che la norma costituzionale si riferisce alla partecipazione delle regioni alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari.

La questione sollevata dalla Regione Puglia sul comma 497 dell'articolo 1, per violazione dell'articolo 3 Cost, in quanto il limite di spesa ad essa concessa sarebbe ampiamente inferiore a quello concesso ad altre regioni, è giudicata dalla Corte inammissibile poiché l'argomentazione è stata svolta in modo insufficiente e del tutto ipotetico.

Infine, la seconda questione sollevata dalla Regione Veneto è, secondo la Corte, infondata.

La Regione infatti contesta che le disposizioni impugnate sono state adottate previo parere della Conferenza unificata anziché previa intesa con essa, ai sensi dell'art. 9, comma 2, lettera c) del d.lgs. n. 281 del 1997. Secondo la Corte il riferimento a quest'ultima disposizione è inconferente, dato che il coinvolgimento delle regioni e degli enti locali nel procedimento di formazione della legge di stabilità è espressamente regolato dall'articolo 9, comma 2, lettera a), numero 1.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 11 e 12 febbraio 2016 Enrico Righi - Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

Sentenza: 17 novembre 2015, n. 253

Materia: tributi; finanza pubblica

Parametri invocati: artt. 3, 97, 117, commi terzo e quarto, e 119, commi primo e secondo, Cost.; principi della chiarezza normativa e della certezza del diritto

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Regione Puglia

Oggetto: art. 1, comma 509, legge 27 dicembre 2013, n. 147

Esito: non fondatezza della questione

Estensore nota: Enrico Righi

Sintesi:

Premesso che la disposizione oggetto del giudizio in sostanza rinvia di un anno la possibilità per le regioni di introdurre determinate detrazioni di imposta rispetto all'addizionale Irpef regionale in favore delle famiglie, la Consulta si produce in una breve pronuncia, idealmente divisibile in due sezioni.


Nella prima, la Corte rimuove ogni dubbio sul fatto che l'intervento normativo oggetto dell'impugnazione appartenga alla competenza statale, trattandosi di un tributo statale, la cui disciplina di dettaglio a livello regionale non può che risultare subordinata alla osservanza dei limiti posti dal legislatore nazionale. Ciò vale dunque, seguendo il ragionamento della sentenza, sia per la disciplina dell'addizionale che per la previsione delle sue eventuali detrazioni.

Il raffronto con i parametri costituzionali può dirsi dunque chiuso, con la riconduzione della norma statale alla competenza ex articolo 117, comma secondo, lett. e), della Costituzione e con la considerazione che il disposto dalla legge 42/2009 (art. 7, comma 1, lett. c)), che in materia di addizionali regionali a tributi statali impone il rispetto dei limiti della legge nazionale, va ritenuto conforme all'articolo 119 Costituzione, di cui costituisce attuazione.

Nella seconda sezione, la Corte esclude che la scelta del legislatore nazionale sia contraria a ragionevolezza, poiché ha come unico effetto quello di destinare, conformemente al disposto dell'articolo 81 Costituzione, l'intero gettito dell'addizionale al bilancio regionale, senza vincolo di destinazione. Nulla vieta, in tali condizioni, alle regioni di destinare una parte del gettito a scopi corrispondenti o meno a quelli in relazione ai quali si intendeva istituire le detrazioni.


Il bilancio quindi si connota addirittura di maggiore elasticità e questo, lungi dal costituire violazione del principio del buon andamento, consente alle regioni, secondo i giudici costituzionali, di predisporre per tempo gli istituti di sostegno alle famiglie ed il regime della loro trasformazione in detrazioni.

Sul finire della motivazione, la sentenza esclude la violazione dei principi di chiarezza normativa e certezza del diritto, per il fatto che le disposizioni introdotte a livello

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 11 e 12 febbraio 2016 Enrico Righi - Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	---

nazionale, come già chiarito in premessa, attengono indubbiamente alla disciplina dell'addizionale che lo Stato pone in vigore come limite alla competenza statale.

Conclusivamente, la Corte dichiara non fondata la questione sollevata.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 11 e 12 febbraio 2016 Enrico Righi - Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

Sentenza: 17 novembre 2015, n. 261

Materia: Porti e aeroporti civili

Parametri invocati: artt. 117 terzo comma, 118 primo e secondo comma, e principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 della Costituzione .

