



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 28 e 29 settembre 2023


Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni
ordinarie

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

Relazione a cura di Enrico Righi

*Note di sintesi a cura di Francesca Casalotti, Beatrice Pieraccioli, Claudia Prina Racchetto,
Enrico Righi, Sofia Zanobini*

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 28 e 29 settembre 2023 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

Sentenza 5 aprile 2023, n. 109

Materia: Bilancio e contabilità pubblica

Parametri invocati: art. 81, terzo comma, Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto: art. 14, comma 3, della l.r. Abruzzo 7/2022 (Disposizioni per l'utilizzo e la valorizzazione del patrimonio minerario dismesso e modifiche alla l.r. 36/2013)

Esito: infondatezza della questione di legittimità costituzionale

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto

Sintesi:

L'articolo impugnato prevede, ai commi 1 e 2, lo stanziamento della somma di euro 80.000,00 per il solo esercizio 2022, per coprire il fabbisogno finanziario derivante dal recupero, promozione e valorizzazione dei siti dismessi e dei beni connessi alla cessata attività mineraria, rinviando all'impugnato comma 3 per la copertura della spesa successiva alle singole leggi di bilancio annuale.

Il ricorrente ritiene che tale disposizione violi l'art. 81, terzo comma, Cost., in relazione agli artt. 17 e 19, comma 2, della L. 196/2009, che impongono la copertura delle spese pluriennali variabili per ciascuno degli esercizi finanziari coinvolti nel bilancio triennale di previsione.

A giudizio della Corte, tale questione non è fondata.

L'obbligo di quantificazione e di copertura degli oneri gravanti sugli esercizi finanziari futuri riguarda le sole leggi che, per intrinseca natura o per espresso dettato normativo, generano una spesa obbligatoria.

Infatti, in caso di spesa non obbligatoria la scelta di compiere o meno l'attività onerosa va rinnovata per ogni nuovo esercizio finanziario, con conseguente autorizzazione alla spesa. In questo senso, con specifico riferimento alle leggi regionali, l'art. 38, comma 1, del d.lgs.118/2011 dispone che «[l]e leggi regionali che prevedono spese a carattere continuativo quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e indicano l'onere a regime ovvero, nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie, possono rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio», e analoga previsione è contenuta nell'art. 30, comma 6, della L.196/2009 per le leggi statali. A fronte, dunque, di oneri di spesa pluriennali sarà la singola legge regionale di bilancio annuale a scegliere, in relazione alle risorse disponibili, quali attività compiere tra quelle non obbligatorie e, quindi, a definire la quantificazione e la copertura delle relative spese.



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 28 e 29 settembre 2023

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni
ordinarie


La l.r. Abruzzo 7/2022, di cui è impugnato il solo art. 14, comma 3, prevede una attività composita e articolata per il recupero delle miniere dismesse, che non è attuata in un'unica soluzione, ma in interventi successivi, la cui ampiezza e portata dovrà essere definita nel corso del tempo, in funzione dei risultati dell'attività precedentemente compiuta e degli esiti dei progetti elaborati.

In primo luogo, infatti, è rimessa alla Giunta stabilire il numero dei siti minerari dismessi attraverso la loro individuazione e catalogazione, e la disposizione impugnata prevede uno stanziamento per le attività prodromiche. Seguirà l'elaborazione dei progetti per la messa in sicurezza delle aree e per loro valorizzazione, tenendo conto dei vari obiettivi da perseguire che la legge regionale individua in scopi scientifici, culturali e turistici o comunque finalizzati a definire le possibilità di riutilizzo delle aree per fini diversi da quelli minerari. L'elaborazione di tali progetti è logicamente antecedente ad ogni ulteriore attività, la cui concreta fattibilità è necessariamente misurata attraverso un programma dettagliato di intervento, utile a definirne anche l'esatta portata finanziaria.

Spetterà alla Giunta regionale formulare la proposta del programma regionale per il recupero e la valorizzazione del patrimonio minerario, che dovrà essere approvato dal Consiglio regionale, previa acquisizione del parere del comitato consultivo istituito dalla stessa legge regionale impugnata.

A giudizio della Corte dunque non è fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 3, della legge regionale in oggetto che stanziava le somme necessarie per l'adozione del programma di recupero dei siti minerari dismessi per l'anno 2022, rinviando agli esercizi successivi lo stanziamento delle somme che si renderanno necessarie per l'attuazione degli interventi programmati, nella misura definita in base agli esiti dell'attività progettuale e in relazione alle risorse che si deciderà di stanziare nei successivi esercizi.

Ciò risulta coerente sia con il fatto che la l.r. Abruzzo 7/2022 presuppone un'attuazione che avviene progressivamente nel tempo, attraverso interventi successivi, sia con la previsione dell'art. 38, comma 1, del d.lgs. 118/2011, fermo restando che la realizzazione di ogni successivo progetto indicato nel programma «dovrà essere preceduta da idonea disposizione di legge regionale recante adeguata quantificazione e relativa copertura» (sentenza n. 48 del 2023).

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 28 e 29 settembre 2023 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

Sentenza: 18 aprile 2023, n. 110

Materia: Coordinamento della finanza pubblica

Parametri invocati: artt. 3, 81 terzo comma, art. 97, art. 117 terzo comma della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 4; 7, commi da 5 a 14 e 18; e 11 della legge reg. Molise n. 8 del 2022 (Legge di stabilità regionale anno 2022)

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Molise 24 maggio 2022, n. 8 (Legge di stabilità regionale anno 2022);
- illegittimità costituzionale dell'art. 7, commi da 5 a 14, della legge reg. Molise n. 8 del 2022;
- illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 18, della legge reg. Molise n. 8 del 2022;
- illegittimità costituzionale dell'art. 11 della legge reg. Molise n. 8 del 2022.

Estensore nota: Beatrice Pieraccioli

Sintesi:

È impugnato, anzitutto, l'art. 4 della legge regionale, che autorizza lo stanziamento di 100.000 euro, individuandone la relativa copertura nel bilancio regionale, «[per il completamento della procedura di scioglimento della società Sviluppo della Montagna molisana spa], interamente partecipata dalla Regione.

Secondo il ricorrente, la disposizione impugnata violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., per contrasto con il principio fondamentale della materia coordinamento della finanza pubblica espresso dall'art. 14, comma 5, TUSP, che stabilisce un generale divieto di "soccorso finanziario" delle società partecipate da parte degli enti pubblici partecipanti, nonché il principio di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost.

La disposizione in esame determinerebbe infatti un sostanziale accollo «a fondo perduto» dei debiti della procedura di liquidazione della società da parte della Regione, senza che ciò sia giustificato da alcun prevalente interesse pubblico, secondo i criteri elaborati dalla Corte dei conti in materia.

La questione ad avviso della Corte è fondata.

Le parti danno atto che la società Sviluppo della montagna spa era in liquidazione all'epoca dello stanziamento di 100.000 euro previsto dalla disposizione impugnata. La deliberazione della Giunta regionale del 30 giugno 2022, n. 210, citata dalla difesa regionale, ha poi dato concreta attuazione a tale stanziamento, autorizzando il trasferimento alla società della relativa provvista finanziaria «per far fronte alle residuali pendenze scaturenti dalla



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 28 e 29 settembre 2023

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie

gestione liquidatoria di cui trattasi», in modo da «impedire che un inutile decorso del tempo possa generare oneri di funzionamento ulteriori rispetto alla strategia dismissoria regionale»; e ciò a fronte dell'affermata necessità di scongiurare un «impatto finanziario ulteriormente negativo per l'Ente controllante [...] anche in ragione della naturale traslazione dei debiti residui della società sulle casse regionali», stimati in 100.198,50 euro alla data del 14 giugno 2022.

Il ricorrente assume che tale trasferimento violi l'art. 14, comma 5, TUSP, il quale vieta in via generale alle amministrazioni pubbliche di effettuare, tra l'altro, trasferimenti straordinari a favore delle società partecipate «che abbiano registrato per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio», salvo che non ricorrano le speciali condizioni indicate nel secondo periodo, che presuppongono l'esistenza di un piano di risanamento della società.

Secondo il costante orientamento delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, il divieto di cui all'art. 14, comma 5, TUSP vale a maggior ragione rispetto a società poste in liquidazione, come quella oggetto della disposizione impugnata, essendo in tal caso di per sé esclusa qualsiasi prospettiva di recupero dell'economicità e dell'efficienza della gestione (Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Campania, deliberazione 9 maggio 2022, n. 24/2022/PAR), a meno che l'ente pubblico sia in grado di dimostrare la sussistenza di un prevalente interesse pubblico tale da giustificare l'operazione. Ipotesi, quest'ultima, eccezionalmente ravvisata dalle stesse sezioni regionali di controllo «solo con riferimento a poche situazioni concrete, in particolare nell'ipotesi della necessità di recuperare al patrimonio comunale beni societari indispensabili per la prosecuzione dell'erogazione di servizi pubblici fondamentali, o nel caso di pregresso rilascio di garanzia dell'Ente per l'adempimento delle obbligazioni della società» (Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Liguria, deliberazione 8 marzo 2017, n. 24/2017/PAR).

Nessuna delle ragioni addotte dalla Regione Molise appare, tuttavia, idonea a dimostrare la sussistenza di un simile prevalente interesse pubblico in relazione al trasferimento operato con la disposizione impugnata.

