
 <p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Firenze, 12 – 13 giugno 2014</p> <p>A. D’Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia</p> <p>Sentenze della Corte Costituzionale periodo maggio – giugno 2014</p>
--	---


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

maggio - giugno 2014

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Firenze, 12 – 13 giugno 2014 A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia Sentenze della Corte Costituzionale periodo maggio – giugno 2014</p>
---	--	---


**Sentenze e Ordinanze della Corte Costituzionale relative alle Regioni a Statuto Speciale e alle Province autonome**  
maggio - giugno 2014

Sentenza/Ordinanza	Giudizio	Ricorrente	Resistente	Esito favorevole	Materia
86/2014	Principale	Presidente del Consiglio dei Ministri	Provincia autonoma Trento	Stato	Energia – Tutela dell'ambiente
87/2014	Principale	Presidente del Consiglio dei Ministri	Sardegna	Stato	Coordinamento finanza pubblica
88/2014	Principale	Friuli Venezia Giulia Provincia autonoma Trento	Presidente del Consiglio dei Ministri	Regione - Stato	Finanza pubblica - leale collaborazione
89/2014	Principale	Provincia autonoma Bolzano	Presidente del Consiglio dei Ministri	Stato	Coordinamento della finanza pubblica, pubblico impiego
99/2014	Principale	Provincia autonoma Bolzano	Presidente del Consiglio dei Ministri	Stato	Coordinamento finanza pubblica

 Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 12 – 13 giugno 2014 A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia Sentenze della Corte Costituzionale periodo maggio – giugno 2014				
	103/2014*	Principale	Presidente del Consiglio dei Ministri	Regione Trentino Alto Adige	
104/2014	Principale	Presidente del Consiglio dei ministri	Valle d'Aosta	Stato/Regione	Commercio - Tutela della concorrenza
111/2014	Principale	Presidente del Consiglio dei ministri	Valle d'Aosta	Stato	Livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, governo del territorio
114/2014	Principale	Commissario dello Stato per la Regione siciliana	Regione siciliana		Coordinamento della finanza pubblica
117/2014*	Principale	Presidente del Consiglio dei ministri	Sardegna		
121/2014	Principale	Provincia autonoma di Bolzano	Presidente del Consiglio dei ministri	Stato	Tutela della concorrenza

 Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 12 – 13 giugno 2014 A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia Sentenze della Corte Costituzionale periodo maggio – giugno 2014				
	127/2014	Principale	Regioni autonome Trentino-Alto Adige/Südtirol e Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e le Province autonome di Trento e di Bolzano	Presidente del Consiglio dei ministri	Stato
129/2014	Principale	Provincia autonoma di Trento	Presidente del Consiglio dei ministri	Stato	Tutela della salute
138/2014	Principale	Provincia autonoma di Bolzano	Regione autonoma Sardegna	Stato	Tutela dei beni culturali
160/2014	Principale	Presidente del Consiglio dei ministri	Regione autonoma Sardegna	Regione	Finanza pubblica

\* le ordinanze nn. 103 e 117 non sono state schedate

 <p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Firenze, 12 – 13 giugno 2014</p> <p>A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia</p> <p>Sentenze della Corte Costituzionale periodo maggio – giugno 2014</p>
--	---

## CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

**Sentenza:** 7 - 10 aprile 2014, 86

**Materia:** Energia - Tutela dell'ambiente

**Tipo di giudizio:** Legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** Artt. 81, quarto comma, e 117, secondo comma, lett. s), e terzo comma Cost.; artt. 17 e 19 legge 196/2009 (Legge di contabilità e finanza pubblica)

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri (ricorso n. 186/2012)

**Resistente:** Provincia autonoma di Trento

**Oggetto del ricorso:** Artt. 14, 15, 18, comma 1, 25, comma 1 e 37, comma 1, legge della Provincia autonoma di Trento 4 ottobre 2012, n. 20 (Legge provinciale sull'energia e attuazione dell'articolo 13 della direttiva 2009/28/CE del 23 aprile 2009 del Parlamento europeo e del Consiglio sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione della direttiva 2001/77/CE e della direttiva 2003/30/CE)

**Esito del giudizio:** La Corte ha dichiarato:


- 1) l'illegittimità costituzionale dell'art. 25, comma 1;
- 2) l'estinzione del processo relativamente alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 14, 15, 18, comma 1, e 37, comma 1

**Annotazioni:**

Dopo la notifica del ricorso è intervenuta la legge della Provincia autonoma di Trento 25/2012 il cui art. 78 ha sostituito l'art. 37, comma 1, della legge impugnata e vi ha aggiunto i commi 1-bis, 1-ter e 1-quater, relativi alla copertura finanziaria derivante dall'applicazione dei censurati artt. 14, 15 e 18, comma 1.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha dapprima depositato atto di rinuncia al ricorso limitatamente all'art. 37, comma 1, della legge prov. Trento n. 20/2012, cui è seguita l'accettazione della Provincia autonoma di Trento, e, successivamente, ha depositato un secondo atto di rinuncia al ricorso con riferimento agli artt. 14, 15 e 18, comma 1, delle medesima legge provinciale. Nel corso dell'udienza la difesa della resistente ha depositato il verbale di deliberazione della Giunta provinciale di Trento contenente l'accettazione di detta ulteriore rinuncia parziale.

Oggetto del ricorso è anche l'art. 25, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Trento 18/1976, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., in quanto l'aumento della portata del prelievo consentito dalla norma in esame ai concessionari di piccole derivazioni idroelettriche avrebbe determinato fisiologicamente la diminuzione dei deflussi a valle, onde la necessità di verificare che venisse comunque garantito il mantenimento del deflusso minimo vitale, secondo quanto previsto dalla normativa statale, che fissa gli standards minimi ed uniformi della tutela ambientale. Con riguardo all'ambito provinciale, la sede per tale verifica sarebbe quella della valutazione prevista dall'art. 8, comma 16, della deliberazione della Giunta provinciale di Trento 30 dicembre

 <p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Firenze, 12 – 13 giugno 2014</p> <p>A. D’Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia</p> <p>Sentenze della Corte Costituzionale periodo maggio – giugno 2014</p>
--	---

2004, n. 3233 (Approvazione del piano di tutela delle acque), da cui, invece, la disposizione censurata avrebbe consentito di prescindere.

L’art. 76, comma 1, della legge prov. Trento n. 25/2012 ha sostituito il comma 3-bis introdotto nell’art. 16-novies della legge della Provincia autonoma di 18/1976, dall’impugnato art. 25, comma 1, della legge prov. Trento n. 20/2012, prevedendo espressamente che, nel corso della breve istruttoria ai sensi dell’art. 49, secondo comma, del r.d. n. 1775 del 1933, si proceda anche alla valutazione dell’interesse ambientale.

Con riguardo all’art. 25, comma 1, della legge prov. Trento n. 20/2012, nella memoria illustrativa delle proprie difese la resistente evidenzia che l’art. 8, comma 16, del piano di tutela delle acque, conterrebbe una procedura di valutazione preliminare – rispetto al procedimento di rilascio della concessione di derivazione, disciplinato dal r.d. n. 1775/1933 – circa la sussistenza dell’eventuale prevalente interesse ambientale, che possa risultare incompatibile con la derivazione d’acqua pubblica di cui è richiesta la concessione.


La Provincia afferma che in tale filtro di ammissibilità sarebbe consistita la «valutazione dell’interesse ambientale» di cui all’impugnato art. 25, comma 1, che avrebbe riguardato unicamente le domande di nuove concessioni e non il rispetto dei profili di tutela ambientale del corpo idrico, a cui afferisce la concessione già in esercizio. Inoltre, precisa che, nell’ambito del procedimento avviato a seguito dell’istanza di aumento della potenza dell’impianto, quello richiamato dall’art. 25, comma 1, della legge prov. Trento 20/2012 corrispondeva esattamente alla procedura prefigurata dall’art. 49, secondo comma, del r.d. 1775/1933, che la prevede in forma semplificata per le varianti non sostanziali.

In via preliminare la Corte ha dichiarato, ai sensi dell’art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l’estinzione del processo limitatamente alle questioni relative agli artt. 14, 15 e 18, comma 1, e 37, comma 1, della legge prov. Trento 20/2012, a seguito delle rinunce al ricorso da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, intervenute in successione e, con analoghe modalità, accettate dalla Provincia autonoma di Trento.

Al contrario, non è stata oggetto di rinuncia la questione di legittimità costituzionale dell’art. 25, comma 1, della legge prov. Trento 20/2012, proposta in riferimento all’art. 117, secondo comma, lett. s), Cost.

Secondo il ricorrente, l’esonero dalla relativa procedura di accertamento del rispetto degli standards minimi previsti dall’art. 8, comma 16, del piano di tutela delle acque avrebbe consentito di assentire l’aumento della portata del prelievo ai concessionari di piccole derivazioni idroelettriche senza alcuna verifica complessiva dei potenziali effetti di diminuzione dei deflussi a valle.

La Corte ha ritenuto opportuno ricordare in questo contesto la sopravvenienza, rispetto alla norma impugnata, dell’art. 76, comma 1, della legge prov. Trento 25/2012, il quale ha espunto dal suo testo l’inciso «prescindendo dalla valutazione dell’interesse ambientale prevista dall’art. 8, comma 16, delle norme di attuazione del piano di tutela delle acque, approvato con deliberazione della Giunta provinciale 30 dicembre 2004, n. 3233» ed ha disposto che, nell’ambito della breve istruttoria svolta ai sensi dell’articolo

 <p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Firenze, 12 – 13 giugno 2014</p> <p>A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia</p> <p>Sentenze della Corte Costituzionale periodo maggio – giugno 2014</p>
--	---

49, secondo comma, del r.d. n. 1775/1933, «si procede anche alla valutazione dell'interesse ambientale, ai sensi dell'articolo 12-bis del regio decreto n. 1775 del 1933».

Dal confronto tra le censure formulate ed il contenuto della norma rideterminata dalla novella legislativa si evince con chiarezza che la disposizione risultante è immune dal profilo d'illegittimità oggetto di doglianza da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, risultando in tal modo soddisfattiva della pretesa del ricorrente.

Tuttavia, non v'è prova che, nel lasso temporale intercorso tra la data di emanazione della norma impugnata e l'entrata in vigore di quella modificativa, la prima non abbia avuto applicazione e, conseguentemente, non può essere dichiarata la cessazione della materia del contendere. La corte ha pertanto scrutinato egualmente la norma originaria (ex plurimis, sent. 18/2013) per verificarne la conformità al precetto espresso dall'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost.


Tanto premesso, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 25, comma 1, della legge prov. impugnata, proposta in riferimento a tale parametro costituzionale, è stata giudicata fondata.

La norma in esame, infatti, pur nell'asserito intento semplificatorio, invade la materia riservata all'esclusiva competenza statale della tutela dell'ambiente senza che il suo contenuto sia rivolto nell'unica direzione consentita dall'ordinamento al legislatore regionale, ovvero quella di innalzare, eventualmente, il livello di tutela dell'ambiente. Infatti, l'orientamento giurisprudenziale è fermo nel ritenere che «non è consentito alle Regioni ed alle Province autonome di legiferare, puramente e semplicemente, in campi riservati dalla Costituzione alla competenza esclusiva dello Stato, ma soltanto di elevare i livelli di tutela degli interessi costituzionalmente protetti, purché nell'esercizio di proprie competenze legislative, quando queste ultime siano connesse a quelle di cui all'art. 117, secondo comma, Cost.» (ex plurimis, sent. 151/2011).

Con riguardo alla fattispecie in esame, assume valore dirimente il fatto che la formulazione originaria dell'impugnato art. 25, comma 1, - nel prevedere che i concessionari di piccole derivazioni a scopo idroelettrico, i cui impianti sono entrati in esercizio prima del 3 ottobre 2000, possono ottenere l'aumento della portata massima derivabile, «prescindendo dalla valutazione dell'interesse ambientale prevista dall'articolo 8, comma 16, delle norme di attuazione del piano di tutela delle acque» - risulta in contrasto con l'art. 12-bis del r.d. n. 1775/1933 - come modificato dall'art. 96, comma 3, del d.lgs. 152/2006 - il quale, a sua volta, ha specificato il precetto costituzionale invocato dal ricorrente. E ciò nel senso di disporre che il provvedimento di concessione può essere rilasciato solo ove siano garantiti il minimo deflusso vitale e l'equilibrio del bacino idrico, valutazioni, queste ultime, previste proprio nell'ambito dell'art. 8, comma 16, del richiamato piano di tutela delle acque.

Il tenore letterale dell'originaria formulazione dell'art. 25, comma 1, della legge prov. Trento 20/2012 esclude inequivocabilmente la soluzione interpretativa proposta dalla Provincia, la quale ha sostenuto l'esistenza di un implicito precetto - di contenuto conforme alla normativa statale - nell'ambito della disposizione impugnata.


Peraltro l'univoco significato di detta disposizione viene indirettamente confermato dal comportamento della Provincia autonoma, la quale - proprio per tale ragione - l'ha modificata, introducendo l'obbligo di procedere alla valutazione di cui all'art. 12-bis r.d.

 <p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Firenze, 12 – 13 giugno 2014</p> <p>A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia</p> <p>Sentenze della Corte Costituzionale periodo maggio – giugno 2014</p>
--	---

1775/1933 secondo le modalità previste dall'art. 8, comma 16, del piano di tutela delle acque.

Pertanto, l'art. 25, comma 1, intervenendo in materia di tutela ambientale e riducendo il livello di protezione fissato dalla legge statale, è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost.



 <p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Firenze, 12 – 13 giugno 2014</p> <p>A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia</p> <p>Sentenze della Corte Costituzionale periodo maggio – giugno 2014</p>
--	---

## CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

**Sentenza:** 7-10 aprile 2014, n. 87

**Materia:** Coordinamento della finanza pubblica

**Tipo di giudizio:** Legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** Artt. 117, terzo comma, 119 e 81, quarto comma, Cost.

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri (ricorso n. 57/2013)

**Resistente:** della Regione autonoma Sardegna

**Oggetto del ricorso:** art. 2 della legge regionale 21 febbraio 2013, n. 4 (Modifiche all'articolo 1 della legge regionale n. 1 del 2013, all'articolo 2 della legge regionale n. 14 del 2012 e disposizioni concernenti i cantieri comunali)


**Esito del giudizio:** La Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma impugnata

### **Annotazioni:**

La Corte si pronuncia sul ricorso presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri avverso l'art. 2 della legge regionale Sardegna 4/2013, che disciplinava le assunzioni di progetto relative ai cantieri comunali per l'occupazione e ai cantieri verdi, ritenendole relative a progetti speciali finalizzati all'attuazione di competenze e politiche regionali e, pertanto, non rientranti nel computo dei limiti di cui all'art. 9, comma 28, del decreto-legge 78/2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito con modificazioni dalla legge 122/2010, e successive modifiche ed integrazioni.

Preliminarmente, la Corte rigetta le eccezioni sollevate dalla regione Sardegna in merito a: 1) irricevibilità del ricorso perché notificato "in proprio", in quanto la giurisprudenza costituzionale ha chiarito che è ammissibile tale forma di notificazione nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale (sent. n. 277/2013 e n. 310/2011); 2) omessa o incompleta identificazione dei parametri statutari, perché il ricorrente, ancorché stringatamente, ha richiamato la Regione al rispetto dell'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di coordinamento della finanza pubblica; 3) carenza di motivazione della violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost., che ad avviso della Corte è stata adeguatamente motivata.

Quanto al merito delle censure, la Corte esamina in primis quelle che si basano sulla violazione degli artt. artt. 117, terzo comma e 119 Cost. in quanto la Regione Sardegna non avrebbe rispettato il principio di coordinamento di finanza pubblica di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010, in base al quale «A decorrere dall'anno 2011, le amministrazioni pubbliche possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009 [...]». Rileva che la norma impugnata è stata successivamente modificata dall'art. 1 della legge regionale 9/2013 (entrata in vigore circa due mesi dopo la legge regionale 4/2013): tale


 <p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Firenze, 12 – 13 giugno 2014</p> <p>A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia</p> <p>Sentenze della Corte Costituzionale periodo maggio – giugno 2014</p>
--	---

norma di modifica non è invece stata impugnata dallo Stato e prevede che tali assunzioni sono riconducibili alle deroghe introdotte dall'articolo 4-ter, comma 12, del decreto-legge 16/2012, n. 16 con il quale il legislatore statale ha consentito agli enti locali, a decorrere dal 2013, di superare il limite previsto dal citato articolo 9, comma 28, del decreto-legge 78/2010 nei soli casi di assunzioni strettamente necessarie a garantire l'esercizio delle funzioni di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale. Inoltre, rileva la Corte come la disciplina sia stata ulteriormente definita, pur senza novellare testualmente le fonti previgenti, dall'art. 3 della legge regionale 2 agosto 2013, n. 21 (Sostegno alle povertà e interventi vari) – esso pure non censurato direttamente –, ove si è tra l'altro stabilito che qualora i menzionati cantieri per l'occupazione e versi siano attuati ai sensi dell'articolo 24 della legge regionale 4/2000 (legge finanziaria 2000) sono considerati quali spese di investimento e “per le assunzioni in essi previste si applicano le disposizioni di cui all'articolo 1 della legge regionale 23 aprile 2013, n. 9 (Interventi urgenti in materia di lavoro e nel settore sociale)”.

Nel ricostruire lo *ius superveniens*, che ad avviso della Regione Sardegna avrebbe dovuto condurre alla dichiarazione di cessazione della materia del contendere dal momento che le norme di modifica non sono state impuginate dallo Stato, la Corte richiama i propri precedenti (sent. 300/2012) per affermare che le condizioni richieste “*perché debba essere dichiarata la cessazione della materia del contendere*» sono: «a) sopravvenuta abrogazione o modificazione delle norme censurate in senso satisfattivo della pretesa avanzata con il ricorso; b) mancata applicazione, medio tempore, delle norme abrogate o modificate (ex plurimis, sentenze n. 193 del 2012; n. 32 del 2012; n. 325 del 2011)”.