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Regione Campania

Oggetto: articolo 29, comma 1, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164

Esito:

1) illegittimità costituzionale dell'art. 29, comma 1, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, nella parte in cui non prevede che il piano strategico nazionale della portualità e della logistica sia adottato in sede di Conferenza Stato-Regioni.


Estensore nota: Anna Traniello Gradassi

Sintesi:

La Regione Campania ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 1, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, denunciando la violazione degli artt. 117, terzo comma, 118, primo e secondo comma, della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione, di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

La norma censurata prevede l'adozione, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, del "piano strategico nazionale della portualità e della logistica", incidendo, con ciò, sulla materia "porti e aeroporti civili", di competenza legislativa concorrente ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Nell'effettuare la "chiamata in sussidiarietà" delle funzioni attinenti alla suddetta pianificazione, la norma impugnata non avrebbe, peraltro, previsto alcuna forma di coinvolgimento delle Regioni nella procedura di predisposizione del piano, in contrasto con le chiare indicazioni della giurisprudenza costituzionale, alla luce delle quali disposizioni legislative statali del tipo considerato possono reputarsi legittime solo

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 11 e 12 febbraio 2016</p> <p>Enrico Righi - Regione Toscana</p> <p>Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie</p>
---	--	---

qualora prevedano adeguate attività concertative e di coordinamento orizzontale tra lo Stato e le Regioni, quali le intese.

La Corte ritiene la questione fondata.

La norma impugnata infatti prevede che “Al fine di migliorare la competitività del sistema portuale e logistico, di agevolare la crescita dei traffici delle merci e delle persone e la promozione dell’intermodalità nel traffico merci, anche in relazione alla razionalizzazione, al riassetto e all’accorpamento delle Autorità portuali esistenti, da effettuare ai sensi della legge n. 84 del 1994, è adottato, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, entro 90 giorni dall’entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto-legge, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, il piano strategico nazionale della portualità e della logistica. Lo schema del decreto recante il piano di cui al presente comma è trasmesso alle Camere ai fini dell’acquisizione del parere delle competenti Commissioni parlamentari. Il parere è espresso entro trenta giorni dalla data di assegnazione, decorsi i quali il decreto può essere comunque emanato”


Secondo la Corte la disposizione impugnata è sicuramente riconducibile alla materia “porti e aeroporti civili”, che l’art. 117, terzo comma, Cost. include tra quelle di competenza legislativa concorrente. Peraltro, la norma non detta una disciplina di principio, ma regole dettagliate e di diretta applicazione.

L’intervento normativo trova la sua base di legittimazione nel meccanismo di “chiamata in sussidiarietà” ossia nel principio in forza del quale, allorché sia ravvisabile un’esigenza di esercizio unitario a livello statale di determinate funzioni amministrative, lo Stato è abilitato, oltre che ad accentrare tale esercizio ai sensi dell’art. 118 Cost., anche a disciplinarlo per legge, e ciò anche quando quelle stesse funzioni siano riconducibili a materie di legislazione concorrente o residuale. In tal caso, i principi di sussidiarietà e di adeguatezza, convivono con il normale riparto di competenze delineato dal Titolo V della Costituzione e possono giustificare una deroga.

Tuttavia, affinché tale deroga possa ritenersi legittima è necessario che la valutazione dell’interesse unitario sottostante all’assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata e rispondente a ragionevolezza e che siano previste adeguate forme di coinvolgimento delle Regioni interessate nello svolgimento delle funzioni allocate in capo agli organi centrali, in modo da contemperare le ragioni dell’esercizio unitario di date competenze e la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite alle Regioni stesse .


Più in particolare, la legislazione statale di questo tipo “può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un iter in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovvero sia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà” (sentenze n. 278 del 2010, n. 383 del 2005, n. 6 del 2004 e n. 303 del 2003).

