



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Corte Costituzionale

SENTENZE E ORDINANZE DELLA CORTE COSTITUZIONALE REGIONI SPECIALI E PROVINCE AUTONOME (aprile 2017 – settembre 2017)

Servizio affari istituzionali e generali, legislazione e semplificazione
Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Camilla Toresini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Roma, 29 settembre 2017



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Corte Costituzionale

Sentenza: 4 maggio 2017, n. 93

Materia: servizi pubblici, tutela della concorrenza, tutela dell'ambiente

Tipo di giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri

Resistente: Regione siciliana

Limiti violati: art. 117, secondo comma, lettere e) e s), Cost.

Oggetto: legge della Regione siciliana 11 agosto 2015, n. 19 (Disciplina in materia di risorse idriche)

artt. 1, comma 2, lettera c), 3, comma 3, lettera i), 4, commi 2, 3, 4, 6, 7, 8, e 12; 5, comma 2, 7, comma 3, e 11

Camilla Toresini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Roma, 29 settembre 2017

1) MODALITÀ DI AFFIDAMENTO DEL SII:

- a) durata dell'affidamento (in house senza termine; max 9 anni se evidenza pubblica)
- b) requisiti soggettivi dell'ente affidatario (non prevista prevalenza attività per ente affidante)
- c) con onere di motivazione per l'esternalizzazione

2) GESTIONE DIRETTA DEL SII DA PARTE DEI COMUNI IN FORMA ASSOCIATA

- a) facoltà per i comuni, al fine di salvaguardare le forme e le capacità gestionali esistenti, di provvedere alla gestione in forma diretta e pubblica del servizio idrico in forma associata attraverso la costituzione di sub-ambiti, che possono provvedere alla gestione unitaria del servizio
- b) facoltà per i comuni montani con popolazione inferiore a 1.000 abitanti e per i comuni delle isole minori di gestire in forma singola e diretta il servizio idrico integrato nei casi in cui la gestione associata del servizio risulti antieconomica

3) DETERMINAZIONE TARIFFA

- a) è attribuito alla Giunta regionale il compito di definire e approvare i modelli tariffari del ciclo idrico relativi all'acquedotto e alla fognatura;
- b) previsti modelli tariffari che escludono il segmento del servizio idrico relativo alla depurazione;
- c) prevista riduzione del 50 per cento della tariffa ove la risorsa idrica non sia utilizzabile per fini alimentari;
- d) prevista riduzione proporzionale delle tariffe a carico degli utenti per i disservizi prodotti dalle gestioni pubbliche

4) PROPRIETÀ PUBBLICA DEGLI ACQUEDOTTI E DELLE INFRASTRUTTURE del SII

- a) previsione che acquedotti, reti fognarie, impianti di depurazione e altre infrastrutture e dotazioni patrimoniali afferenti al SII costituiscono il capitale tecnico necessario e indispensabile per lo svolgimento di un pubblico servizio e sono proprietà degli enti locali

Sentenza: 4 maggio 2017, n. 93

Esito del giudizio: la Corte ha dichiarato:

- **l'illegittimità costituzionale delle questioni sub 1) 2) e 3)**

(art. 4, commi 2 e 3; dell'art. 4, comma 4, lettera a);dell'art. 4, comma 7; dell'art. 4, comma 8, dell'art. 3, comma 3, lettera i); degli artt. 11, 5, comma 2, e 7, comma 3; dell'art. 4, comma 6; dell'art. 4, comma 12; in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 6)

- **non fondata** la questione sub 4)

(art. I, comma 2, lettera c), l.r. impugnata, promossa in riferimento agli artt. 3, primo comma, 42, terzo comma, 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nonché all'art. 14, Statuto della Regione siciliana)

1) modalità di affidamento del SII => tutela della concorrenza:

a) durata dell'affidamento

La l.r. deroga all'art 151, comma 2, d.lgs. 152/2006: indipendentemente dalla natura pubblica, mista o privata del soggetto affidatario, durata dell'affidamento stabilita nella convenzione stipulata tra ente di governo dell'ambito e soggetto gestore del SII, non può essere «superiore comunque a trenta anni».

La deroga introdotta dal legislatore regionale comporta un effetto restrittivo sull'assetto competitivo del mercato di riferimento

b) requisiti soggettivi dell'ente affidatario

La l.r. deroga all'art. 149-bis d.lgs. n. 152/2006 «[l']affidamento diretto può avvenire a favore di società interamente pubbliche, in possesso dei requisiti prescritti dall'ordinamento europeo per la gestione in house [...]».