Per la Corte tali requisiti non sussistono nel caso di specie. Infatti, quanto al carattere satisfattivo della modifica normativa sopravvenuta, la nuova formulazione della disposizione regionale impugnata, sancendo che le assunzioni di progetto nei cosiddetti cantieri comunali «risultano strettamente necessarie a garantire l'esercizio di funzioni specifiche del settore sociale [...] e [...] sono riconducibili alle deroghe introdotte dall'articolo 4-ter, comma 12, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16», non assicura, per la genericità della sua formulazione, la riduzione delle fattispecie da essa previste nell'ambito settoriale e ben circoscritto delle ipotesi derogatorie individuate dal legislatore statale. Quindi il contenuto e la ratio della disposizione vigente sono rimasti fondamentalmente identici a quelli della versione precedente (con la conseguente sottrazione delle anzidette assunzioni alla disciplina di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. 78/2010), essendo mutata solo ed unicamente la “giustificazione” della non applicabilità alla fattispecie in esame dei limiti posti dal legislatore statale (prima la “specialità” e il “carattere non permanente” dei progetti, poi, con la norma di modifica, anche la espressa riconduzione delle assunzioni de quibus alle eccezioni di cui all'art. 4-ter, comma 12, del d.l. 16/2012). Anche il successivo art. 3 della legge regionale 21/2013 ha confermato l'impianto della normativa previgente.

Quanto al secondo profilo, ad avviso della Corte non si può escludere che «assunzioni di progetto» possano essersi verificate alla stregua della disposizione novellata durante il suo, ancorché contenuto, periodo di vigenza (circa due mesi), né è rinvenibile riscontro alcuno che i finanziamenti per il 2013 sarebbero stati comunque assegnati in applicazione delle modificazioni apportate all'art. 2 della legge regionale 4/2013 e non (solo) della norma madre.

 <p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Firenze, 12 – 13 giugno 2014</p> <p>A. D’Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia</p> <p>Sentenze della Corte Costituzionale periodo maggio – giugno 2014</p>
--	---

Pertanto, la Corte ritiene di dover vagliare il merito delle censure prospettate ed anzi, in aggiunta, di estendere la questione richiamando il proprio consolidato orientamento secondo cui «nell’ipotesi in cui le modifiche normative non siano soddisfattive rispetto alle censure, la questione di costituzionalità [deve essere] trasferita sulla nuova disposizione, salvo che quest’ultima appaia dotata di un contenuto radicalmente innovativo rispetto alla norma originaria (ex plurimis, sentenze n. 193 del 2012 e n. 30 del 2012)» (sentenza n. 219 del 2013). La Corte ritiene che nel caso di specie vi sia continuità normativa tra il disposto originario specificamente censurato e le sue successive modificazioni e integrazioni pertanto amplia il giudizio di legittimità nei confronti di tutte quelle norme che, come quella sostitutiva dell’art. 2 della legge regionale 4/2013, hanno modellato la disciplina delle risorse umane impiegate nei cosiddetti «cantieri comunali» in termini tali da sottrarla parimenti all’applicazione dei limiti di spesa stabiliti dal legislatore statale di cui all’art. 9, comma 28, del d.l. 78/2010.

Nel merito, la questione di legittimità costituzionale dell’art. 2 è stata giudicata fondata.

La Corte ha reiteratamente affermato, dalla sentenza 173/2012, che l’art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010, indicato dal Presidente del Consiglio dei ministri come norma interposta, costituisce, in effetti, un principio fondamentale di «coordinamento della finanza pubblica» (sent. n. 289 e n. 18 del 2013 e n. 262 del 2012) e l’ha ritenuto applicabile, più di una volta, alla stessa Regione autonoma Sardegna (sent. 277/2013 e 212/2012), come altre disposizioni statali ponenti vincoli stringenti in subiecta materia ad altre Regioni a statuto speciale (ex plurimis, sent. 3/2013 e 217/2012).


I lavoratori impiegati nei cantieri comunali sono perfettamente assimilabili al personale di cui si occupa la succitata norma statale di contenimento della spesa pubblica: essi non sono attinti per l’esercizio di funzioni specifiche del settore sociale, sicché non rientrano nelle ipotesi eccezionali d’immunità dai limiti di spesa in esame riservate alle assunzioni degli enti locali per talune specifiche finalità come quelle suindicate.

Le ambiguità lessicali della normativa regionale in materia di cantieri comunali non consentono di escludere, infatti, che le forme di utilizzazione riflettano moduli prettamente lavoristici. Tant’è che si parla, per richiamare la dizione specificamente adoperata nella disposizione censurata, di «assunzioni di progetto».

In ogni caso, l’ambito di applicazione della norma statale di contingentamento di cui all’art. 9, comma 28, del d.l. 78/2010 è talmente ampio da ricondurvi anche una fattispecie, come quella dei lavori socialmente utili evocata dalla norma in questione, che pure è contrassegnata da tratti di specialità.

In buona sostanza, l’utilizzo di prestazioni lavorative per il tramite di «cantieri di lavoro» ricade de plano nell’ambito della disciplina di cui all’art. 9, comma 28, del d.l. 78/2010, poiché rappresenta, comunque, una forma di lavoro temporaneo del quale l’Amministrazione si avvale, anche indirettamente, per la realizzazione di opere o attività di interesse pubblico locale.

Peraltro, che gli oneri finanziari sostenuti per la stipula dei rapporti di lavoro socialmente utili vadano conteggiati ai fini del rispetto del limite di spesa per le tipologie di lavoro flessibile, fissato dall’art. 9, comma 28, del d.l. 78/2010, è avvalorato dall’esplicito differimento dell’applicazione della norma in questione ai lavoratori socialmente utili in corso di stabilizzazione, introdotto dall’art. 1, comma 6-bis, del d.l. 216/2011, convertito,

 <p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Firenze, 12 – 13 giugno 2014</p> <p>A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia</p> <p>Sentenze della Corte Costituzionale periodo maggio – giugno 2014</p>
--	---

con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 14/2012. Vi si prevede, in particolare, che «Le disposizioni dell'articolo 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, [e s.m.], si applicano [...] ai lavoratori socialmente utili coinvolti in percorsi di stabilizzazione già avviati ai sensi dell'articolo 1, comma 1156, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e successive modificazioni, alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, nei limiti delle risorse già disponibili nel bilancio degli enti locali a tal fine destinate, a decorrere dall'anno 2013».


Dall'introduzione di una specifica disposizione transitoria si trae, a giudizio della Corte, la conferma che, in linea di principio, anche le forme di lavoro temporaneo caratterizzate da finalità sociale sono immediatamente soggette alle limitazioni di carattere generale all'uso del lavoro temporaneo.

Osserva, inoltre, la Corte che la disposizione censurata non rientra neppure nella deroga prevista per gli interventi nel settore sociale dallo stesso art. 9, comma 28, del d.l. 78/2010.

Dall'esame del complesso normativo in tema di cosiddetti «cantieri comunali» si ricava che la loro destinazione, lungi dall'essere circoscritta alle funzioni del settore sociale riconosciute agli enti locali, ricomprende tutta una serie di opere e attività in nessun modo riconducibili alla deroga sopra richiamata. Ne fanno parte, infatti, in base all'art. 94 della l.r. 11/1988, «progetti [da finanziare ai Comuni al fine di incentivare l'occupazione] finalizzati alla realizzazione, riattamento, manutenzione e gestione di opere o attività pubbliche o di pubblica utilità e alla promozione o sostegno di progetti occupazionali connessi al migliore utilizzo delle risorse locali»; secondo l'art. 24 della l.r. 4/2000, si tratta di interventi straordinari di lavoro articolato in tutti i Comuni della Sardegna e prioritariamente rivolti: «a) alla qualificazione dei servizi degli enti locali; b) alla salvaguardia, valorizzazione nonché gestione ottimale dei beni culturali, archeologici e storici; c) al sostegno di progetti produttivi di itinerari culturali di archeologia industriale e mineraria; d) alla cura ed estensione del verde urbano nonché del patrimonio boschivo comunale».


La stessa norma impugnata si riferisce, in termini generali, a «cantieri comunali per l'occupazione» e a «cantieri verdi». L'asserita funzione sociale di essi travalica, dunque, i confini della deroga invocata dalla difesa regionale. La «stretta necessità» di assicurare l'esercizio di ben specificate e rigorosamente delimitate funzioni degli enti comunali (polizia locale, istruzione pubblica e, appunto, settore sociale) non può offrire «copertura» a qualunque pur commendevole iniziativa di spesa ispirata a fini sociali per la realizzazione di progetti speciali diretti all'attuazione di competenze e politiche regionali.

Nella sentenza si osserva che la denunciata violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. sussiste anche per l'art. 1 della l. r. 9/2013, che ha sostituito il testo della disposizione regionale impugnata sancendo a priori l'inerenza al settore sociale dei «progetti speciali» in esame e delle «assunzioni» ivi previste. Il dettato del suddetto art. 1, cui poi fa rinvio ulteriormente l'art. 3 della l.r. 21/2013, è, infatti, troppo generico, anche alla luce del quadro normativo complessivo in tema di «cantieri comunali», per contenere le «assunzioni di progetto» di cui si controverte nell'alveo ristretto delle assunzioni eccezionalmente concesse agli enti locali fuori dai limiti di cui all'art. 9, comma 28, d.l.

 <p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Firenze, 12 – 13 giugno 2014</p> <p>A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia</p> <p>Sentenze della Corte Costituzionale periodo maggio – giugno 2014</p>
--	---

78/2010 solo perché assolutamente indispensabili per lo svolgimento di peculiari funzioni, come quelle, per quanto qui rileva, del settore sociale.

Neppure l'art. 3 della l.r. 21/2013 sfugge alla censura di denunciata violazione dell'anzidetto principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica. E ciò, per un verso, perché esso richiama per le assunzioni previste nei progetti speciali attuati ai sensi dell'art. 24 della l.r.4/2000 le già ritenute illegittime disposizioni di cui all'art. 1 della l.r. Sardegna 9/2013. Per altro verso, perché, distinguendo immotivatamente gli interventi omogenei regolati dall'art. 94 della l.r. 11/1988, qualifica genericamente «di investimento» tutte le relative spese. In tal modo, la disposizione regionale in oggetto classifica, dunque, come tali anche i costi delle risorse umane coinvolte nei progetti in esame, finendo per aggirare il limite invalicabile di spesa puntualmente evocato dal Governo a parametro interposto.

 <p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Firenze, 12 – 13 giugno 2014</p> <p>A. D’Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia</p> <p>Sentenze della Corte Costituzionale periodo maggio – giugno 2014</p>
--	---

## CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

**Sentenza:** 7 - 10 aprile 2014, n. 88

**Materia:** Finanza pubblica - Leale collaborazione

**Tipo di giudizio:** Legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** Art. 52 statuto speciale FVG; art. 74 dello statuto speciale Trento

**Ricorrente/i:** Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e Provincia autonoma di Trento (ricorsi nn. 48 e 49 del 2013)

**Resistente/i:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto del ricorso:** Artt. 9, commi 2 e 3, 10, commi 3, 4 e 5, 11 e 12 legge 243/2012

**Esito del giudizio:** La Corte ha dichiarato:

- 1) l’illegittimità costituzionale dell’art. 10, comma 5;
- 2) l’illegittimità costituzionale dell’art. 12, comma 3;
- 3) non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 10, commi 3, 4 e 5;
- 4) non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 10, comma 5;
- 5) non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 11 e 12;
- 6) non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 12;
- 7) non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 11, comma 3;
- 8) inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 9, commi 2 e 3


### **Annotazioni:**

Secondo entrambe le ricorrenti, i commi 3, 4 e 5 dell’art. 10, rubricato «Ricorso all’indebitamento da parte delle regioni e degli enti locali», detterebbero una disciplina dettagliata nella materia dell’indebitamento già regolata in maniera più favorevole dai rispettivi statuti, eccedendo dai limiti propri dell’intervento statale nella materia del coordinamento della finanza pubblica, violerebbero la loro autonomia finanziaria, invaderebbero la propria competenza legislativa in materia di finanza locale ed eluderebbero il principio consensualistico nella determinazione delle modalità di concorso delle autonomie speciali al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica.

Il comma 5 del medesimo articolo, poi, contemplerebbe un atto regolamentare statale in un ambito di competenza regionale, in violazione dell’art. 117, sesto comma, Cost., e violerebbe altresì l’art. 5, comma 2, lettera b), della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), e il principio di leale collaborazione.

Le ricorrenti hanno altresì impugnato i commi 2 e 3 dell’art. 9, rubricato «Equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali», per violazione derivata dall’illegittimità dei richiamati commi 3 e 5 dell’art. 10.

Anche l’art. 12, rubricato «Concorso delle regioni e degli enti locali alla sostenibilità del debito pubblico», violerebbe la loro autonomia finanziaria e il principio consensualistico

 <p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Firenze, 12 – 13 giugno 2014</p> <p>A. D’Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia</p> <p>Sentenze della Corte Costituzionale periodo maggio – giugno 2014</p>
--	---

nella determinazione delle modalità di concorso delle autonomie speciali al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica; secondo la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia esso violerebbe anche la propria competenza in materia di finanza locale.

Secondo entrambe le ricorrenti, poi, il comma 3 dell’art. 12 – nella parte in cui prevede che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che ripartisce il contributo sia adottato sentita la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, anziché d’intesa con la Conferenza unificata – violerebbe il principio di leale collaborazione.

La sola Provincia autonoma di Trento ha impugnato «per coerenza» l’art. 11, rubricato «Concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali nelle fasi avverse del ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali», istitutivo di un fondo alimentato con l’indebitamento statale e destinato ad essere ripartito tra tutti gli enti territoriali.

Per l’ipotesi di non accoglimento di queste censure relative agli artt. 11 e 12, la Provincia autonoma di Trento ha infine impugnato l’art. 11, comma 3, in quanto violativo del principio di leale collaborazione.

La Presidenza del Consiglio dei ministri sostiene l’infondatezza complessiva del ricorso sul presupposto che l’intera materia regolata dalla legge n. 243/2012 sarebbe riconducibile alla competenza esclusiva dello Stato, a seguito dell’inserimento – operato dalla legge cost. 1/2012 – della «armonizzazione dei bilanci» nella lettera r) del secondo comma dell’art. 117 Cost., nonché in ragione dei principi dell’equilibrio di bilancio e della sostenibilità del debito pubblico.


In considerazione della sostanziale identità delle norme denunciate e delle censure proposte, i giudizi sono stati riuniti e decisi congiuntamente.

L’impugnazione della legge n. 243 del 2012 è stata ritenuta dalla Corte ammissibile, dal momento che, pur trattandosi di una legge “rinforzata”, in ragione della maggioranza parlamentare richiesta per la sua approvazione, essa ha comunque il rango di legge ordinaria e in quanto tale trova la sua fonte di legittimazione – ed insieme i suoi limiti – nella legge cost. 1/2012, di cui detta la disciplina attuativa.

La Corte osserva che le questioni sollevate dalle ricorrenti attengono a tre diversi gruppi di disposizioni, aventi ad oggetto la disciplina dell’indebitamento (art. 10), l’equilibrio dei bilanci delle Regioni e degli enti locali (art. 9), il concorso dello Stato e delle Regioni e delle Province autonome, rispettivamente, al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali e alla sostenibilità del debito pubblico (artt. 11 e 12).

La tesi prospettata dal Presidente del Consiglio dei ministri, con riferimento a tutte le censure, è che la riforma costituzionale abbia introdotto una nuova competenza esclusiva dello Stato, atta a giustificare l’intero raggio dell’intervento operato con la legge n. 243 del 2012.

Al fine di vagliare tale tesi la Corte ha ritenuto necessario tratteggiare il quadro normativo sovranazionale e interno in cui si collocano le disposizioni censurate. Ha quindi ricordato che con il patto “Euro Plus”, approvato dai Capi di Stato e di Governo della zona euro l’11 marzo 2011 e condiviso dal Consiglio europeo il 24-25 marzo 2011, gli Stati

 <p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Firenze, 12 – 13 giugno 2014</p> <p>A. D’Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia</p> <p>Sentenze della Corte Costituzionale periodo maggio – giugno 2014</p>
--	---

membri dell’Unione europea si sono impegnati ad adottare misure volte a perseguire gli obiettivi della sostenibilità delle finanze pubbliche, della competitività, dell’occupazione e della stabilità finanziaria, e in particolare a recepire nella legislazione nazionale le regole di bilancio dell’Unione europea fissate nel patto di stabilità e crescita, ferma restando «la facoltà di scegliere lo specifico strumento giuridico nazionale cui ricorrere», purché avente «una natura vincolante e sostenibile sufficientemente forte (ad esempio costituzione o normativa quadro)» e tale da «garantire la disciplina di bilancio a livello sia nazionale che subnazionale».


Con il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell’Unione economica e monetaria (meglio noto come Fiscal Compact), sottoscritto a Bruxelles il 2 marzo 2012 e in vigore dal 1° gennaio 2013, ratificato in Italia con la legge 23 luglio 2012, n. 114, poi, gli Stati contraenti, all’art. 3, comma 2, si sono impegnati a recepire le regole del «patto di bilancio» «tramite disposizioni vincolanti e di natura permanente – preferibilmente costituzionale – o il cui rispetto fedele è in altro modo rigorosamente garantito lungo tutto il processo nazionale di bilancio».

Lo Stato italiano ha ritenuto di adempiere a questi impegni con la legge costituzionale n. 1 del 2012 – la quale, in primo luogo e per quanto qui rileva, ha riformato gli artt. 81, 97, 117 e 119 Cost.