In assenza dunque di alcun prevalente interesse pubblico idoneo a giustificare il trasferimento straordinario previsto dalla disposizione impugnata, quest'ultima deve ritenersi in contrasto con l'art. 14, comma 5, TUSP.

La Corte ha già affermato che il TUSP stabilisce, tra l'altro, principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, «trattandosi di norme che, in linea con le disposizioni in materia di riduzione del costo della pubblica amministrazione (cosiddetta spending review), pongono misure finalizzate alla previsione e al contenimento delle spese della società a controllo pubblico per il loro funzionamento» (sentenza n. 194 del 2020, punto 13.1. del Considerato in diritto). Ciò vale certamente anche per l'art. 14, comma 5, TUSP, che mira a porre stringenti limiti ai trasferimenti che le amministrazioni pubbliche possono effettuare a favore delle società partecipate.

Ne consegue che la disposizione impugnata viola un principio fondamentale della materia del coordinamento della finanza pubblica, e deve pertanto essere dichiarata costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., con assorbimento della questione formulata in riferimento all'art. 97 Cost.

Sono poi impugnati i commi da 5 a 14 dell'art. 7, con i quali si stabilisce che la Regione «promuove, organizza e indirizza la formazione e la diffusione della cultura di protezione



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 28 e 29 settembre 2023

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie

civile» nel territorio regionale (comma 5), e – in particolare – si istituisce la «Scuola regionale di protezione civile» (comma 6), della quale vengono disciplinate la sede (comma 7), il comitato tecnico scientifico (commi da 8 a 12) e i compiti (commi 13 e 14), nei termini più estesamente riferiti al punto 3 del Ritenuto in fatto.

Ad avviso del ricorrente, tali disposizioni si porrebbero in contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost., introducendo nuovi oneri non quantificati, e senza che ne siano indicate le relative coperture nel bilancio regionale.

La difesa regionale eccepisce che le disposizioni impugnate non prevederebbero alcuna spesa e sarebbero, pertanto, prive di impatto sul bilancio regionale, come dimostrerebbe in particolare l'espressa previsione della gratuità dell'attività dei membri del comitato tecnico scientifico e dell'eventuale coinvolgimento del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e del servizio della protezione civile.

La questione è fondata.

La giurisprudenza della Corte, anche di recente ripercorsa (sentenze n. 84 del 2023, punto 9 del Considerato in diritto; n. 64 del 2023, punto 5.1. del Considerato in diritto; n. 57 del 2023, punto 6.2.1. del Considerato in diritto; n. 48 del 2023, punto 8.3. del Considerato in diritto), è costante nell'affermare che «le leggi istitutive di nuove spese devono contenere un'esplicita indicazione del relativo mezzo di copertura e che a tale obbligo non sfuggono le norme regionali» (sentenza n. 244 del 2020, punto 5.4.1. del Considerato in diritto), sottolineando che «il legislatore regionale non può sottrarsi a quella fondamentale esigenza di chiarezza e solidità del bilancio cui l'art. 81 Cost. si ispira» (sentenza n. 307 del 2013, punto 9.2. del Considerato in diritto).

Ora, le disposizioni impugnate non sono corredate da alcuna clausola di invarianza finanziaria, e al tempo stesso non quantificano gli eventuali oneri da esse derivanti. La difesa regionale sostiene invero che tali disposizioni non comporterebbero alcun onere finanziario, facendo leva su quelle specifiche previsioni che stabiliscono espressamente la gratuità di talune attività previste nell'ambito della Scuola regionale della protezione civile, nonché della partecipazione al comitato tecnico scientifico di cui si prevede la creazione. Che, tuttavia, l'intero spettro dei compiti affidati alla Scuola – effettivamente «istituita», e non meramente programmata, dall'impugnato comma 6 – possa essere svolto a “costo zero” per la Regione appare del tutto inverosimile, sol che si esamini, ad esempio, la disposizione di cui al comma 13, in cui si prevede l'organizzazione di «percorsi formativi per la preparazione, l'aggiornamento, l'addestramento, la formazione specialistica nelle materie della protezione civile e dell'emergenza»: attività, tutte, che presuppongono impegni di docenza e assieme di coordinamento amministrativo e logistico, i quali «non poss[o]no realizzarsi se non per mezzo di una spesa» (sentenza n. 10 del 2016, punto 6.1. del Considerato in diritto, e precedenti ivi richiamati). Ciò che determina l'obbligo, cui il legislatore regionale è venuto meno, di indicare i mezzi finanziari per farvi fronte.

Ne consegue che i commi da 5 a 14 dell'art. 7 debbono essere dichiarati costituzionalmente illegittimi, per contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost.

Il ricorrente impugna altresì l'art. 7, comma 18, che testualmente recita: «[n]elle fasce di rispetto di tutte le zone e di tutte le aree di piano, in presenza di opere già realizzate e ubicate tra l'elemento da tutelare e l'intervento da realizzare, quest'ultimo è ammissibile previa V. A. per il tematismo che ha prodotto la fascia di rispetto, purché lo stesso



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 28 e 29 settembre 2023

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie

intervento non ecceda, in proiezione ortogonale, le dimensioni delle opere preesistenti o sia compreso in un'area circoscritta nel raggio di mt. 50 dal baricentro di insediamenti consolidati preesistenti».

A parere del ricorrente, la disposizione violerebbe anzitutto il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., nonché gli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali.

La violazione dell'art. 3 Cost. discenderebbe dalla radicale inintelligibilità della disposizione impugnata, che utilizzerebbe espressioni vaghe e suscettibili delle più diverse interpretazioni; inintelligibilità che le spiegazioni offerte dalla stessa Regione alle richieste di chiarimenti non sarebbero riuscite a dipanare.

Nell'ipotesi, poi, in cui fosse possibile assegnare alla disposizione il significato di consentire la realizzazione di non meglio precisate opere all'interno delle fasce di rispetto del piano paesistico regionale, essa determinerebbe un non consentito abbassamento del livello di tutela del paesaggio, derogando allo stesso piano paesaggistico, con conseguente violazione congiunta dell'art. 9 e dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., quest'ultimo in relazione alle menzionate disposizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio.


La questione è fondata in riferimento all'art. 3 Cost.

La disposizione impugnata è contenuta nell'ultimo dei diciotto commi dell'art. 7, genericamente rubricato «Modifiche di leggi regionali». I commi da 1 a 4, così come i successivi commi da 15 a 17 intervengono in effetti a modificare o abrogare singole disposizioni di sette diverse leggi regionali, mentre i commi da 5 a 14 concernono le attività di promozione della cultura della protezione civile e l'istituzione della relativa Scuola, che costituiscono l'oggetto della questione esaminata sopra (punto 3). Il comma 18, qui scrutinato, non modifica né si inserisce in alcuna legge regionale preesistente, dettando una disciplina che appare consentire nuovi interventi edilizi in deroga a piani esistenti.

Come rileva esattamente l'Avvocatura generale dello Stato, la disposizione abbonda di termini imprecisi, o comunque di ardua intelligibilità, in difetto di qualsiasi riferimento al contesto normativo nel quale essa aspirerebbe ad inserirsi. Così, la menzione delle «fasce di rispetto di tutte le zone e di tutte le aree di piano» è del tutto equivoca, laddove non si chiarisca preliminarmente a quali piani la disposizione faccia riferimento: se, ad esempio, ai piani urbanistici territoriali, ovvero ai piani funzionali alla tutela del paesaggio, tra i quali il futuro piano paesaggistico previsto dall'art. 143 del d.lgs. n. 42 del 2004, che la Regione ha l'obbligo di elaborare congiuntamente con il Ministero della cultura (art. 135 del d.lgs. n. 42 del 2004). Analogamente imprecise sono, poi, le nozioni di «opere già realizzate» e di «intervento da realizzare», così come la stessa espressione «tematismo che ha prodotto la fascia di rispetto», che non appare ancorata alla disciplina di una specifica tipologia di piano.

Ancora, la disposizione utilizza l'acronimo «V. A.» per indicare un procedimento che dovrebbe condizionare l'ammissibilità dell'intervento, senza fornire alcuna previa definizione del significato dell'acronimo stesso.

La disposizione era stata, peraltro, oggetto di vari rilievi critici proprio per la sua oscurità durante il dibattito che ne aveva preceduto l'approvazione (in questo senso, si vedano in

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 28 e 29 settembre 2023 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie</p>
---	--	--

particolare le pagine da 13 a 15 del resoconto integrale della seduta del Consiglio regionale del Molise del 13 maggio 2022, ore 9:30).

Fermo restando l'ovvio principio che il contenuto precettivo di una legge deve anzitutto evincersi dal «significato proprio delle parole secondo la connessione di esse», anche alla luce dei lavori preparatori, in quanto utili a ricostruire l'«intenzione del legislatore» (art. 11 Preleggi), le spiegazioni fornite dalla Regione sul significato della disposizione impugnata, anche a mezzo del proprio difensore in udienza, confermano il carattere criptico dell'acronimo utilizzato, nonché la vaghezza di molte espressioni in esse contenute: a cominciare dal sostantivo «tematismo», il cui significato può ragionevolmente cogliersi soltanto ove la disposizione venga letta alla luce della disciplina di cui alla legge reg. Molise n. 24 del 1989, che è stata invero evocata in udienza, ma non è in alcun modo richiamata dal testo normativo in esame.

