
	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 26 – 27 settembre 2013 Stefania Fanizzi – Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste Valore delle regole di tecnica legislativa – Esempi pratici
-----------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

**VALORE DELLE REGOLE DI TECNICA LEGISLATIVA TRA DISCREZIONALITA'
DEL LEGISLATORE E GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE**

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 26 – 27 settembre 2013 Stefania Fanizzi – Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste Valore delle regole di tecnica legislativa – Esempi pratici
-----------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

ESEMPI PRATICI TRATTI DALLA LEGISLAZIONE STATALE

A livello statale, le direttive di tecnica legislativa, le quali, almeno in astratto, dovrebbero garantire la qualità della regolazione, sono compendiate nelle *“Regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi”*, adottate con circolari emanate contestualmente dalla Presidenza del Consiglio dei ministri e dalle Presidenze delle due Camere e quindi frutto della collaborazione tra le istituzioni che esercitano il potere esecutivo e quelle che esercitano il potere legislativo.

Si tratta di una collaborazione particolarmente significativa se si pensa che la produzione normativa, a livello statale, vede sempre più protagonista, a livello di iniziativa, l’organo esecutivo il quale, ai sensi dell’articolo 77 della Costituzione, adotta provvedimenti provvisori con forza di legge sottoposti poi a conversione da parte delle Camere.


In tale ottica, particolare rilevanza rivestono, per gli impatti che possono avere sulla qualità della normazione, anche le direttive del Presidente del Consiglio dei ministri in materia di analisi tecnica normativa e analisi di impatto della regolamentazione (direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 10 settembre 2008 e decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 settembre 2008, n. 170).

Con riguardo all’ATN, la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 10 settembre 2008 prevede che *“la carenza o l’insufficienza dell’ATN precludono l’iscrizione del provvedimento alla riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri e sono comunque rilevate e segnalate dal Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio (DAGL) al Presidente del Consiglio dei Ministri, prima della discussione dello schema in Consiglio dei Ministri o, in caso di regolamento di cui all’art. 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, prima della sua adozione”* (cfr. anche direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 26 febbraio 2009). Quanto all’AIR, il regolamento dispone che: *“le proposte di atti normativi da sottoporre all’esame del Consiglio dei ministri non possono essere iscritte all’ordine del giorno se non sono corredate da un’adeguata relazione AIR, salvi i casi di esclusione e di esenzione, previsti dagli articoli 8 e 9”*.

DECRETO DEL FARE (DECRETO-LEGGE 21 GIUGNO 2013, N. 69)

Un esempio recente di decretazione d’urgenza nella quale sono state ampiamente eluse le regole di buona tecnica legislativa è costituito dal cosiddetto decreto del fare (decreto-legge 69/2013), emanato dal Governo in data 21 giugno 2013 e convertito, con modificazioni, dalla legge 98/2013. Una normativa che, come si dirà in appresso, ha visto tanto l’organo esecutivo quanto quello legislativo contraddire, a conferma purtroppo di una tendenza sempre più consolidata, le prescrizioni che detti organi si sono imposti di rispettare nella redazione degli atti normativi.

1. Paradigmatico appare, sotto questo profilo, l’**articolo 28** del decreto-legge, convertito con modificazioni dopo il passaggio alle Camere.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 26 – 27 settembre 2013 Stefania Fanizzi – Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste Valore delle regole di tecnica legislativa – Esempi pratici
-----------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Ad essere violati, con riguardo alla formulazione di questo articolo, sono quasi tutti principi cardine della corretta formulazione dei testi legislativi: **il principio della chiarezza e precisione; il principio della sinteticità, il principio della non contraddittorietà; il principio della applicabilità e, infine, quello della verificabilità.** Vediamo il perché.


L’articolo 28 si inserisce all’interno del Capo I (“Misure per la semplificazione amministrativa”) del Titolo II (“Semplificazioni”) del decreto.

Occorre premettere che da anni l’esecutivo intendeva riformare la legge sul procedimento amministrativo, introducendo l’istituto dell’indennizzo da ritardo. Questa idea è stata concretizzata con l’emanazione del cosiddetto decreto del fare.

Si tratta di una norma che, incidendo direttamente sulla legge 241/1990, avrebbe dovuto prevedere una modifica testuale (“novella”) della stessa legge sul procedimento amministrativo, come prescritto al punto 3 della circolare del 21 aprile 2001 del Presidente del Senato sulle regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi, evitando modifiche implicite o indirette. Ciò è prescritto anche dall’articolo 13bis della l. 400/1988 (introdotto dalla legge 18 giugno 2009, n. 69), secondo il quale: *“Il Governo, nell’ambito delle proprie competenze, provvede a che ...ogni norma che sia diretta a sostituire, modificare o abrogare norme vigenti ovvero a stabilire deroghe indichi espressamente le norme sostituite, modificate, abrogate o derogate”*. Il rispetto di tali prescrizioni dovrebbe essere rilevato in sede di predisposizione della relazione di ATN: la circolare del Presidente del Consiglio dei ministri del 10 settembre 2008 prevede, infatti, che *“L’ATN, inoltre, dà conto della correttezza delle definizioni e dei riferimenti normativi contenuti nel testo della normativa proposta, nonché delle tecniche di modificazione e abrogazione delle disposizioni vigenti, riportando eventuali soluzioni alternative prese in considerazione ed escluse”*. E, infatti, l’allegato A alla predetta direttiva prevede che, nella relazione, debbano essere valutati il *“ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni ed integrazioni a disposizioni vigenti”* (punto III, n. 3) nonché la *“individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell’atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo”* (punto III, n. 4).

Il legislatore (ovvero, in questo caso, esecutivo e Camere) è riuscito, invece, in questo caso, ad introdurre nello stesso articolo, con una tecnica redazionale tanto innovativa quanto farraginoso, sia una modifica testuale sia una modifica implicita e indiretta, purtroppo non facilmente coordinabili tra di loro.

Forse ciò si spiega anche con il fatto che il disegno di legge presentato in prima lettura alla Camera non era corredato né della relazione sull’analisi tecnico-normativa (ATN), né della relazione sull’analisi di impatto della regolamentazione (AIR). Quindi, nessuna valutazione dell’impatto normativo e della qualità redazionale dei testi sottoposti dal Governo al Parlamento, né degli effetti della regolazione sull’ordinamento giuridico vigente era stata effettuata. In calce alla relazione illustrativa, è stata allegata, relativamente all’AIR, l’esonazione disposta dal Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio, a norma dell’articolo 9, comma 1, del citato d.P.C.M. 170/2008 (*“Il DAGL, su motivata richiesta dell’Amministrazione interessata, può consentire l’esonazione dall’AIR, in particolare in casi di necessità ed urgenza, nonché nell’ipotesi di peculiare complessità e ampiezza dell’intervento normativo e dei suoi effetti.”*). A tale riguardo, il Servizio studi della Camera ha correttamente rilevato che nel caso di cui trattasi: *“L’esonazione è stata tautologicamente motivata con la considerazione che lo schema di decreto-legge rivestiva*

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 26 – 27 settembre 2013 Stefania Fanizzi – Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste Valore delle regole di tecnica legislativa – Esempi pratici
-----------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

carattere di necessità ed urgenza” (così dossier CL009 – Camera dei deputati – Servizio studi). Nessuna esenzione è stata invece allegata per l’ATN per la quale peraltro le direttive richiamate neppure prevedono ipotesi di possibile esenzione e ciò forse anche in relazione alla sostanziale insussistenza di preclusioni all’esame e all’approvazione degli schemi di atti normativi da parte del Governo nel caso di carenza di allegazione di siffatti documenti.

L’articolo 28 si apre, al comma 1, con una modifica implicita e indiretta della l. 241/1990, laddove si prevede che *“La pubblica amministrazione procedente o, in caso di procedimenti in cui intervengono più amministrazioni, quella responsabile del ritardo e i soggetti di cui all’art. 1, comma 1-ter, della legge 7 agosto 1990, n. 241, in caso di inosservanza del termine di conclusione del procedimento amministrativo iniziato ad istanza di parte, per il quale sussiste l’obbligo di pronunziarsi, con esclusione delle ipotesi di silenzio qualificato e dei concorsi pubblici, corrispondono all’interessato, a titolo di indennizzo per il mero ritardo, una somma pari a 30 euro per ogni giorno di ritardo con decorrenza dalla data di scadenza del termine del procedimento, comunque complessivamente non superiore a 2.000 euro”*.


Alla luce di tale comma (e dei successivi che disciplinano le modalità per ottenere l’indennizzo), si potrebbe pensare che il legislatore abbia optato per l’introduzione di una normativa organica sull’indennizzo senza modificare testualmente la legge sul procedimento amministrativo.

Ciò è invece smentito dal successivo comma 9, ove si prevede che: *“All’articolo 2-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241, dopo il comma 1 e’ aggiunto il seguente: “1bis. Fatto salvo quanto previsto dal comma 1 e ad esclusione delle ipotesi di silenzio qualificato e dei concorsi pubblici, in caso di inosservanza del termine di conclusione del procedimento ad istanza di parte, per il quale sussiste l’obbligo di pronunziarsi, l’istante ha diritto di ottenere un indennizzo per il mero ritardo alle condizioni e con le modalità stabilite dalla legge o, sulla base della legge, da un regolamento emanato ai sensi dell’articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400. In tal caso le somme corrisposte o da corrispondere a titolo di indennizzo sono detratte dal risarcimento”*.

Ecco la *“novella”*, il cui contenuto purtroppo non coincide con quello del comma 1.