Le ricorrenti censurano anzitutto i commi 3, 4 e 5 dell’art. 10, che disciplinano l’indebitamento degli enti territoriali: le norme impugnate, avendo natura dettagliata, eccederebbero dai limiti dell’intervento statale nella materia del coordinamento della finanza pubblica, ponendosi in contrasto con disposizioni puntuali dei rispettivi statuti, violerebbero la loro autonomia finanziaria, invaderebbero la competenza in materia di finanza locale ed eluderebbero il principio consensualistico nella determinazione del concorso delle autonomie speciali al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, in violazione dei parametri prima specificati.

Per quanto riguarda l’art. 5, comma 2, lett. b), della legge cost. n. 1/2012, secondo cui la legge rinforzata disciplina «la facoltà dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane, delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano di ricorrere all’indebitamento, ai sensi dell’articolo 119, sesto comma, secondo periodo, della Costituzione, come modificato dall’articolo 4 della presente legge costituzionale», la Corte osserva che detta disposizione prevede l’adozione di una disciplina statale attuativa che non appare limitata ai principi generali e che deve avere un contenuto eguale per tutte le autonomie. Pertanto, la circostanza che la normativa censurata abbia un contenuto dettagliato e il fatto che sia più rigorosa di quella contenuta negli statuti delle ricorrenti ad avviso della Corte non comportano violazione del parametro costituzionale. Si tratta infatti di vincoli generali che devono valere «in modo uniforme per tutti gli enti e dunque solo lo Stato può legittimamente provvedere a tali scelte». I vincoli imposti alla finanza pubblica, infatti, se hanno come primo destinatario lo Stato, non possono non coinvolgere tutti i soggetti istituzionali che concorrono alla formazione di quel «bilancio consolidato delle pubbliche amministrazioni», in relazione al quale va verificato il rispetto degli impegni assunti in sede europea e sovranazionale. Essenzialmente per tali motivi la Corte dichiara non fondate le censure delle ricorrenti di violazione dell’autonomia finanziaria, della propria competenza in materia di finanza locale e delle altre disposizioni statutarie invocate.



 <p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Firenze, 12 – 13 giugno 2014</p> <p>A. D’Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia</p> <p>Sentenze della Corte Costituzionale periodo maggio – giugno 2014</p>
--	---

Le medesime considerazioni comportano la non fondatezza anche della censura di violazione del principio consensualistico. Difatti, anche per i nuovi vincoli vale il principio enunciato nella sent. 425/2004, secondo cui la disciplina attuativa dei limiti all’indebitamento posti dall’art. 119, sesto comma, Cost. trova «applicazione nei confronti di tutte le autonomie, ordinarie e speciali, senza che sia necessario all’uopo ricorrere a meccanismi concertati di attuazione statutaria».

Le ricorrenti censurano, poi, il comma 5 dell’art. 10 della legge n. 243/2012, in base al quale «Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato d’intesa con la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, sono disciplinati criteri e modalità di attuazione del presente articolo», in quanto contemplerebbe un atto normativo rimesso ad una fonte secondaria statale in un ambito di competenza regionale, in violazione dell’art. 117, sesto comma, Cost. ed inoltre perché violerebbe l’art. 5, comma 2, lett. b), della legge cost. n. 1/2012, che rinvia alla legge la disciplina dell’indebitamento.

La norma, inoltre, sarebbe illegittima per violazione del principio di leale collaborazione, in quanto prevede che il decreto sia adottato d’intesa non con la Conferenza unificata ma con la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, ove le autonomie territoriali sono coinvolte solo in modo parziale.


La Corte ha giudicato parzialmente fondate le due prime censure. Il primo comma stabilisce che il ricorso all’indebitamento delle autonomie è consentito esclusivamente per finanziare spese di investimento «con le modalità e nei limiti previsti dal presente articolo e dalla legge dello Stato». Nessun compito, dunque, è assegnato al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. Il secondo comma fissa la regola che le operazioni d’indebitamento sono effettuate solo contestualmente all’adozione dei piani di ammortamento di durata non superiore alla vita utile dell’investimento e nei quali sono evidenziate sia l’incidenza delle obbligazioni assunte sui singoli esercizi finanziari futuri che le modalità di copertura degli oneri corrispondenti.

Ad avviso della Corte, la prima parte del comma pone un precetto “autoesecutivo”, che non richiede l’individuazione di «criteri e modalità di attuazione». Questi, per contro, vengono in gioco con riferimento alla seconda parte relativa alla “evidenziazione” della incidenza delle obbligazioni assunte sui singoli esercizi finanziari e delle tecniche di copertura degli oneri corrispondenti. Tale attività è riconducibile all’armonizzazione dei bilanci di competenza esclusiva dello Stato ex art. 117, secondo comma, lett. e), Cost. e richiede all’evidenza una disciplina integrativa dal carattere esclusivamente tecnico.

Anche il terzo comma contiene diversi precetti. Nell’ultima parte viene fissato direttamente il limite quantitativo all’indebitamento, sicché nessuno spazio può avere il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

Quanto alla prima parte, relativa alle operazioni d’indebitamento, essa assegna al decreto solo il compito di stabilire le modalità di comunicazione del saldo di cassa e degli investimenti che s’intendono realizzare, con la conseguenza che l’ambito in cui esso è chiamato a muoversi è quello del coordinamento informativo e statistico di competenza esclusiva dello Stato (art. 117, comma 2, lett. r, Cost.).

Il quarto comma, infine, disciplina, in caso di mancato rispetto dell’equilibrio del bilancio regionale allargato, la ripartizione del saldo negativo tra gli enti territoriali inadempienti,

 <p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Firenze, 12 – 13 giugno 2014</p> <p>A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia</p> <p>Sentenze della Corte Costituzionale periodo maggio – giugno 2014</p>
--	---

e in questo ambito il decreto potrebbe intervenire a specificare i criteri di riparto. La definizione del suo compito in termini così ampi potrebbe qui comportare l'esercizio di un potere tanto di natura meramente tecnica, quanto di natura discrezionale. Per evitare tale ultima evenienza e quindi per ricondurre a legittimità costituzionale la norma impugnata, deve essere riservato al decreto un compito attuativo meramente tecnico.

Il comma 5 dell'art. 10, pertanto, è ritenuto dalla Corte costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non prevede la parola «tecnica», dopo le parole «criteri e modalità di attuazione» e prima delle parole «del presente articolo».

La Corte, poi, prosegue dichiarando la infondatezza della asserita violazione del principio di leale collaborazione affermando che la previsione dell'intesa con la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica appare «una garanzia procedimentale in sé sufficiente» del coinvolgimento delle autonomie, attesa l'opportunità della scelta di una sede connotata anche da competenze tecniche.


Sono stati impugnati altresì i commi 2 e 3 dell'art. 9, rubricato «Equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali», posto che «l'illegittimità dell'art. 10, commi 3 e 5, infine, renderebbe illegittimo anche l'art. 9, commi 2 e 3, nella parte in cui richiamano, rispettivamente, il comma 4 dell'articolo 10, tenendone ferma la disciplina, e le “modalità previste dall'articolo 10” in relazione alla destinazione dei saldi attivi al finanziamento delle spese di investimento».

La questione è stata dichiarata inammissibile dalla Corte, mancando nel caso di specie l'indicazione dei parametri costituzionali ritenuti violati e inoltre le argomentazioni svolte dalle ricorrenti a sostegno dell'impugnazione.

Infine le ricorrenti censurano l'art. 12 il quale, ai commi 2 e 3, prevede che le Regioni e gli enti locali contribuiscano «Nelle fasi favorevoli del ciclo economico» al fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, in una misura definita con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sulla base del documento di programmazione finanziaria. Le norme censurate violerebbero l'autonomia finanziaria delle ricorrenti, poiché verrebbe ad esse sottratta una parte delle risorse previste dagli statuti, nonché l'art. 5, comma 2, lettera c), della legge cost. n. 1 del 2012, che si limiterebbe ad affidare alla legge statale la fissazione delle modalità del concorso delle Regioni alla sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni.

Ad avviso della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, dette norme prevedendo che gli enti locali concorrano al risanamento della finanza statale, violerebbero anche la sua competenza in materia di finanza locale. La questione viene esaminata dalla Corte unitamente a quella, promossa dalla sola Provincia autonoma di Trento, relativa all'art. 11 istitutivo di un Fondo alimentato «dalle risorse derivanti dal ricorso all'indebitamento consentito dalla correzione per gli effetti del ciclo economico del saldo del conto consolidato» e destinato ad essere ripartito tra tutti gli enti territoriali. Sebbene sia ad essa «favorevole», la ricorrente ne propone l'impugnazione «per coerenza» con le censure rivolte all'art. 12, «in quanto parte dello stesso meccanismo giuridico complessivo».

La Corte ha dichiarato infondate tali questioni osservando che entrambe le previsioni trovano ragion d'essere in quel complesso di principi costituzionali già richiamati, ed in particolare in quelli di solidarietà e di eguaglianza, alla cui stregua tutte le autonomie

 <p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Firenze, 12 – 13 giugno 2014</p> <p>A. D’Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia</p> <p>Sentenze della Corte Costituzionale periodo maggio – giugno 2014</p>
--	---

territoriali, e in definitiva tutti i cittadini, devono essere coinvolti nei sacrifici necessari per garantire la sostenibilità del debito pubblico.


Una ulteriore contestazione sotto il profilo della violazione del principio di leale collaborazione è poi rivolta da entrambe le ricorrenti al comma 3 dello stesso art. 12, nella parte in cui prevede che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, che ripartisce il contributo di cui al medesimo articolo, sia adottato sentita la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, anziché d’intesa con la Conferenza unificata, ove le autonomie territoriali sono maggiormente coinvolte e sono in particolare presenti sia il Presidente della Regione che quello della Provincia.

La questione è ritenuta fondata dai giudici costituzionali, i quali ritengono necessario che il procedimento si svolga nell’ambito non della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, bensì della Conferenza unificata, in modo da garantire a tutti gli enti territoriali la possibilità di collaborare alla fase decisionale. Ed è anche necessario che tale collaborazione assuma la forma dell’intesa, considerate l’entità del sacrificio imposto e la delicatezza del compito cui la Conferenza è chiamata.

La Corte precisa che questo modulo partecipativo non comporta il rischio di uno stallo decisionale, poiché in caso di dissenso, fatta salva la necessaria adozione di «idonee procedure per consentire reiterate trattative volte a superare le divergenze la determinazione finale può essere adottata dallo Stato.

Per l’ipotesi di rigetto delle questioni relative agli artt. 11 e 12, la Provincia autonoma di Trento ha infine impugnato l’art. 11, comma 3, della legge n. 243 del 2012, in quanto violativo del principio di leale collaborazione, laddove prevede che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che ripartisce il fondo sia adottato «sentita la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica», in quanto le autonomie territoriali sarebbero coinvolte solo in modo parziale e con esclusione del Presidente della Provincia, anziché previa intesa nell’ambito della Conferenza unificata.

Tale questione è dichiarata non fondata, perché l’intervento censurato è riconducibile alla competenza esclusiva dello Stato nella materia della «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale», sicché va escluso che si imponga nella fattispecie un particolare coinvolgimento delle autonomie.

 <p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Firenze, 12 – 13 giugno 2014</p> <p>A. D’Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia</p> <p>Sentenze della Corte Costituzionale periodo maggio – giugno 2014</p>
--	---

## CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

**Sentenza:** n. 89 del 10 aprile 2014

**Materia:** Coordinamento della finanza pubblica, pubblico impiego

**Tipo di giudizio:** Legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** Art. 8, comma primo, numero 1), e titolo VI del decreto del Presidente della Repubblica 670/1972 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige)

**Ricorrente:** Provincia autonoma di Bolzano

**Resistente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto del ricorso:** Art. 14, comma 24 bis, del decreto-legge 78/2010 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito dalla legge 122/2010

**Esito del giudizio:** Dichiarazione di non fondatezza


**Annotazioni:**

La Provincia autonoma di Bolzano ha promosso questione di legittimità costituzionale dell’art. 14, comma 24 bis, del decreto-legge 78/2010 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito dalla legge 122/2010, in riferimento all’art. 8, comma primo, numero 1), e al titolo VI dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige di cui al decreto del Presidente della Repubblica 670/1972.

La disposizione impugnata dispone che le Regioni speciali e gli enti territoriali facenti parte di tali Regioni, in caso di proroga dei rapporti di lavoro a tempo determinato, possano superare il limite imposto dall’art. 9, comma 28, del medesimo decreto, in particolare il limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell’anno 2009, a condizione che reperiscano risorse aggiuntive attraverso misure di riduzione e di razionalizzazione della spesa certificate dagli organi di controllo interno. La norma prevede, inoltre, un criterio di priorità per le assunzioni dei lavoratori a tempo determinato in regime di proroga, stabilendo che le medesime amministrazioni pubbliche, per l’attuazione dei processi assunzionali consentiti ai sensi della normativa vigente, attingono prioritariamente ai predetti lavoratori, salva motivata indicazione concernente gli specifici profili professionali richiesti.

Secondo la ricorrente, lo Stato, nel dettare condizioni e limitazioni restrittive in merito all’assunzione del personale provinciale e alla predisposizione delle relative risorse, lederebbe la competenza legislativa primaria provinciale in materia di organizzazione degli uffici e del personale (art. 8, comma primo, numero 1), dello statuto speciale), nonché in materia di finanza locale (Titolo VI dello statuto speciale).

Il Presidente del Consiglio dei ministri, in via preliminare, eccepisce l’inammissibilità del ricorso per tardività dello stesso e nel merito chiede che le questioni prospettate siano dichiarate infondate, sostenendo che si tratterebbe di interventi rientranti nella competenza statale relativa al coordinamento della finanza pubblica, idonea a vincolare anche le Regioni speciali e le Province autonome.

 <p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Firenze, 12 – 13 giugno 2014</p> <p>A. D’Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia</p> <p>Sentenze della Corte Costituzionale periodo maggio – giugno 2014</p>
--	---

La difesa statale si sofferma sul contesto economico in cui si inseriscono le norme impugnate, sottolineando come il decreto-legge 78/2010 convertito dalla legge 122/2010 sia stato adottato nel pieno di una grave crisi economica internazionale, al fine di assicurare stabilità finanziaria al Paese nella sua interezza e di rafforzare la competitività sui mercati economici e finanziari.

Secondo l’Avvocatura generale dello Stato, quando sopravvengono circostanze eccezionali, di straordinaria necessità e urgenza, lo Stato, avendo la responsabilità della politica economica nazionale, deve poter intervenire con urgenza e rapidità, nell’interesse dell’intera comunità, anche in deroga alle procedure statutarie e a quelle costituzionali, in ragione dell’esigenza di salvaguardare la *salus rei publicae* e in applicazione dei principi costituzionali fondamentali della solidarietà economica e sociale (art. 2), dell’unità della Repubblica (art. 5) e della responsabilità internazionale dello Stato (art. 10).

La difesa statale ritiene, infine, che la disposizione impugnata non violerebbe lo statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, in quanto porrebbe un principio di riforma economico-sociale, a favore dei lavoratori precari, difficilmente contestabile nella situazione sociale attuale e sarebbe una norma più favorevole per la Provincia autonoma, consentendole di superare i limiti di spesa posti dall’art. 9, comma 28, del decreto-legge 78/2010 convertito dalla legge 122/2010.

La Corte costituzionale rigetta l’eccezione di inammissibilità sollevata dallo Stato e dichiara infondata la questione di legittimità costituzionale.


La Corte osserva che la disposizione impugnata, pur collocandosi tra quelle che la rubrica dell’art. 14 del decreto-legge 78/2010 convertito dalla legge 122/2010 riconduce nominalmente al patto di stabilità interno, è connessa, per il suo contenuto normativo, nel quale il patto non è neppure menzionato, all’art. 9, comma 28, del medesimo decreto, qualificato come principio di coordinamento della finanza pubblica dalla stessa Corte (da ultimo, sentenza n. 61 del 2014).

Inoltre, la disposizione censurata, consentendo di derogare i predetti limiti, è norma più favorevole per la Provincia autonoma e, pertanto, priva di qualsivoglia portata lesiva.

Quanto al criterio di priorità per le assunzioni dei lavoratori a tempo determinato in regime di proroga, di cui all’ultimo periodo della disposizione impugnata, la Corte osserva che la preferenza espressa dal legislatore statale è derogabile da quello regionale.

Il legislatore statale, infatti, nel dare un’indicazione in termini di priorità rispetto ai lavoratori da assumere, non pone vincoli rigidi, ma lascia alle singole amministrazioni la scelta in ordine alle assunzioni da operare, con la sola richiesta di motivazione, ove necessitano di profili professionali specifici.

Non si tratta, pertanto, di una norma di dettaglio, ma di una norma che prescrive un criterio generale e impone di motivare le eventuali determinazioni regionali difformi da tale criterio.

 <p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Firenze, 12 – 13 giugno 2014</p> <p>A. D’Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia</p> <p>Sentenze della Corte Costituzionale periodo maggio – giugno 2014</p>
--	---

## CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

**Sentenza:** 9 aprile - 16 aprile 2014, n. 99

**Materia:** Coordinamento finanza pubblica

**Tipo di giudizio:** Legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** Artt. 117, terzo comma, e 119 Cost.; artt. 79 e 104, primo comma, del DPR 670/1972 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige)

**Ricorrente:** Provincia autonoma di Bolzano

**Resistente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto del ricorso:** Art. 5, comma 5, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122

**Esito del giudizio:** La Corte dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 5, comma 5, del d.l. 78/2010

### **Annotazioni:**


La Provincia autonoma di Bolzano ha promosso, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119, Cost., e agli artt. 79 e 104, primo comma, del d.P.R. 670/1972, questioni di legittimità costituzionale dell’art. 5, comma 5, del d.l. 78/2010.