In base alla giurisprudenza comunitaria, rientra nella nozione di in house providing l'affidamento a società a totale partecipazione pubblica sulle quali gli enti titolari del capitale sociale esercitano un controllo analogo a quello esercitato sui propri organi e apparati e che realizzano la parte prevalente della propria attività per gli enti controllanti (caso Teckal, CGUE, 18 novembre 1999, in causa C - 107/98).

La tassatività dei requisiti dell'in house esclude che la legge regionale possa definire diversamente i presupposti necessari per qualificare l'affidamento di un servizio a una società partecipata, in particolare elidendo il requisito dell'attività prevalente

c) onere di motivazione per l'esternalizzazione

la disposizione censurata si pone in contrasto con l'art. 149-bis del d.lgs. n. 152 del 2006, che non prevede analogo onere di motivazione per l'esternalizzazione del SII

2) gestione diretta del SII da parte dei Comuni in forma associata

=> tutela della concorrenza: superamento della frammentazione verticale della gestione delle risorse idriche

La l.r. contrasta con la disciplina concernente le modalità di affidamento di SPL di rilevanza economica:

l'art. 149-bis del d.lgs. 152/2006 non contempla la possibilità per i singoli comuni di associarsi autonomamente per la gestione diretta del servizio idrico; viene superata la deroga statale (comuni montani con meno di 1000 ab.; approvvigionamento da fonti pregiate o in aree protette);

=> tutela dell'ambiente: razionalizzare uso risorse idriche

3) determinazione della tariffa

=> tutela della concorrenza: uniforme metodologia tariffaria garantisce trattamento uniforme alle imprese operanti in concorrenza tra loro; assicura equilibrio costi gestione

=> tutela dell'ambiente: attraverso determinazione tariffa sono fissati livelli uniformi di tutela dell'ambiente, finalità di tutela e uso delle risorse idriche salvaguardando ambiente e i diritti delle generazioni future a fruire di un integro patrimonio ambientale

4) proprietà pubblica degli acquedotti e delle infrastrutture afferenti il SII

Questione non fondata per erroneità presupposto interpretativo: nessun effetto espropriativo, la l.r., letta in uno con art. 822 c.c. e 143 d.lgs. 152/2006 (acquedotti, fognature, impianti depurazione ecc. sono demanio accidentale), ha portata meramente ricognitiva del regime demaniale accidentale delle infrastrutture e dotazioni patrimoniali afferenti al SII

Sentenza: 4 maggio 2017, n. 93: ricostruzione competenze in materia di SII della regione Siciliana

- Corte richiama giurisprudenza di regioni ordinarie: spetta allo Stato disciplinare ex art. 117, secondo comma, lettere e) e s), Cost., la disciplina della tariffa, le forme di gestione e le modalità di affidamento al soggetto gestore. Con riguardo al settore idrico, le regioni possono dettare norme che tutelino più intensamente la concorrenza rispetto a quelle poste dallo Stato.
- Con rif. allo Statuto siciliano: l'art. 14, lett. i), potestà legislativa primaria su «acque pubbliche, in quanto non siano oggetto di opere pubbliche di interesse nazionale»: ad avviso della Corte tale previsione è da riferire alla mera disciplina demaniale del bene idrico e marittimo. I servizi pubblici sono materie di potestà legislativa regionale concorrente ai sensi dell'art. 17 dello Statuto (lettere h ed i). Trattandosi di competenze meno ampie rispetto a quelle spettanti alle regioni ordinarie, in base all'art. 117, quarto comma, Cost., alla Regione siciliana è riconosciuta potestà legislativa residuale, in applicazione della «clausola di maggior favore» contenuta all'art. 10 l. cost. 1/2003.
- E' interessante notare come nel senso della spettanza alla regione Siciliana di potestà primaria in materia di SII si fosse espressa l'Avvocatura dello Stato nel ricorso per l'impugnazione della legge l.r. siciliana 19 / 2015 (ricorso n. 99/2015). In tesi impugnatoria, infatti, la Sicilia, pur risultando dotata della competenza legislativa primaria a regolare il SII al pari della Regione Valle d'Aosta, avrebbe dovuto esercitare tale competenza nel rispetto delle norme di grande riforma economico – sociale, tra le quali, innanzitutto, quelle relative alla regolazione tariffaria.