In particolare, il comma 1 prevede, a titolo di indennizzo, *“una somma pari a 30 euro per ogni giorno di ritardo con decorrenza dalla data di scadenza del termine del procedimento, comunque complessivamente non superiore a 2.000 euro”*. La parametrizzazione (e la limitazione) dell’indennizzo così come la regolamentazione del rapporto tra l’indennizzo legislativamente previsto e il risarcimento del danno, richiedibile secondo le regole ordinarie, sono invece del tutto assenti nella modifica testuale della l. 241/1990, ove è invece previsto il diritto ad ottenere l’indennizzo *“alle condizioni e con le modalità stabilite dalla legge o, sulla base della legge, da un regolamento emanato ai sensi dell’articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1998, n. 400”* e che: *“In tal caso le somme corrisposte o da corrispondere a titolo di indennizzo sono detratte dal risarcimento”*.

Certamente non può dirsi che il legislatore, duplicando le disposizioni che prevedono l’indennizzo, abbia rispettato i principi di **chiarezza, precisione e sinteticità**.


	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 26 – 27 settembre 2013 Stefania Fanizzi – Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste Valore delle regole di tecnica legislativa – Esempi pratici
-----------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Quanto alla **contraddittorietà** tra le disposizioni di cui ai commi 1 e 9 si è già parzialmente detto. A ciò aggiungasi che assolutamente contraddittorio con quanto previsto dai commi 1 e 9 è il comma 10 della norma in disamina, a tenore del quale: *“Le disposizioni del presente articolo si applicano, in via sperimentale e dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, ai procedimenti relativi all’avvio e all’esercizio dell’attività di impresa iniziati successivamente alla detta data di entrata in vigore”*. Ossia, par di capire, trattandosi di norma posta all’interno di un “pacchetto anti-crisi”, che tutti i procedimenti amministrativi che siano diversi dall’avvio e dall’esercizio dell’attività di impresa sono esclusi dal raggio applicativo delle norme di cui trattasi, compresa quella a carattere generale, introdotta a regime dalla novella della l. 241/1990, che nasce “zoppa” per effetto di tale implicita limitazione applicativa. Il che, se si considera che un’ampia gamma di attività produttive si avvia con la Scia, che esclude sia la presentazione di un’istanza sia l’adozione di un provvedimento espresso finale di stampo autorizzatorio (sulla natura della dia e della scia, le quali costituiscono atti privati volti a comunicare l’intenzione di intraprendere un’attività, assoggettati ad un controllo successivo teso alla verifica della sussistenza dei presupposti di fatto e di diritto per l’esercizio dell’attività dichiarata, v. Ad. Plen. 15/2011), restringe di molto l’ambito di applicazione dell’indennizzo da ritardo, ponendo un problema di carattere generale, che meriterebbe un autonomo approfondimento, relativo all’appropriatezza delle tecniche regolative rispetto alle finalità perseguite e ai risultati attesi dall’intervento normativo.

A svelare tutte le contraddizioni della norma è la disposizione di chiusura contenuta nel comma 12, ove si prevede che: *“Decorsi diciotto mesi dall’entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto e sulla base del monitoraggio relativo alla sua applicazione, con regolamento emanato ai sensi dell’Articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1998, n. 400, su proposta del Ministro dell’economia e delle finanze, sentita la Conferenza unificata, di cui all’articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, sono stabiliti la conferma, la rimodulazione, anche con riguardo ai procedimenti amministrativi esclusi, o (addirittura) la cessazione delle disposizioni del presente articolo, nonché eventualmente il termine a decorrere dal quale le disposizioni ivi contenute sono applicate, anche gradualmente, ai procedimenti amministrativi diversi individuati al comma 10 del presente articolo”*.

E qui il cerchio si chiude. All’esecutivo, oltre all’iniziativa legislativa, è rimesso, con discutibile rinvio all’articolo 17, comma 2, della l. 400/1988, il potere di concludere la sperimentazione, eventualmente anche disponendo la “cessazione” delle norme sperimentali contenute nell’articolo 28. La disposizione reca, in sostanza, un’autorizzazione alla delegificazione, che si discosta dal modello delineato dal citato articolo 17, comma 2, della l. 400/1988 per quanto concerne l’indicazione sia delle norme generali regolatrici della materia sia delle disposizioni da abrogare con effetto dalla data di entrata in vigore dei regolamenti. Tanto che al Governo è rimesso il potere di “rimodulare”, “estendere” e finanche di “far cessare” la validità delle disposizioni contenute nell’articolo 28.

A proposito di tali disposizioni, si segnala che la sentenza della Corte costituzionale n. 149 del 2012, in un *obiter dictum*, lascia impregiudicata la possibilità di pronunciarsi sulla *“correttezza della prassi di autorizzare l’emanazione di regolamenti di delegificazione tramite decreto-legge”*, nonché *“ogni valutazione sulle procedure di delegificazione non*

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 26 – 27 settembre 2013 Stefania Fanizzi – Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste Valore delle regole di tecnica legislativa – Esempi pratici
-----------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

conformi al modello previsto dall’art. 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, quale è quella prevista dalla disposizione impugnata, che non determina «le norme generali regolatrici della materia», né indica espressamente le norme di rango primario da ritenersi abrogate con effetto dalla data di entrata in vigore dei regolamenti di delegificazione”.


2. L’assenza di ATN e di AIR si ripercuote anche su altre disposizioni del decreto del fare.

In alcune circostanze il decreto-legge ricorre a modifiche non testuali ovvero contiene disposizioni che fanno sistema con quelle oggetto di altri provvedimenti, all’interno dei quali dovrebbero essere opportunamente collocate al fine di disciplinare in modo ordinato le materie in questione; in altri casi, infine, si sovrappone alle previgenti normative, riproducendone e talvolta integrandone il contenuto, senza però disporre l’abrogazione delle suddette discipline o, comunque, nell’assenza di un adeguato coordinamento.

Quanto alle modifiche non testuali, l’**articolo 54** integra, ad esempio, in maniera non testuale l’articolo 5, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 26 novembre 2010, n. 216, che attribuisce alla Società per gli studi di settore - SOSE s.p.a. la possibilità di predisporre, al fine di determinare i fabbisogni standard, appositi questionari funzionali a raccogliere i dati contabili e strutturali dai Comuni e dalle Province, prevedendo che detti questionari siano resi disponibili sul sito internet della SOSE S.p.A.. Anche in questo caso, la “svista” dell’esecutivo non è stata emendata dalle Camere, che hanno confermato il testo dell’articolo 54, senza introdurre, in sede di conversione, alcuna modifica testuale al d.lgs. 216/2010.

Un esempio di disposizione che, pur facendo sistema con quelle oggetto di altri provvedimenti, risulta da esse del tutto slegata è invece costituito dall’**articolo 31, commi da 3 a 8**, il quale integra la disciplina relativa al documento unico di regolarità contributiva (DURC) al di fuori dell’idoneo contesto normativo. Ciò peraltro in contrasto con quanto disposto, sempre in materia di DURC, ai commi da 1 e 2, i quali modificano testualmente rispettivamente il decreto-legge 7 maggio 2012, n. 53, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 luglio 2012, n. 94, e il decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163. Per non dire dei **commi 8bis e 8ter** la cui cattiva formulazione, anche solo dal punto di vista linguistico, è tale da porre in dubbio l’introduzione, con essi, dell’obbligo di richiedere il documento di regolarità contributiva e di trattenere dai pagamenti l’importo corrispondente all’eventuale inadempienza non solo nei casi già previsti di erogazione di benefici normativi e contributivi in materia di lavoro e di legislazione sociale (articolo 1, comma 1175, della legge 296/2006) e di benefici e di sovvenzioni comunitarie per la realizzazione di investimenti (articolo 1, comma 553, della legge 266/2005), ma anche, e questa sarebbe un’impattante novità, di *“finanziamenti e sovvenzioni previsti dalla normativa dell’Unione europea, statale e regionale”*, vale a dire per ogni ipotesi di sovvenzione pubblica, quale che sia il livello normativo di previsione della contribuzione.

Quanto alla sovrapposizione di normative analoghe, si consideri che l’articolo **41, comma 6**, conferisce al Ministro dell’ambiente la possibilità di nominare commissari *ad acta* per provvedere alla realizzazione e all’avvio della gestione degli impianti di smaltimento dei

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 26 – 27 settembre 2013 Stefania Fanizzi – Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste Valore delle regole di tecnica legislativa – Esempi pratici
-----------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

rifiuti nella Regione Campania; tale disposizione si sovrappone a quella contenuta nell’articolo 1, comma 2, del decreto-legge 26 novembre 2010, n. 196, che attribuisce al Presidente della Regione un’analoga facoltà di nomina di commissari straordinari, la durata del cui incarico è stata appena prorogata (da 24 a 36 mesi) dall’articolo 3, comma 3, del decreto-legge 26 aprile 2013, n. 43.

In ultimo, pare utile segnalare gli **articoli 29ter e 54ter**, entrambi introdotti in sede di conversione del decreto-legge, i quali costituiscono un esempio piuttosto evidente di “scollegamento” addirittura all’interno del medesimo testo legislativo.


Si tratta, infatti, di due articoli distinti, collocati anche a distanza significativa l’uno dall’altro, entrambi diretti a regolamentare la medesima materia, vale a dire le inconferibilità e le incompatibilità di cariche pubbliche, disciplinate dal decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39. Il primo dei due articoli (29ter) incide sul regime transitorio del decreto, stabilendo l’irretroattività della predetta disciplina nella parte riferita alle incompatibilità, nel senso che dette cause non operano con riguardo agli incarichi e ai contratti rispettivamente conferiti e stipulati prima della data di entrata in vigore del decreto legislativo; mentre il secondo articolo (54ter) modifica testualmente alcuni articoli del decreto, tra cui l’articolo 16 che aveva attribuito alla CIVIT il sostanziale compito di “*interprete autentico*” delle disposizioni, invero ben poco chiare, del decreto, per affidarlo a non meglio individuate circolari ministeriali sulle quali la CIVIT esprime in ogni caso “*parere obbligatorio*” (sic!).