L’art. 5, comma 5, dispone che «ferme le incompatibilità previste dalla normativa vigente, nei confronti dei titolari di cariche elettive, lo svolgimento di qualsiasi incarico conferito dalle pubbliche amministrazioni» inserite nel conto economico consolidato «inclusa la partecipazione a organi collegiali di qualsiasi tipo, può dar luogo esclusivamente al rimborso delle spese sostenute»; e continua stabilendo che «eventuali gettoni di presenza non possono superare l’importo di 30 euro a seduta».

Ad avviso della ricorrente, la disposizione impugnata imporrebbe un vincolo puntuale relativo ad una singola voce di spesa, ledendo, in tal modo, gli evocati parametri costituzionali e statutari.

In via preliminare, occorre osservare che i giudizi avverso il d.l. 78/2010 sono stati promossi dalla Provincia autonoma di Bolzano sulla base di una delibera adottata in via d’urgenza dalla Giunta, ai sensi dell’articolo 44, numero 5), dello statuto speciale. In tali casi, gli atti di ratifica dei rispettivi Consigli devono intervenire ed essere prodotti in giudizio non oltre il termine di costituzione della parte ricorrente (sentenza n. 142 del 2012).

Nel caso di specie non rileva la tempestività di siffatta ratifica e del relativo deposito in quanto la Corte ha più volte ribadito che per i ricorsi promossi prima della citata sentenza sussistono gli estremi dell’errore scusabile già riconosciuto in ipotesi del tutto analoghe, in ragione del fatto che tale profilo di inammissibilità a lungo non è stato rilevato, sì da ingenerare affidamento nelle parti in ordine a una interpretazione loro favorevole (sentenze n. 219 del 2013, n. 203, n. 202, n. 178 e n. 142 del 2012).

 <p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Firenze, 12 – 13 giugno 2014</p> <p>A. D’Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia</p> <p>Sentenze della Corte Costituzionale periodo maggio – giugno 2014</p>
--	---

Il ricorso è perciò, sotto tale profilo, ammissibile.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha dedotto l’inammissibilità della questione sollevata per l’asserita tardività del ricorso, in quanto proposto avverso disposizioni del d.l. 78/2010 non modificate in sede di conversione. Queste ultime, quindi, secondo il ricorrente, avrebbero dovuto essere impugnate, in quanto immediatamente lesive delle competenze regionali, nel termine di cui all’art. 127, secondo comma, Cost., decorrente dalla data di pubblicazione del decreto-legge.

La Corte ritiene che l’eccezione sia priva di fondamento.

È infatti principio consolidato nella giurisprudenza della Corte che, qualora la Regione ritenga lese le proprie competenze costituzionali da un provvedimento provvisorio quale il decreto-legge, può impugnarlo nei termini previsti, oppure riservarsi di impugnare soltanto la legge di conversione, che rende permanente e definitiva la normativa precariamente dettata con il decreto-legge e che, pertanto, sia che lo modifichi, sia che ne riproduca invariato il contenuto, reitera, con la sola novazione della fonte, la lesione da cui deriva l’interesse a ricorrere della Regione (sentenze n. 215, n. 173, n. 151 e n. 139 del 2012, n. 232, n. 207 e n. 205 del 2011, n. 430 del 2007 e n. 383 del 2005).


La Corte pertanto riconosce la tempestività dell’impugnazione, pur se relativa a disposizioni del d.l. 78/2010 non modificate in sede di conversione.

Secondo il resistente la disposizione impugnata troverebbe anzitutto giustificazione nella necessità di far fronte a difficoltà economiche in cui versa l’Italia, di così eccezionale gravità da mettere a repentaglio la stessa *salus rei publicae* e da consentire, perciò, deroghe temporanee, poste in via d’urgenza da Governo e Parlamento, alle regole costituzionali di distribuzione delle competenze fra Stato e Regioni.

A sostegno di tale assunto la parte resistente invoca i principi fondamentali della solidarietà politica, economica e sociale (art. 2 Cost.), dell’uguaglianza economica e sociale (art. 3, secondo comma, Cost.), dell’unitarietà della Repubblica (art. 5 Cost.), della responsabilità internazionale dello Stato (art. 10 Cost.) dell’appartenenza all’Unione europea (art. 11 Cost.) ed i principi del concorso di tutti alle spese pubbliche (art. 53 Cost.), di sussidiarietà (art. 118 Cost.), della responsabilità finanziaria (art. 119 Cost.), della tutela dell’unità giuridica ed economica (art. 120 Cost.) e gli «altri doveri espressi dalla Costituzione (artt. 41-47, 52, 54)».

In proposito, la Corte ricorda di avere già affermato che le richiamate disposizioni costituzionali non attribuiscono allo Stato il potere di derogare alle competenze delineate dal Titolo V della Parte seconda della Costituzione. Al contrario, anche nel caso di situazioni eccezionali, lo Stato è tenuto a rispettare tale riparto di competenze ed a trovare rimedi che siano con esso compatibili (ad esempio, mediante l’esercizio, in via di sussidiarietà, di funzioni legislative di spettanza regionale, nei limiti ed alle condizioni più volte sottolineate dalla Corte). La Costituzione esclude che una situazione di necessità possa legittimare lo Stato ad esercitare funzioni legislative in modo da sospendere le garanzie costituzionali di autonomia degli enti territoriali, previste, in particolare, dall’art. 117 Cost..

La Corte ribadisce, anche richiamando la sentenza n. 310 del 2013, l’inderogabilità dell’ordine costituzionale delle competenze legislative, anche nel caso in cui ricorrano le

 <p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Firenze, 12 – 13 giugno 2014</p> <p>A. D’Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia</p> <p>Sentenze della Corte Costituzionale periodo maggio – giugno 2014</p>
--	---

situazioni eccezionali prospettate dall’Avvocatura generale dello Stato (sentenze n. 151 e n. 148 del 2012).

Passando all’esame delle singole censure, ad avviso della ricorrente la disposizione impugnata, introducendo vincoli puntuali relativi ad una singola voce di spesa lederebbe, anzitutto, la competenza della Provincia autonoma di Bolzano in materia di «coordinamento della finanza pubblica» e, correlativamente, l’autonomia finanziaria garantita dall’art. 119 Cost..

Secondo la difesa dello Stato, il comma 5 dell’art. 5 del d.l. 78/2010 sarebbe invece costituzionalmente legittimo perché, ponendo una regola «generalissima ed uguale per tutta la P.A.», esprimerebbe un principio fondamentale di «coordinamento della finanza pubblica».

La Corte ritiene che la questione non sia fondata.

La Corte, con la sentenza n. 151 del 2012, ha espressamente qualificato la norma impugnata come principio fondamentale di «coordinamento della finanza pubblica», ascrivibile alla competenza legislativa dello Stato, ai sensi dell’art. 117, terzo comma, Cost., affermando, tra l’altro, che «il comma denunciato introduce il principio di gratuità di tutti gli incarichi conferiti dalle indicate pubbliche amministrazioni ai titolari di cariche elettive (inclusa la partecipazione ad organi collegiali di qualsiasi tipo), in forza del quale i soggetti che svolgono detti incarichi hanno diritto esclusivamente al rimborso delle spese sostenute». A detto principio – secondo la giurisprudenza della Corte – risponde anche la previsione che gli «eventuali gettoni di presenza non possono superare l’importo di 30 euro a seduta», posta l’esiguità di tale limite (sentenza n. 151 del 2012, punto 7.1.2. del Considerato in diritto).

Dalla qualificazione della norma censurata come principio fondamentale di «coordinamento della finanza pubblica» segue la non fondatezza delle censure prospettate in riferimento agli art. 117, terzo comma, e – correlativamente – 119 Cost..


Parimenti non fondate sono le censure mosse dalla ricorrente in riferimento agli artt. 79 e 104, primo comma, del d.P.R. 670/1972.

In base al comma 4 (secondo periodo) del richiamato art. 79, la Provincia autonoma è infatti tenuta, per espresso vincolo statutario, ad adeguare la propria legislazione «ai principi costituenti limiti» ai sensi dell’art. 5 dello stesso statuto, cioè ai principi «stabiliti dalle leggi dello Stato».

Nella specie, la normativa statale censurata introduce un principio fondamentale di «coordinamento della finanza pubblica», il quale – in quanto posto dalla legge dello Stato – costituisce un limite applicabile alla legislazione provinciale, senza necessità che venga previamente attivata la procedura legislativa concordata tra Governo e Provincia, prevista dall’art. 104, primo comma, dello statuto, per la modifica delle misure amministrative finalizzate ad assicurare il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, adottate dalla Provincia in applicazione dell’accordo tra Provincia autonoma e Ministro dell’economia e delle finanze di cui al comma 3 dell’art. 79 del medesimo statuto.

Detto articolo costituisce – come afferma la stessa ricorrente – attuazione del principio dell’accordo per regolare la partecipazione delle Province autonome di Trento e di Bolzano al concorso al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica.




 <p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Firenze, 12 – 13 giugno 2014</p> <p>A. D’Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia</p> <p>Sentenze della Corte Costituzionale periodo maggio – giugno 2014</p>
--	---

Nondimeno, la previsione del comma 3 dell’art. 79, in base alla quale la Provincia autonoma di Bolzano concorda con lo Stato «gli obblighi relativi al patto di stabilità interno con riferimento ai saldi di bilancio da conseguire in ciascun periodo» vale soltanto a regolare la partecipazione della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e delle Province autonome di Trento e di Bolzano al concorso agli obiettivi di finanza pubblica nell’ambito del patto di stabilità, anche mediante l’eventuale modificazione del Titolo VI dello statuto di autonomia. Detta previsione, di per sé, non determina pertanto alcuna modificazione dei limiti a cui è soggetta la legislazione provinciale, giusto il combinato disposto degli artt. 4 e 5 dello statuto di autonomia, tra i quali non possono non annoverarsi i principi di «coordinamento della finanza pubblica».

Ne consegue che le modalità positivamente determinate, mediante le quali le Province autonome di Trento e di Bolzano concordano con il Ministro dell’economia gli obiettivi di finanza pubblica, non valgono a sottrarre le Province autonome stesse all’obbligo di adeguamento della legislazione provinciale ai principi di «coordinamento della finanza pubblica».

Al riguardo, come già affermato dalla Corte, occorre quindi ribadire che l’art. 79 dello statuto speciale «detta una specifica disciplina riguardante il solo patto di stabilità interno; per le altre disposizioni in materia di coordinamento della finanza pubblica, la Regione Trentino-Alto Adige e le Province autonome si conformano alle disposizioni legislative statali, legiferando entro i limiti stabiliti dallo statuto, in particolare agli articoli 4 e 5» (sentenza n. 221 del 2013).

 <p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Firenze, 12 – 13 giugno 2014</p> <p>A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia</p> <p>Sentenze della Corte Costituzionale periodo maggio – giugno 2014</p>
--	---

## CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

**Sentenza:** 14 - 18 aprile 2014, n. 104

**Materia:** Commercio - Tutela della concorrenza

**Tipo di giudizio:** Legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** Art. 117, secondo comma, lett. e), Cost.

**Ricorrente/i:** Presidente del Consiglio dei ministri (ricorso n. 60/2013)

**Resistente/i:** Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste

**Oggetto del ricorso:** Artt. 2, 3, 4, 7, 11 e 18 della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 25 febbraio 2013, n. 5 (Modificazioni alla legge regionale 7 giugno 1999, n. 12 recante "Principi e direttive per l'esercizio dell'attività commerciale")

**Esito del giudizio:** La Corte ha dichiarato:


- 1) l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 e dell'art. 11;
- 2) l'illegittimità costituzionale dell'art. 4;
- 3) l'illegittimità costituzionale dell'art. 7 nella parte in cui subordina il rilascio dell'autorizzazione in esso prevista al rispetto degli indirizzi di cui all'art. 1-bis della l.r. 12/1999;
- 4) l'illegittimità costituzionale dell'art. 18 nella parte in cui stabilisce che le disposizioni modificate o inserite da tale legge le quali prevedono sanzioni amministrative si applicano ai procedimenti in corso alla data della sua entrata in vigore;
- 5) inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 18;
- 6) non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3

### **Annotazioni:**

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, 3, 4, 7, 11 e 18 della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 5/2013.

#### • **Art. 2**

L'art. 2 in esame, inserisce l'art. 1-bis nella legge reg. n. 1/1999. Esso dispone che: «La Giunta regionale, con propria deliberazione e sentite le associazioni delle imprese esercenti il commercio maggiormente rappresentative in ambito regionale, definisce gli indirizzi di cui all'articolo 1, comma 1-bis, per la determinazione, sulla base di criteri e parametri oggettivi e nell'osservanza dei vincoli di cui al medesimo articolo, degli obiettivi di equilibrio della rete distributiva in rapporto alle diverse categorie e alla dimensione degli esercizi, con particolare riguardo alle grandi strutture di vendita, tenuto conto della specificità dei singoli territori e dell'interesse dei consumatori alla qualità, alla varietà, all'accessibilità e alla convenienza dell'offerta».

 <p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Firenze, 12 – 13 giugno 2014</p> <p>A. D’Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia</p> <p>Sentenze della Corte Costituzionale periodo maggio – giugno 2014</p>
--	---

La disposizione in esame incide sulla materia della «tutela della concorrenza» spettante, ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., alla competenza esclusiva del legislatore statale.

Com’è noto, infatti, la recente giurisprudenza costituzionale ha affermato che la nozione di concorrenza «riflette quella operante in ambito comunitario e comprende: a) sia gli interventi regolatori che a titolo principale incidono sulla concorrenza, quali le misure legislative di tutela in senso proprio, che contrastano gli atti ed i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull’assetto concorrenziale dei mercati e che ne disciplinano le modalità di controllo, eventualmente anche di sanzione; b) sia le misure legislative di promozione, che mirano ad aprire un mercato o a consolidarne l’apertura, eliminando barriere all’entrata, riducendo o eliminando vincoli al libero esplicarsi della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese, rimuovendo cioè, in generale, i vincoli alle modalità di esercizio delle attività economiche (sentenza n. 270 del 2010)». Inoltre, la Corte ha affermato che la materia «tutela della concorrenza», dato il suo carattere finalistico, è configurabile come trasversale, «corrispondente ai mercati di riferimento delle attività economiche incise dall’intervento e in grado di influire anche su materie attribuite alla competenza legislativa, concorrente o residuale, delle regioni» (sentenza n. 38 del 2013).


Il censurato art. 2 conferisce alla Giunta regionale un potere di indirizzo volto alla determinazione di obiettivi di equilibrio della rete distributiva in rapporto alle diverse categorie e alla dimensione degli esercizi. La previsione e la conformazione di tale potere è tale da consentire alla Giunta di incidere e condizionare l’agire degli operatori sul mercato, incentivando o viceversa limitando l’apertura degli esercizi commerciali in relazione alle diverse tipologie merceologiche, alle loro dimensioni, ovvero al territorio. È evidente, dunque, che la previsione in esame, autorizzando la Giunta “a definire indirizzi” per assicurare l’equilibrio della rete distributiva, consente alla Regione interventi che ben possono risolversi in limiti alle possibilità di accesso sul mercato degli operatori economici. Ma – come già rilevato da questa Corte – è ancor prima la stessa attribuzione di un tale potere alla Giunta regionale in una materia devoluta alla competenza legislativa esclusiva dello Stato a determinare la lesione dell’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. (sentenza n. 38 del 2013).

Pertanto deve essere dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 2 della legge reg. n. 5 del 2013.

Segue la fondatezza della censura avente ad oggetto l’**art. 7** il quale disciplina le medie e grandi strutture di vendita.

Il comma 1 di tale disposizione subordina l’apertura, il trasferimento di sede e l’ampliamento della superficie di una media o grande struttura di vendita ad apposita «autorizzazione rilasciata, nel rispetto delle determinazioni assunte nel piano regolatore generale comunale urbanistico e paesaggistico (PRG) e degli indirizzi di cui all’articolo 1-bis, dallo sportello unico competente per territorio ai sensi dell’articolo 10 della legge regionale n. 12/2011».

Il comma 4, impugnato dallo Stato, stabilisce che: «Limitatamente alle strutture con superficie di

 <p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Firenze, 12 – 13 giugno 2014</p> <p>A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia</p> <p>Sentenze della Corte Costituzionale periodo maggio – giugno 2014</p>
--	---

vendita complessiva superiore a 1.500 metri quadrati, l'autorizzazione di cui al comma 1 è subordinata al parere della struttura regionale competente in materia di commercio, rilasciato entro trenta giorni dalla richiesta e attestante la conformità agli indirizzi di cui all'articolo 1-bis. Decorso inutilmente il predetto termine, il parere si intende favorevolmente espresso».

Tale disposizione, dunque, fa dipendere il rilascio dell'autorizzazione alla apertura delle indicate strutture di vendita dall'attestazione della conformità agli indirizzi definiti dalla Giunta regionale ai sensi dell'art. 1-bis della legge reg. n. 12/1999. La norma impugnata rende evidente che – a differenza di quanto sostenuto dalla difesa regionale, secondo la quale il potere di indirizzo sarebbe sfornito di potestà inibitoria o sanzionatoria – tale potere incide direttamente sulla possibilità di accesso al mercato degli operatori economici, dal momento che preclude l'apertura, il trasferimento di sede e l'ampliamento degli esercizi commerciali in esso previsti laddove non risultino conformi agli indirizzi fissati dalla Giunta.


Pertanto, stante il nesso che lega la disposizione in questione a quella di cui all'art. 2 sopra esaminata, all'accoglimento della censura relativa a questa norma consegue l'illegittimità costituzionale anche dell'art. 7 impugnato, nella parte in cui subordina il rilascio dell'autorizzazione in esso prevista alla attestazione del rispetto degli indirizzi di cui all'art. 1-bis della l.r. 12/1999.

