



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Corte Costituzionale

SENTENZE
della
CORTE COSTITUZIONALE

REGIONI A STATUTO ORDINARIO

(riunione OLI del 11-12 giugno 2015 – Roma)



SENTENZE OGGETTO DI ILLUSTRAZIONE:

NUMERO SENTENZA	LEGGE IMPUGNATA	MATERIE E ARGOMENTI TRATTATI
99/2015	L.R. VENETO N. 17/2014	AMBIENTE LIMITI COMPETENZA
64 e 81/2015	LL.RR. ABRUZZO NN. 25 e 26/2014	PROROGATIO PAESAGGIO
107/2015	DECRETI DELLA CORTE DEI CONTI con i quali si ordina ai Presidenti dei Gruppi consiliari del Consiglio regionale (delle Regioni Toscana e Piemonte) il deposito dei conti giudiziali relativi alla gestione dei contributi pubblici per annualità anteriori al 2013	AUTONOMIA DEL CONSIGLIO REGIONALE



Atto impugnato: l.r. Veneto 19 giugno 2014, n. 17 (Modifiche alla L.R. 60/1993 «Tutela degli animali d'affezione e prevenzione del randagismo») – art. 2

Tipo di giudizio : legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Resistente: Regione Veneto

Esito: illegittimità costituzionale art. 2 della l.r. Veneto n. 17/2014 nella parte in cui aggiunge il comma 6ter alla L.R. 60/1993 «limitatamente alla previsione secondo la quale le strutture e le recinzioni ivi previste sono sempre consentite, anche in deroga agli strumenti ambientali»



Art. 2 della L.R. 17/2014 introduce due nuovi commi ad art. 8 L.R. 60/1993 «Tutela animali d'affezione»:

- **comma 6bis**: Giunta regionale emana indicazioni tecniche su strutture e recinzioni per ricovero animali d'affezione per dare attuazione al divieto di utilizzo della catena o altro strumento simile, salvo ragioni sanitarie o di sicurezza;
- **comma 6ter**: tali strutture e recinzioni *«sono sempre consentite, anche in deroga alla normativa regionale e agli strumenti territoriali, ambientali, urbanistici ed edilizi»*

Rilievi Governo:

- violazione art. 117, comma 1°, Cost.: contrasto con direttiva n. 92/43/CEE su tutela zone di speciale conservazione (habitat naturali e flora e fauna selvatiche), attuata con D.P.R. n 357/1997
- violazione art. 117, comma 2°, Cost.: contrasto con materia «tutela dell'ambiente» (in particolare con art. 65, comma 4 d.lgs. 152/2006 e con art. 12, comma 7 legge n. 394/1991)



Difesa Regione:

- strutture e recinzioni art. 2 non hanno «incidenza significativa» sulle aree protette da direttiva UE;
- deroga prevista da nuovo comma 6ter è limitata alla «legislazione regionale» e agli «strumenti territoriali, ambientali, urbanistici ed edilizi» solo nei limiti di competenza regionale e non anche quelli di competenza statale (portata estensiva dell'aggettivo «regionale» del comma 6ter);
- richiesta di interpretare comma 6ter secondo il criterio dell' «**interpretazione costituzionalmente compatibile**» con rigetto del ricorso «*poiché è necessario interpretare le norme in modo da ricavarne un significato costituzionalmente compatibile*»;
- la Regione rileva espressamente che «**Non avrebbe senso pretendere che una norma regionale elenchi espressamente ogni disposizione statale non suscettibile di deroga, dovendosi ritenere implicita, ogni volta, l'evocazione dei pertinenti limiti competenziali.**» «*poiché il rispetto delle competenze statali esclusive o concorrenti rappresenta una condizione di legittimità per ogni legge regionale, sarebbe da intendersi che ogni legge regionale, per quanto non lo specifichi, escluda dal proprio ambito applicativo qualsiasi fattispecie che lo Stato abbia regolato o avrebbe potuto regolare.*»



La **Corte** dichiara:

- «Ritenere inutile che le leggi regionali elenchino espressamente le disposizioni statali non suscettibili di deroga, dovendosi ogni volta considerare implicito che le leggi medesime abbiano inteso rispettare i propri limiti di competenza, è argomento che prova troppo. Ragionando in questo modo, infatti, si eliminerebbe, facilmente e in radice, la grande maggioranza dei conflitti di competenza, i quali resterebbero confinati alle ipotesi (residuali) di deliberata, esplicita e non superabile regolazione di fattispecie o materie riservate alla legislazione dello Stato.»;
- Sussiste **interpretazione costituzionalmente orientata** che consente una sentenza interpretativa di rigetto del ricorso solo quando la **legge regionale**:
 - 1) adotta **esplicite formule di coordinamento con la disciplina statale** (esempio:
«Nel rispetto di quanto stabilito dalla legge...» oppure «Fermo restando...» oppure «Nei limiti e in attuazione...»);
 - 2) **mancono disposizioni derogatorie implicite o esplicite della normativa statale**;
- E' comunque inibito alla legge regionale la riproduzione della norma statale, in quanto costituirebbe «**novazione della fonte**» esclusa dalla mancanza di competenza della Regione nelle materie di competenza (esclusiva o concorrente) statale (sent. 98/2013);
- Secondo i normali criteri ermeneutici, è escluso che l'aggettivo «regionale» utilizzato nel comma 6ter possa essere riferito anche agli «strumenti territoriali, ambientali, urbanistici ed edilizi».



Atto impugnato: decreti della Corte dei conti (Toscana e Piemonte) con i quali è stato ordinato ai Presidenti dei Gruppi consiliari del Consiglio regionale (Regioni Toscana e Piemonte) il deposito dei conti giudiziari relativi alla gestione dei contributi pubblici per alcune annualità precedenti al 2013

Tipo di giudizio : conflitto di attribuzione tra enti

Ricorrente : Regioni Toscana e Piemonte

Resistente : Presidente del Consiglio dei ministri (costituzione inammissibile per tardività)

Interveniente: Presidenti dei Gruppi consiliari del Consiglio regionale della Toscana

Esito: non spettava allo Stato e, per esso, alla Corte dei conti, emanare i decreti con i quali è stato ordinato ai Presidenti dei Gruppi consiliari del Consiglio regionale il deposito dei conti giudiziari relativi alla gestione dei contributi pubblici per le annualità indicate (precedenti al 2013)



Oggetto del ricorso: decreti della Corte dei conti con i quali è stato ordinato ai Presidenti dei Gruppi consiliari del Consiglio regionale il deposito dei conti giudiziari relativi alla gestione dei contributi pubblici per alcune annualità ante 2013, considerandoli «agenti contabili» ai sensi dell'art. 44 del R.D. n. 1214/1934

Motivi del ricorso: in particolare si evidenzia:

- 1) Carenza assoluta di giurisdizione per la **mancanza del presupposto oggettivo** per l'instaurazione di un giudizio di conto, in quanto **manca una legge specifica** che, ai sensi dell'art. 44 del R.D. n. 1214/1934, attribuisca alla Corte dei conti competenza di giudicare sui conti dei Presidenti dei Gruppi consiliari del Consiglio regionale;
- 2) Carenza assoluta di giurisdizione per la **mancanza del presupposto soggettivo** per l'instaurazione di un giudizio di conto, in quanto la **qualifica di agente contabile** dei Presidenti dei Gruppi consiliari del Consiglio regionale è stata esclusa con sentenza della Corte cost. n. 292/2001, dove sarebbe stato individuato l'istituto tesoriere quale unico agente contabile dell'ente regionale.
- 3) Giudizio contabile è incompatibile con le **prerogative che la Costituzione (art. 122, comma 4°) accorda ai Consiglieri regionali**, quale «**insindacabilità**» delle funzioni di «autorganizzazione» (comprese quelle relative alla gestione dei fondi necessari) strumentali alle funzioni legislative, di indirizzo politico e di controllo, pretendendo di sindacare «**specifiche opinioni espresse**» e «**ben determinati voti dati**».



La Corte in particolare dichiara:

A) Ammissibile il ricorso delle Regioni: in quanto richiedere l'obbligo di presentazione del conto ai Presidenti dei Gruppi consiliari determina una **lesione delle prerogative dei Gruppi consiliari** e si risolve in una compressione delle competenze proprie dei Consigli regionali, che sono quindi legittimati a ricorrere per conflitto di attribuzioni avanti alla Corte cost.;

B) Fondato il ricorso per mancaza del presupposto soggettivo (= mancaza della qualifica di agente contabile).