Senza scendere nel dettaglio di queste disposizioni, nel caso del decreto del fare appare evidente la violazione di una regola piuttosto banale di tecnica legislativa e rispondente a semplici ragioni di ordine del testo normativo, che impone l’omogeneità non solo dell’atto legislativo, ma anche delle singole partizioni. Il che significa che quando gli atti non hanno per loro natura carattere omogeneo sarebbe necessario, o anche solo auspicabile, che gli articoli trattino la stessa materia o che, quantomeno, la stessa materia sia regolata da un solo articolo, leggibile e reperibile.

SPENDING REVIEW (DECRETO-LEGGE 6 LUGLIO 2012, N. 95)

Un altro esempio significativo di quanto il corretto uso del linguaggio sia fondamentale per la redazione di testi legislativi, per assicurarne chiarezza e comprensibilità, è dato **dall’articolo 9** del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, la cui formulazione letterale, tutt’altro che perspicua, ha determinato addirittura un contenzioso davanti alla Corte costituzionale, chiamata ad individuare il corretto significato da attribuire alla disposizione che, per come scritta, risulta direttamente applicabile alle Regioni, con conseguente lesione delle competenze costituzionalmente attribuite a queste ultime nella materia della organizzazione amministrativa.

La questione è la seguente. L’articolo 9 del citato decreto-legge, meglio noto come *spending review*, detta una serie di disposizioni dirette alla razionalizzazione amministrativa, al divieto di istituzione e alla soppressione di enti, agenzie e organismi. Il comma 1 dell’articolo in questione, in particolare, prevede che: “*Al fine di assicurare il coordinamento e il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, il contenimento della spesa e il migliore svolgimento delle funzioni amministrative, le regioni, le province e i*

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 26 – 27 settembre 2013 Stefania Fanizzi – Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste Valore delle regole di tecnica legislativa – Esempi pratici
-----------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------


comuni sopprimono o accorpano o, in ogni caso, assicurano la riduzione dei relativi oneri finanziari in misura non inferiore al 20 per cento, enti, agenzie e organismi comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica che, alla data di entrata in vigore del presente decreto, esercitano, anche in via transitoria, funzioni fondamentali di cui all’articolo 117, comma secondo comma, lettera p), della Costituzione o funzioni amministrative spettanti a comuni, province e città metropolitane ai sensi dell’articolo 118 della Costituzione.”.

Le Regioni, sia ordinarie (Lazio e Veneto) che speciali (Friuli-Venezia Giulia e Sardegna), impugnano senza esitazione la predetta disposizione che, nel suo tenore letterale, è chiara nell’indicare tra i soggetti tenuti alle azioni ivi elencate *soppressione, accorpamento o riduzione degli oneri* non solo le province e i comuni, ma anche le Regioni. Le autonomie ricorrenti invocano a sostegno dell’illegittimità costituzionale della disposizione la giurisprudenza costituzionale in materia di coordinamento della finanza pubblica, secondo la quale la competenza legislativa statale non può porre precetti specifici e puntuali che comprimono l’autonomia finanziaria regionale, ma deve limitarsi a stabilire obiettivi generali di riequilibrio e di contenimento della spesa, e la competenza residuale delle Regioni ai sensi dell’articolo 117, comma quarto, Cost., in materia di organizzazione amministrativa.

L’Avvocatura argomenta la difesa erariale, senza dubitare dell’applicabilità alle Regioni e sostenendo la legittimità della norma censurata in ragione dell’obiettivo perseguito, il contenimento *“di una voce importante della spesa pubblica corrente”*, e della procedura prevista che consentirebbe il raccordo tra lo Stato e le Regioni, nel rispetto del principio di leale collaborazione.


A fronte di tale prospettazione, la soluzione della Corte costituzionale (sentenza n. 236/2013) appare piuttosto sorprendente in quanto riesce a salvare la disposizione dalla declaratoria di illegittimità costituzionale, sfruttandone proprio la cattiva formulazione o meglio la formulazione sbagliata in considerazione del contesto normativo di riferimento. In particolare, a giudizio della Corte, è erroneo il presupposto interpretativo dal quale muovono le Regioni ricorrenti e cioè che la disposizione impugnata disciplini anche l’accorpamento, la soppressione o la riduzione degli enti, agenzie e organismi istituiti dalle Regioni per lo svolgimento delle funzioni amministrative di competenza. La norma, infatti, deve essere riferita solo ai soggetti - enti, agenzie e organismi comunque denominati - che operano nell’ambito di comuni, Province e città metropolitane e ciò per effetto del riferimento espresso della norma agli enti che svolgono le funzioni fondamentali di cui all’articolo 117 Cost., primo comma, lettera p), riferito ai soli enti locali, e alle funzioni amministrative spettanti ai sensi dell’articolo 118 Cost. ai comuni, alle province e alle città metropolitane.

Nella sostanza, dice la Corte, il riferimento alle Regioni è il frutto di un disguido linguistico, cioè di un errore vero e proprio il cui esito non è però la declaratoria di illegittimità costituzionale, come sarebbe parso scontato, in relazione all’inequivoca formulazione della norma. La Corte costituzionale, infatti, supplisce all’imprecisione redazionale del legislatore e individua il significato corretto da attribuire alla disposizione la quale non può essere riferita alle Regioni i cui enti strumentali sono esclusi dall’ambito di applicazione della norma, mediante una lettura del testo attentamente coordinata con il contesto giuridico di riferimento, rappresentato, nel caso di specie, dalle due norme della Costituzione espressamente citate dall’articolo 9, comma 1, del decreto-legge 95/2012,

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 26 – 27 settembre 2013 Stefania Fanizzi – Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste Valore delle regole di tecnica legislativa – Esempi pratici
-----------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

vale a dire l’articolo 117, comma primo, lettera p), e l’articolo 118 Cost., e riferite ai soli enti locali: Comuni, Province e Città metropolitane.

Anche in questo caso, è evidente la scarsa attenzione data alle regole di redazione normativa, compendiate nella direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri già citata del 10 settembre 2008, che chiaramente affermano la necessità di redigere l’ATN in modo da assicurare: *“la conformità alla Costituzione, prevenendo possibili censure di legittimità costituzionale e riducendo al minimo la possibilità di incertezza giuridica conseguente alla pendenza di giudizio di costituzionalità”*, l’inserimento della nuova normativa *“in modo coerente e sistematico nel quadro giuridico vigente”* e, in ultima analisi, per quanto di interesse delle autonomie, *“il rispetto delle competenze delle regioni e delle autonomie territoriali”*.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 26 – 27 settembre 2013 Stefania Fanizzi – Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste Valore delle regole di tecnica legislativa – Esempi pratici
-----------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Dir. Stato 10 settembre 2008 ⁽¹⁾.

Tempi e modalità di effettuazione dell’analisi tecnico-normativa (ATN). ⁽²⁾

⁽¹⁾ Pubblicata nella Gazz. Uff. 18 settembre 2008, n. 219.

⁽²⁾ Emanata dal Presidente del Consiglio dei Ministri.

IL PRESIDENTE
DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Vista la *legge 23 agosto 1988, n. 400*, recante la disciplina dell’attività di Governo e l’ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, e successive modificazioni; ⁽³⁾

Vista la *legge 28 novembre 2005, n. 246*, recante «Semplificazione e riassetto normativo per l’anno 2005», e successive modificazioni e, in particolare, l’*art. 14*;

Visto l’*art. 5, comma 2, della legge 8 marzo 1999, n. 50*, recante «Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi - legge di semplificazione 1998», e successive modificazioni;

Visto l’*art. 6 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303*, recante «Ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, a norma dell’*art. 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59*»;

Vista la *direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 marzo 2000*, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 118 del 23 maggio 2000, in materia di analisi tecnico-normativa e analisi dell’impatto e della regolamentazione;

Vista la *direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 21 settembre 2001*, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 249 del 25 ottobre 2001 sulla sperimentazione dell’analisi di impatto della regolamentazione sui cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni;


Visto l’*art. 11, comma 2, della legge 6 luglio 2002, n. 137*, recante «Delega per la riforma dell’organizzazione del Governo e della Presidenza del Consiglio dei Ministri, nonché di enti pubblici», e successive modificazioni;

Visto il *decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 23 luglio 2002*, recante «Ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei Ministri», ed in particolare l’*art. 17*;

Visto il *decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 4*, convertito, con modificazioni, dalla *legge 9 marzo 2006, n. 80*, recante «Misure urgenti in materia di organizzazione e funzionamento della pubblica amministrazione» e, in particolare, l’*art. 1*, che ha previsto l’istituzione del Comitato interministeriale di indirizzo e guida strategica per le politiche di semplificazione e la qualità della regolazione;

Visto il *decreto-legge 18 maggio 2006, n. 181*, convertito, con modificazioni, dalla *legge 17 luglio 2006, n. 233*, recante «Disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri», e successive modificazioni, e in particolare l’*art. 1, comma 22-bis*, che ha previsto l’istituzione dell’Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione;

Visto il *decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 12 settembre 2006*, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 255 del 2 novembre 2006, con il quale è stato costituito il

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 26 – 27 settembre 2013 Stefania Fanizzi – Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste Valore delle regole di tecnica legislativa – Esempi pratici</p>
-----------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Comitato interministeriale di indirizzo e guida strategica per le politiche di semplificazione e la qualità della regolazione;

Visti i successivi *decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri 12 settembre 2006 e 5 dicembre 2006*, pubblicati nella Gazzetta Ufficiale n. 23 del 29 gennaio 2007, con i quali è stata costituita l’Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione, denominata «Unità»;

Visto l’accordo fra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, le province, i comuni e le comunità montane in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione del 29 marzo 2007;

Visto il piano di azione per la semplificazione e la qualità della regolazione approvato dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 15 giugno 2007;

Vista la relazione al Parlamento sullo stato di attuazione dell’AIR, trasmessa dal Presidente del Consiglio dei Ministri al Parlamento il 13 luglio 2007, ai sensi dell’*art. 14, comma 10, della legge n. 246 del 2005*;

Vista la deliberazione del Comitato interministeriale di indirizzo e guida strategica per le politiche di semplificazione e la qualità della regolazione, adottata nella riunione del 29 novembre 2007;

Considerata l’opportunità di aggiornare, nell’ambito dell’attività del Governo, gli strumenti normativi volti alla verifica dell’incidenza della normativa in via di adozione sull’ordinamento giuridico vigente;

Considerata la necessità, in particolare, di ridefinire e rendere più efficace la disciplina relativa alla «Relazione tecnico-normativa» contenuta nella *direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 marzo 2000*, anche al fine di tenere conto delle modifiche costituzionali intervenute con la *legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*, e di dare maggiore rilievo, nell’attività normativa, ai profili comunitari e internazionali;


Emana

la seguente direttiva:

(3) Capoverso così corretto da [Comunicato 6 dicembre 2008](#), pubblicato nella G.U. 6 dicembre 2008, n. 286.