- **Art. 3**

L'art. 3 della l.r. 5/2013 sostituisce l'art. 3 della l.r. 12/1999 che disciplina i requisiti di accesso e di esercizio delle attività commerciali. Oggetto di censura è il comma 5 il quale stabilisce: «Oltre a quanto previsto nei commi 1, 2, 3 e 4, l'esercizio, in qualsiasi forma, di un'attività di commercio relativa al settore merceologico alimentare, anche se effettuata nei confronti di una cerchia determinata di persone, è consentito a coloro che siano in possesso, alla data di presentazione della segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) di cui all'articolo 22 della legge regionale 6 agosto 2007, n. 19 (Nuove disposizioni in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), o della domanda per il rilascio dell'autorizzazione, anche di uno dei requisiti professionali elencati dall'articolo 71, comma 6, del D.Lgs. 59/2010».

Lo Stato censura la disposizione regionale per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. in quanto si porrebbe in contrasto con l'art. 71, comma 6, del d.lgs. n. 59 del 2010 che esclude la necessità del possesso dei requisiti in esso previsti nel caso in cui l'attività sia esercitata nei confronti di una cerchia determinata di persone.

La disposizione statale richiamata dal ricorrente, e cui la norma regionale censurata rinvia, individua i requisiti di accesso e di esercizio delle attività commerciali. Con specifico riguardo all'attività di commercio al dettaglio relativa al settore merceologico alimentare o di un'attività di somministrazione di alimenti e bevande è richiesto il possesso di uno dei seguenti requisiti professionali: «a) avere frequentato con esito positivo un corso professionale per il commercio, la preparazione o la somministrazione degli alimenti, istituito o riconosciuto dalle regioni o dalle province autonome di Trento e di Bolzano; b) avere, per almeno due anni, anche non continuativi, nel quinquennio precedente, esercitato in proprio attività d'impresa nel settore alimentare o nel settore della somministrazione di alimenti e bevande o avere prestato la propria opera, presso

 <p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Firenze, 12 – 13 giugno 2014</p> <p>A. D’Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia</p> <p>Sentenze della Corte Costituzionale periodo maggio – giugno 2014</p>
--	---

tali imprese, in qualità di dipendente qualificato, addetto alla vendita o all’amministrazione o alla preparazione degli alimenti, o in qualità di socio lavoratore o in altre posizioni equivalenti o, se trattasi di coniuge, parente o affine, entro il terzo grado, dell’imprenditore, in qualità di coadiutore familiare, comprovata dalla iscrizione all’Istituto nazionale per la previdenza sociale; c) essere in possesso di un diploma di scuola secondaria superiore o di laurea, anche triennale, o di altra scuola ad indirizzo professionale, almeno triennale, purché nel corso di studi siano previste materie attinenti al commercio, alla preparazione o alla somministrazione degli alimenti».

Nel testo originario la norma statale richiedeva espressamente il possesso di uno di tali requisiti anche nel caso in cui l’attività fosse svolta «nei confronti di una cerchia determinata di persone». L’art. 8 del d.lgs. n. 147/2012, modificando l’art. 71, comma 6, del d.lgs. n. 59/2010 ha soppresso tale inciso.


L’art. 3 della l.r. 5/2013 pur se tale legge è stata emanata successivamente alla modifica dell’art. 71 del d.lgs. 59/2010 continua a richiedere il possesso degli stessi requisiti previsti dalla norma statale anche nel caso in cui l’attività di commercio nel settore merceologico alimentare sia svolta nei confronti di una cerchia determinata di persone.

La censura proposta avverso tale disposizione legislativa non è stata giudicata fondata.

I requisiti richiesti dall’art. 71, comma 6, del d.lgs. n. 59/2010 appaiono funzionali ad assicurare che coloro che svolgono attività nel settore merceologico alimentare siano dotati di una specifica preparazione ed esperienza professionale all’evidente scopo di salvaguardare la salute dei consumatori in un settore delicato e fondamentale qual è quello alimentare, assicurando che coloro che maneggiano, preparano e commerciano alimenti abbiano maturato una adeguata professionalità. Questa conclusione è avvalorata dalla considerazione che l’art. 3 del decreto-legge 223/2006, convertito, con modificazioni, dall’art. 1 della l. 248/2006, stabilisce che, «al fine di garantire la libertà di concorrenza secondo condizioni di pari opportunità ed il corretto ed uniforme funzionamento del mercato, nonché di assicurare ai consumatori finali un livello minimo ed uniforme di condizioni di accessibilità all’acquisto di prodotti e servizi sul territorio nazionale», le attività commerciali sono svolte senza limiti e prescrizioni, tra cui il possesso di requisiti professionali soggettivi. Tuttavia, poi, fa espressamente «salvi quelli riguardanti il settore alimentare e della somministrazione degli alimenti e delle bevande» (art. 3, comma 1, lettera a). Ciò attesta che lo stesso legislatore statale ha ritenuto che i requisiti in esame non incidano sul profilo della liberalizzazione del mercato, apparendo necessari per soddisfare esigenze di sicurezza alimentare.

A giudizio della Corte tali considerazioni portano ad escludere che la norma impugnata attenga alla materia della «tutela della concorrenza» ponendo limiti o barriere all’accesso al mercato con effetti restrittivi della concorrenza. Essa, piuttosto, concerne la materia della «tutela della salute», attribuita dall’art. 117, terzo comma, Cost. alla competenza legislativa concorrente delle Regioni, ponendosi quale misura volta a salvaguardare la salute dei consumatori.

Pertanto, l’art. 3 impugnato, nel richiedere il possesso dei requisiti di cui all’art. 71, comma 6, del d.lgs. n. 59 del 2010 anche laddove le attività nel settore merceologico alimentare siano svolte nei confronti di una cerchia limitata di persone, costituisce espressione della potestà concorrente della Regione ai sensi dell’art. 117, terzo comma, Cost..

 <p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Firenze, 12 – 13 giugno 2014</p> <p>A. D’Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia</p> <p>Sentenze della Corte Costituzionale periodo maggio – giugno 2014</p>
--	---

- **art. 4**

Inserisce l’art. 3-bis nella l.r. 12/ 1999 che dispone che le attività commerciali siano svolte senza il rispetto di orari di apertura o di chiusura e senza obblighi di chiusura domenicale e festiva o della mezza giornata infrasettimanale, «Fatta eccezione per l’attività di commercio su area pubblica».

Il ricorrente sostiene che tale disposizione, nell’escludere dalla applicazione delle norme di liberalizzazione degli orari di apertura e chiusura delle attività commerciali quelle su area pubblica, si porrebbe in contrasto con l’art. 117, secondo comma, lett. e), Cost. in quanto violerebbe le disposizioni, preposte alla tutela della concorrenza, contenute nell’art. 28, comma 13, d.lgs. 114/1998 per il quale sono ammissibili limitazioni solo per esigenze di sostenibilità ambientale o sociale.


La Corte ha giudicato la questione fondata osservando che occorre considerare che il profilo degli orari e dei giorni di apertura e chiusura degli esercizi commerciali è disciplinato dall’art. 3, comma 1, lette. d-bis) del d.l. n. 223/2006, come modificato dall’art. 31 del d.l. 201/2011, il quale stabilisce che «al fine di garantire la libertà di concorrenza [...] le attività commerciali, come individuate dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114», sono svolte senza il rispetto - tra l’altro - di orari di apertura e chiusura, dell’obbligo della chiusura domenicale e festiva, nonché di quello della mezza giornata di chiusura infrasettimanale.

Nell’interpretare la citata normativa, la Corte ha ritenuto «che essa attui un principio di liberalizzazione, rimuovendo vincoli e limiti alle modalità di esercizio delle attività economiche, e che l’eliminazione dei limiti agli orari e ai giorni di apertura al pubblico degli esercizi commerciali favorisce, a beneficio dei consumatori, la creazione di un mercato più dinamico e più aperto all’ingresso di nuovi operatori e amplia la possibilità di scelta del consumatore. Si tratta, dunque, di misure coerenti con l’obiettivo di promuovere la concorrenza» (sent. 38/2013).

Ora, tra le attività commerciali disciplinate dal d.lgs. 114/1998, cui l’art. 3 del d.l. 223/2006 fa riferimento, vi è anche quella che si svolge su aree pubbliche (artt. 27 e seguenti) di tal che, anche per queste il legislatore statale ha inteso espressamente eliminare vincoli in ordine agli orari di apertura e chiusura dell’attività.

Le uniche limitazioni che è possibile porre allo svolgimento dell’attività di commercio su area pubblica sono quelle individuate dall’art. 28, comma 13, del d.lgs. 114/1998, come modificato dal d.lgs. 59/2010, riconducibili ad esigenze di sostenibilità ambientale e sociale, a finalità di tutela delle zone di pregio artistico, storico, architettonico e ambientale, nonché quelle individuate dall’art. 31 del d.l. 201/2011.

L’art. 4 della l.r. 5/2013, pur eliminando i vincoli alla apertura degli esercizi commerciali, eccettua dal suo ambito di applicazione le attività di commercio su area pubblica. Il chiaro tenore letterale della disposizione consente di ritenere che il principio di liberalizzazione degli orari in essa affermato non si applichi all’attività commerciale su area pubblica. In tal modo però, essa si presta a reintrodurre limiti e vincoli in contrasto con la normativa statale di liberalizzazione, così invadendo la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza e violando, quindi, l’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

 <p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Firenze, 12 – 13 giugno 2014</p> <p>A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia</p> <p>Sentenze della Corte Costituzionale periodo maggio – giugno 2014</p>
--	---

Pertanto, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 nella parte in cui, nel disporre che le attività commerciali sono svolte senza il rispetto di orari di apertura o di chiusura e senza obblighi di chiusura domenicale e festiva o della mezza giornata infrasettimanale, esclude l'attività di commercio su area pubblica.

- **Art. 11**

L'art. 11, che inserisce nell'art. 9 della l.r.12/1999 il comma 2-bis dispone che «In attuazione dei principi previsti dall'articolo 1, comma 1-bis, nei centri storici sono vietate l'apertura e il trasferimento di sede delle grandi strutture di vendita».

Il ricorrente sostiene che la previsione di un divieto assoluto tanto alla apertura quanto al trasferimento di sede di dette strutture di vendita nei centri storici, incidendo nella materia della «tutela della concorrenza», violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. in quanto sarebbe eccessivamente restrittivo e dunque anticoncorrenziale.


Ad avviso della difesa regionale la norma impugnata costituirebbe esercizio legittimo della potestà legislativa esclusiva regionale in materia di «commercio», nonché in materia di pianificazione territoriale prevista dall'art. 2, primo comma, lett. g), dello Statuto speciale per la Valle d'Aosta. L'esercizio di tale potestà sarebbe reso necessario dalle peculiari caratteristiche territoriali della Regione e «dalla limitata ampiezza degli spazi vitali». La difesa regionale ha inoltre richiamato la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (sentenza 11 marzo 2010, in causa C-384/08, Attanasio Group, e sentenza 24 marzo 2011, in causa C-400/08, Commissione europea contro Regno di Spagna) che avrebbe riconosciuto la legittimità di limitazioni dell'accesso al mercato giustificate da motivi imperativi di interesse generale, purché non sorrette da ragioni puramente economiche. Infine, la Regione ha richiamato il parere reso dall'Autorità garante della concorrenza in data 11 dicembre 2013, sull'art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011, nel quale avrebbe riconosciuto la legittimità di misure regionali che introducono restrizioni relativamente alle aree di insediamento di attività produttive e commerciali, purché rispettose del principio di non discriminazione.

Tale censura è stata giudicata fondata.

La Corte ha osservato come la evocata competenza primaria in materia di urbanistica deve in ogni caso svolgersi, ai sensi dell'art. 2, primo comma, lett. g), dello statuto regionale, «In armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica». Inoltre, la Corte ha osservato come il disposto dell'art. 31, comma 2, del d.l. 201/2011, il quale sancisce la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio, senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi natura, «deve essere ricondotto nell'ambito della tutela della concorrenza, rientrando nella competenza legislativa esclusiva dello Stato, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. (sentenza n. 38 del 2013).

Non pertinente è apparso alla Corte, il richiamo alla giurisprudenza comunitaria fatto dalla difesa regionale.

Come già affermato in un'altra decisione, la sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea in data 24 marzo 2011 (in causa C-400/08) «riguarda, in riferimento a grandi esercizi commerciali, restrizioni alla libertà di stabilimento, che siano applicabili senza

 <p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Firenze, 12 – 13 giugno 2014</p> <p>A. D’Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia</p> <p>Sentenze della Corte Costituzionale periodo maggio – giugno 2014</p>
--	---

discriminazioni basate sulla cittadinanza. Tali restrizioni possono essere giustificate da motivi imperativi d’interesse generale, a condizione che siano idonee a garantire la realizzazione dell’obiettivo perseguito e non vadano oltre quanto necessario al raggiungimento dello stesso. Fra i motivi imperativi riconosciuti dalla Corte figurano, tra gli altri, la protezione dell’ambiente e la razionale gestione del territorio. Si tratta di una fattispecie diversa da quella in esame, sia per la diversità del principio evocato (libertà di stabilimento e non tutela della concorrenza), sia per le caratteristiche di fatto delle due vicende» (sent. 38/2013).

L’art. 31 del d.l. 201/2011 consente di introdurre limiti alla apertura di nuovi esercizi commerciali per ragioni di tutela dell’ambiente «ivi incluso l’ambiente urbano» e riconosce alle Regioni la possibilità di prevedere «anche aree interdette agli esercizi commerciali, ovvero limitazioni ad aree dove possano insediarsi attività produttive e commerciali». Tuttavia la disposizione statale stabilisce che ciò debba avvenire «senza discriminazioni tra gli operatori».

Lo stesso parere dell’Autorità garante della concorrenza e del mercato citato dalla difesa regionale, nel richiamare la possibilità riconosciuta alle Regioni dalla normativa statale di introdurre restrizioni con riguardo alle aree di insediamento delle attività commerciali, afferma che ciò può avvenire a condizione del «rigoroso rispetto dei principi di stretta necessità e proporzionalità della limitazione, oltre che del principio di non discriminazione».

L’art. 11 censurato, nel vietare con legge l’apertura e il trasferimento nei centri storici delle grandi strutture di vendita, preclude del tutto e a priori detta possibilità. Tale divieto, proprio per la sua absolutezza, costituisce una limitazione alla libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali e viene ad incidere «direttamente sull’accesso degli operatori economici al mercato e, quindi, si risolve in un vincolo per la libertà di iniziativa di coloro che svolgono o intendano svolgere attività di vendita» (sentenza n. 38 del 2013).


Per tali ragioni, la Corte ha dichiarato l’illegittimità costituzionale di tale disposizione.

- **Art. 18**

L’art. 18 stabilisce che «Le disposizioni di cui agli articoli 1, 1-bis, 3, 4, 4-bis, 5, commi 1, 2 e 4, 9 e 11-ter della legge regionale n. 12/99, come modificati, sostituiti o inseriti dalla presente legge, si applicano anche ai procedimenti autorizzatori in corso alla data di entrata in vigore della medesima legge».

L’Avvocatura dello Stato sostiene che la norma impugnata farebbe riferimento anche alle disposizioni che inaspriscono sanzioni amministrative e che pertanto, stabilendo che esse si applicano anche ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della legge medesima, si porrebbe in contrasto con il principio *tempus regit actum* in virtù del quale la sanzione da irrogarsi sarebbe quella applicabile in base alla norma vigente nel tempo in cui fu commesso l’illecito. Conseguentemente, l’articolo impugnato violerebbe gli artt. 25 e 117, secondo comma, lett. l), Cost. con riferimento a quanto ribadito dall’art. 11 delle Disposizioni sulla legge in generale, secondo cui la legge non dispone che per l’avvenire.



 <p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Firenze, 12 – 13 giugno 2014</p> <p>A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia</p> <p>Sentenze della Corte Costituzionale periodo maggio – giugno 2014</p>
--	---

La difesa regionale sostiene che le censure sarebbero infondate in quanto l'art. 18 avrebbe valenza solo procedimentale e non avrebbe invece alcun effetto retroattivo.

Preliminarmente la corte ha dichiarato l'inammissibilità della censura formulata in relazione all'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost. dal momento che tale parametro risulta meramente evocato dal ricorrente il quale non ha tuttavia in alcun modo motivato la censura (sent. 272/2013).

La Corte ha dichiarato la questione sollevata con riferimento all'art. 25 Cost. fondata.

Benché il ricorrente evochi il principio tempus regit actum, dal contenuto della censura appare chiaro che in realtà lamenta la violazione del principio di irretroattività delle disposizioni che introducono sanzioni amministrative.

L'esame di tale censura ha presole mosse dalla sent. 196/2010 nella quale la Corte ha affermato che dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo formatasi sull'interpretazione degli artt. 6 e 7 della CEDU, si ricava «il principio secondo il quale tutte le misure di carattere punitivo-afflittivo devono essere soggette alla medesima disciplina della sanzione penale in senso stretto».


Detto principio è peraltro desumibile anche dall'art. 25, secondo comma, Cost., «il quale - data l'ampiezza della sua formulazione («Nessuno può essere punito [...]») - può essere interpretato nel senso che ogni intervento sanzionatorio, il quale non abbia prevalentemente la funzione di prevenzione criminale (e quindi non sia riconducibile - in senso stretto - a vere e proprie misure di sicurezza), è applicabile soltanto se la legge che lo prevede risulti già vigente al momento della commissione del fatto sanzionato».

Analogo principio è sancito altresì dalla disciplina generale relativa agli illeciti amministrativi prevista dalla legge 689/1981 (Modifiche al sistema penale), la quale, all'art. 1, pone la regola per cui nessuno può essere assoggettato a sanzioni amministrative se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima della commissione della violazione.