Iter logico seguito dalla Corte nella sentenza:

1) GRUPPI CONSILIARI:

i Gruppi consiliari sono **organi** del Consiglio regionale, caratterizzati da una peculiare autonomia in quanto **espressione**, nell'ambito del Consiglio stesso, dei partiti o delle correnti politiche... proiezioni dei partiti politici in Assemblea regionale...uffici comunque necessari e strumentali alla formazione degli organi interni del Consiglio (sent. 39/2014);

2) PRESIDENTI DEI GRUPPI CONSILIARI:

figura delineata dagli Statuti regionali e dai Regolamenti consiliari interni, si caratterizza per il **forte rilievo politico** e per l'importanza delle **funzioni di rappresentanza, direttive e organizzative ad essi attribuite**;

3) CONTRIBUTI PUBBLICI A GRUPPI CONSILIARI:

l'attività di gestione amministrativa e contabile dei contributi pubblici assegnati ai Gruppi consiliari è **meramente funzionale all'esercizio della sfera di autonomia istituzionale** che ai gruppi consiliari medesimi e ai consiglieri regionali deve essere garantita;



4) **ATTIVITA' DI MANEGGIO DI DENARO:**

l'**eventuale attività materiale di maneggio del denaro** costituisce, in relazione al complesso ruolo istituzionale del Presidente di gruppo consiliare, un **aspetto del tutto marginale e non necessario** (perché i gruppi consiliari ben potrebbero avvalersi per tale incombenza dello stesso tesoriere regionale), e non ne muta la **natura eminentemente politica e rappresentativa** della figura, non riducibile a quella dell'agente contabile;

5) **SENTENZA SEZIONI RIUNITE CORTE DEI CONTI N. 30/2014:**

sul difetto della giurisdizione di conto per **assenza**, in capo ai Presidenti dei Gruppi consiliari, della **qualifica soggettiva di agente contabile** si sono pronunciate le Sezioni riunite giurisdizionali della Corte dei conti con la sentenza n. 30 del 2014 (in particolare i punti 7 e seguenti della parte in diritto), sopravvenuta alla proposizione del ricorso per conflitto di attribuzione;

6) **CONTROLLO SUI RENDICONTI DEI GRUPPI CONSILIARI:**

previsto dall'art. 1, commi 9, 10, 11 e 12 del D.L. 174/2012, è un controllo operativo **solo a decorrere dall'anno 2013** (e quindi implicitamente conferma la mancanza del presupposto oggettivo, ossia la **mancanza una legge specifica** che, ai sensi dell'art. 44 del R.D. n. 1214/1934, attribuisca alla Corte dei conti competenza di giudicare in merito);



7) TIPI DI RESPONSABILITA' DEI PRESIDENTI DEI GRUPPI CONSILIARI:

per l'utilizzo di contributi pubblici per il funzionamento dei Gruppi consiliari, i Presidenti dei Gruppi consiliari **non** sono tenuti a presentare il giudizio di conto, ma in caso di illecita utilizzazione di tali fondi, sono assoggettati alla **responsabilità amministrativa, contabile o penale** (su qualifica dei Presidenti dei Gruppi consiliari come «pubblici ufficiali», si veda la sentenza di Cass, penale, sez. VI, n. 49976/2012).

La Corte pertanto conclude che:

non spettava allo Stato e, per esso, alla **Corte dei conti**, emanare i decreti con i quali è stato ordinato ai Presidenti dei Gruppi consiliari del Consiglio regionale il deposito dei conti giudiziali relativi alla gestione dei contributi pubblici per le annualità 2010, 2011 e 2012 (Regione Toscana) e del quinquennio 2003-2008 (Regione Piemonte).