Testo della direttiva

1. La presente direttiva definisce tempi e modalità di effettuazione dell’analisi tecnico-normativa (ATN) sostituendo la precedente *direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 marzo 2000* relativa all’analisi tecnico-normativa e all’analisi dell’impatto della regolamentazione.
2. L’analisi tecnico-normativa (ATN) verifica l’incidenza della normativa proposta sull’ordinamento giuridico vigente, dà conto della sua conformità alla Costituzione, alla disciplina comunitaria e agli obblighi internazionali, nonché dei profili attinenti al rispetto delle competenze delle regioni e delle autonomie locali e ai precedenti interventi di delegificazione.
3. L’analisi è condotta anche alla luce della giurisprudenza rilevante esistente, sia nazionale che comunitaria, e tiene conto di eventuali giudizi pendenti sul medesimo o

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 26 – 27 settembre 2013 Stefania Fanizzi – Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste Valore delle regole di tecnica legislativa – Esempi pratici</p>
-----------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

analogo oggetto nonché dell'eventuale esistenza di procedure d'infrazione da parte della Commissione europea.

4. L'ATN, inoltre, dà conto anche di eventuali progetti di modifica della stessa materia già in corso di esame.

5. L'ATN illustra altresì la correttezza delle definizioni e dei riferimenti normativi contenuti nel testo della normativa proposta, nonché delle tecniche di modificazione e abrogazione delle disposizioni vigenti, riportando eventuali soluzioni alternative prese in considerazione ed escluse.

6. La relazione è accompagnata dall'indicazione del referente dell'amministrazione proponente cui è possibile segnalare l'opportunità di eventuali correzioni e/o integrazioni della relazione ATN prima della discussione del provvedimento.

7. L'ATN è contenuta in una relazione che accompagna gli schemi di atti normativi adottati dal Governo ed i regolamenti, ministeriali o interministeriali. Essa è trasmessa al Dipartimento affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri (DAGL) dalle amministrazioni proponenti, insieme con la relazione illustrativa, la relazione tecnico-finanziaria di cui all'*art. 11-ter della legge n. 468/1978* e successive modificazioni e integrazioni, e la relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) di cui all'*art. 14, commi 3 e 7 della legge n. 246/2005*, ai fini dell'iscrizione alla riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri.

8. Per i regolamenti di cui all'*art. 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400*, le relazioni sono trasmesse alla Presidenza del Consiglio dalle amministrazioni competenti all'atto della comunicazione.

9. La relazione contenente l'ATN è redatta secondo lo schema di cui alla *scheda A* allegata alla presente direttiva che sostituisce lo schema allegato alla *direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 marzo 2000*.

10. Conformemente alla griglia metodologica allegata, la relazione contenente l'ATN rappresenta, unitamente alle altre relazioni previste a corredo degli atti normativi, uno strumento idoneo a supportare la qualità della regolazione e ad assicurare la trasparenza nell'iter di proposta, modifica e approvazione dei provvedimenti normativi del Governo.

11. L'ATN è redatta in modo da assicurare:

- a) l'individuazione della effettiva necessità dell'intervento normativo, al fine di prevenire l'iter di eventuali atti normativi non necessari;
- b) la conformità alla Costituzione, prevenendo possibili censure di legittimità costituzionale e riducendo al minimo la possibilità di incertezza giuridica conseguente alla pendenza di giudizi di costituzionalità;
- c) che la normativa si inserisca in modo coerente e sistematico nel quadro giuridico vigente;
- d) il rispetto delle competenze delle regioni e delle autonomie territoriali;
- e) l'utilizzo diffuso, ove possibile, degli strumenti di semplificazione;
- f) il coordinamento con altre eventuali iniziative normative all'esame del Parlamento sul medesimo o analogo oggetto;
- g) la compatibilità dell'intervento con l'ordinamento comunitario, anche alla luce della giurisprudenza e di eventuali giudizi pendenti sul medesimo o analogo oggetto, e con gli obblighi internazionali;



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 26 – 27 settembre 2013

Stefania Fanizzi – Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée
d'Aoste

Valore delle regole di tecnica legislativa – Esempi pratici

h) il miglioramento della posizione italiana nell'ambito delle procedure d'infrazione azionabili da parte della Commissione Europea nonché dei giudizi di condanna della Corte europea dei Diritti dell'uomo;

i) la sistematica e uniforme applicazione delle regole di redazione normativa, anche con riferimento alla correttezza delle definizioni e dei riferimenti normativi e alla corretta applicazione delle tecniche di modificazione e abrogazione delle disposizioni vigenti;

l) l'incidenza positiva del provvedimento sul corretto funzionamento concorrenziale del mercato, sull'ampliamento delle libertà dei soggetti dell'ordinamento giuridico, sui processi di liberalizzazione e restituzione delle attività, anche economiche ed imprenditoriali, ai meccanismi della società aperta.

12. L'amministrazione proponente può predisporre una o più parti della relazione ATN con la collaborazione degli uffici legislativi delle amministrazioni competenti nelle materie che devono essere oggetto di approfondimento in base agli indicatori contenuti nella griglia metodologica. La cura congiunta di parti della relazione ATN, che ne contiene specifica menzione, ha luogo prima della discussione dell'atto normativo in sede di riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri.

13. Le amministrazioni possono richiedere il supporto tecnico del DAGL nella redazione dell'ATN in tutte le relative fasi.

14. Se il DAGL ritiene carente o insufficiente l'ATN, restituisce lo schema all'amministrazione proponente con le osservazioni e indicazioni operative cui attenersi nella redazione, integrazione o rettifica. In ogni caso, la carenza o l'insufficienza dell'ATN precludono l'iscrizione del provvedimento alla riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri e sono comunque rilevate e segnalate dal DAGL al Presidente del Consiglio dei Ministri, prima della discussione dello schema in Consiglio dei Ministri o, in caso di regolamento di cui all'*art. 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400*, prima della sua adozione.

15. In occasione della pubblicità data agli schemi degli atti normativi proposti, le amministrazioni assicurano adeguata pubblicità alla corrispondente ATN svolta.

16. Il DAGL effettua il monitoraggio sul recepimento e sullo stato di attuazione delle disposizioni della presente direttiva, anche con riferimento alla predisposizione della relazione annuale al Parlamento del Presidente del Consiglio in materia di AIR ai sensi dell'*art. 14, comma 10 della legge n. 246/2005*, e può trasmettere alle amministrazioni raccomandazioni e note esplicative volte a supportarne l'attuazione.

Allegato A

Griglia metodologica per la stesura della relazione tecnico-normativa

[] Amministrazione proponente:


.....

[] Titolo:

.....

[] Indicazione del referente dell'amministrazione proponente (nome, qualifica, recapiti):

.....

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 26 – 27 settembre 2013 Stefania Fanizzi – Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste Valore delle regole di tecnica legislativa – Esempi pratici</p>
-----------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

PARTE I. ASPETTI TECNICO-NORMATIVI DI DIRITTO INTERNO


- 1) Obiettivi e necessità dell’intervento normativo. Coerenza con il programma di governo.
- 2) Analisi del quadro normativo nazionale.
- 3) Incidenza delle norme proposte sulle leggi e i regolamenti vigenti.
- 4) Analisi della compatibilità dell’intervento con i principi costituzionali.
- 5) Analisi delle compatibilità dell’intervento con le competenze e le funzioni delle regioni ordinarie e a statuto speciale nonché degli enti locali.
- 6) Verifica della compatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza sanciti dall’*articolo 118, primo comma, della Costituzione*.
- 7) Verifica dell’assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione e degli strumenti di semplificazione normativa.
- 8) Verifica dell’esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all’esame del Parlamento e relativo stato dell’iter.
- 9) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo oggetto.

PARTE II. CONTESTO NORMATIVO COMUNITARIO E INTERNAZIONALE

- 10) Analisi della compatibilità dell’intervento con l’ordinamento comunitario.
- 11) Verifica dell’esistenza di procedure di infrazione da parte della Commissione Europea sul medesimo o analogo oggetto.
- 12) Analisi della compatibilità dell’intervento con gli obblighi internazionali.
- 13) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte di Giustizia delle Comunità europee sul medesimo o analogo oggetto.
- 14) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte Europea dei Diritti dell’uomo sul medesimo o analogo oggetto.
- 15) Eventuali indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto da parte di altri Stati membri dell’Unione Europea.


PARTE III. ELEMENTI DI QUALITA’ SISTEMATICA E REDAZIONALE DEL TESTO

- 1) Individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso.
- 2) Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni ed integrazioni subite dai medesimi.
- 3) Ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni ed integrazioni a disposizioni vigenti.
- 4) Individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell’atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo.
- 5) Individuazione di disposizioni dell’atto normativo aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente.
- 6) Verifica della presenza di deleghe aperte sul medesimo oggetto, anche a carattere integrativo o correttivo.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 26 – 27 settembre 2013 Stefania Fanizzi – Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste Valore delle regole di tecnica legislativa – Esempi pratici
-----------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

7) Indicazione degli eventuali atti successivi attuativi; verifica della congruenza dei termini previsti per la loro adozione.