L'art. 18 impugnato, nell'indicare le varie disposizioni da esso introdotte, le quali devono avere applicazione anche ai procedimenti in corso, richiama espressamente l'art. 11-ter della l.r. 12/1999 introdotto dall'art. 12, comma 1, della l.r. 5/2013.

Tale disposizione prevede l'irrogazione della sanzione amministrativa pecuniaria del pagamento di una somma di denaro da euro 1.800 a euro 6.000 per coloro che esercitino le attività commerciali di cui all'art. 4, senza aver presentato la SCIA. Assoggetta inoltre alla sanzione amministrativa del pagamento della somma da euro 800 a euro 3.000 coloro che non comunichino ogni variazione relativa a stati, fatti, condizioni e titolarità indicati nella SCIA entro trenta giorni dal suo verificarsi.

La disposizione censurata, dunque, prevede la sanzione amministrativa anche per comportamenti posti in essere anteriormente alla sua entrata in vigore, in tal modo violando il principio di irretroattività sancito dall'art. 25 Cost.

 <p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Firenze, 12 – 13 giugno 2014</p> <p>A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia</p> <p>Sentenze della Corte Costituzionale periodo maggio – giugno 2014</p>
--	---

## CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

**Sentenza:** n. 111 del 16 aprile - 5 maggio 2014

**Materia:** livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, governo del territorio

**Tipo di giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** art. 117, secondo comma, lettera m).

**Ricorrente/i:** Presidente del Consiglio dei ministri (ricorso n. 70/2013)

**Resistente/i:** Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste

**Oggetto del ricorso:** artt. 6, comma 1, 26, comma 1, e 28, comma 1, della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 8 /2013 (Assestamento del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2013, modifiche a disposizioni legislative e variazioni al bilancio di previsione per il triennio 2013/2015).

**Esito del giudizio:** la Corte dichiara:

- 1) l'illegittimità costituzionale dell'art. 26, comma 1;
- 2) estinto il processo relativamente alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 6, co. 1, e 28, co. 1.


### **Annotazioni:**

Ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, a seguito della mancata costituzione della regione Valle d'Aosta e della rinuncia all'impugnazione degli artt. 6 co. 1 e 28 co. 1 da parte dello Stato, la Corte dichiara innanzitutto l'estinzione del processo relativamente alle questioni di legittimità costituzionale di tali articoli,

Ritiene invece fondata la questione relativa all'art. 26 co. 1 della l.r. 8/2013 che introduce il comma 7 bis all'art. 8 della l.r. 1/2006, concernente la disciplina delle attività di somministrazione di alimenti e bevande, prevedendo che le disposizioni in materia di abbattimento delle barriere architettoniche non si applicano agli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande non raggiungibili con strade destinate alla circolazione di veicoli a motore.

Sul punto la Corte premette che per individuare la materia alla quale ascrivere una disposizione impugnata, non rileva la qualificazione data dal legislatore a tale disposizione, ma bisogna fare riferimento all'oggetto ed alla disciplina della stessa, tenendo conto della sua ratio e tralasciando gli aspetti marginali, in modo da identificare correttamente e compiutamente anche l'interesse tutelato (ex multis, sent. n. 207 del 2010).


Secondo la Corte la norma impugnata, pur inserendosi nella disciplina della qualificazione e della programmazione della rete degli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande, e quindi in un più ampio contesto normativo riconducibile al governo del territorio, attiene invece ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'art. 117,

 <p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Firenze, 12 – 13 giugno 2014</p> <p>A. D’Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia</p> <p>Sentenze della Corte Costituzionale periodo maggio – giugno 2014</p>
--	---

secondo comma, lettera m), Cost.

In proposito richiama la propria giurisprudenza secondo la quale «questo titolo di legittimazione dell’intervento statale è invocabile “in relazione a specifiche prestazioni delle quali la normativa statale definisca il livello essenziale di erogazione” [...], nonché “quando la normativa al riguardo fissi, appunto, livelli di prestazioni da assicurare ai fruitori dei vari servizi” [...], attribuendo “al legislatore statale un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di una adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto” [...]. Si tratta, pertanto, “non tanto di una «materia» in senso stretto, quanto di una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull’intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle”» (sentenza n. 207 del 2012).

Pertanto, poiché la norma impugnata deroga la disciplina statale di cui all’art. 82, co. 1, del d.P.R. 380/2001, che prescrive per tutte le opere edilizie che riguardano edifici pubblici ed edifici privati aperti al pubblico, la conformità alla normativa vigente in materia di eliminazione e di superamento delle barriere architettoniche, la Corte dichiara l’illegittimità dell’art. 26 co.1 della l.r. 8/2013 della Valle d’Aosta per violazione dell’art. 117, secondo co., lett. m), Cost. in quanto lesivo della potestà legislativa esclusiva statale in ordine alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, con riguardo all’attuazione dei diritti delle persone portatrici di handicap.

 <p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Firenze, 12 – 13 giugno 2014</p> <p>A. D’Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia</p> <p>Sentenze della Corte Costituzionale periodo maggio – giugno 2014</p>
--	---

## CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

**Ordinanza:** 5 maggio 2014, n. 114

**Materia:** coordinamento della finanza pubblica

**Tipo di giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** artt. 3, 51, 97, 117, terzo comma Cost.

**Ricorrente/i:** Commissario dello Stato per la Regione siciliana (ricorso n. 100/2013)

**Resistente/i:** Regione siciliana

**Oggetto del ricorso:** art. 4 della delibera legislativa relativa al disegno di legge n. 579-607, stralcio I-623 (Disposizioni finanziarie urgenti per l’anno 2013. Disposizioni varie), approvata dall’Assemblea regionale siciliana nella seduta del 19 novembre 2013


**Esito del giudizio:** la Corte sospende il giudizio e solleva innanzi a sé la questione di legittimità costituzionale dell’art. 31, comma 2, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (norme sulla costituzionale e sul funzionamento della Corte costituzionale), con riferimento all’art. 127 Cost. e all’art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

### **Annotazioni:**

Di particolare interesse è l’ordinanza n. 5/114 con cui la Corte, nell’ambito del giudizio instaurato dal Commissario dello Stato per la regione siciliana avverso una disposizione della delibera legislativa relativa al disegno di legge n. 579-607, stralcio I-623 (Disposizioni finanziarie urgenti per l’anno 2013. Disposizioni varie), coglie l’occasione per tornare su una questione particolarmente spinosa relativa al controllo preventivo sulle leggi regionali siciliane. La Corte, infatti, sospende il giudizio e contestualmente solleva avanti a sé la questione di legittimità costituzionale dell’art. 31, comma 2, della legge 87/1953 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale).

La disposizione recata dall’art. 4 della menzionata delibera legislativa siciliana veniva impugnata dal Commissario dello Stato per la Regione siciliana che riteneva tale disposizione, pur esplicitamente definita di interpretazione autentica, avente in realtà natura innovativa ed efficacia retroattiva, così da determinare un ampliamento indefinito e indefinibile della platea dei destinatari che, ai sensi della norma interpretata (art. 38 della legge regionale 9/2013), potevano godere della prosecuzione dei contratti di lavoro a tempo determinato in essere a quel momento. Così facendo, posto che la norma madre era dettata in conformità alla disciplina statale in materia recata dall’art. 1, comma 400, della legge 228/2012, la disposizione impugnata finiva per ampliare, in misura oltretutto non predeterminabile, l’elenco dei beneficiari della proroga contrattuale disciplinata a livello statale, così violando in primis gli artt. 3, 51 e 97 Cost. nonchè l’art. 117, terzo comma Cost., contrastando altresì col principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica recato dall’art. 9, comma 28, del decreto legge 78/2010.

Nonostante la delibera legislativa sia stata successivamente promulgata e pubblicata come legge della Regione siciliana 5 dicembre 2013, n. 21 (Disposizioni finanziarie urgenti

 <p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Firenze, 12 – 13 giugno 2014</p> <p>A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia</p> <p>Sentenze della Corte Costituzionale periodo maggio – giugno 2014</p>
--	---


per l'anno 2013. Disposizioni varie) con omissione della disposizione oggetto di censura, la Corte ritiene che, ai fini dell'esame della questione come definita dal ricorso che ha instaurato il giudizio, sia comunque preliminarmente necessario affrontare il profilo dell'ammissibilità dell'impugnazione in via principale da parte del Commissario dello Stato per la Regione siciliana delle norme delle delibere legislative approvate dall'Assemblea regionale siciliana, allo stesso pervenute ai sensi dell'art. 28 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), il quale dispone che «Le leggi dell'Assemblea regionale sono inviate entro tre giorni dall'approvazione al Commissario dello Stato, che entro i successivi cinque giorni può impugnarle davanti l'Alta Corte» e ritiene, pertanto, di doversi soffermare su questa particolare questione preliminare.

La Corte ricostruisce pertanto il quadro normativo:

1) la figura del Commissario dello Stato è prevista dall'art. 27 dello statuto speciale di autonomia, a tenore del quale «Un Commissario, nominato dal Governo dello Stato, promuove presso l'Alta Corte i giudizi di cui agli artt. 25 e 26»;

2) gli artt. 27 e 28 dello statuto sono stati formulati nel quadro del sistema di controllo delle leggi delineato dal medesimo statuto che prevedeva, tra le varie competenze dell'Alta Corte, quella a giudicare sulla costituzionalità delle leggi emanate dall'Assemblea regionale, nonché i termini per il controllo delle leggi regionali, con facoltà di promulgazione, trascorsi trenta giorni dall'impugnazione, da parte del Presidente della Regione;

3) il quadro normativo di riferimento per il controllo sulle leggi è stato profondamente mutato già dalla giurisprudenza della stessa Corte che: a) con la sentenza n. 38 del 1957, in base al principio dell'unità della giurisdizione costituzionale, ha ritenuto assorbite nella propria competenza a giudicare sulla legittimità costituzionale delle leggi, statali e regionali, le competenze per l'innanzi esercitate sulle medesime materie dall'Alta Corte, relativamente ai rapporti tra lo Stato e la Regione siciliana; b) con le sentenze n. 38 e n. 112 del 1957 e con la sentenza n. 9 del 1958, essa ha ripetutamente statuito che il termine stabilito dallo statuto per la definizione del giudizio di costituzionalità ha carattere meramente ordinatorio; c) con la sentenza n. 6 del 1970 sono stati dichiarati costituzionalmente illegittimi gli artt. 26 e 27 dello statuto della Regione siciliana, relativamente alla residua competenza penale dell'Alta Corte circa i reati del Presidente e degli Assessori regionali affermando, tra l'altro, che *«contrastano con la Costituzione, nel loro insieme, tutte le norme relative all'Alta Corte, perché in uno Stato unitario, anche se articolantesi in un largo pluralismo di autonomie (art. 5 della Costituzione), il principio della unità della giurisdizione costituzionale non può tollerare deroghe di sorta»*; d) con la sentenza n. 545 del 1989, la Corte, accogliendo l'eccezione di inammissibilità per difetto di legittimazione prospettata dal Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti del ricorso proposto dal Commissario dello Stato per la Regione siciliana avverso una disposizione contenuta in un decreto-legge, ha ritenuto non più operante la competenza – sino a quel momento, peraltro, mai esercitata – di impugnare leggi e regolamenti dello Stato a tutela del rispetto dello statuto siciliano, secondo gli artt. 27 e 30 dello statuto speciale, ritenendo caducato quello speciale potere di impugnativa a seguito dell'entrata in vigore della Costituzione repubblicana e del conseguente assorbimento delle attribuzioni conferite dallo statuto speciale all'Alta Corte nella competenza generale

 <p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Firenze, 12 – 13 giugno 2014</p> <p>A. D’Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia</p> <p>Sentenze della Corte Costituzionale periodo maggio – giugno 2014</p>
--	---


assegnata dalla stessa Costituzione alla Corte costituzionale, tanto che detto potere di impugnativa *«se si poteva ben giustificare nella fase di primo impianto dell’ordinamento siciliano, quando, in assenza di un sistema di garanzie definitivamente fissate in sede costituzionale, si tendeva ad individuare nel Commissario il garante imparziale del “patto di autonomia” tra l’ordinamento siciliano e l’ordinamento statale – non si giustifica certamente più nell’ambito di un ordinamento costituzionale quale quello attuale, dove il quadro dei rapporti tra Stato e Regioni, ordinarie e speciali, risulta completamente delineato e regolato nonché garantito attraverso un sistema di giustizia costituzionale ispirato a principi unitari»*.

La Corte evidenzia pertanto che, già prima della riforma del Titolo V della Costituzione, ciò che residuava del sistema di controllo sulle leggi disegnato dallo statuto speciale era costituito dal carattere preventivo del controllo sulle leggi regionali, dal Commissario dello Stato quale titolare del potere di loro impugnazione, dal termine di cinque giorni per esercitarlo e dalla facoltà del Presidente della Regione di promulgare la legge decorsi trenta giorni dall’impugnazione senza che, entro venti giorni, fosse intervenuta decisione di questa Corte; pertanto, il regime di controllo delle leggi della Regione siciliana era divenuto, quanto agli aspetti principali, sostanzialmente analogo a quello allora previsto per le leggi delle altre Regioni ad autonomia speciale e ordinaria, tutte soggette a un sistema di controllo preventivo. Residuava alla regione siciliana un regime di maggiore autonomia esclusivamente riferito al fatto che non fosse previsto il rinvio all’organo legislativo regionale per un secondo esame e che vi era quindi, per il Presidente della Regione, la possibilità di promulgare le leggi decorsi trenta giorni dalla loro impugnazione.

Quanto poi alle conseguenze dell’entrata in vigore del nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione, per effetto dell’art. 10 della legge costituzionale 3/2001, il quale prevede che *«Sino all’adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite»*, la giurisprudenza della Corte ha progressivamente esteso il regime di controllo sulle leggi delle Regioni ordinarie previsto dall’art. 127 Cost. alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, atteso che *«la soppressione del meccanismo di controllo preventivo»* e l’applicazione della disciplina costituzionale richiamata *«si traduce in un ampliamento delle garanzie di autonomia»* (sentenza n. 408 del 2002; nonché ordinanza n. 377 del 2002) e *«realizza una forma più ampia di autonomia»* (sentenza n. 533 del 2002).

Unico caso risolto diversamente da tutte le altre regioni ad autonomia speciale è proprio quello della regione siciliana, relativamente alla quale la questione del controllo sulle leggi regionali è stata esaminata con la sentenza 314/2003 alla stregua della medesima *«clausola di maggior favore»* prevista dal citato art. 10 della legge cost. 3/2001, con conclusioni della Corte diametralmente opposte a quelle prospettate per le altre regioni speciali, affermandosi nella citata sentenza che il sistema statutario di controllo delle leggi siciliane non fosse comparabile con quello previsto dall’art. 127 Cost. e che, quindi, non potesse essere individuato il regime più favorevole fra i due.

Sottolinea la Corte che, peraltro, la sentenza 314/2003 è stata emessa nel periodo immediatamente successivo all’approvazione del citato art. 10 della legge cost. n. 3 del

 <p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Firenze, 12 – 13 giugno 2014</p> <p>A. D’Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia</p> <p>Sentenze della Corte Costituzionale periodo maggio – giugno 2014</p>
--	---


2001 ed in costanza dell’elaborazione di una proposta di revisione dello statuto della Regione siciliana da parte dell’Assemblea regionale di quella Regione, rivolta al Parlamento, revisione che non è intervenuta; pare così evidenziare come quella sentenza del 2003 avesse quasi un carattere transitorio e, comunque, fosse condizionata anche da elementi non esclusivamente attinenti alla sfera giuridica.

Afferma ora, infatti, che in realtà il sistema di controllo preventivo vigente per le leggi della Regione siciliana sembra caratterizzato da un minor grado di garanzia dell’autonomia rispetto a quello previsto dall’art. 127 Cost. e che, sulla base della richiamata giurisprudenza della Corte costituzionale (relativa evidentemente alle altre regioni speciali), appare necessario, per effetto dell’ art. 10 della legge cost. 3/2001, estendere anche alla Regione siciliana il sistema di impugnativa delle leggi regionali previsto dal riformato art. 127 Cost., atteso che detto regime, alla stregua della summenzionata «clausola di maggior favore», verrebbe a configurare una «forma di autonomia più ampia» rispetto al sistema di impugnazione attualmente in vigore per le leggi siciliane (sentenze n. 408 e n. 533 del 2002, nonché ordinanza n. 377 del 2002).

Tutto ciò posto, la Corte osserva che, prima di procedere nel merito delle censure prospettate, si configura come rilevante il preliminare profilo relativo all’ammissibilità dell’impugnazione, in via principale, da parte del Commissario dello Stato per la Regione siciliana delle norme della delibera legislativa relativa al disegno di legge n. 579-607 approvata dall’Assemblea regionale siciliana, in quanto tale profilo assume carattere pregiudiziale ai fini della risoluzione della questione di legittimità costituzionale come prospettata dal ricorso introduttivo; a tale proposito, la Corte ritiene che suscita dubbi di legittimità costituzionale l’art. 31 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), come sostituito dall’art. 9 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l’adeguamento dell’ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3) – il quale, al comma 2, dispone che, *«Ferma restando la particolare forma di controllo delle leggi prevista dallo statuto speciale della Regione siciliana, il Governo, quando ritenga che una legge regionale ecceda la competenza della Regione, può promuovere, ai sensi dell’articolo 127, primo comma, della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale della legge regionale dinanzi alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla pubblicazione»*: pertanto, la relativa questione appare non manifestamente infondata per tutto quanto prima evidenziato.