Occorre a questo punto stabilire se una disposizione dal significato così radicalmente inintelligibile si ponga per ciò stesso in contrasto, come sostenuto dal ricorrente, con il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.

In materia penale, la Corte esercita da tempo un controllo sui requisiti minimi di chiarezza e precisione che debbono possedere le norme incriminatrici, in forza – in particolare – del principio di legalità e tassatività di cui all'art. 25, secondo comma, Cost.

Già nella sentenza n. 96 del 1981 si è affermato, in proposito, che il legislatore penale «ha l'obbligo di formulare norme concettualmente precise sotto il profilo semantico della chiarezza e della intellegibilità dei termini impiegati» (punto 2 del Considerato in diritto). Sulla base di tale criterio, la pronuncia ha ritenuto costituzionalmente illegittima la disposizione incriminatrice del plagio (art. 603 del codice penale), che vietava di «sottoporre] una persona al proprio potere, in modo da ridurla in totale stato di soggezione»: situazione considerata dalla Corte del tutto oscura nei suoi contorni, e per tale ragione «non verificabile nella sua effettuazione e nel suo risultato non essendo né individuabili né accertabili le attività che potrebbero concretamente esplicitarsi per ridurre una persona in totale stato di soggezione» (punto 14 del Considerato in diritto).

In una successiva occasione, relativa a un rinvio normativo erroneo contenuto in una disposizione incriminatrice, la Corte ha affermato che «vi sono requisiti minimi di riconoscibilità e di intellegibilità del precetto penale – che rappresentano anche, peraltro, requisiti minimi di razionalità dell'azione legislativa – in difetto dei quali la libertà e la sicurezza giuridica dei cittadini sarebbero pregiudicate». Il che, ha proseguito la Corte, «è quanto si verifica nel caso in esame, in cui l'errore materiale di redazione del testo legislativo [...] costituisce per il cittadino una vera e propria insidia, palesemente idonea ad impedirgli la comprensione del precetto penale, o, quanto meno, a fuorviarlo. L'errore stesso, peraltro, introduce nella formulazione letterale della disposizione un elemento certo, pur se involontario, di irrazionalità e di contraddittorietà rispetto al contesto normativo in cui la disposizione è inserita e come tale determina anche una violazione di quel canone di coerenza delle norme che è espressione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione» (sentenza n. 185 del 1992, punto 2 del Considerato in diritto).

In un altro caso, la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittima una disposizione penale che incriminava il fatto dello straniero destinatario di un provvedimento di espulsione «che non si adoperava per ottenere dalla competente autorità diplomatica o



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 28 e 29 settembre 2023

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie

consolare il rilascio del documento di viaggio occorrente». Nella pronuncia si è osservato che l'indeterminatezza del precetto non solo poneva il suo destinatario «nell'impossibilità di rendersi conto del comportamento doveroso cui attenersi per evitare di soggiacere alle conseguenze della sua inosservanza», ma non consentiva, altresì, «all'interprete di esprimere un giudizio di corrispondenza sorretto da un fondamento controllabile nella operazione ermeneutica di riconduzione della fattispecie concreta alla previsione normativa» (sentenza n. 34 del 1995, punto 2 del Considerato in diritto. Per un'ulteriore e più recente ipotesi in cui la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo un precetto penale per l'assoluta indeterminatezza dei suoi contorni, questa volta per contrasto con gli artt. 7 CEDU e 2 del Protocollo n. 4 CEDU, entrambi rilevanti nell'ordinamento italiano in forza dell'art. 117, primo comma, Cost., sentenza n. 25 del 2019).

In materia di misure di prevenzione, criteri analoghi hanno condotto la Corte a dichiarare l'illegittimità costituzionale, per contrasto con vari altri parametri costituzionali, di disposizioni che enunciavano presupposti eccessivamente vaghi e imprecisi, come tali inidonei ad assicurare al destinatario la riconoscibilità del precetto e la prevedibilità delle sue conseguenze (sentenza n. 24 del 2019, in particolare punto 12.3. del Considerato in diritto), e ancor prima a vincolare ragionevolmente la discrezionalità delle autorità chiamate ad applicarle (sentenza n. 177 del 1980, punto 6 del Considerato in diritto).

Con specifico riferimento a leggi regionali la Corte ha avuto occasione di ritenere fondata una questione relativa a una complessa vicenda normativa in materia di installazione di impianti eolici, con la quale il legislatore regionale aveva inteso far rivivere, per un periodo di tempo limitato, una disposizione già abrogata. La Corte ha ritenuto censurabile, al metro dell'allora evocato parametro del buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost., la tecnica normativa adottata, che rendeva difficilmente ricostruibile da parte dell'amministrazione la disciplina effettivamente vigente, giudicando tale tecnica «foriera di incertezza», posto che essa «può tradursi in cattivo esercizio delle funzioni affidate alla cura della pubblica amministrazione» (sentenza n. 364 del 2010)» (sentenza n. 70 del 2013, punto 4 del Considerato in diritto).

Anche alla luce dei precedenti appena rammentati, deve più in generale ritenersi che disposizioni irrimediabilmente oscure, e pertanto foriere di intollerabile incertezza nella loro applicazione concreta, si pongano in contrasto con il canone di ragionevolezza della legge di cui all'art. 3 Cost.

L'esigenza di rispetto di standard minimi di intelligibilità del significato delle proposizioni normative, e conseguentemente di ragionevole prevedibilità della loro applicazione, va certo assicurata con particolare rigore nella materia penale, dove è in gioco la libertà personale del consociato, nonché più in generale allorché la legge conferisca all'autorità pubblica il potere di limitare i suoi diritti fondamentali, come nella materia delle misure di prevenzione. Ma sarebbe errato ritenere che tale esigenza non sussista affatto rispetto alle norme che regolano la generalità dei rapporti tra la pubblica amministrazione e i cittadini, ovvero i rapporti reciproci tra questi ultimi. Anche in questi ambiti, ciascun consociato ha un'ovvia aspettativa a che la legge definisca ex ante, e in maniera ragionevolmente affidabile, i limiti entro i quali i suoi diritti e interessi legittimi potranno trovare tutela, sì da poter compiere su quelle basi le proprie libere scelte d'azione.



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 28 e 29 settembre 2023

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie

Una norma radicalmente oscura, d'altra parte, vincola in maniera soltanto apparente il potere amministrativo e giudiziario, in violazione del principio di legalità e della stessa separazione dei poteri; e crea inevitabilmente le condizioni per un'applicazione diseguale della legge, in violazione di quel principio di parità di trattamento tra i consociati, che costituisce il cuore della garanzia consacrata nell'art. 3 Cost.

Ogni enunciato normativo, beninteso, presenta margini più o meno ampi di incertezza circa il suo ambito di applicazione, senza che ciò comporti la sua illegittimità costituzionale. Compito essenziale della giurisprudenza è quello di dipanare gradualmente, attraverso gli strumenti dell'esegesi normativa, i dubbi interpretativi che ciascuna disposizione inevitabilmente solleva, nel costante confronto con la concretezza dei casi in cui essa è suscettibile di trovare applicazione; ciò che contribuisce a rendere più uniforme e prevedibile la legge per i consociati.

Né certamente potrebbe ritenersi contrario all'art. 3 Cost. il ricorso da parte della legge a clausole generali, programmaticamente aperte a «processi di specificazione e di concretizzazione giurisprudenziale» (sentenza n. 8 del 2023, punto 12.1. del Considerato in diritto, con riferimento alla clausola di buona fede di cui all'art. 1337 cod. civ.).

Né, ancora, potrebbe ritenersi precluso alla legge utilizzare concetti tecnici o di difficile comprensione per chi non possiede speciali competenze tecniche: la complessità delle materie che il legislatore si trova a regolare spesso esige una disciplina normativa a sua volta complessa. Sempre più frequentemente, del resto, le leggi fanno uso di definizioni normative, collocate in disposizioni di carattere generale, che consentono all'interprete di attribuire significati precisi alle espressioni tecniche, a volte lontane dal linguaggio comune, utilizzate in un dato corpus normativo.

Diverso è, però, il caso in cui il significato delle espressioni utilizzate in una disposizione – nonostante ogni sforzo interpretativo, compiuto sulla base di tutti i comuni canoni ermeneutici – rimanga del tutto oscuro, con il risultato di rendere impossibile all'interprete identificare anche solo un nucleo centrale di ipotesi riconducibili con ragionevole certezza alla fattispecie normativa astratta. Una tale disposizione non potrà che ritenersi in contrasto con quei «requisiti minimi di razionalità dell'azione legislativa» che la poc'anzi menzionata sentenza n. 185 del 1992 ha, in via generale, evocato in funzione della tutela della «libertà e della sicurezza dei cittadini».

La disposizione in questa sede all'esame costituisce esempio paradigmatico di un enunciato normativo affetto da radicale oscurità: un enunciato che, da un lato, condiziona l'ammissibilità di non meglio precisati «interventi» all'interno di altrettanto vaghe «fasce di rispetto» a una procedura identificata con un acronimo incomprensibile, e in effetti oggetto di due diverse letture da parte della stessa difesa regionale; e che, dall'altro, non si collega ad alcun corpo normativo preesistente e rimane, per così dire, sospeso nel vuoto, precludendo così la possibilità di utilizzare il prezioso strumento dell'interpretazione sistematica, che presuppone l'inserimento della singola disposizione in un contesto normativo che si assume connotato da interna coerenza.