Atti impugnati: ll.rr. Abruzzo n. 25/2014 (intera legge e art. 1) e n. 26/2014 (intera legge art. 2, commi 4 e 5)

Tipo di giudizio :legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Resistente: Regione Abruzzo

Esito:

- 1) l.r. Abruzzo n. 25/2014: illeg. cost. intera legge;
- 2) l.r. Abruzzo n. 26/2014: illeg. Cost. art. 2, commi 4 e 5
non fondata questione leg. cost. intera legge



PROROGATIO:

in continuazione con il commento alla sentenza n. 55/2015 (si vedano le slides dell'incontro OLI a Firenze del 17 aprile 2015), si evidenzia che la Corte:

- **ribadisce i «limiti connaturali»** all'istituto della **prorogatio** (atti necessari ed urgenti, dovuti o costituzionalmente indifferibili);
- riafferma che «la **disciplina** della eventuale prorogatio degli organi elettivi regionali dopo la loro scadenza o scioglimento o dimissioni, e degli eventuali **limiti dell'attività degli organi prorogati**, sia oggi fundamentalmente di **competenza dello statuto della Regione**, ai sensi del nuovo **articolo 123**, come parte della disciplina della **forma di governo regionale**»; e che, nel disciplinare questo profilo, gli statuti «dovranno essere **in armonia con i precetti e con i principi tutti ricavabili dalla Costituzione**, ai sensi dell'art. 123, primo comma, della Costituzione»;
- (ne consegue i limitatissimi margini di competenza delle Regioni sulla disciplina della prorogatio, pur nel riconoscimento della stessa Corte fondato sull'art. 123 della Costituzione ma poi vanificato dal vincolo dei «precetti e principi tutti ricavabili dalla Costituzione»);
- afferma che **l'accertamento dell'urgenza e necessità** deve emergere **oggettivamente** dal contenuto delle disposizioni regionali, prescindendo da eventuali espresse dichiarazioni che si risolvono in **mere formule sacramentali**.



L.R. Abruzzo n. 25/2014 (Norme per il riordino degli Enti di edilizia residenziale pubblica):

PROROGATIO:

l'intero testo è dichiarato illegittimo costituzionalmente perchè ha violato i limiti connaturali della prorogatio. Lo Statuto della Regione Abruzzo rinvia per la disciplina della **prorogatio** del Consiglio regionale al Regolamento interno consiliare, secondo il quale l'urgenza e la necessità dell'approvazione della legge regionale, oltre ad essere «espressamente dichiarate ed adeguatamente motivate» devono far riferimento a «situazioni di estrema gravità che esigono interventi immediati e improcrastinabili».

La Corte ritiene che la legge regionale che disciplina le procedure per risanare il **deficit strutturale delle ATER** – enti di edilizia residenziale pubblica e per **regolarizzare l'occupazione senza titolo degli alloggi pubblici, non abbia il carattere della «improcrastinabilità»** della necessità e urgenza, in quanto incidono su **«situazioni già da tempo connotate da gravità, in presenza delle quali il Consiglio regionale, allorché era nella pienezza dei suoi poteri, non aveva ravvisato quell'urgenza e quella necessità di intervenire, che ravvisa invece dopo la scadenza della legislatura, quando si trova in regime di prorogatio. Né è dato di rinvenire elementi o fatti sopravvenuti che possano giustificare un'emergenza nuova.»**. Ritiene pertanto l'intervento legislativo come una forma di captatio benevolentiae nei confronti degli elettori.



L.R. Abruzzo n. 26/2014 (Disposizioni per il coordinamento della pianificazione paesaggistica con gli altri strumenti di pianificazione):

PROROGATIO:

l'intero testo è dichiarato **legittimo** costituzionalmente e non viola i limiti della **prorogatio** del Consiglio regionale in quanto la legge regionale n. 26/2014 in esame si pone come un «**atto costituzionalmente dovuto**» a seguito del vuoto normativo in materia di pianificazione paesaggistica creatosi con la **sentenza della Corte costituzionale n. 211/2013** in cui la **Corte sottolinea espressamente la «necessità» che la Regione «predisponga una disciplina** del «procedimento di conformazione ed adeguamento degli strumenti urbanistici alle previsioni della pianificazione paesaggistica, assicurando la partecipazione degli organi ministeriali al procedimento medesimo».

AMBIENTE:

la Corte dichiara la «**concertazione rigorosamente necessaria**» e non la «mera partecipazione» da parte degli **organi ministeriali** al procedimento di conformazione ed adeguamento degli **strumenti urbanistici** alle previsioni della **pianificazione paesaggistica** ai sensi dell'art. 143 del d.lgs. 42/2004 «Codice dei beni culturali e del paesaggio».