In particolare, detta norma, nella parte in cui esclude le leggi della Regione siciliana dalla più favorevole forma di controllo prevista dall’art. 127 Cost., costituisce una disposizione che appare non conforme alla norma costituzionale di cui all’art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, che, nella sua previsione, include l’estensione del regime di controllo sulle leggi regionali previsto dall’art. 127 Cost., alle Regioni ad autonomia speciale, così come affermato dalle citate decisioni della Corte (sentenze n. 408 e n. 533 del 2002 e ordinanza n. 377 del 2002); pertanto la Corte ritiene, ai fini della definizione del giudizio, di dover risolvere pregiudizialmente il problema della legittimità costituzionale dell’art. 31, comma 2, della legge 87/1953, sollevando, e disponendo la trattazione innanzi a sé, la questione di legittimità costituzionale dell’art. 31, comma 2 della legge 87/1953 citata.

Conseguentemente, il giudizio principale viene sospeso fino alla definizione della questione di legittimità costituzionale pregiudiziale.

 <p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Firenze, 12 – 13 giugno 2014</p> <p>A. D’Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia</p> <p>Sentenze della Corte Costituzionale periodo maggio – giugno 2014</p>
--	---

## CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

**Sentenza:** 5 - 9 maggio 2014, n. 121

**Materia:** Tutela della concorrenza

**Tipo di giudizio:** Legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** Art. 117, secondo comma, lett. e), e m) Cost.; artt. 8, primo comma, numero 5, e 9 Statuto speciale per il Trentino Alto-Adige

**Ricorrente/i:** Provincia autonoma di Bolzano (ricorso n. 99/2010)

**Resistente/i:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto del ricorso:** Art. 49, comma 4-ter, d.l. n. 78/2010 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122

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

### **Annotazioni:**

Ad avviso della ricorrente, la normativa censurata – se riferita alla Provincia autonoma di Bolzano – si porrebbe in contrasto con la vigente disciplina provinciale, nelle specifiche materie di competenza statutaria di cui agli artt. 8 (in particolare, con riguardo alle materie previste al numero 5 «urbanistica e piani regolatori») e 9 del DPR 670/1972. Sul punto è richiamata la sentenza 145/2005.


Inoltre, qualora fossero ravvisati i presupposti per rendere operativo l’obbligo di adeguamento stabilito dall’art. 2, comma 1, del d.lgs. 266/1992, ciò dovrebbe, comunque, avvenire nelle forme e con le modalità di cui allo stesso art. 2, ora citato, con esclusione di ogni ipotesi di sostituzione automatica delle disposizioni provinciali “incompatibili” con quelle statali.

In via preliminare, la Corte ha dichiarato non fondata l’eccezione eccepita dalla difesa dello Stato, circa il carattere tardivo del ricorso e, perciò, l’inammissibilità dello stesso, in quanto «proposto avverso norme del decreto-legge non modificate in sede di conversione e quindi, in ipotesi, immediatamente lesive».

A prescindere dal rilievo che il comma 4-ter dell’art. 49 risulta aggiunto dalla legge di conversione, è vero che l’efficacia immediata, propria del decreto-legge, e il conseguente carattere lesivo che esso può assumere, lo rendono impugnabile in via immediata da parte delle Regioni. È pur vero, però, che soltanto con la legge di conversione il detto provvedimento legislativo assume stabilità (art. 77, terzo comma, Cost.). In tale contesto, come è stato più volte affermato, la Regione può, a sua scelta, impugnare tanto il solo decreto-legge, quanto la sola legge di conversione, quanto entrambi (sent. 203/2012, 298/2009, 443/2007, 407/2005 e 25/1996).

Da ciò deriva la non fondatezza dell’eccezione, perché il ricorso della Provincia autonoma di Bolzano risulta tempestivamente proposto avverso la legge di conversione con atto notificato il 28 settembre 2010.



 <p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Firenze, 12 – 13 giugno 2014</p> <p>A. D’Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia</p> <p>Sentenze della Corte Costituzionale periodo maggio – giugno 2014</p>
--	---

Sempre in via preliminare, la Corte ha osservato che i giudizi avverso il d.l. 78/2010, sono stati promossi dalla detta Provincia autonoma sulla base di una delibera adottata in via d’urgenza dalla Giunta, ai sensi dell’art. 44, numero 5, dello statuto speciale. In tali casi, l’atto di ratifica del Consiglio deve intervenire ed essere prodotto in giudizio non oltre il termine di costituzione della parte ricorrente (sent. 142/2012).

Nel caso di specie non rileva la tempestività di siffatta ratifica e del relativo deposito, in quanto la Corte ha più volte ribadito che, per i ricorsi promossi prima della sentenza ora citata, sussistono gli estremi dell’errore scusabile già riconosciuto in ipotesi del tutto analoghe, in ragione del fatto che tale profilo di inammissibilità a lungo non è stato rilevato, così da ingenerare l’affidamento nelle parti in ordine ad una interpretazione loro favorevole (sent. 203, 202, 178 e 142 del 2012).

Pertanto, il ricorso è stato giudicato, sotto tale aspetto, ammissibile.


Nel merito, la Corte ha dichiarato la questione non fondata.

L’art. 49, comma 4-ter, del d.l. n. 78/2010, convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della l. n. 122/2010, così dispone: «Il comma 4-bis attiene alla tutela della concorrenza ai sensi dell’articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, e costituisce livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali ai sensi della lettera m) del medesimo comma. Le espressioni “segnalazione certificata di inizio attività” e “Scia” sostituiscono, rispettivamente, quelle di “dichiarazione di inizio attività” e “Dia”, ovunque ricorrano, anche come parte di una espressione più ampia, e la disciplina di cui al comma 4-bis sostituisce direttamente, dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, quella della dichiarazione di inizio attività recata da ogni normativa statale e regionale».

Ad avviso della ricorrente, tale disciplina si porrebbe in contrasto con la vigente normativa provinciale, anche nelle specifiche materie di competenza statutaria di cui agli artt. 8 (in particolare, nelle materie di cui al numero 5: «urbanistica e piani regolatori») e 9 dello statuto speciale. E, ove pur si dovesse ravvisare un eventuale obbligo di adeguamento, imposto dall’art. 2, comma 1, del d.lgs. 266/1992, tale adeguamento dovrebbe comunque avvenire nelle forme e con le modalità di cui al citato art. 2 del d.lgs. 266/1992.

La corte osserva che la disposizione censurata è già stata oggetto di scrutinio nella sent. 164/2012, in relazione a censure promosse da alcune Regioni a statuto ordinario e dalla Regione Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste, nonché nella sent. 203/2012, con riferimento a censure mosse dalla Provincia autonoma di Trento.

In particolare, con quest’ultima sentenza, la Corte ha così argomentato: “La segnalazione certificata d’inizio attività” (d’ora in avanti, SCIA) si pone in rapporto di continuità con l’istituto della DIA, che dalla prima è stato sostituito. La DIA “denuncia di inizio attività” fu introdotta nell’ordinamento italiano con l’art. 19 della legge n. 241 del 1990, inserito nel Capo IV di detta legge, dedicato alla “Semplificazione dell’azione amministrativa”. Successivamente, con l’entrata in vigore del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35 (Disposizioni urgenti nell’ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale. Deleghe al Governo per la modifica del codice di procedura civile in materia di processo di cassazione e di arbitrato, nonché per la riforma organica della disciplina delle procedure concorsuali), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005,


 <p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Firenze, 12 – 13 giugno 2014</p> <p>A. D’Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia</p> <p>Sentenze della Corte Costituzionale periodo maggio – giugno 2014</p>
--	---

n. 80, essa assunse la denominazione di “dichiarazione di inizio attività”.Scopo dell’istituto era quello di rendere più semplici le procedure amministrative indicate nella norma, alleggerendo il carico di adempimenti gravanti sul cittadino. In questo quadro si iscrive anche la SCIA, del pari finalizzata alla semplificazione dei procedimenti di abilitazione all’esercizio di attività per le quali sia necessario un controllo della pubblica amministrazione. Il principio di semplificazione, ormai da gran tempo radicato nell’ordinamento italiano, è altresì di diretta derivazione comunitaria (Direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno, attuata nell’ordinamento italiano con d.lgs. 59/2010). Esso, dunque, va senza dubbio catalogato nel novero dei principi fondamentali dell’azione amministrativa (sent. 282/2009 e 336/2005)».

La sentenza n. 203 del 2012 così prosegue:«Nella giurisprudenza di questa Corte si è più volte affermato che, ai fini del giudizio di legittimità costituzionale, la qualificazione legislativa non vale ad attribuire alle norme una natura diversa da quella ad esse propria, quale risulta dalla loro oggettiva sostanza. Per individuare la materia alla quale devono essere ascritte le disposizioni oggetto di censura, non assume rilievo la qualificazione che di esse dà il legislatore, ma occorre fare riferimento all’oggetto e alla disciplina delle medesime, tenendo conto della loro ratio e tralasciando gli effetti marginali e riflessi, in guisa da identificare correttamente anche l’interesse tutelato (sentenza n. 207 del 2010).

In questo quadro, il richiamo alla tutela della concorrenza, effettuato dal citato art. 49, comma 4-ter, oltre ad essere privo di efficacia vincolante, è anche inappropriato. Infatti, la disciplina della SCIA si riferisce ad “ogni atto di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta comunque denominato, comprese le domande per le iscrizioni in albi o ruoli richieste per l’esercizio di attività imprenditoriale, commerciale o artigianale, il cui rilascio dipenda esclusivamente dall’accertamento di requisiti e presupposti richiesti dalla legge o da atti amministrativi a contenuto generale”, e per il quale “non sia previsto alcun limite o contingente complessivo o specifici strumenti di programmazione settoriale”.


Detta disciplina, dunque, ha un ambito applicativo diretto alla generalità dei cittadini e perciò va oltre la materia della concorrenza, anche se è ben possibile che vi siano casi nei quali quella materia venga in rilievo. Ma si tratta di fattispecie da verificare in concreto. A diverse conclusioni deve pervenirsi con riferimento all’altro parametro evocato dall’art. 49, comma 4-ter, del d.l. n. 78 del 2010, poi convertito in legge. Detta norma stabilisce che la disciplina della SCIA, di cui al precedente comma 4-bis, costituisce livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. Analogo principio, con riferimento alla DIA, era stato affermato dall’art. 29, comma 2-ter, della legge n. 241 del 1990, come modificato dall’art. 10, comma 1, lettera b), della legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile), poi ancora modificato dall’art. 49, comma 4, del d.l. n. 78 del 2010, come convertito in legge. Tale autoqualificazione si rivela corretta. Va rimarcato che l’affidamento in via esclusiva alla competenza legislativa statale della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni è previsto in relazione ai “diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”. Esso, dunque, si collega al fondamentale principio di uguaglianza di cui all’art. 3 Cost.. Questo titolo di legittimazione dell’intervento statale è invocabile “in relazione a specifiche prestazioni delle quali la normativa statale definisca il livello essenziale di erogazione” (sentenza n. 322 del 2009), e con esso è stato attribuito “al

 <p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Firenze, 12 – 13 giugno 2014</p> <p>A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia</p> <p>Sentenze della Corte Costituzionale periodo maggio – giugno 2014</p>
--	---

legislatore statale un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di una adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto” (sentenza n. 10 del 2010). Si tratta, quindi, come questa Corte ha precisato, non tanto di una “materia” in senso stretto, quanto di una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, in relazione alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare in modo generalizzato sull’intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle. Alla stregua di tali principi, la disciplina della SCIA ben si presta ad essere ricondotta al parametro di cui all’art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. Tale parametro permette una restrizione dell’autonomia legislativa delle Regioni, giustificata dallo scopo di assicurare un livello uniforme di godimento dei diritti civili e sociali tutelati dalla stessa Costituzione.

Orbene, la normativa qui censurata prevede che gli interessati, in condizioni di parità su tutto il territorio nazionale, possano iniziare una determinata attività (rientrante nell’ambito del citato comma 4-bis), previa segnalazione all’amministrazione competente. Con la presentazione di tale segnalazione, il soggetto può dare inizio all’attività, mentre l’amministrazione, in caso di accertata carenza dei requisiti e dei presupposti legittimanti, nel termine di sessanta giorni dal ricevimento della segnalazione (trenta giorni nel caso di SCIA in materia edilizia), adotta motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell’attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi di essa, salva la possibilità che l’interessato provveda a conformare alla normativa vigente detta attività ed i suoi effetti entro un termine fissato dall’amministrazione. Al soggetto interessato, dunque, si riconosce la possibilità di dare immediato inizio all’attività (è questo il principale novum della disciplina in questione), fermo restando l’esercizio dei poteri inibitori da parte della pubblica amministrazione, ricorrendone gli estremi. Inoltre, è fatto salvo il potere della stessa pubblica amministrazione di assumere determinazioni in via di autotutela, ai sensi degli artt. 21-quinquies e 21-nonies della legge n. 241 del 1990. Si tratta di una prestazione specifica, circoscritta all’inizio della fase procedimentale strutturata secondo un modello ad efficacia legittimante immediata, che attiene al principio di semplificazione dell’azione amministrativa ed è finalizzata ad agevolare l’iniziativa economica (art. 41, primo comma, Cost.), tutelando il diritto dell’interessato ad un sollecito esame, da parte della pubblica amministrazione competente, dei presupposti di diritto e di fatto che autorizzano l’iniziativa medesima».

Conclusivamente, la riconduzione della disciplina in esame al parametro costituzionale ora indicato ha comportato la non fondatezza delle questioni sollevate sotto tutti i profili, in quanto la normativa censurata rientra nella competenza legislativa esclusiva dello Stato.

 <p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Firenze, 12 – 13 giugno 2014</p> <p>A. D’Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia</p> <p>Sentenze della Corte Costituzionale periodo maggio – giugno 2014</p>
--	---

## CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

**Sentenza:** 7 – 15 maggio 2014, n. 127

**Materia:** coordinamento della finanza pubblica

**Tipo di giudizio:** legittimità costituzionale in via principale (ricorsi nn. 33, 34, 38 e 40 del 2012)

**Limiti violati:** artt. 117, 118 e 119 Cost.; artt. 2, primo comma, lettera a), 3, primo comma, lettera f), e 4 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d’Aosta); artt. 4, primo comma, numero 1), 8, primo comma, numero 1), 16, 79, 80, 103, 104 e 107 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige); art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione)

**Ricorrente/i:** Regioni autonome Trentino-Alto Adige/Südtirol e Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste e le Province autonome di Trento e di Bolzano


**Resistente/i:** Presidenza del consiglio dei Ministri

**Oggetto del ricorso:** art. 22, comma 3, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214 (Disposizioni urgenti per la crescita, l’equità e il consolidamento dei conti pubblici)

**Esito del giudizio:** non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell’art. 22, comma 3, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l’equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, promosse, in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione, agli artt. 2, primo comma, lettera a), 3, primo comma, lettera f), e 4 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d’Aosta), agli artt. 4, primo comma, numero 1), 8, primo comma, numero 1), 16, 79, 80, 103, 104 e 107 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), e all’art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione)

### **Annotazioni:**

La Corte nella sentenza 127/2014, nel riservare a separate pronunce la decisione su altre questioni promosse dalle ricorrenti, riunisce i giudizi relativi ai ricorsi presentati dalle Regioni autonome Trentino-Alto Adige/Südtirol e Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste e le Province autonome di Trento e di Bolzano avverso l’art. 22, comma 3, del d.l. 201/2011 (Disposizioni urgenti per la crescita, l’equità e il consolidamento dei conti pubblici), il quale dispone che, entro un anno dalla sua entrata in vigore, le Regioni, le Province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali, negli ambiti di rispettiva competenza, adeguano i propri ordinamenti a quanto previsto dall’articolo 6, comma 5, del decreto-legge 78/2010 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), con riferimento alle agenzie, agli enti e agli organismi strumentali, comunque denominati, sottoposti alla loro vigilanza. A sua volta l’art. 6, comma 5, del d.l.

 <p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Firenze, 12 – 13 giugno 2014</p> <p>A. D’Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia</p> <p>Sentenze della Corte Costituzionale periodo maggio – giugno 2014</p>
--	---


n. 78/2010 detta disposizioni per la riduzione dei componenti degli organi di amministrazione e quelli di controllo, nonché del collegio dei revisori degli enti ed organismi pubblici, anche con personalità giuridica di diritto privato.

La Corte, preliminarmente respinge l’eccezione proposta dal Presidente del consiglio dei ministri di inammissibilità della questione promossa dalla Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste; ritiene infatti chiaro il vulnus alle proprie prerogative costituzionalmente protette come prospettato dalla Regione nel ricorso, che lamenta il carattere di dettaglio della norma statale, tale da incidere indebitamente sulla competenza di cui essa gode in materia di finanza regionale, ordinamento degli enti dipendenti dalla Regione, coordinamento della finanza pubblica.

Quanto al merito delle questioni promosse dalle ricorrenti, la Corte si muove in linea con le numerose sentenze già emesse nei confronti di varie disposizioni del d.l. 78/2010 (n. 139 del 2012, n. 182 del 2011, n. 161 del 2012 e n. 218 del 2013) riconoscendo che l’art. 6 del d.l. n. 78 del 2010 è espressione di un principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica diretto a realizzare una riduzione dei costi degli apparati amministrativi. Così, pure il comma 5 dell’art. 6 del d.l. 78/2010, richiamato dal censurato l’art. 22, comma 3, del d.l. 201/2011, prevedendo un generale limite massimo al numero dei componenti degli organi di amministrazione e di controllo e dei collegi dei revisori dei conti costituiti negli enti sottoposti alla vigilanza delle Regioni e delle Province autonome, costituisce espressione della «scelta di fondo» (sentenza n. 23 del 2014) di riduzione dei costi degli apparati amministrativi espressa dal legislatore statale, dunque, ha natura di principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica.