Una disposizione siffatta, in ragione dell'indeterminatezza dei suoi presupposti applicativi, non rimediabile tramite gli strumenti dell'interpretazione, non fornisce alcun affidabile criterio guida alla pubblica amministrazione nella valutazione se assentire o meno un dato intervento richiesto dal privato, in contrasto con il principio di legalità dell'azione



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 28 e 29 settembre 2023

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie

amministrativa e con esigenze minime di eguaglianza di trattamento tra i consociati; e rende arduo al privato lo stesso esercizio del proprio diritto di difesa in giudizio contro l'eventuale provvedimento negativo della pubblica amministrazione, proprio in ragione dell'indeterminatezza dei presupposti della legge che dovrebbe assicurarli tutela contro l'uso arbitrario della discrezionalità amministrativa.

La disposizione impugnata deve, pertanto, essere dichiarata costituzionalmente illegittima per contrasto con l'art. 3 Cost.

È infine impugnato l'art. 11 della legge reg. Molise n. 8 del 2022, che testualmente recita: «[i]n virtù dell'alta specializzazione, viene autorizzata la Giunta regionale a procedere alla stabilizzazione del personale attualmente in servizio presso il Centro funzionale e presso la Sala operativa del servizio regionale di protezione civile, ovvero all'avvio di ogni procedura utile alla valorizzazione della professionalità specifica maturata dal suddetto personale».

Secondo il ricorrente, tale disposizione ometterebbe, anzitutto, di quantificare gli oneri conseguenti alla prevista stabilizzazione e di prevederne la relativa copertura finanziaria. Ciò determinerebbe la violazione, assieme: dell'art. 81, terzo comma, Cost., anche in relazione all'art. 17 della legge n. 196 del 2009; dell'art. 97, primo comma, Cost.; dell'art. 119, primo comma, Cost.; e dell'art. 117, secondo comma, lettera e), anche in relazione all'art. 38 del d.lgs. n. 118 del 2011.

Inoltre, la disposizione impugnata violerebbe l'art. 97, quarto comma, Cost., omettendo di chiarire se la stabilizzazione debba avvenire nel rispetto del principio del pubblico concorso.

La disposizione – incidendo sulla regolamentazione del rapporto “precario” e prevedendo la sua conversione in rapporto di lavoro a tempo indeterminato – invaderebbe poi la competenza legislativa esclusiva in materia di ordinamento civile, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l).

È fondata, anzitutto, la questione promossa in riferimento all'art. 97, quarto comma, Cost.

La Corte ha costantemente affermato che il pubblico concorso costituisce «la forma generale ed ordinaria di reclutamento per il pubblico impiego, in quanto meccanismo strumentale al canone di efficienza dell'amministrazione (sentenze n. 194 del 2002, n. 1 del 1999, n. 333 del 1993, n. 453 del 1990 e n. 81 del 1983), ed ha ritenuto che possa derogarsi a tale regola solo in presenza di peculiari situazioni giustificatrici, nell'esercizio di una discrezionalità che trova il suo limite nella necessità di garantire il buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97, primo comma, della Costituzione) ed il cui vaglio di costituzionalità non può che passare attraverso una valutazione di ragionevolezza della scelta operata dal legislatore» (sentenza n. 34 del 2004, punto 4.2. del Considerato in diritto). Le deroghe, è stato parimenti da tempo precisato, debbono essere delimitate «in modo rigoroso» (sentenza n. 363 del 2006, punto 3 del Considerato in diritto), con riferimento a «peculiari e straordinarie ragioni di interesse pubblico» idonee a giustificarle (sentenza n. 81 del 2006, punto 4 del Considerato in diritto).

A tali criteri – anche di recente ribaditi (ex multis, sentenza 199 del 2020, punto 8.2. del Considerato in diritto, e ivi ulteriori precedenti) – non si conforma la disposizione impugnata.

Quest'ultima non chiarisce con quali modalità e a quali condizioni la Giunta regionale debba procedere alla «stabilizzazione del personale attualmente in servizio» presso la protezione



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 28 e 29 settembre 2023

Enrico Righi – Regione Toscana


Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni
ordinarie

civile regionale, nonché ad ogni altra «procedura utile alla valorizzazione della professionalità specifica maturata dal suddetto personale». Peraltro, in assenza di ogni richiamo alla legislazione statale che – al ricorrere di rigorose condizioni – consente alle pubbliche amministrazioni di assumere a tempo indeterminato personale già in servizio a tempo determinato, ovvero di bandire procedure concorsuali con riserva di percentuali massime per personale già titolare di contratti di lavoro flessibile con la pubblica amministrazione, è giocoforza concludere che le procedure indicate genericamente dalla disposizione impugnata siano finalizzate a immettere personale nei ranghi dell'amministrazione regionale senza richiedere il superamento di alcuna prova concorsuale, in ragione soltanto della esperienza acquisita per mezzo di precedenti incarichi contrattuali, senza neppure alcuna indicazione sul periodo minimo di servizio espletato.

È altresì fondata la questione promossa in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost.

La disposizione impugnata comporta infatti, all'evidenza, oneri finanziari per la Regione, che non sono in alcun modo quantificati, e per i quali non è prevista conseguentemente alcuna copertura. Il che, per le stesse ragioni già sopra menzionate (punto 3.3.), integra la violazione del parametro costituzionale in esame.

Da ciò discende l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata, per contrasto con gli artt. 97, quarto comma, e 81, terzo comma, Cost.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 28 e 29 settembre 2023 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

Sentenza: 23 maggio 2023, n. 138

Materia: delegificazione; ordinamento degli uffici regionali

Parametri invocati: artt. 97, 121, 123 Costituzione; art. 56, comma 4, dello Statuto della Regione Campania, come norma interposta

Giudizio: Legittimità costituzionale in via incidentale

Rimettente: Consiglio di Stato

Oggetto: Art. 2, comma 1, della L.R. Campania 6 agosto 2010, n. 8 (Norme per garantire l'efficienza e l'efficacia dell'organizzazione della Giunta regionale e delle nomine di competenza del Consiglio regionale)

Esito:

- 1) Illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge della Regione Campania 8/2010;
- 2) Illegittimità costituzionale in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), dell'art. 2, comma 2, della legge della Regione Campania 8/2010.

Estensore nota: Enrico Righi

Sintesi:

Il Consiglio di Stato dubita della legittimità costituzionale della norma in epigrafe, in quanto, trattandosi di una norma che autorizza la delegificazione della disciplina normativa che regola l'organizzazione degli uffici della Giunta regionale, sarebbe carente di norme generali sulla regolazione, ovvero ne indicherebbe di troppo generiche nei principi del Titolo IX dello Statuto regionale della Campania e in altri tradizionali principi dell'azione amministrativa (imparzialità, buon andamento, efficienza, efficacia, economicità...), in parte sovrapponibili a quelli statutari.

La norma impugnata avrebbe violato gli articoli 97, 121, 123 della Costituzione, nonché l'articolo 56, comma 4, dello statuto regionale campano.

La Corte ritiene di fare immediatamente chiarezza e dichiara fondata la censura, sulla base dell'articolo 123 della Costituzione, tramite la violazione della norma interposta di cui all'articolo 56, comma 4, dello Statuto regionale.

Afferma innanzi tutto che lo statuto regionale, per sua natura, è fonte sovraordinata alla legge regionale ordinaria.

Aggiunge che l'articolo 56, comma 4, dello Statuto, che sul punto, riproduce pedissequamente la legge 400/1988, impone che la legge di delegificazione contenga le norme generali di regolazione.



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 28 e 29 settembre 2023

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni
ordinarie

Lo Statuto regionale campano esige che la legge di autorizzazione alla delegificazione indichi, oltre che le norme da abrogare, da individuarsi con chiarezza, anche le norme regolatrici della materia, da tratteggiare in maniera dettagliata, affinché la delegificazione non si traduca in un artificio formale, che si traduca in una sorta di delega in bianco.

Sindacare l'analiticità delle norme generali della regolazione o dei principi richiamati dalla legge di delegificazione per farli assurgere al rango di norme generali della regolazione è dunque operazione che, lungi dal compromettere le prerogative del legislatore regionale, risponde al dettato statutario.

La Corte spiega che le "norme generali regolatrici della materia" si traducono in parametri più stringenti di quelli costituiti dai principi e criteri direttivi della delega legislativa di cui all'articolo 76 della Costituzione, in quanto sono funzionali ad una delega permanente a regolare un ambito materiale, rispetto al quale devono sempre garantire, oltre che un completamento, la possibilità di un ulteriore sviluppo della disciplina.

In quest'ottica, le norme di scopo, cosiddette, possono astrattamente concorrere a formare le norme regolatrici generali, purché l'obiettivo della norma di scopo non sia eccessivamente generico.

Quanto precede, come detto, in astratto.

In concreto: la Corte rileva la inidoneità ad integrare la natura di norme generali di regolazione dei principi di buon andamento, efficacia, efficienza, economicità dell'azione amministrativa, contenuti nello Statuto campano e nella legge di autorizzazione a delegificare, in quanto troppo generici e tratteggianti caratteristiche necessitate dell'organizzazione della macchina amministrativa.