8) Verifica della piena utilizzazione e dell’aggiornamento di dati e di riferimenti statistici attinenti alla materia oggetto del provvedimento, ovvero indicazione della necessità di commissionare all’Istituto nazionale di statistica apposite elaborazioni statistiche con correlata indicazione nella relazione economico-finanziaria della sostenibilità dei relativi costi.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 26 – 27 settembre 2013 Stefania Fanizzi – Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste Valore delle regole di tecnica legislativa – Esempi pratici
-----------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

D.L. 21 giugno 2013, n. 69 [\(1\)](#) [\(2\)](#).

Disposizioni urgenti per il rilancio dell’economia.

[\(1\)](#) Pubblicato nella Gazz. Uff. 21 giugno 2013, n. 144, S.O.

[\(2\)](#) Convertito, in legge, con modificazioni, dall’ *art. 1, comma 1, L. 9 agosto 2013, n. 98*.

Titolo II SEMPLIFICAZIONI


Capo I

Misure per la semplificazione amministrativa

Art. 28 *Indennizzo da ritardo nella conclusione del procedimento*

In vigore dal 21 agosto 2013

1. La pubblica amministrazione procedente o, in caso di procedimenti in cui intervengono più amministrazioni, quella responsabile del ritardo e i soggetti di cui all’*art. 1, comma 1-ter, della legge 7 agosto 1990, n. 241*, in caso di inosservanza del termine di conclusione del procedimento amministrativo iniziato ad istanza di parte, per il quale sussiste l’obbligo di pronunziarsi, con esclusione delle ipotesi di silenzio qualificato e dei concorsi pubblici, corrispondono all’interessato, a titolo di indennizzo per il mero ritardo, una somma pari a 30 euro per ogni giorno di ritardo con decorrenza dalla data di scadenza del termine del procedimento, comunque complessivamente non superiore a 2.000 euro. [\(77\)](#)
2. Al fine di ottenere l’indennizzo, l’istante è tenuto ad azionare il potere sostitutivo previsto dall’*art. 2, comma 9-bis, della legge n. 241 del 1990* nel termine perentorio di venti giorni dalla scadenza del termine di conclusione del procedimento. Nel caso di procedimenti in cui intervengono più amministrazioni, l’interessato presenta istanza all’amministrazione procedente, che la trasmette tempestivamente al titolare del potere sostitutivo dell’amministrazione responsabile del ritardo. I soggetti di cui all’articolo 1, comma 1-ter, della medesima legge individuano a tal fine il responsabile del potere sostitutivo. [\(77\)](#)
3. Nel caso in cui anche il titolare del potere sostitutivo non emani il provvedimento nel termine di cui all’articolo 2, comma 9-ter, della [legge 7 agosto 1990, n. 241](#), o non liquidi l’indennizzo maturato fino alla data della medesima liquidazione, l’istante può proporre ricorso ai sensi dell’*articolo 117 del codice del processo amministrativo* di cui all’*Allegato 1 al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104*, e successive modificazioni, oppure, ricorrendone i presupposti, dell’*articolo 118* dello stesso codice. [\(77\)](#)
4. Nel giudizio di cui all’*articolo 117* del codice di cui all’*Allegato 1 al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104*, e successive modificazioni, può proporsi, congiuntamente al ricorso avverso il silenzio, domanda per ottenere l’indennizzo. In tal caso, anche tale domanda è trattata con rito camerale e decisa con sentenza in forma semplificata. [\(77\)](#)
5. Nei ricorsi di cui al comma 3, nonché nei giudizi di opposizione e in quelli di appello conseguenti, il contributo unificato è ridotto alla metà e confluisce nel capitolo di cui all’*articolo 37, comma 10, secondo periodo, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98*, convertito, con modificazioni, dalla [legge 15 luglio 2011, n. 111](#), e successive modificazioni. [\(77\)](#)

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 26 – 27 settembre 2013 Stefania Fanizzi – Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste Valore delle regole di tecnica legislativa – Esempi pratici
-----------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

6. Se il ricorso è dichiarato inammissibile o è respinto in relazione all’inammissibilità o alla manifesta infondatezza dell’istanza che ha dato avvio al procedimento, il giudice, con pronuncia immediatamente esecutiva, condanna il ricorrente a pagare in favore del resistente una somma da due volte a quattro volte il contributo unificato.

7. La pronuncia di condanna a carico dell’amministrazione è comunicata, a cura della Segreteria del giudice che l’ha pronunciata, alla Corte dei conti al fine del controllo di gestione sulla pubblica amministrazione, al Procuratore regionale della Corte dei Conti per le valutazioni di competenza, nonché al titolare dell’azione disciplinare verso i dipendenti pubblici interessati dal procedimento amministrativo.

8. Nella comunicazione di avvio del procedimento e nelle informazioni sul procedimento pubblicate ai sensi dell’*articolo 35 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33*, è fatta menzione del diritto all’indennizzo, nonché delle modalità e dei termini per conseguirlo, e sono altresì indicati il soggetto cui è attribuito il potere sostitutivo e i termini a questo assegnati per la conclusione del procedimento. ⁽⁷⁷⁾

9. All’*articolo 2-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241*, e successive modificazioni, dopo il comma 1 è inserito il seguente:

«1-bis. Fatto salvo quanto previsto dal comma 1 e ad esclusione delle ipotesi di silenzio qualificato e dei concorsi pubblici, in caso di inosservanza del termine di conclusione del procedimento ad istanza di parte, per il quale sussiste l’obbligo di pronunciarsi, l’istante ha diritto di ottenere un indennizzo per il mero ritardo alle condizioni e con le modalità stabilite dalla legge o, sulla base della legge, da un regolamento emanato ai sensi dell’*articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400*. In tal caso le somme corrisposte o da corrispondere a titolo di indennizzo sono detratte dal risarcimento.». ⁽⁷⁷⁾


10. Le disposizioni del presente articolo si applicano, in via sperimentale e dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, ai procedimenti amministrativi relativi all’avvio e all’esercizio dell’attività di impresa iniziati successivamente alla medesima data di entrata in vigore. ⁽⁷⁷⁾

11. Gli oneri derivanti dall’applicazione del presente articolo restano a carico degli stanziamenti ordinari di bilancio di ciascuna amministrazione interessata.

12. Decorsi diciotto mesi dall’entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto e sulla base del monitoraggio relativo alla sua applicazione, con regolamento emanato ai sensi dell’*articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400*, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze, sentita la Conferenza unificata, di cui all’*articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281*, e successive modificazioni, sono stabiliti la conferma, la rimodulazione, anche con riguardo ai procedimenti amministrativi esclusi, o la cessazione delle disposizioni del presente articolo, nonché eventualmente il termine a decorrere dal quale le disposizioni ivi contenute sono applicate, anche gradualmente, ai procedimenti amministrativi diversi da quelli individuati al comma 10 del presente articolo. ⁽⁷⁷⁾

⁽⁷⁷⁾ Comma così modificato dalla *legge di conversione 9 agosto 2013, n. 98*.

Art. 31 Semplificazioni in materia di DURC

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 26 – 27 settembre 2013 Stefania Fanizzi – Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste Valore delle regole di tecnica legislativa – Esempi pratici
-----------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

In vigore dal 21 agosto 2013

1. All’*articolo 13-bis, comma 5, del decreto-legge 7 maggio 2012, n. 52*, convertito, con modificazioni, dalla *legge 6 luglio 2012, n. 94*, le parole: «di cui all’*articolo 1, comma 1175, della legge 27 dicembre 2006, n. 296*,» sono soppresse.

1-bis. In caso di lavori privati di manutenzione in edilizia realizzati senza ricorso a imprese direttamente in economia dal proprietario dell’immobile, non sussiste l’obbligo della richiesta del documento unico di regolarità contributiva (DURC) agli istituti o agli enti abilitati al rilascio. [\(87\)](#)

2. Al codice di cui al *decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163*, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all’*articolo 38, comma 3*, le parole da: «resta fermo» fino a: «successive modificazioni e integrazioni» sono sostituite dalle seguenti: «resta fermo per le stazioni appaltanti e per gli enti aggiudicatori l’obbligo di acquisire d’ufficio il documento unico di regolarità contributiva»;

b) all’*articolo 118, comma 6*, il terzo periodo è sostituito dal seguente: «Ai fini del pagamento delle prestazioni rese nell’ambito dell’appalto o del subappalto, la stazione appaltante acquisisce d’ufficio il documento unico di regolarità contributiva in corso di validità relativo all’affidatario e a tutti i subappaltatori.».

3. Nei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, nelle ipotesi previste dai commi 4 e 5 del presente articolo, in caso di ottenimento da parte dei soggetti di cui all’*articolo 3, comma 1, lettera b), del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207*, del documento unico di regolarità contributiva (DURC) che segnali un’inadempienza contributiva relativa a uno o più soggetti impiegati nell’esecuzione del contratto, i medesimi soggetti di cui all’*articolo 3, comma 1, lettera b), del decreto del Presidente della Repubblica n. 207 del 2010* trattengono dal certificato di pagamento l’importo corrispondente all’inadempienza. Il pagamento di quanto dovuto per le inadempienze accertate mediante il DURC è disposto dai soggetti di cui all’*articolo 3, comma 1, lettera b), del decreto del Presidente della Repubblica n. 207 del 2010* direttamente agli enti previdenziali e assicurativi, compresa, nei lavori, la cassa edile.