Oggetto della disposizione impugnata è la predisposizione di un piano strategico nazionale volto ad accrescere la competitività del sistema portuale e logistico marittimo italiano, e ad agevolare “la crescita dei traffici delle merci e delle persone e la promozione dell’intermodalità nel traffico merci, anche in relazione alla razionalizzazione, al riassetto e all’accorpamento delle Autorità portuali esistenti”.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 11 e 12 febbraio 2016 Enrico Righi - Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	---

La sussistenza di un'esigenza di esercizio unitario della funzione di pianificazione ora indicata è idonea a giustificare la sua attrazione a livello statale ma non è prevista alcuna forma di coinvolgimento delle Regioni nelle procedure di adozione del piano

Conformemente a quanto già deciso precedentemente dalla Corte in casi analoghi (sentenza n. 163 del 2012, concernente disposizioni statali che regolavano, in forza di chiamata in sussidiarietà, il progetto strategico per l'individuazione degli interventi finalizzati alla realizzazione dell'infrastruttura di telecomunicazione a banda larga e ultralarga, incidendo così sulla materia di competenza legislativa concorrente "ordinamento delle comunicazioni"; con specifico riferimento, altresì, alla materia "porti e aeroporti civili", sentenza n. 79 del 2011), la norma impugnata è dichiarata costituzionalmente illegittima nella parte in cui non prevede che il piano strategico nazionale della portualità e della logistica, da essa disciplinato, sia adottato in sede di Conferenza Stato-Regioni.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 11 e 12 febbraio 2016 Enrico Righi - Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

Sentenza: 1° dicembre 2015, n. 272 (*deposito del 22 dicembre 2015*)

Materia: organizzazione amministrativa regionale; coordinamento della finanza pubblica

Parametri invocati: artt. 3, 97, 117, primo, terzo e quarto comma, e 119 Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Regione Veneto

Oggetto: art. 41, comma 2, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89

Esito: illegittimità costituzionale della norma censurata in riferimento agli artt. 3, 97, secondo comma, e 117, quarto comma, Cost.

Estensore nota: Cesare Belmonte

Sintesi:

La Regione Veneto ha impugnato l'art. 41, comma 2, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, sollevando due questioni di legittimità costituzionale.


In primo luogo, la Regione censura la norma - là dove stabilisce che le amministrazioni pubbliche, esclusi gli enti del Servizio sanitario nazionale ma comprese le Regioni, che registrano tempi medi nei pagamenti superiori a novanta giorni nel 2014 e a sessanta giorni a decorrere dal 2015, rispetto a quanto disposto dal decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231 (Attuazione della direttiva 2000/35/CE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali), nell'anno successivo a quello di riferimento non possono procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo.

Secondo la ricorrente, la norma de qua violerebbe il principio di ragionevolezza, e il principio di buon andamento della pubblica amministrazione, in quanto introdurrebbe una sanzione disomogenea rispetto alla violazione cui è connessa, sproporzionata e potenzialmente contrastante con la finalità perseguita. Per i medesimi motivi la previsione impugnata limiterebbe indebitamente l'autonomia della Regione Veneto nella materia dell'organizzazione amministrativa, rientrando nella competenza regionale esclusiva ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.

In secondo luogo, la stessa norma violerebbe gli artt. 117, primo e terzo comma, e 119 Cost., atteggiandosi come una disposizione puntuale, in quanto tale priva del carattere di principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica.

In via preliminare, la Corte ricostruisce il quadro normativo in cui la disposizione impugnata si inserisce.

Il d.lgs. 231/2002 si applica ad ogni pagamento effettuato a titolo di corrispettivo in una transazione commerciale tra imprese oppure tra imprese e pubbliche amministrazioni, intendendosi per transazioni commerciali i contratti che comportano la consegna di merci o la prestazione di servizi contro il pagamento di un prezzo. L'art. 4, richiamato dalla

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 11 e 12 febbraio 2016 Enrico Righi - Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

disposizione impugnata, stabilisce che il pagamento va effettuato entro trenta giorni dalla data di ricevimento, da parte del debitore, della fattura o, in determinati casi, dalla data di ricevimento delle merci o dalla data di prestazione dei servizi. Lo stesso articolo dispone che nelle transazioni commerciali in cui il debitore è una pubblica amministrazione le parti possono pattuire un termine più ampio per il pagamento - quando ciò sia oggettivamente giustificato dalla natura particolare del contratto o da talune sue caratteristiche - ma comunque non superiore a sessanta giorni.

Mentre il d.lgs. 231/2002 regola il singolo rapporto civilistico tra debitore e creditore, l'art. 41, comma 2, del d.l. 66/2014 introduce specifiche modalità pubblicistiche attinenti ai tempi di adempimento delle obbligazioni privatistiche da parte delle pubbliche amministrazioni. Più precisamente, la norma fissa per esse tempi medi nei pagamenti massimi con termini **aggiuntivi** rispetto a quelli specifici previsti dal d.lgs. 231/2002, riferiti non al singolo rapporto ma **al complesso** dei debiti commerciali dell'ente pubblico, e dispone, a garanzia del loro rispetto, la sanzione del blocco delle assunzioni nell'anno successivo a quello della violazione.