In particolare, i giudici costituzionali fanno notare che non vi sarebbe neppure piena inerenza fra le disposizioni del titolo IX dello Statuto e la materia da regolare (ordinamento degli uffici della Giunta regionale): separazione tra politica ed amministrazione, diritto di accesso agli atti, accesso agli impieghi mediante concorso pubblico rappresentano presupposti normativi indiscussi, ma per loro natura inidonei ad integrare quella specificità che richiedono le norme generali della regolazione

Pur non dubitando, sul piano teorico, la Corte che anche dalle disposizioni fatte salve dall'abrogazione per delegificazione si possano ricavare utili indicazioni per la ricostruzione delle norme regolatrici generali, dal concreto esame delle stesse, fa notare come non si vada oltre l'indicazione di una generica flessibilità, come criterio da osservare nel regolare la materia delegificata.

Dall'esame delle norme regolatrici non statutarie, per così dire, la Corte trae il convincimento che si tratti di normativa lacunosa, parziale, non organica, che autorizza la fonte regolamentare ad occupare lo spazio regolatorio della fonte primaria, senza però imporre indirizzi adeguati.

Conclusivamente, la norma sub iudice viene dichiarata costituzionalmente illegittima.

In fine, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale anche di altra norma, inscindibilmente connessa con la precedente, in via consequenziale.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 28 e 29 settembre 2023 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

Sentenza: 18 aprile 2023, n. 132

Materia: ordinamento civile

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

Parametri invocati: art. 117, secondo comma, lettera l)

Ricorrenti: Corte di appello di Bari

Oggetto: art. 23, comma 2, della legge della Regione Puglia 11 maggio 2001, n. 13 (Norme regionali in materia di opere e lavori pubblici)

Esito: illegittimità costituzionale dell'art. 23, comma 2, l.r. Puglia 13/2001

Estensore nota: Francesca Casalotti

Sintesi

La Corte d'appello di Bari ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 2, l.r. 13/2001, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., con riguardo alla materia «ordinamento civile». La disposizione censurata stabilisce che «2. Qualora, a seguito dell'iscrizione delle riserve da parte dell'impresa sui documenti contabili, l'importo economico dell'opera variesse in aumento rispetto all'importo contrattuale, l'impresa è tenuta alla costituzione di un deposito cauzionale a favore dell'Amministrazione pari allo 0,5 per cento dell'importo del maggior costo presunto, a garanzia dei maggiori oneri per l'Amministrazione per il collaudo dell'opera. Tale deposito deve essere effettuato in valuta presso la Tesoreria dell'ente o polizza fidejussoria assicurativa o bancaria con riportata la causale entro quindici giorni dall'apposizione delle riserve. Decorso tale termine senza il deposito delle somme suddette, l'impresa decade dal diritto di far valere, in qualunque termine e modo, le riserve iscritte sui documenti contabili. Da tale deposito verrà detratta la somma corrisposta al collaudatore e il saldo verrà restituito all'impresa in uno con il saldo dei lavori».

Secondo il giudice a quo, tale disposizione regolando «profili concernenti l'ordinamento civile che è materia che ricomprende al suo interno la disciplina sulla stipulazione e sull'esecuzione dei contratti», riguarderebbe «un ambito di competenza esclusiva dello Stato, poiché viene in rilievo l'esigenza, sottesa al principio costituzionale di uguaglianza, di assicurare, in relazione agli aspetti di pertinenza ad esso, l'uniformità di trattamento su tutto il territorio nazionale». Con la conseguenza, che il legislatore regionale non potrebbe in alcun modo stabilire principi o regole diversi e contrastanti rispetto a quelli fissati dallo Stato.

La Corte ha ritenuto la questione fondata nel merito. L'art. 23, comma 2, l.r. Puglia 13/2001 prevede che l'appaltatore abbia l'onere di fornire garanzie reali o personali alla stazione appaltante per i maggiori costi che l'amministrazione si trovi a sopportare «per il collaudo



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 28 e 29 settembre 2023

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie

dell'opera». La condizione affinché si configuri un tale onere è che l'iscrizione di riserve comporti un aumento rispetto all'importo contrattuale dell'opera; clausola, per la verità, di mero stile, essendo simile evenienza connaturata all'istituto.

Il mancato rispetto del richiamato vincolo comporta la decadenza dalle pretese iscritte a riserva, siano esse relative all'esecuzione del contratto o alla eventuale responsabilità contrattuale della stazione appaltante. Ove, viceversa, la garanzia sia rispettata, la disposizione stabilisce che essa vada a coprire i costi corrisposti al collaudatore; l'ultimo periodo della norma censurata prevede, infatti, che dal deposito sia «detratta la somma corrisposta al collaudatore e il saldo [sia] restituito all'impresa in uno con il saldo dei lavori». Ne consegue, nel caso della garanzia personale, la sua possibile escussione per la somma corrispondente ai costi versati al collaudatore.

Secondo la costante giurisprudenza della Corte, l'attrazione di una disposizione nell'area del diritto privato dipende dall'oggetto e dal contenuto della norma, così come dalla sua ratio e dalla finalità che persegue (ex plurimis, sent. 116/2019).

Non è, viceversa, rilevante il coinvolgimento di istituti disciplinati dal codice civile, tant'è che questa Corte, con specifico riferimento al contratto pubblico d'appalto, ha ravvisato «la sussistenza di aspetti di specialità, rispetto a quanto previsto dal codice civile, nella disciplina della fase di stipulazione e [di] esecuzione»; aspetti che non sono «di ostacolo al riconoscimento della legittimazione statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.» (sent. 401/2007). Quanto alle ragioni sottese alla competenza legislativa statale esclusiva nella materia «ordinamento civile», esse sono le medesime che, prima ancora della riforma del Titolo V della Costituzione, hanno indotto la Corte ad affermare il limite del «diritto privato». In particolare, la citata competenza si radicava (e tuttora si radica) nella «esigenza, sottesa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire nel territorio nazionale l'uniformità della disciplina dettata per i rapporti fra privati» (così testualmente sent. 352/2001). La Corte, sulla scia della sent.352/2001, e proprio in virtù della stretta connessione con il principio di eguaglianza, è venuta poi specificando le condizioni che consentono a una disposizione regionale, che intersechi la materia privatistica, di superare il vaglio di legittimità costituzionale in riferimento all'«ordinamento civile». L'intervento deve essere connesso con una materia di competenza regionale, deve essere marginale e deve risultare conforme al principio di ragionevolezza, proprio nel rispetto del principio di eguaglianza, che incarna la ratio del limite medesimo (sent.283/2016 e 295/2009).

Tanto premesso, secondo la Corte, l'art. 23, comma 2, l.r. 13/2001 introduce, con una disciplina di rilievo tutt'altro che marginale, istituti propri del diritto privato e, in specie, del diritto contrattuale. Sotto il profilo dell'oggetto, la disposizione censurata regola profili che attengono all'efficacia e all'esecuzione del contratto pubblico d'appalto, fasi nelle quali l'amministrazione si pone in una posizione di tendenziale parità con la controparte e agisce non avvalendosi di poteri autoritativi, bensì nell'esercizio della propria autonomia privata. In linea generale, la disciplina del rapporto contrattuale è riservata alla legislazione statale, essendo precluso al potere legislativo regionale interferire con i diritti soggettivi e, in specie, con «i modi di acquisto e di estinzione, [con] i modi di accertamento, [e con] le regole sull'adempimento delle obbligazioni e sulla responsabilità per inadempimento» (sent. 159/2013).



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 28 e 29 settembre 2023

Enrico Righi – Regione Toscana


Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie

Più in particolare, quanto al contenuto specifico dell'art. 23, comma 2, esso non attiene ad aspetti organizzativi o a profili marginali delle riserve, ma introduce una autonoma e peculiare disciplina che imputa all'appaltatore i costi di collaudo correlati alla verifica delle riserve, così incidendo sull'efficacia del contratto (sent. 79/2023).

A copertura di quei costi, prevede inoltre un onere di prestare garanzie reali o personali, stabilendo che, ove l'appaltatore non ottemperi a esso, consegue la decadenza dalle pretese iscritte a riserva. Proprio il meccanismo della decadenza dimostra poi che la norma ha il potere di incidere sul diritto a far valere il corretto adempimento delle obbligazioni contrattuali e su quello al risarcimento del danno da responsabilità contrattuale, potendo cagionare l'estinzione di tali diritti, che nell'autonomia privata rinvengono la loro fonte. E questo è senza dubbio precluso al legislatore regionale (sent. 265 e 159 del 2013).

Peraltro, la disposizione censurata, oltre a regolare istituti propri del diritto privato, non trova alcuna corrispondenza nella legislazione statale: né in quella vigente al momento dell'emanazione della legge regionale e neppure in quella emanata in via successiva, fermo restando che l'illegittimità costituzionale della disposizione opera ab initio. In primo luogo, in base alla disciplina statale, le spese di collaudo gravano sull'amministrazione appaltante e non già sull'appaltatore (cfr. art. 16 l. 109/1994, vigente al momento dell'entrata in vigore della norma censurata e successivo art. 93, comma 7, d.lgs. 163/2006, nonché art. 113, comma 11, d.lgs. 50/2016). In secondo luogo, nella normativa statale vigente all'epoca in cui è entrata in vigore quella regionale censurata (art. 30 l.109/1994), così come nelle differenti versioni che si sono susseguite del codice dei contratti pubblici, non si ravvisa alcuna garanzia riferita ai maggiori costi dovuti all'attività di collaudo. Altrettanto eccentrica è la previsione del meccanismo decadenziale, che dipende da un onere del tutto estraneo rispetto ai contenuti e alla ratio propri della disciplina delle riserve.