4. Nei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, i soggetti di cui all’*articolo 3, comma 1, lettera b), del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207*, acquisiscono d’ufficio, attraverso strumenti informatici, il documento unico di regolarità contributiva (DURC) in corso di validità:


a) per la verifica della dichiarazione sostitutiva relativa al requisito di cui all’*articolo 38, comma 1, lettera i), del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163*;

b) per l’aggiudicazione del contratto ai sensi dell’*articolo 11, comma 8, del decreto legislativo n. 163 del 2006*;

c) per la stipula del contratto;

d) per il pagamento degli stati di avanzamento dei lavori o delle prestazioni relative a servizi e forniture; [\(88\)](#)

e) per il certificato di collaudo, il certificato di regolare esecuzione, il certificato di verifica di conformità, l’attestazione di regolare esecuzione, e il pagamento del saldo finale.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 26 – 27 settembre 2013 Stefania Fanizzi – Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste Valore delle regole di tecnica legislativa – Esempi pratici
-----------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

5. Il documento unico di regolarità contributiva (DURC) rilasciato per i contratti pubblici di lavori, servizi e forniture ha validità di centoventi giorni dalla data del rilascio. I soggetti di cui all'*articolo 3, comma 1, lettera b), del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207*, utilizzano il DURC in corso di validità, acquisito per l'ipotesi di cui al comma 4, lettera a), del presente articolo, anche per le ipotesi di cui alle lettere b) e c) del medesimo comma nonché per contratti pubblici di lavori, servizi e forniture diversi da quelli per i quali è stato espressamente acquisito. Dopo la stipula del contratto, i soggetti di cui all'*articolo 3, comma 1, lettera b), del decreto del Presidente della Repubblica n. 207 del 2010* acquisiscono il DURC ogni centoventi giorni e lo utilizzano per le finalità di cui al comma 4, lettere d) ed e), del presente articolo, fatta eccezione per il pagamento del saldo finale per il quale è in ogni caso necessaria l'acquisizione di un nuovo DURC. ⁽⁸⁹⁾

6. Nei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, i soggetti di cui all'*articolo 3, comma 1, lettera b), del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207*, acquisiscono d'ufficio il documento unico di regolarità contributiva (DURC) in corso di validità relativo ai subappaltatori ai fini del rilascio dell'autorizzazione di cui all'*articolo 118, comma 8, del codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163*, nonché nei casi previsti al comma 4, lettere d) ed e), del presente articolo.


7. Nei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, ai fini della verifica amministrativo-contabile, i titoli di pagamento devono essere corredati dal documento unico di regolarità contributiva (DURC) anche in formato elettronico.

8. Ai fini della verifica per il rilascio del documento unico di regolarità contributiva (DURC), in caso di mancanza dei requisiti per il rilascio di tale documento gli Enti preposti al rilascio, prima dell'emissione del DURC o dell'annullamento del documento già rilasciato, invitano l'interessato, mediante posta elettronica certificata o con lo stesso mezzo per il tramite del consulente del lavoro ovvero degli altri soggetti di cui all'*articolo 1 della legge 11 gennaio 1979, n. 12*, a regolarizzare la propria posizione entro un termine non superiore a quindici giorni, indicando analiticamente le cause della irregolarità. ⁽⁸⁹⁾

8-bis. Alle erogazioni di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari e vantaggi economici di qualunque genere, compresi quelli di cui all'*articolo 1, comma 553, della legge 23 dicembre 2005, n. 266*, da parte di amministrazioni pubbliche per le quali è prevista l'acquisizione del documento unico di regolarità contributiva (DURC), si applica, in quanto compatibile, il comma 3 del presente articolo. ⁽⁹⁰⁾

8-ter. Ai fini della fruizione dei benefici normativi e contributivi in materia di lavoro e legislazione sociale e per finanziamenti e sovvenzioni previsti dalla normativa dell'Unione europea, statale e regionale, il documento unico di regolarità contributiva (DURC) ha validità di centoventi giorni dalla data del rilascio. ⁽⁹⁰⁾

8-quater. Ai fini dell'ammissione delle imprese di tutti i settori ad agevolazioni oggetto di cofinanziamento europeo finalizzate alla realizzazione di investimenti produttivi, le pubbliche amministrazioni procedenti anche per il tramite di eventuali gestori pubblici o privati dell'intervento interessato sono tenute a verificare, in sede di concessione delle agevolazioni, la regolarità contributiva del beneficiario, acquisendo d'ufficio il documento unico di regolarità contributiva (DURC). ⁽⁹⁰⁾

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 26 – 27 settembre 2013 Stefania Fanizzi – Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste Valore delle regole di tecnica legislativa – Esempi pratici</p>
-----------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

8-quinquies. La concessione delle agevolazioni di cui al comma 8-quater è disposta in presenza di un documento unico di regolarità contributiva (DURC) rilasciato in data non anteriore a centoventi giorni. ⁽⁹⁰⁾

8-sexies. Fino al 31 dicembre 2014 la disposizione di cui al comma 5, primo periodo, si applica anche ai lavori edili per i soggetti privati. ⁽⁹⁰⁾

8-septies. L’esercizio dell’attività d’impresa di spedizione non è soggetto a licenza di pubblica sicurezza e ai relativi controlli. ⁽⁹⁰⁾

[\(87\)](#) Comma inserito dalla *legge di conversione 9 agosto 2013, n. 98*.

[\(88\)](#) Lettera così modificata dalla *legge di conversione 9 agosto 2013, n. 98*.

[\(89\)](#) Comma così modificato dalla *legge di conversione 9 agosto 2013, n. 98*.

[\(90\)](#) Comma aggiunto dalla *legge di conversione 9 agosto 2013, n. 98*.

Art. 41 Disposizioni in materia ambientale

In vigore dal 21 agosto 2013

1. *L’articolo 243 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni, è sostituito dal seguente:*


«Art. 243. - (Gestione delle acque sotterranee emunte) - 1. Al fine di impedire e arrestare l’inquinamento delle acque sotterranee nei siti contaminati, oltre ad adottare le necessarie misure di messa in sicurezza e di prevenzione dell’inquinamento delle acque, anche tramite conterminazione idraulica con emungimento e trattamento, devono essere individuate e adottate le migliori tecniche disponibili per eliminare, anche mediante trattamento secondo quanto previsto dall’articolo 242, o isolare le fonti di contaminazione dirette e indirette; in caso di emungimento e trattamento delle acque sotterranee deve essere valutata la possibilità tecnica di utilizzazione delle acque emunte nei cicli produttivi in esercizio nel sito, in conformità alle finalità generali e agli obiettivi di conservazione e risparmio delle risorse idriche stabiliti nella parte terza.

2. Il ricorso al barrieramento fisico è consentito solo nel caso in cui non sia possibile conseguire altrimenti gli obiettivi di cui al comma 1 secondo le modalità dallo stesso previste.

3. Ove non si proceda ai sensi dei commi 1 e 2, l’immissione di acque emunte in corpi idrici superficiali o in fognatura deve avvenire previo trattamento depurativo da effettuare presso un apposito impianto di trattamento delle acque di falda o presso gli impianti di trattamento delle acque reflue industriali esistenti e in esercizio in loco, che risultino tecnicamente idonei.

4. Le acque emunte convogliate tramite un sistema stabile di collettamento che collega senza soluzione di continuità il punto di prelievo di tali acque con il punto di immissione delle stesse, previo trattamento di depurazione, in corpo ricettore, sono assimilate alle acque reflue industriali che provengono da uno scarico e come tali soggette al regime di cui alla parte terza.

5. In deroga a quanto previsto dal comma 1 dell’articolo 104, ai soli fini della bonifica, è ammessa la reimmissione, previo trattamento, delle acque sotterranee nello stesso acquifero da cui sono emunte. A tal fine il progetto di cui all’articolo 242 deve indicare la

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 26 – 27 settembre 2013 Stefania Fanizzi – Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste Valore delle regole di tecnica legislativa – Esempi pratici
-----------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

tipologia di trattamento, le caratteristiche qualitative e quantitative delle acque reimmesse, le modalità di reimmissione e le misure di controllo e monitoraggio della porzione di acquifero interessata; le acque emunte possono essere reimmesse anche mediante reiterati cicli di emungimento, trattamento e reimmissione, e non devono contenere altre acque di scarico né altre sostanze ad eccezione di sostanze necessarie per la bonifica espressamente autorizzate, con particolare riferimento alle quantità utilizzabili e alle modalità d’impiego.

6. Il trattamento delle acque emunte deve garantire un’effettiva riduzione della massa delle sostanze inquinanti scaricate in corpo ricettore, al fine di evitare il mero trasferimento della contaminazione presente nelle acque sotterranee ai corpi idrici superficiali.». [\(110\)](#)

2. All’articolo 184-bis del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni, dopo il comma 2, è aggiunto il seguente:

«2-bis. Il decreto del Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 10 agosto 2012, n. 161, adottato in attuazione delle previsioni di cui all’articolo 49 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, si applica solo alle terre e rocce da scavo che provengono da attività o opere soggette a valutazione d’impatto ambientale o ad autorizzazione integrata ambientale. Il decreto di cui al periodo precedente non si applica comunque alle ipotesi disciplinate dall’articolo 109 del presente decreto.». [\(110\)](#)


3. All’articolo 3 del decreto-legge 25 gennaio 2012, n. 2, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 28, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1 sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «, costituite da una miscela eterogenea di materiale di origine antropica, quali residui e scarti di produzione e di consumo, e di terreno, che compone un orizzonte stratigrafico specifico rispetto alle caratteristiche geologiche e stratigrafiche naturali del terreno in un determinato sito, e utilizzate per la realizzazione di riempimenti, di rilevati e di reinterri.»; [\(111\)](#)

b) i commi 2 e 3 sono sostituiti dai seguenti:

«2. Fatti salvi gli accordi di programma per la bonifica sottoscritti prima della data di entrata in vigore della presente disposizione che rispettano le norme in materia di bonifica vigenti al tempo della sottoscrizione, ai fini dell’applicazione dell’articolo 185, comma 1, lettere b) e c), del decreto legislativo n. 152 del 2006, le matrici materiali di riporto devono essere sottoposte a test di cessione effettuato sui materiali granulari ai sensi dell’articolo 9 del decreto del Ministro dell’ambiente 5 febbraio 1998, pubblicato nel supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale 16 aprile 1998, n. 88, ai fini delle metodiche da utilizzare per escludere rischi di contaminazione delle acque sotterranee e, ove conformi ai limiti del test di cessione, devono rispettare quanto previsto dalla legislazione vigente in materia di bonifica dei siti contaminati.