Da tale interpretazione la Corte fa discendere la non fondatezza di tutti i profili di illegittimità costituzionale prospettati dalle quattro ricorrenti, sia con riferimento all’art. 117, terzo comma, Cost., 118 e 119 Cost., e 10 della legge cost. n. 3 del 2001 (perché la norma impugnata è frutto del legittimo esercizio, da parte dello Stato, della sua potestà legislativa concorrente in materia di «coordinamento della finanza pubblica») sia con riferimento alle varie disposizioni statutarie che attribuiscono alle ricorrenti competenza primaria in materia di organizzazione amministrativa (compresa quella degli enti collegati) e di ordinamento degli uffici e del personale ad essi addetto: infatti, la Corte ribadisce che in base alla propria consolidata giurisprudenza dall’accertata natura di principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica di una norma statale consegue la legittima prevalenza su ogni tipo di potestà legislativa regionale (tra le altre, sentenza n. 151 del 2012).

La Corte non ritiene nemmeno rilevante il richiamo alle disposizioni dell’art. 79 del d.P.R. 670/1972 relativo alle modalità di concorso agli obiettivi di finanza pubblica per la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol e per le Province autonome specifiche, in quanto che tale norma statutaria detta una specifica disciplina riguardante il solo patto di stabilità interno (già sentenze 221/2013 e 99/2014). Medesimo ragionamento per gli artt. 103, 104 e 107 del d.P.R. n. 670/1972 e per il principio di leale collaborazione, perché la norma censurata non comporta alcuna variazione dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige.

	Osservatorio	Firenze, 12 – 13 giugno 2014
	Legislativo Interregionale	A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia Sentenze della Corte Costituzionale periodo maggio – giugno 2014

## CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

**Sentenza:** 7-15 maggio 2014, n. 129

**Materia:** tutela della salute

**Tipo di giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** art. 117, terzo e sesto comma, Cost.; artt. 9, numero 10), e 107 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige); art. 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento)

**Ricorrente/i:** Provincia autonoma di Trento (ricorso n. 12/2012)

**Resistente/i:** Presidenza del consiglio dei ministri

**Oggetto del ricorso:** art. 4, comma 90, della legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2012)


**Esito del giudizio:** la Corte dichiara cessata la materia del contendere

### **Annotazioni:**


La Corte, riservata a separate pronunce la decisione sulle questioni promosse dalla ricorrente, dichiara la cessazione della materia del contendere sulla questione promossa dalla Provincia autonoma di Trento avverso l'art. 4, comma 90, della legge 183/2011 (legge di stabilità 2012).

Tale norma statale, che disponeva che il trasferimento di talune funzioni assistenziali dal Ministero della salute alle regioni ed alle province autonome di Trento e di Bolzano con regolamento ministeriale d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, veniva infatti modificata in accoglimento alle doglianze del ricorsi che la riteneva in contrasto con gli artt. 117, terzo comma, Cost. e 9, numero 10), del d.P.R. n. 670 del 1972, concernendo una materia (quella dell'assistenza sanitaria) di competenza provinciale, nonché l'art. 107 dello stesso d.P.R. n. 670 del 1972, ledendo la sfera di competenza riservata alla speciale fonte rappresentata dalle norme di attuazione di esso. Inoltre la disposizione censurata veniva ritenuta in contrasto con il principio di esclusione dei regolamenti statali nelle materie regionali e provinciali stabilito dall'art. 117, sesto comma, Cost., unitamente all'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992.

L'art. 15, comma 1, del decreto-legge 158/2012 (Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 189/2012, ha proceduto quindi alla sostituzione dei commi da 89 a 92 dell'art. 4 della legge n. 183 del 2011 ed, ancor più di recente, l'art. 1, comma 233, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2014), ha abrogato i commi da 89 a 93 dell'art. 4 della legge n. 183 del 2011, disponendo contestualmente che le funzioni di assistenza che si intendevano trasferire a Regioni e Province saranno invece concentrate presso determinate strutture statali.

 <p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Firenze, 12 – 13 giugno 2014</p> <p>A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia</p> <p>Sentenze della Corte Costituzionale periodo maggio – giugno 2014</p>
--	---

La Corte rileva quindi che la norma impugnata non ha mai avuto attuazione, poiché non è mai avvenuto il trasferimento di funzioni da essa previsto, né sono mai stati emanati né il regolamento richiesto dall'originaria versione del comma 90, né i decreti ministeriali menzionati dal testo del comma 90 introdotto dal d.l. n. 158 del 2012. Per tale motivo dichiara la cessazione della materia del contendere.

 <p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Firenze, 12 – 13 giugno 2014</p> <p>A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia</p> <p>Sentenze della Corte Costituzionale periodo maggio – giugno 2014</p>
--	---

## CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

**Sentenza:** 19 - 21 maggio 2014, n. 138

**Materia:** Tutela dei beni culturali

**Tipo di giudizio:** Legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** Artt. 8, 9 e 16 statuto speciale; art. 10 della l.cost. 3/2001; art. 118, terzo comma, Cost.

**Ricorrente/i:** Provincia autonoma di Bolzano (ricorso n. 99/2010)

**Resistente/i:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto del ricorso:** Art. 49, commi 3, lett. b), e 4, del d.l. 78/2010, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, l. 122/2010

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

### **Annotazioni:**


La norma impugnata ha sostituito i commi 3, 3-bis, 3-ter e 3-quater dell'art. 14-quater della legge 241/1990, contenente la disciplina degli «Effetti del dissenso espresso nella conferenza di servizi», ed è censurata nella parte in cui stabilisce che il mancato raggiungimento dell'intesa fra le amministrazioni interessate (o il semplice decorso del termine di trenta giorni senza che detta intesa sia stata raggiunta), a seguito del dissenso espresso, in seno alla predetta conferenza, dalle amministrazioni interessate preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità, è superabile con la deliberazione del Consiglio dei ministri che può intervenire non solo nelle materie di competenza statale, ma anche in quelle di competenza delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano, con riferimento agli enti locali dei rispettivi territori.

Tale articolo, consentendo il superamento del mancato raggiungimento dell'intesa in sede di conferenza di servizi al Consiglio dei ministri, con propria delibera, anche nelle materie di competenza provinciale, violerebbe le competenze legislative ed amministrative attribuite alla Provincia ricorrente dagli artt. 8, 9 e 16 dello statuto speciale, anche letti insieme all'art. 10 della l.cost. 3/2001, il principio di leale collaborazione, nonché l'obbligo di prevedere forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali di cui all'art. 118, terzo comma, Cost.

La disposizione in esame, letta anche congiuntamente con il comma 4 dello stesso art. 49, che, integrando il comma 2-ter dell'art. 29 della legge 241/1990, ha introdotto, fra le disposizioni attinenti ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali di cui all'art. 117, secondo comma, lett. m), Cost., anche quelle concernenti la conferenza di servizi, risulterebbe lesiva delle competenze provinciali, considerato che la conferenza di servizi costituisce solo uno strumento di semplificazione del procedimento che trova applicazione nelle istruttorie finalizzate al rilascio anche dei provvedimenti amministrativi di competenza provinciale.

La Corte ha esaminato preliminarmente l'eccezione di inammissibilità sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri secondo cui il ricorso è tardivo, in quanto proposto



 <p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Firenze, 12 – 13 giugno 2014</p> <p>A. D’Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia</p> <p>Sentenze della Corte Costituzionale periodo maggio – giugno 2014</p>
--	---

avverso disposizioni della legge di conversione già contenute, nell’identico testo, nel d.l. n. 78/2010 e non impugnate tempestivamente.

Tale eccezione, a giudizio della Corte, va rigettata, in quanto, come ripetutamente affermato in più sentenze «la Regione, qualora si ritenga lesa nelle proprie competenze costituzionali da un decreto-legge, può impugnarlo nei termini previsti dall’art. 127 Cost. (con il rischio, però, che l’iniziativa di investire la Corte resti vanificata dall’eventualità di una mancata conversione) oppure riservarsi di impugnare la sola legge di conversione, che rende permanente e definitiva la normativa dettata con il decreto-legge. La conversione in legge, infatti, ha l’effetto di reiterare, con la novazione della fonte, la lesione da cui deriva l’interesse a ricorrere della Regione» (sent. n. 151 e n. 148 del 2012, n. 232/2011 e n. 430/2007; da ultimo sentenze n. 99 e n. 89 del 2014).

E’ stata, pertanto, riconosciuta la tempestività dell’impugnazione, pur se relativa a disposizioni del d.l. n. 78/2010 non modificate in sede di conversione (sent. 148/2012).


Ancora in linea preliminare, è stato osservato che i giudizi avverso il d.l. n. 78/2010 sono stati promossi dalla Provincia autonoma di Bolzano sulla base di una delibera adottata in via d’urgenza dalla Giunta, ai sensi dell’art. 44, numero 5), dello statuto speciale. In tali casi, gli atti di ratifica dei rispettivi Consigli devono intervenire ed essere prodotti in giudizio non oltre il termine di costituzione della parte ricorrente (sentenza n. 142 del 2012).

Nel caso di specie non rileva la tempestività di siffatta ratifica e del relativo deposito, in quanto è stato più volte ribadito che per i ricorsi promossi prima della citata sentenza sussistono gli estremi dell’errore scusabile già riconosciuto in ipotesi del tutto analoghe, in ragione del fatto che tale profilo di inammissibilità a lungo non è stato rilevato, sì da ingenerare affidamento nelle parti in ordine a una interpretazione loro favorevole (sent. n. 99, n. 89, n. 72 e n. 61 del 2014).

Viene rilevato che, successivamente alla proposizione del ricorso, l’art. 49, comma 3, lett. b), del d.l. n. 78/2010, è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo «nella parte in cui prevede che, in caso di dissenso espresso in sede di conferenza di servizi da una Regione o da una Provincia autonoma, in una delle materie di propria competenza, ove non sia stata raggiunta, entro il breve termine di trenta giorni, l’intesa, “il Consiglio dei ministri delibera in esercizio del proprio potere sostitutivo con la partecipazione dei Presidenti delle Regioni o delle Province autonome interessate”» (sent. 179/2012), in quanto configurava l’intervento unilaterale dello Stato come mera conseguenza automatica del mancato raggiungimento dell’intesa entro l’esiguo termine predetto, senza che fossero previste ulteriori procedure per consentire reiterate trattative volte a superare le divergenze, in violazione del principio di leale collaborazione.

Successivamente alla predetta declaratoria di illegittimità costituzionale, con la l. 221/2012, di conversione del d.l. 179/2012, in specie con l’art. 33-octies, è stato sostituito il comma 3 dell’art. 14-quater della l. 241/1990, ed è stata dettata una nuova disciplina relativa al «Superamento del dissenso espresso nella conferenza di servizi».

Considerato che, secondo la ricorrente, tale nuova disciplina conterrebbe i medesimi vizi di illegittimità costituzionale della precedente, la Corte ha ritenuto necessario verificare se sussistano le condizioni per disporre il trasferimento della questione sul nuovo testo

 <p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Firenze, 12 – 13 giugno 2014</p> <p>A. D’Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia</p> <p>Sentenze della Corte Costituzionale periodo maggio – giugno 2014</p>
--	---

dell’art. 14-quater, comma 3, della l. 241/1990, sul quale era intervenuto l’impugnato art. 49, comma 3, lett. b), d.l. n. 78/2010.

La Corte ha ripetutamente affermato che, in caso di *ius superveniens*, la questione di legittimità costituzionale può essere trasferita sul nuovo testo della disposizione impugnata, anzitutto, a condizione che quest’ultima non «appaia dotata di un contenuto radicalmente innovativo rispetto alla norma originaria» (sent. 219/2013), che le modifiche siano marginali (sent. 30/2012) o che comunque non abbiano «alterato la portata precettiva della norma impugnata» (sent. 193/2012); e poi che non siano soddisfattive rispetto alle censure proposte (sent. 219/2013). Si è, inoltre, precisato che, ove le modifiche introdotte incidano in maniera sostanziale sulla disciplina oggetto di impugnativa, «il supposto trasferimento della questione di costituzionalità, lungi dal garantire il principio di effettività della tutela delle parti nel giudizio in via di azione, supplirebbe impropriamente all’onere di impugnazione» (sent. 300/2012, 162/2007 e 137/2004).


Nella specie, la norma oggetto dell’originaria impugnativa prevedeva che, in caso di dissenso espresso in sede di conferenza di servizi da una Regione o da una Provincia autonoma, in una delle materie di propria competenza, ove non fosse stata raggiunta l’intesa, entro il breve termine di trenta giorni, il Consiglio dei ministri deliberasse in esercizio del proprio potere sostitutivo con la partecipazione dei Presidenti delle Regioni o delle Province autonome interessate.

La norma oggi in vigore in tema di superamento del dissenso espresso nella conferenza di servizi stabilisce, invece, tutta una complessa procedura, articolata in più fasi e contraddistinta da differenti forme di eventuale collaborazione, che è comunque profondamente diversa rispetto a quella dettata dalla norma originaria, la cui portata precettiva risulta pertanto significativamente modificata, così da indurre ad escludere che la questione di legittimità costituzionale, proposta con il ricorso in esame, possa essere trasferita sulla nuova disciplina.


E’ stata dunque esaminata la questione di legittimità costituzionale, promossa con il ricorso indicato in epigrafe, avente ad oggetto l’art. 49, comma 3, lett. b), e comma 4, del d.l. n. 78/2010.

La questione è stata giudicata manifestamente inammissibile.

La disposizione de qua è già stata dichiarata costituzionalmente illegittima (sent. 179/2012), in quanto, prevedendo che, in caso di dissenso espresso in sede di conferenza di servizi da una Regione o da una Provincia autonoma, in una delle materie di propria competenza, ove non fosse stata raggiunta, entro il termine di trenta giorni, l’intesa con la Regione o la Provincia interessata, il Consiglio dei ministri deliberasse «in esercizio del proprio potere sostitutivo con la partecipazione dei Presidenti delle Regioni o delle Province autonome interessate», violava il principio di leale collaborazione. Essa, in tal modo, determinava il sacrificio delle sfere di competenza regionale e provinciale, poiché configurava l’intervento unilaterale dello Stato come mera conseguenza automatica del mancato raggiungimento dell’intesa entro l’esiguo termine predetto, senza che fossero previste ulteriori procedure per consentire reiterate trattative volte a superare le divergenze.

 <p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Firenze, 12 – 13 giugno 2014</p> <p>A. D’Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia</p> <p>Sentenze della Corte Costituzionale periodo maggio – giugno 2014</p>
--	---

Con la predetta sentenza, successiva alla proposizione del ricorso da parte della Provincia autonoma di Bolzano, la norma è stata dichiarata costituzionalmente illegittima, con la conseguenza che la questione di legittimità costituzionale relativa ad essa, anche letta in combinato disposto con il comma 4, è divenuta priva di oggetto.

 <p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Firenze, 12 – 13 giugno 2014</p> <p>A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia</p> <p>Sentenze della Corte Costituzionale periodo maggio – giugno 2014</p>
--	---

## CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

**Ordinanza:** 21 maggio - 6 giugno 2014, n. 160

**Materia:** Finanza pubblica

**Tipo di giudizio:** Legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** Artt. 81, quarto comma, e 117, terzo comma, Cost.

**Ricorrente/i:** Presidente del Consiglio dei ministri (ricorso n. 53/2013)

**Resistente/i:** Regione autonoma Sardegna

**Oggetto del ricorso:** Artt. 8, comma 1, e 9, comma 2, l.r. 2/2013 (Autorizzazione all'intervento finanziario della SFIRS Spa per l'infrastrutturazione, il risparmio e l'efficientamento energetico dell'area industriale di Portovesme – Sulcis, incremento della dotazione finanziaria relativa agli interventi per il Parco geominerario e norme urgenti in materia di sostegno al reddito dei lavoratori in regime di ammortizzatori sociali)

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

### **Annotazioni:**

L'ordinanza definisce il ricorso presentato dallo Stato contro alcune disposizioni della legge della Regione autonoma Sardegna 1° febbraio 2013, n. 2 (Autorizzazione all'intervento finanziario della SFIRS Spa per l'infrastrutturazione, il risparmio e l'efficientamento energetico dell'area industriale di Portovesme – Sulcis, incremento della dotazione finanziaria relativa agli interventi per il Parco geominerario e norme urgenti in materia di sostegno al reddito dei lavoratori in regime di ammortizzatori sociali) per violazione degli artt. 81, quarto comma, e 117, terzo comma, Cost.

La legge regionale 6/2013, ha differito sino al 30 aprile 2013 il termine per l'esercizio provvisorio del bilancio per l'anno 2013, già autorizzato con legge regionale 26/2012.

In seguito, l'art. 4 della legge regionale 10/2013 ha soppresso l'art. 9, comma 1, della l.r. 2/2013 e ha destinato gli stanziamenti di cui al comma 2 del medesimo art. 9 all'attuazione di interventi contestualmente previsti dal citato art. 4 della l.r. 10/2013.

Successivamente, sono state approvate le leggi regionali 12/2013 e 13/2013; in particolare l'art. 5, comma 43, della l.r. 12/2013 ha previsto che gli oneri derivanti dall'applicazione dell'art. 7, commi 1 e 2, della l.r. 2/2013 trovino copertura a valere sugli stanziamenti iscritti nella UPB S04.06.005 e nella UPB S06.06.004 e l'art. 6 della l.r. 13/2013 ha autorizzato gli impegni, le liquidazioni e i pagamenti delle spese, per l'anno 2013, dal 1° gennaio al 31 dicembre, secondo lo stato di previsione della spesa annesso alla legge stessa, nel quale sono nuovamente presenti l'UPB S04.06.005 (Interventi di recupero ambientale e di valorizzazione delle aree minerarie – Investimenti) e l'UPB S06.06.004 (Fondo Regionale per l'Occupazione – Spese correnti).