Per converso, la disposizione censurata introduce, con un onere di prestare garanzie il cui inadempimento è sanzionato con la decadenza dalle pretese iscritte a riserva, un inedito istituto latamente ispirato a una finalità deterrente, che non mira alla tempestiva informazione sui costi dell'appalto, quanto piuttosto a inibire l'iscrizione di riserve e, comunque, a ottenere che parte dei costi di collaudo gravino sull'appaltatore. Tale ratio sottesa alla disposizione censurata è però, secondo la Corte, del tutto inidonea a giustificare una competenza legislativa regionale. Da un lato, l'art. 23, comma 2, l.r. 13/2011 stabilisce, infatti, che in sede di rimborso siano trattenuti tutti i costi di verifica delle riserve, prescindendo dalla fondatezza o infondatezza delle pretese fatte valere nei confronti della stazione appaltante; da un altro lato, ove pure si potesse ravvisare il perseguimento di un interesse pubblico, questo non sarebbe comunque idoneo a legittimare una competenza legislativa regionale.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 28 e 29 settembre 2023 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

Sentenza: 19 aprile 2023, n. 127

Materia: professioni

Parametri invocati: art. 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 1, comma 3, del decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 30 (Ricognizione dei principi fondamentali in materia di professioni, ai sensi dell'articolo 1 della legge 5 giugno 2003, n. 131)

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 2, commi 1 e 2, e 5, comma 1, della legge della Regione Molise 10 giugno 2022, n. 10 (Istituzione dell'Albo unico degli assistenti per l'autonomia e la comunicazione degli alunni con disabilità fisiche o sensoriali)

Esito:

- 1) illegittimità costituzionale degli artt. 2, commi 1 e 2, e 5, comma 1, della legge della Regione Molise 10 giugno 2022, n. 10 (Istituzione dell'Albo unico degli assistenti per l'autonomia e la comunicazione degli alunni con disabilità fisiche o sensoriali);
- 2) in via consequenziale, illegittimità costituzionale della restante parte della legge reg. Molise n. 10 del 2022, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale).

Estensore nota: Sofia Zanobini

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 2, commi 1 e 2, e 5, comma 1, della legge della Regione Molise 10 giugno 2022, n. 10 (Istituzione dell'Albo unico degli assistenti per l'autonomia e la comunicazione degli alunni con disabilità fisiche o sensoriali), in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 1, comma 3, del decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 30 (Ricognizione dei principi fondamentali in materia di professioni, ai sensi dell'articolo 1 della legge 5 giugno 2003, n. 131).

L'art. 2, al comma 1, stabilisce che l'albo è istituito presso la Giunta regionale, Assessorato alle politiche sociali, e che ad esso possono iscriversi le figure professionali che possiedono i requisiti di cui al comma 2; il predetto comma demanda quindi alla Giunta il compito di individuare, previo parere dell'Ufficio scolastico regionale, i criteri di accesso al conseguimento del titolo di «assistente per l'autonomia e la comunicazione» (d'ora in poi: AAC), i requisiti per l'iscrizione al nuovo albo, le modalità di tenuta e di aggiornamento dello stesso; infine, il comma 3 dispone che la graduatoria degli iscritti all'albo è definita in virtù dei punteggi di ciascun iscritto sulla base dei titoli posseduti.



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 28 e 29 settembre 2023

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie

L'art. 5 sancisce l'obbligo per gli enti locali territorialmente competenti di garantire agli alunni disabili, legittimati a farne richiesta, l'assegnazione dei predetti assistenti, attingendo tali figure professionali esclusivamente dal suddetto albo.

Secondo il ricorrente, le suddette disposizioni violano l'art. 117, terzo comma, Cost., perché in contrasto con la normativa nazionale, che riserva alla competenza legislativa statale l'individuazione di nuove figure professionali e l'istituzione di nuovi albi professionali, limitano in modo ingiustificato l'esercizio della professione in questione, così esorbitando dai limiti della legislazione concorrente nella materia «professioni», come previsto dall'art. 1, comma 3, del d.lgs. n. 30 del 2006.

La difesa statale rileva che il riparto delle competenze legislative fra Stato e regioni nella materia «professioni» trova fonte nel citato d.lgs. n. 30 del 2006, il cui art. 1, comma 3, espressamente stabilisce che «[l]a potestà legislativa regionale si esercita sulle professioni individuate e definite dalla normativa statale». Conseguentemente, la potestà legislativa regionale in materia deve rispettare il principio secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato, rientrando, invece, nella competenza legislativa regionale la disciplina degli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale.

Il ricorrente afferma che le impugnate disposizioni regionali violano i criteri di riparto tra Stato e regioni della competenza legislativa nella materia «professioni», «nella misura in cui prevedono l'istituzione dell'Albo unico regionale, al quale possono iscriversi i soli soggetti che hanno conseguito il titolo sulla base dei criteri fissati dalla Giunta e che possiedono i requisiti stabiliti dalla Giunta stessa». In particolare, l'art. 2, nel disporre che le figure professionali interessate «possono iscriversi» all'albo, potrebbe far presumere che esso abbia valenza ricognitiva, ma il successivo art. 5, comma 1, attribuisce, invece, all'albo stesso «una indubbia capacità selettiva e limitativa dei professionisti che possono svolgere la suddetta professione nell'ambito della Regione»; tale natura costitutiva dell'albo assume carattere dirimente al fine di valutare la legittimità costituzionale dell'intervento legislativo regionale impugnato.

Il ricorrente, inoltre, osserva che «dal tenore dell'intero corpus della legge emerge che l'iscrizione nel suddetto albo costituisce requisito per l'esercizio dell'attività di assistente per l'autonomia e la comunicazione degli alunni con disabilità fisiche o sensoriali nelle scuole della regione: in tal senso devono essere intese le previsioni relative alla formazione di una "graduatoria degli iscritti all'Albo" e dell'attribuzione di "punteggi" (art. 2, comma 3), l'obbligatorietà dei corsi di aggiornamento professionale per gli iscritti (art. 4), il riferimento all'assegnazione di "incarichi" da parte degli enti territoriali locali agli iscritti dell'Albo (art. 5, comma 2). In altri termini, l'utilità di tale albo, ai fini dell'esercizio della professione sul territorio regionale, è legata all'obbligatorietà dell'iscrizione ad esso, in guisa che l'albo non ha una funzione meramente ricognitiva».

Anche la previsione del comma 2 dell'art. 2, che demanda alla Giunta regionale l'individuazione dei criteri di accesso al conseguimento del titolo, lede, ad avviso del ricorrente, il riparto di competenze previsto dall'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 1, comma 3, del d.lgs. n. 30 del 2006. La difesa statale deduce «[i]nfatti, sia attraverso la previsione di un albo, sia con l'attribuzione alla Giunta Regionale del compito



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 28 e 29 settembre 2023

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie

di integrare, con proprio provvedimento, i requisiti necessari per tale iscrizione, la Regione ha illegittimamente invaso la competenza statale», e ricorda che la Corte costituzionale ha ripetutamente affermato che «non spetta alla legge regionale né creare nuove professioni, né introdurre diversificazioni in seno alla figura professionale disciplinata dalla legge dello Stato (sentenza n. 328 del 2009), né, infine, assegnare una tale competenza alla Giunta (Corte Cost. sentenze n. 93 del 2008 e n. 449 del 2006, richiamate dalla sentenza n. 230/2011)».

Infine, sarebbe altresì lesiva del riparto di competenze in materia la disposizione dell'art. 5, comma 1, che fa «obbligo agli enti locali territorialmente competenti di garantire agli alunni con disabilità fisiche o sensoriali appartenenti alle scuole di ogni ordine e grado, legittimati a farne richiesta, l'assegnazione di assistenti per l'autonomia e la comunicazione attingendo esclusivamente dall'Albo tali figure professionali». Il ricorrente deduce che tale disposizione, in combinato disposto con l'art. 2, comma 1, «dimostra che l'istituendo albo professionale non ha una funzione meramente ricognitiva o di comunicazione e di aggiornamento di professioni già riconosciute dalla legge statale, come è invece consentito disporre al legislatore regionale [...] ma, all'esito di un percorso formativo cui è subordinata la iscrizione, assume una particolare capacità selettiva all'interno della medesima professione, che ne conferma l'illegittimità costituzionale»; e ciò anche a prescindere dal fatto che la iscrizione nel suddetto registro si ponga come condizione necessaria ai fini dell'esercizio dell'attività prevista (sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 132 del 2010, n. 138 del 2009 e n. 93 del 2008).

A giudizio della Corte la questione è fondata e, in via consequenziale, dichiara l'illegittimità costituzionale della restante parte della legge reg. Molise n. 10 del 2022, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale).

In via preliminare la Corte ricostruisce il contesto normativo nazionale in cui si inserisce la legge regionale: l'attività dell'AAC è contemplata, in particolare, dal decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 66, recante «Norme per la promozione dell'inclusione scolastica degli studenti con disabilità, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera c), della legge 13 luglio 2015, n. 107», come modificato, poi, dal decreto legislativo 7 agosto 2019, n. 96, recante «Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 66, recante: "Norme per la promozione dell'inclusione scolastica degli studenti con disabilità, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera c), della legge 13 luglio 2015, n. 107"». L'art. 3 del citato d.lgs. n. 66 del 2017, nell'individuare le prestazioni e competenze in materia di inclusione scolastica poste in capo, rispettivamente, allo Stato e agli enti territoriali, ha, difatti, confermato che questi ultimi provvedono ad assicurare gli interventi necessari per garantire l'assistenza di loro competenza, inclusa l'assegnazione di personale che svolge l'attività di AAC, ai sensi dell'art. 13, comma 3, della legge n. 104 del 1992, secondo le modalità attuative e gli standard qualitativi previsti dall'accordo in sede di Conferenza unificata, fermo restando le diverse competenze dei collaboratori scolastici – che rientrano nel «personale ATA» – previste dall'art. 3, comma 2, lettera c), del medesimo d.lgs. n. 66 del 2017.