Sentenza: 4 maggio 2017, n. 154

Materia: coordinamento finanza pubblica

Tipo di giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Province autonome di Trento e Bolzano, Sardegna, Sicilia, Friuli Venezia Giulia (e Veneto)

Resistente: Presidente del Consiglio dei Ministri

Limiti violati: parametri statutari relativi all'autonomia finanziaria

Oggetto: concorso delle Autonomie speciali agli obiettivi di finanza pubblica

art. 1 comma 680, legge stabilità 2016 (legge 208/2015) impugnato da tutti ricorrenti
art. 1, commi 681 e 682 legge stabilità 2016 (legge 208/2015) impugnati solo dalla Sicilia

Art. 1 Comma 680 legge stabilità 2016

1. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano assicurano un contributo alla finanza pubblica pari a 3.980 milioni di euro per l'anno 2017 e a 5.480 milioni di euro per ciascuno degli anni 2018, 2019 e 2020, in ambiti di spesa e per importi proposti, nel rispetto dei livelli essenziali di assistenza, **in sede di autocoordinamento** dalle regioni e province autonome medesime, **da recepire con intesa sancita dalla Conferenza permanente** per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, entro il 31 gennaio di ciascun anno.

2. In assenza di tale intesa entro i predetti termini, **con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri**, da adottare, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, entro venti giorni dalla scadenza dei predetti termini, **i richiamati importi sono assegnati ad ambiti di spesa ed attribuiti alle singole regioni e province autonome**, tenendo anche conto della popolazione residente e del PIL, e sono rideterminati i livelli di finanziamento degli ambiti individuati e le modalità di acquisizione delle risorse da parte dello Stato, considerando anche le risorse destinate al finanziamento corrente del Servizio sanitario nazionale.

3. Fermo restando il concorso complessivo di cui al primo periodo, **il contributo di ciascuna autonomia speciale è determinato previa intesa** con ciascuna delle stesse.

4. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano assicurano il finanziamento dei livelli essenziali di assistenza come eventualmente rideterminato ai sensi del presente comma e dei commi da 681 a 684 del presente articolo e dell'articolo 1, commi da 400 a 417, della legge 23 dicembre 2014, n. 190.

5. Per la regione Trentino-Alto Adige e per le province autonome di Trento e di Bolzano l'applicazione del presente comma avviene nel rispetto dell'Accordo sottoscritto tra il Governo e i predetti enti in data 15 ottobre 2014, e recepito con legge 23 dicembre 2014, n. 190, con il concorso agli obiettivi di finanza pubblica previsto dai commi da 406 a 413 dell'articolo 1 della medesima legge.

Sentenza: 4 maggio 2017, n. 154

- Province autonome di Trento e Bolzano impugnano in via cautelativa per l'ipotesi che il contributo previsto relativo al finanziamento dei LEA sia aggiuntivo rispetto a quello omnicomprensivo concordato con lo Stato con il cd. Patto di garanzia dell'ottobre 2014, poi trasfuso nella legge 190/2014; lesione principio affidamento per aver rinunciato ai contenziosi pendenti (art. 3 Cost.)
- Friuli Venezia Giulia lamenta violazione accordo stipulato con lo Stato ottobre 2014 poi trasfuso nella legge 190/2014; violazione principi affidamento stabilità rapporti economici con Stato, ragionevolezza, eguaglianza (mancata previsione rispetto accordo, a differenza del TTA);
- Sardegna lamenta violazione accordo stipulato con lo Stato luglio 2014, violazione principio leale collaborazione e principio consensualistico; violazione principi di affidamento, ragionevolezza ed eguaglianza (mancata previsione rispetto accordo, a differenza del TTA);
- Sicilia lamenta violazione principio consensualistico nei rapporti finanziari Stato – Autonomie speciali

Due premesse:

In via preliminare:

- L'illegittimità costituzionale di una previsione legislativa non è esclusa dalla presenza di una **clausola di salvaguardia**, laddove tale clausola entri in contraddizione con quanto affermato dalle norme impugnate, con esplicito riferimento alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome

Nel merito:

- Il comma 680 regola unitariamente il concorso al risanamento della finanza pubblica per l'intero comparto regionale.
- Proprio a causa della mancata distinzione tra misure relative alle autonomie regionali ordinarie e misure riservate alle autonomie speciali, le varie disposizioni devono essere oggetto di **interpretazione** non meramente letterale, ma **sistematica**.
- Le disposizioni genericamente riferibili a tutte le Regioni e alle Province autonome devono essere armonizzate con quelle riferite specificamente alle autonomie speciali. E' necessario contemperare tale peculiare regime con la volontà legislativa di coinvolgere tutti gli enti regionali nella ripartizione dei contributi alla finanza pubblica.