3. Le matrici materiali di riporto che non siano risultate conformi ai limiti del test di cessione sono fonti di contaminazione e come tali devono essere rimosse o devono essere rese conformi ai limiti del test di cessione tramite operazioni di trattamento che rimuovano i contaminanti o devono essere sottoposte a messa in sicurezza permanente

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 26 – 27 settembre 2013 Stefania Fanizzi – Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste Valore delle regole di tecnica legislativa – Esempi pratici</p>
-----------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

utilizzando le migliori tecniche disponibili e a costi sostenibili che consentano di utilizzare l’area secondo la destinazione urbanistica senza rischi per la salute.

3-bis. Gli oneri derivanti dai commi 2 e 3 sono posti integralmente a carico dei soggetti richiedenti le verifiche ivi previste.». ⁽¹¹¹⁾

3-bis. Fermo restando quanto previsto dall’*articolo 49 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1*, convertito, con modificazioni, dalla *legge 24 marzo 2012, n. 27*, i materiali di scavo provenienti dalle miniere dismesse, o comunque esaurite, collocate all’interno dei siti di interesse nazionale, possono essere utilizzati nell’ambito delle medesime aree minerarie per la realizzazione di reinterri, riempimenti, rimodellazioni, rilevati, miglioramenti fondiari o viari oppure altre forme di ripristini e miglioramenti ambientali, a condizione che la caratterizzazione di tali materiali, tenuto conto del valore di fondo naturale, abbia accertato concentrazioni degli inquinanti che si collocano al di sotto dei valori di cui all’allegato 5 alla parte quarta del *decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152*, in funzione della destinazione d’uso e qualora risultino conformi ai limiti del test di cessione da compiere con il metodo e in base ai parametri di cui al decreto del Ministro dell’ambiente 5 febbraio 1998, pubblicato nel supplemento ordinario n. 72 alla Gazzetta Ufficiale n. 88 del 16 aprile 1998, e successive modificazioni. ⁽¹¹²⁾


3-ter. Le aree sulle quali insistono i materiali di cui al comma 3-bis, ricorrendo le medesime condizioni ivi previste per i suoli e per le acque sotterranee, sono restituite agli usi legittimi. Ai fini di tale restituzione, il soggetto interessato comunica al Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare i risultati della caratterizzazione, validati dall’Agenzia regionale per la protezione dell’ambiente (ARPA) competente per territorio, che si avvale anche delle banche dati di enti o istituti pubblici. ⁽¹¹²⁾

4. All’*articolo 3, comma 1, lettera e.5), del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380*, dopo le parole «esigenze meramente temporanee», sono aggiunte le seguenti «ancorché siano installati, con temporaneo ancoraggio al suolo, all’interno di strutture ricettive all’aperto, in conformità alla normativa regionale di settore, per la sosta ed il soggiorno di turisti.». ⁽¹¹⁰⁾

5. All’*articolo 1, comma 359, primo periodo, della legge 24 dicembre 2012, n. 228*, dopo le parole «1, comma 2,» sono aggiunte le seguenti «ed agli articoli 2,», e sono aggiunte, in fine, le seguenti parole «, se attribuiti, in tutto o in parte, con il decreto di nomina di cui al comma 358».

6. In relazione alla procedura di infrazione comunitaria n. 2007/2195, al fine di consentire la semplificazione e l’accelerazione nell’attuazione degli interventi di adeguamento del sistema dei rifiuti nella Regione Campania e di accelerare l’attuazione delle azioni in corso per il superamento delle criticità della gestione del sistema stesso, il Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare nomina con propri decreti uno o più commissari ad acta per provvedere, in via sostitutiva degli Enti competenti in via ordinaria, alla realizzazione e all’avvio della gestione degli impianti nella Regione, già previsti e non ancora realizzati, e per le altre iniziative strettamente strumentali e necessarie. I decreti, adottati sentiti gli Enti interessati, specificano i compiti e la durata della nomina, per un periodo di sei mesi, salvo proroga o revoca. ⁽¹¹⁰⁾

6-bis. I commissari ad acta di cui al comma 6 possono avvalersi dei poteri previsti per i commissari regionali dai commi 2 e 2-bis dell’*articolo 1 del decreto-legge 26 novembre*

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 26 – 27 settembre 2013 Stefania Fanizzi – Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste Valore delle regole di tecnica legislativa – Esempi pratici
-----------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------


[2010, n. 196](#), convertito, con modificazioni, dalla [legge 24 gennaio 2011, n. 1](#), e successive modificazioni. ⁽¹¹²⁾

6-ter. I commissari ad acta di cui al comma 6 possono promuovere la conclusione di accordi di programma ai sensi dell’articolo 34 del testo unico di cui al [decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267](#), e accordi tra i soggetti istituzionali interessati, ai sensi dell’[articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241](#), al fine di assicurare l’efficace coordinamento e l’accelerazione delle procedure amministrative concernenti l’attuazione degli interventi; l’acquisizione al patrimonio pubblico e la disciplina del regime giuridico delle aree di localizzazione degli impianti e degli impianti medesimi; la realizzazione delle opere complementari e accessorie per il collegamento dei siti d’impianto alle reti viarie e delle infrastrutture a rete; il riconoscimento delle misure premiali e di compensazione ambientale in favore degli enti locali nel cui territorio ricadono gli impianti; le forme associative tra gli enti locali per garantire l’utilizzo convenzionale o obbligatorio degli impianti, nell’ambito del ciclo di gestione dei rifiuti nel bacino territoriale interessato, quale modello giuridico con l’efficacia prevista dal comma 7 dell’[articolo 200 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152](#). ⁽¹¹²⁾

6-quater. Nelle more del completamento degli impianti di cui al comma 6 e comunque per un periodo non superiore a due anni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, in considerazione delle perduranti imperative esigenze di protezione sanitaria e ambientale nella regione Campania, è vietata l’importazione nella regione di rifiuti speciali, pericolosi e no, e di rifiuti urbani pericolosi destinati allo smaltimento. ⁽¹¹²⁾

6-quinquies. Essendo cessata il 31 dicembre 2012 la struttura commissariale del Commissario di Governo per l’emergenza bonifiche e tutela delle acque nella regione Campania, ai sensi dell’[ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri 19 febbraio 2010, n. 3849](#), pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 54 del 6 marzo 2010, in ragione delle competenze residue al 31 dicembre 2012, non precedentemente trasferite agli enti ordinariamente competenti, consistenti prevalentemente nel contenzioso di natura legale derivante dalle precedenti gestioni, è assegnato al Commissario delegato di cui all’articolo 11 dell’[ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri 4 agosto 2010, n. 3891](#), pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 195 del 21 agosto 2010, prorogato con l’[articolo 2 del decreto-legge 14 gennaio 2013, n. 1](#), convertito, con modificazioni, dalla [legge 1° febbraio 2013, n. 11](#), in considerazione della precedente attività di liquidazione svolta, il compito di definire entro il termine del 31 dicembre 2013 il valore economico del predetto contenzioso e gli enti legittimati al subentro, e comunque di garantire la continuità dell’attività amministrativa in corso. Alle attività di cui al precedente periodo si procede con l’ausilio, oltre che dell’Avvocatura dello Stato, anche dell’Avvocatura della regione Campania. Per le eventuali esigenze di natura economica derivanti da procedimenti esecutivi nel periodo fino al 31 dicembre 2013, il Commissario di cui al presente comma è autorizzato, nel limite massimo di 3 milioni di euro, ad utilizzare le somme giacenti sulla contabilità speciale di competenza. ⁽¹¹²⁾

7. Gli oneri derivanti dall’attuazione del comma 6 sono posti a carico degli enti e dei soggetti inadempienti secondo le modalità da stabilirsi con i decreti del Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare previsti dal medesimo comma.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 26 – 27 settembre 2013 Stefania Fanizzi – Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste Valore delle regole di tecnica legislativa – Esempi pratici
-----------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

7-bis. All’articolo 1, comma 3-bis, del [decreto legislativo 11 febbraio 2010, n. 22](#), è aggiunto, in fine, il seguente periodo: "Gli impianti geotermici pilota sono di competenza statale".⁽¹¹³⁾

7-ter. Al [decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152](#), e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) dopo il punto 7-ter dell’allegato II alla parte II, è inserito il seguente:

«7-quater) Impianti geotermici pilota di cui all’articolo 1, comma 3-bis, del [decreto legislativo 11 febbraio 2010, n. 22](#), e successive modificazioni»;

b) alla lettera v) dell’allegato III alla parte II sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «, con esclusione degli impianti geotermici pilota di cui all’articolo 1, comma 3-bis, del [decreto legislativo 11 febbraio 2010, n. 22](#), e successive modificazioni»;

c) alla lettera b) del punto 2 dell’allegato IV alla parte II, dopo le parole: «le risorse geotermiche» sono inserite le seguenti: «con esclusione degli impianti geotermici pilota di cui all’articolo 1, comma 3-bis, del [decreto legislativo 11 febbraio 2010, n. 22](#), e successive modificazioni». ⁽¹¹³⁾

7-quater. La lettera e-bis) del comma 1 dell’articolo 4 del [decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 334](#), è sostituita dalla seguente:

«e-bis) l’esplorazione e lo sfruttamento offshore di minerali, compresi gli idrocarburi nonché quelli previsti dall’articolo 1, comma 3-bis, del [decreto legislativo 11 febbraio 2010, n. 22](#), e successive modificazioni». ⁽¹¹³⁾

⁽¹¹⁰⁾ Comma così modificato dalla *legge di conversione 9 agosto 2013, n. 98*.

⁽¹¹¹⁾ Lettera così modificata dalla *legge di conversione 9 agosto 2013, n. 98*.