A sua volta, l'art. 3 del decreto del Ministro dell'istruzione 29 dicembre 2020, n. 182, adottato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, attuativo delle



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 28 e 29 settembre 2023

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie

disposizioni sull'adozione del modello nazionale di Piano educativo individualizzato (PEI) di cui all'art. 7 dello stesso d.lgs. n. 66 del 2017, e sulle modalità di assegnazione delle misure di sostegno agli alunni con disabilità, definisce l'assistente all'autonomia e alla comunicazione come «figura professionale esterna alla scuola, che interagisce con la classe o con l'alunno» (art. 3, comma 5). In tale contesto l'AAC opera in team con le altre figure del sistema scolastico (docenti curricolari, insegnanti di sostegno, personale ATA), senza sovrapposizioni di compiti e funzioni ma valorizzando in modo sinergico i diversi ambiti di rispettiva competenza, e si colloca in una dimensione intermedia e di giuntura fra sistema scolastico e sistema socio-assistenziale, discostandosi sia dalla figura dell'insegnante di sostegno, che fa parte del corpo docente, sia da quella dell'assistente di base e igienico-personale, che è parte del servizio ausiliario.

In assenza di una disciplina che prescriva a livello nazionale i titoli e i requisiti per poter svolgere l'attività di AAC, la loro individuazione è demandata alle amministrazioni competenti al cui carico la legge impone la fornitura del servizio stesso, con la conseguenza che sul territorio nazionale gli enti preposti hanno adottato le più diversificate soluzioni.

Analoga diversità si registra in ordine alle modalità di "reclutamento" degli AAC e alle modalità del rapporto lavorativo.

Il rilevato incremento delle funzioni degli AAC e la persistente assenza di una disciplina in grado di condurre a unità una così eterogenea regolazione adottata a livello territoriale hanno sollecitato l'adozione di una normativa omogenea a livello nazionale. A tal fine, lo stesso d.lgs. n. 66 del 2017 ha previsto, all'art. 3, comma 4, che: «[e]ntro 180 giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, con intesa in sede di Conferenza Unificata ai sensi dell'articolo 3 e dell'articolo 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono individuati i criteri per una progressiva uniformità su tutto il territorio nazionale della definizione dei profili professionali del personale destinato all'assistenza per l'autonomia e per la comunicazione personale, ferme restando le diverse competenze dei collaboratori scolastici di cui all'articolo 3, comma 2, lettera c), del presente decreto come definite dal CCNL, comparto istruzione e ricerca, vigente, anche attraverso la previsione di specifici percorsi formativi propedeutici allo svolgimento dei compiti assegnati, nel rispetto comunque degli ambiti di competenza della contrattazione collettiva e nei limiti dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 1, comma 947, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, e delle altre risorse al medesimo fine disponibili a legislazione vigente».

La Corte, conclusivamente, evidenzia che ad oggi l'intesa prevista dalla citata disposizione non è intervenuta e che tale disposizione risulta, quindi, inattuata con la conseguenza che l'attività dell'AAC continua ad essere priva di una compiuta ed organica disciplina a livello nazionale.

Secondo la Corte la legge reg. Molise n. 10 del 2022 interviene proprio nel descritto scenario di persistente carenza di regolazione sul piano nazionale della figura dell'AAC, con il dichiarato intento di apprestare una complessiva disciplina dell'attività in questione, violando effettivamente i principi fondamentali in materia di professioni stabiliti dal d.lgs. n. 30/2006. Infatti, il comma 2 dell'art. 1 del d.lgs. n. 30/2006, evocato come parametro interposto dal ricorrente, stabilisce che le regioni: «esercitano la potestà legislativa in materia di professioni nel rispetto dei principi fondamentali di cui al Capo II», e il successivo



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 28 e 29 settembre 2023

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni
ordinarie

comma 3 precisa, come visto, che «[l]a potestà legislativa regionale si esercita sulle professioni individuate e definite dalla normativa statale».

La giurisprudenza costituzionale ha costantemente affermato che «la potestà legislativa regionale nella materia concorrente delle “professioni” deve rispettare il principio secondo cui l’individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato, rientrando nella competenza delle Regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale; e che tale principio, al di là della particolare attuazione ad opera dei singoli precetti normativi, si configura [...] quale limite di ordine generale, invalicabile dalla legge regionale, da ciò derivando che non è nei poteri delle Regioni dar vita a nuove figure professionali» (sentenza n. 98 del 2013, come richiamata dalla sentenza n. 209 del 2020).

Conseguentemente, la Corte ha chiarito che esula dai limiti della competenza legislativa concorrente delle regioni nella materia «professioni» l’istituzione di nuovi e diversi albi rispetto a quelli già istituiti dalle leggi statali, per l’esercizio di attività professionali. Tali albi, infatti, hanno una funzione individuatrice delle professioni, preclusa, in quanto tale, alla competenza regionale. «Quando però gli albi regionali svolgono funzioni meramente ricognitive o di comunicazione e di aggiornamento non si pongono al di fuori dell’ambito delle competenze regionali, dovendo intendersi riferiti a professioni già riconosciute dalla legge statale» (sentenza n. 271 del 2009).

La Corte ha precisato che «tra gli indici sintomatici della istituzione di una nuova professione» vi è «quello della previsione di appositi elenchi, disciplinati dalla Regione, connessi allo svolgimento dell’attività che la legge regolamenta, giacché “l’istituzione di un registro professionale e la previsione delle condizioni per la iscrizione in esso hanno, già di per sé, una funzione individuatrice della professione, preclusa alla competenza regionale” (sentenze n. 93 del 2008, n. 300 e n. 57 del 2007 e n. 355 del 2005), prescindendosi dalla circostanza che tale iscrizione si caratterizzi o meno per essere necessaria ai fini dello svolgimento dell’attività cui l’elenco fa riferimento (sentenza n. 300 del 2007)» (sentenze n. 98 del 2013; in seguito anche sentenze n. 178 del 2014 e n. 217 del 2015).

La Corte ha, altresì, affermato che «non spetta alla legge regionale né creare nuove professioni, né introdurre diversificazioni in seno all’unica figura professionale disciplinata dalla legge dello Stato (sentenza n. 328 del 2009), né, infine, assegnare tali compiti all’amministrazione regionale, e in particolare alla Giunta (sentenze n. 93 del 2008, n. 449 del 2006)» (sentenza n. 230 del 2011).

Il contenuto delle disposizioni impugnate si pone pertanto in evidente contrasto con le illustrate coordinate normative e giurisprudenziali. Esse, difatti, unitamente all’intero testo della legge regionale, danno luogo a un assetto compiuto della figura professionale dell’AAC in esito al quale essa assume una posizione qualificata nell’ambito giuridico in termini di «professione», così eccedendo dal perimetro della competenza legislativa concorrente regionale in materia.

In tal senso depone la funzione assegnata all’albo unico, istituito ai sensi dell’art. 2 della legge reg. Molise n. 10 del 2022. Nella relazione alla proposta di legge regionale si afferma che l’obiettivo dell’intervento normativo è «quello di disporre a livello regionale di un elenco dal quale gli Enti territorialmente competenti possano attingere per far fronte alle



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 28 e 29 settembre 2023

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie

richieste degli istituti scolastici, selezionando le varie figure professionali a seconda delle competenze richieste dalle singole scuole».

Tuttavia, tale assunto è smentito dal tenore delle disposizioni impugnate, che assegnano all'albo anzidetto non una mera funzione ricognitiva/comunicativa, bensì un ruolo essenziale per lo svolgimento dell'attività di AAC e, prima ancora, la sua qualificazione giuridica. L'albo, difatti, svolge una duplice e coesistente funzione cogente: da un lato, nei confronti dei potenziali esercenti dell'attività in questione, in quanto il possesso dei prescritti requisiti, stabiliti ai sensi del comma 2 dell'art. 2 dalla Giunta regionale, costituisce condizione per l'iscrizione allo stesso (che, a sua volta, è requisito essenziale per l'esercizio nell'ambito regionale della relativa attività professionale); dall'altro lato, nei confronti degli enti locali preposti a fornire l'assistenza per l'autonomia e la comunicazione agli alunni con disabilità fisiche o sensoriali, in quanto obbligati ad "attingere" gli AAC dall'albo stesso (con conseguente illegittimità del ricorso a modalità diverse di acquisizione delle relative risorse professionali).

In tal modo l'albo assume una funzione sostanzialmente individuatrice della relativa «professione», preclusa alla competenza legislativa regionale, che è limitata alla definizione di aspetti di una professione già individuata dal legislatore statale che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale.