Nel merito, secondo il giudice delle leggi la questione è fondata.

La disposizione censurata identifica una finalità che legittimamente può essere perseguita dal legislatore statale anche nei rapporti con le Regioni. La fissazione di un termine aggiuntivo per il pagamento dei debiti commerciali delle pubbliche amministrazioni e la previsione di una sanzione, per il caso in cui l'ente pubblico abbia tempi medi nei pagamenti superiori a quel termine, **non rappresentano strumenti, in sé considerati, incompatibili** con l'autonomia costituzionale delle Regioni. *La previsione impugnata, avendo lo scopo di incentivare una più corretta gestione della spesa pubblica, nell'interesse delle imprese ma anche del sistema complessivo pubblico-privato, può essere considerata un principio di coordinamento della finanza pubblica, sia nella parte in cui fissa i termini, sia nella parte in cui stabilisce la sanzione.*

La soluzione in concreto adottata dal legislatore statale, tuttavia, **si pone in contrasto con il principio di proporzionalità**, là dove prevede che qualsiasi violazione dei tempi medi di pagamento, a prescindere dall'entità dell'inadempimento e dalle sue cause, sia sanzionata con una misura rigida e senza eccezioni come il blocco totale delle assunzioni per l'amministrazione inadempiente, con esclusione degli enti del Servizio sanitario nazionale.

Il meccanismo predisposto può investire anche amministrazioni che, nell'anno di riferimento, siano state in ritardo con il pagamento dei loro debiti per cause legate a fattori ad esse non imputabili.

Nel caso degli enti territoriali, in particolare, il ritardato pagamento dei debiti potrebbe dipendere dal mancato trasferimento di risorse da parte di altri soggetti o dai vincoli relativi al patto di stabilità. La mancata considerazione della causa del ritardo, al quale consegue automaticamente l'applicazione della sanzione prevista dalla legge, rende ipotetica e, in definitiva, aleatoria l'idoneità della norma a conseguire la sua finalità, dal momento che, nei casi in cui il ritardo non fosse superabile con un'attività rimessa alle scelte di azione e di organizzazione proprie dell'ente pubblico, la minaccia del blocco delle assunzioni o la sua concretizzazione non potrebbe sortire l'effetto auspicato.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 11 e 12 febbraio 2016 Enrico Righi - Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	---

Inoltre, anche nell'ipotesi del ritardo dipendente da disfunzioni e negligenze dell'ente nella gestione delle procedure di pagamento, la previsione in oggetto pecca di eccessiva rigidità, sia nella parte in cui non distingue fra le ipotesi di superamento minimo dei tempi medi prescritti e le altre, sia nella parte in cui sanziona l'inadempimento con il blocco totale delle assunzioni, dal momento che l'obiettivo perseguito poteva essere raggiunto **con un sacrificio minore**, opportunamente graduato, degli interessi costituzionalmente protetti delle Regioni e delle relative comunità.

La norma non tiene conto della situazione dell'ente pubblico nemmeno dal punto di vista della dotazione di personale, giacché l'afflittività della sanzione può risultare **sproporzionata** proprio per quelle Regioni che negli ultimi anni hanno ridotto la propria spesa per il personale, in ottemperanza ai vincoli posti dal legislatore statale.

Per questi stessi motivi la norma determina una illegittima compressione dell'autonomia regionale in materia di **organizzazione amministrativa**, spettante alla competenza regionale esclusiva ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.

Per ragioni non diverse, la norma censurata confligge anche con l'art. 97, secondo comma, Cost., giacché il blocco delle assunzioni, senz'altro suscettibile di **pregiudicare il buon andamento** della pubblica amministrazione, non risulta giustificato dalla tutela di un corrispondente interesse costituzionale, trattandosi di una misura inadeguata a garantire il rispetto del termine fissato per il pagamento dei debiti.

La Corte costituzionale dichiara pertanto l'illegittimità costituzionale della norma impugnata in riferimento agli artt. 3, 97, secondo comma, e 117, quarto comma, Cost.