Esito del giudizio:

- le q. sollevate dalle Province Autonome:
 - ✓ INAMMISSIBILI perché le disposizioni del quarto periodo non hanno portata lesiva ma sono meramente ricognitive dell'obbligo – previsto con legge 190/2014 – di garantire l'erogazione dei servizi nel rispetto dei LEA, nonostante la riduzione di risorse ed i risparmi imposti;
- le q. sollevate dal Friuli Venezia Giulia:
 - ✓ INAMMISSIBILI perché le disposizioni del quarto periodo correttamente interpretate non comportano contributi a carico della Regione ulteriori rispetto a quelli concordati con lo Stato nell'ottobre 2014;
 - ✓ NON FONDATE con rif. al principio uguaglianza perché contenuti dell'Accordo con le Province Autonome sono diversi (fino al 2022) e non contemplano possibilità di modifiche peggiorative;
- le q. sollevate dalla Sardegna:
 - ✓ NON FONDATE alla luce di interpretazione sistematica della disposizione impugnata (periodi 1 e 3):
 - ✓ principi fondamentali di coord. finanza pubblica che si applicano anche alle autonomie speciali
=> Stato può imporre contributi al risanamento della finanza pubblica quantificando l'importo complessivo del concorso, rimettendo ad accordi bilaterali con ciascuna autonomia la definizione dell'importo gravante su ciascuna ed eventualmente la riallocazione delle risorse disponibili, anche ad esercizio inoltrato.

Esito del giudizio:

- NON FONDATE le q. sollevate dalla Sardegna con rif. :
- ✓ Al princ. transitorietà: perché arco temporale limitato (fino al 2020 nel testo vigente);
- ✓ Alla presunta equiparazione alle regioni ordinarie: perché nell'ambito del comma 680 il terzo periodo per le Autonomie speciali prevede cmq intesa => va escluso che le autonomie speciali possano essere soggette al potere sostitutivo statale;
- ✓ Al princ. legittimo affidamento: perché nell'ambito del coordinamento «dinamico» della finanza pubblica, soggetta a periodico adeguamento, va esclusa la possibilità di riconoscere un affidamento tutelabile in ordine all'immutabilità delle relazioni finanziarie tra stato e regioni. Il carattere dinamico del coordinamento finanziario non esclude introduzione da parte del legislatore statale di nuovi contributi ove non espressamente esclusi dagli accordi stipulati (solo quello con TTA esclude tale possibilità);
- ✓ Al princ. leale collaborazione: perché è prevista intesa;
- ✓ Al princ. eguaglianza: perché posizione diversa è quella del TTA, in ragione dello specifico accordo;
- ✓ Alla violazione autonomia finanziaria con impossibilità per la regione di esercitare le proprie funzioni: onere probatorio non assolto da parte della ricorrente;
- ✓ Alla violazione del giudicato costituzionale: perché i precedenti della «vertenza entrate» non escludevano possibilità di imporre nuovi contributi ma hanno solo imposto il metodo pattizio;

Esito del giudizio:

- le q. sollevate dalla Sicilia:
- ✓ INAMMISSIBILI i.q. i commi 681 e 682 non sono applicabili alla Sicilia
- ✓ NON FONDATE in relazione a:
 - Princ. Leale collaborazione e
 - metodo pattizio poiché è previsto il raggiungimento di intesa con gli enti ad autonomia differenziata

Sentenza: 21 giugno 2017, n. 193

Materia: maso chiuso

Tipo di giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Ricorrente: Tribunale ordinario di Bolzano

Resistente: Provincia autonoma di Bolzano (non costituita)

Limiti violati: art. 3, Costituzione

Oggetto: art. 5 l.p. 33/78 (Modifiche al testo unico delle leggi provinciali sull'ordinamento dei masi chiusi) applicabile nel giudizio a quo ancorché non più vigente

Esito del giudizio: illegittimità costituzionale dell'art. impugnato nella parte in cui prevede(va) che, tra i chiamati alla successione, ai maschi spetta la preferenza nei confronti delle femmine