A giudizio della Corte alla illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate consegue la caducazione dell'intera legge regionale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale). La Corte, infatti, nel riscontrare l'illegittimità costituzionale di singole disposizioni regionali impugnate per lesione della competenza legislativa statale nella materia «professioni», si è sovente pronunciata in tal senso allorché le disposizioni residue siano risultate prive di autonoma rilevanza e significatività, in quanto meramente accessorie ovvero complementari alle disposizioni caducate, cui siano inscindibilmente connesse (tra le tante, si ricordano le sentenze n. 228 del 2018, punto 4.4. del Considerato in diritto; n. 132 del 2010, punto 4 del Considerato in diritto; n. 93 del 2008, punto 4 del Considerato in diritto; n. 57 del 2007, punto 4.3. del Considerato in diritto; n. 424 del 2005, punto 2.4. del Considerato in diritto).

Ed è questo il caso, giacché all'istituzione dell'albo e alla sua disciplina, previste dalle disposizioni impugnate, fanno riferimento altre disposizioni della legge regionale in oggetto: l'art. 2, comma 3, dispone che la «graduatoria degli iscritti all'Albo è definita in virtù dei punteggi di ciascun iscritto sulla base dei titoli posseduti»; l'art. 3 prevede che la Regione attivi intese e protocolli con l'Università degli Studi del Molise e con gli enti regionali di formazione professionale «per concorrere al riconoscimento, alla promozione e all'aggiornamento del ruolo di assistente per l'autonomia e la comunicazione» (comma 1) e che «[l']Università e gli enti di formazione organizzano a tal fine ed a proprie spese corsi di aggiornamento professionale a cadenza biennale per tutti coloro che sono iscritti all'Albo» (comma 2); l'art. 4 stabilisce che «[l']aggiornamento di cui all'articolo 3 è finalizzato all'adeguato mantenimento, approfondimento e sviluppo delle competenze tecnico-professionali dell'iscritto [all'albo], attinenti alle materie oggetto dell'esercizio professionale e/o alle funzioni svolte dallo stesso, secondo la normativa vigente» (comma 1) e che «[l']assistente per l'autonomia e la comunicazione regolarmente iscritto all'Albo



Osservatorio
Legislativo
Interregionale


Roma, 28 e 29 settembre 2023

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni
ordinarie

ha l'obbligo di curare il continuo e costante aggiornamento della propria competenza professionale, a pena di esclusione dall'Albo» (comma 2); l'art. 5, comma 2, infine, nel disporre che gli enti locali possano, per particolari esigenze, individuare le figure professionali per ricoprire incarichi di AAC «anche con riferimento al livello di specializzazione ed alle competenze richieste dal PEI (piano educativo individualizzato)», contempla una ipotesi peculiare rispetto a quanto previsto dalle disposizioni impugnate della legge regionale, che pertanto non ha ragion d'essere una volta venute meno queste ultime. Quanto agli artt. 6 (Clausola di invarianza finanziaria) e 7 (Entrata in vigore) ne è evidente la funzione meramente complementare.

La Corte, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'intera legge reg. Molise n. 10 del 2022.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 28 e 29 settembre 2023 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

Sentenza: 19 aprile 2023, n. 137

Materia: Caccia

Parametri invocati: articoli 117, comma 4, 101, secondo comma, 121, 123 primo comma, 134 Cost.

Giudizio: Conflitto di attribuzione tra lo Stato e la Regione

Ricorrente: Regione Veneto

Oggetto: Ordinanze cautelari del TAR Veneto, sezione prima, 20 giugno 2022, n. 615 e 15 luglio 2022, n. 656

Esito: Infondatezza dei ricorsi

Estensore nota: Beatrice Pieraccioli

Sintesi:

La Regione Veneto ha promosso, con due ricorsi di analogo tenore, conflitti di attribuzione tra enti, nei confronti dello Stato, in relazione alle ordinanze cautelari del TAR Veneto, sezione prima, 20 giugno 2022, n. 615 e 15 luglio 2022, n. 656, nella parte in cui hanno disposto il mantenimento, nei territori del Comune di Caprino Veronese e del Comune di Rivoli Veronese, delle speciali forme di tutela dall'esercizio dell'attività venatoria previste per le zone faunistiche alpine.

La Regione premette che la legge reg. Veneto n. 2 del 2022 aveva disposto la sottoposizione dell'intero territorio del Comune di Rivoli Veronese e di parte del territorio del Comune di Caprino Veronese al regime giuridico degli ambiti territoriali di caccia (ATC) e la loro sottrazione (integrale, nel primo caso, parziale, nel secondo) al regime della ZFA.

La ricorrente sostiene che i provvedimenti cautelari avrebbero disposto in diretto e radicale contrasto con le previsioni della legge reg. Veneto n. 2 del 2022 e sarebbero stati adottati in carenza assoluta di giurisdizione. Essi, al contempo, lederebbero l'autonomia legislativa costituzionalmente garantita della Regione, nonché le competenze costituzionali del Consiglio regionale. La ricorrente contesta, in particolare, l'abnorme uso del potere giurisdizionale, in violazione dell'art. 101, secondo comma, Cost., che sancisce il principio della soggezione del giudice alla legge, funzionalmente collegato alla previsione del giudizio accentrato di costituzionalità di cui all'art. 134 Cost., nonché la violazione dell'art. 117, quarto comma, Cost., avuto riguardo alla competenza legislativa residuale della Regione Veneto, in materia di caccia, e dell'art. 121, secondo comma, Cost., che assegna al Consiglio regionale il compito di esercitare la potestà legislativa attribuita alla Regione, anche in riferimento agli artt. 19, 20 e 21 dello statuto regionale del Veneto, i quali, in forza dell'art. 123, primo comma, Cost., ribadiscono tale attribuzione e ne regolano l'esercizio.



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 28 e 29 settembre 2023

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie

In via preliminare la Corte dispone la riunione dei giudizi perché i ricorsi propongono le stesse doglianze e si fondano su argomentazioni sostanzialmente comuni.

Il TAR Veneto, nelle ordinanze cautelari da cui originano i conflitti proposti dalla ricorrente, ha sospeso – nei limiti di interesse dei soggetti interessati – l'efficacia dei provvedimenti applicativi della legge reg. Veneto n. 2 del 2022 e ha disposto, «per l'effetto», che – in attesa della definizione della questione pregiudiziale di legittimità costituzionale sollevata innanzi alla Corte (iscritta al n. 137 r.o. 2022) – venissero mantenute, nei territori del Comune di Caprino Veronese e del Comune di Rivoli Veronese, le speciali forme di tutela dall'esercizio dell'attività venatoria previste per le zone faunistiche delle Alpi.

Ad avviso della Corte il TAR Veneto non ha esercitato un potere abnorme, come ritenuto dalla ricorrente, ma si è limitato a specificare l'effetto proprio della sospensione degli atti amministrativi impugnati e cioè che, in conseguenza della sospensione dell'efficacia degli atti che dettavano disposizioni applicative per l'inserimento dei territori del Comune di Caprino Veronese e del Comune di Rivoli Veronese negli ATC, nei medesimi territori si sarebbero mantenute le tutele dall'esercizio del prelievo venatorio previste per le zone faunistiche delle Alpi.

Come noto, nell'esercizio del potere cautelare al giudice amministrativo è consentito adottare tutte le misure «che appaiono, secondo le circostanze, più idonee ad assicurare interinalmente gli effetti della decisione sul ricorso», ai sensi dell'art. 55, comma 1, dell'Allegato 1 (codice del processo amministrativo), al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo).

Dunque, nell'ottica dell'effettività della tutela giurisdizionale, il potere cautelare non si esaurisce nella sospensione dell'atto impugnato, ma comprende la possibilità di adottare misure «atipiche», a contenuto propulsivo o sostitutivo, con le quali viene attribuito anticipatamente e provvisoriamente il bene della vita cui aspira il ricorrente.

Nel caso in esame, il giudice amministrativo, nell'adottare una misura cautelare di natura sospensiva e, dunque, «tipica», ha solo chiarito quali fossero gli effetti necessariamente conseguenti all'esercizio del potere cautelare di sospensione degli atti applicativi della legge, specificando quale sia la disciplina del prelievo venatorio nei territori interessati, come conseguenza diretta e automatica della disposta sospensione.

Dunque, il TAR Veneto è intervenuto nei limiti del potere giurisdizionale, adottando una misura strettamente funzionale a garantire l'effettività della tutela cautelare, esercitata tramite la sospensione degli atti amministrativi e volta a evitare possibili pregiudizi irreparabili nelle more della definizione della indicata questione pregiudiziale di legittimità costituzionale. La misura non interferisce con le prerogative legislative della Regione Veneto e trova applicazione solo ed esclusivamente nei territori dei Comuni interessati, senza intaccare il potere di pianificazione faunistica-venatoria spettante alla ricorrente sull'intero territorio regionale.

La Corte pertanto conclude che non vi è stata lesione del principio della soggezione del giudice alla legge di cui all'art. 101 Cost., secondo comma, in quanto il TAR Veneto ha adottato le misure previste dal codice del processo amministrativo con l'obiettivo di assicurare l'effettività della tutela cautelare. Di conseguenza, non sono stati violati gli altri parametri costituzionali evocati nei ricorsi, poiché l'esercizio del potere cautelare da parte



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 28 e 29 settembre 2023

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni
ordinarie

del giudice amministrativo non ha invaso la competenza legislativa residuale riconosciuta alle regioni dall'art. 117, quarto comma, Cost. né ha interferito con le attribuzioni del Consiglio regionale di cui all'art. 121, secondo comma, Cost.