⁽¹¹²⁾ Comma inserito dalla *legge di conversione 9 agosto 2013, n. 98*.


⁽¹¹³⁾ Comma aggiunto dalla *legge di conversione 9 agosto 2013, n. 98*.

Art. 54 *Fabbisogni standard: disponibilità dei questionari di cui all’articolo 5, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 26 novembre 2010, n. 216*

In vigore dal 21 agosto 2013


1. I questionari di cui all’articolo 5, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 26 novembre 2010, n. 216, sono resi disponibili sul sito internet della Soluzioni per il Sistema Economico - SOSE S.p.a.; con provvedimento del Ministero dell’economia e delle finanze da pubblicare nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana è data notizia della data in cui i questionari sono disponibili. Dalla data di pubblicazione del suddetto provvedimento decorre il termine di sessanta giorni previsto dalla medesima lettera c).

1-bis. Al fine di garantire in modo efficiente lo svolgimento del servizio di tesoreria nei confronti degli enti locali, l’articolo 208 del testo unico di cui al *decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267*, e successive modificazioni, si interpreta nel senso che il tesoriere, senza distinzione tra i soggetti di cui alle lettere a), b) e c) del comma 1 del predetto articolo 208, che rivesta la qualifica di società per azioni, può delegare, anche per i servizi di tesoreria già affidati, la gestione di singole fasi o processi del servizio ad una società per azioni che sia controllata dal tesoriere ai sensi dell’articolo 2359, primo comma, numeri 1) e 2), del codice civile. Il tesoriere che deleghi la gestione di singole fasi o processi del

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 26 – 27 settembre 2013 Stefania Fanizzi – Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste Valore delle regole di tecnica legislativa – Esempi pratici
-----------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

servizio di tesoreria garantisce che il servizio sia in ogni caso erogato all’ente locale nelle modalità previste dalla convenzione, e mantiene la responsabilità per gli atti posti in essere dalla società delegata. In nessun caso la delega della gestione di singole fasi o processi del servizio può generare alcun aggravio di costi per l’ente. [\(153\)](#)

[\(153\)](#) Comma aggiunto dalla *legge di conversione 9 agosto 2013, n. 98*.

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 26 – 27 settembre 2013 Stefania Fanizzi – Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste Valore delle regole di tecnica legislativa – Esempi pratici</p>
-----------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

L. 7-8-1990 n. 241

Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi.

Pubblicata nella Gazz. Uff. 18 agosto 1990, n. 192.

2-bis. *Conseguenze per il ritardo dell’amministrazione nella conclusione del procedimento* ⁽¹⁹⁾.

1. Le pubbliche amministrazioni e i soggetti di cui all’articolo 1, comma 1-ter, sono tenuti al risarcimento del danno ingiusto cagionato in conseguenza dell’inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento.


1-bis. Fatto salvo quanto previsto dal comma 1 e ad esclusione delle ipotesi di silenzio qualificato e dei concorsi pubblici, in caso di inosservanza del termine di conclusione del procedimento ad istanza di parte, per il quale sussiste l'obbligo di pronunziarsi, l'istante ha diritto di ottenere un indennizzo per il mero ritardo alle condizioni e con le modalità stabilite dalla legge o, sulla base della legge, da un regolamento emanato ai sensi dell'*articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400*. In tal caso le somme corrisposte o da corrispondere a titolo di indennizzo sono detratte dal risarcimento ⁽²⁰⁾.

2. [Le controversie relative all’applicazione del presente articolo sono attribuite alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. Il diritto al risarcimento del danno si prescrive in cinque anni] ⁽²¹⁾.

(19) Articolo aggiunto dalla lettera c) del comma 1 dell’art. 7, L. 18 giugno 2009, n. 69.

(20) Comma aggiunto dall’art. 28, comma 9, D.L. 21 giugno 2013, n. 69, come modificato dalla *legge di conversione 9 agosto 2013, n. 98*.

(21) Comma abrogato dal n. 14) del comma 1 dell’art. 4 dell’*allegato 4 al D.Lgs. 2 luglio 2010, n. 104*, a decorrere dal 16 settembre 2010, ai sensi di quanto disposto dall’art. 2 dello stesso provvedimento.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 26 – 27 settembre 2013 Stefania Fanizzi – Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste Valore delle regole di tecnica legislativa – Esempi pratici
-----------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

D.L. 6-7-2012 n. 95

Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario. Pubblicato nella Gazz. Uff. 6 luglio 2012, n. 156, S.O.

Art. 9 Razionalizzazione amministrativa, divieto di istituzione e soppressione di enti, agenzie e organismi

In vigore dal 15 agosto 2012

1. Al fine di assicurare il coordinamento e il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, il contenimento della spesa e il migliore svolgimento delle funzioni amministrative, le regioni, le province e i comuni sopprimono o accorpano o, in ogni caso, assicurano la riduzione dei relativi oneri finanziari in misura non inferiore al 20 per cento, enti, agenzie e organismi comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica che, alla data di entrata in vigore del presente decreto, esercitano, anche in via strumentale, funzioni fondamentali di cui all'*articolo 117, comma secondo, lettera p), della Costituzione* o funzioni amministrative spettanti a comuni, province, e città metropolitane ai sensi dell'*articolo 118, della Costituzione*. [\(104\)](#)

1-bis. Le disposizioni di cui al comma 1 non si applicano alle aziende speciali, agli enti ed alle istituzioni che gestiscono servizi socio-assistenziali, educativi e culturali. [\(105\)](#)

2. Entro tre mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, al fine di dare attuazione al comma 1, con accordo sancito in sede di Conferenza unificata ai sensi dell'*articolo 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281*, si provvede alla complessiva ricognizione degli enti, delle agenzie e degli organismi, comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica di cui al comma 1.


3. Al fine di dare attuazione al comma 2, in sede di Conferenza unificata si provvede mediante intesa ai sensi dell'*articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131*, e sulla base del principio di leale collaborazione, all'individuazione dei criteri e della tempistica per l'attuazione del presente articolo e alla definizione delle modalità di monitoraggio.

4. Se, decorsi nove mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, le regioni, le province e i comuni non hanno dato attuazione a quanto disposto dal comma 1, gli enti, le agenzie e gli organismi indicati al medesimo comma 1 sono soppressi. Sono nulli gli atti successivamente adottati dai medesimi. [\(107\)](#) [\(108\)](#)

5. Ai fini del coordinamento della finanza pubblica, le regioni si adeguano ai principi di cui al comma 1 relativamente agli enti, agenzie ed organismi comunque denominati e di qualsiasi natura, che svolgono, ai sensi dell'*articolo 118, della Costituzione*, funzioni amministrative conferite alle medesime regioni.

6. E' fatto divieto agli enti locali di istituire enti, agenzie e organismi comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica, che esercitino una o più funzioni fondamentali e funzioni amministrative loro conferite ai sensi dell'*articolo 118, della Costituzione*.

7. Resta fermo quanto disposto dall'*articolo 14, comma 32, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78*, convertito, con modificazioni, dalla *legge 30 luglio 2010, n. 122*, e successive modificazioni.

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 26 – 27 settembre 2013 Stefania Fanizzi – Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste Valore delle regole di tecnica legislativa – Esempi pratici</p>
-----------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

7-bis. All'articolo 15, comma 5, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, dopo le parole: «per la Corte dei conti» sono inserite le seguenti: «, per il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro» e dopo le parole: «Presidente della Corte dei conti» sono inserite le seguenti: «, del Presidente del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro». [\(106\)](#)

7-ter. All'articolo 22, comma 2, della legge 30 dicembre 1986, n. 936, dopo le parole: «le funzioni previste» sono inserite le seguenti: «dalla legge e» e le parole: «o che gli sono attribuite dall'ufficio di presidenza» sono soppresse. [\(106\)](#)

7-quater. Dall'attuazione delle disposizioni di cui ai commi 7-bis e 7-ter non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. [\(106\)](#)


[\(104\)](#) Comma così modificato dalla *legge di conversione 7 agosto 2012, n. 135*.

[\(105\)](#) Comma inserito dalla *legge di conversione 7 agosto 2012, n. 135*.

[\(106\)](#) Comma aggiunto dalla *legge di conversione 7 agosto 2012, n. 135*.

[\(107\)](#) Per la proroga del termine previsto dal presente comma, vedi l' *art. 49, comma 2, D.L. 21 giugno 2013, n. 69*, convertito, con modificazioni, dalla *L. 9 agosto 2013, n. 98*.

[\(108\)](#) La Corte costituzionale, con [sentenza 17-24 luglio 2013, n. 236](#) (Gazz. Uff. 31 luglio 2013, n. 31 - Prima serie speciale), ha dichiarato, tra l'altro, l'illegittimità costituzionale del presente comma.

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 26 – 27 settembre 2013 Stefania Fanizzi – Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste Valore delle regole di tecnica legislativa – Esempi pratici</p>
-----------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

**SENTENZA N. 236
ANNO 2013**

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Franco GALLO; Giudici : Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO,

ha pronunciato la seguente
SENTENZA


nei giudizi di legittimità costituzionale dell’articolo 9, commi 1, 1-bis, 2, 3, 4, 5 e 6, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, promossi dalle Regioni Lazio e Veneto e dalle Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna con ricorsi notificati rispettivamente il 12-17, il 12, il 15 e il 12 ottobre 2012, depositati in cancelleria il 16, il 17 e il 19 ottobre 2012 ed iscritti ai nn. 145, 151, 159 e 160 del registro ricorsi 2012.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri; udito nell’udienza pubblica del 18 giugno 2013 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano; uditi gli avvocati Massimo Luciani per la Regione autonoma Sardegna, Francesco Saverio Marini per la Regione Lazio, Luigi Manzi e Mario Bertolissi per la Regione Veneto, Giandomenico Falcon per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e l’avvocato dello Stato Gabriella D’Avanzo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 12 ottobre 2012 e depositato il successivo 16 ottobre la Regione Lazio ha impugnato, tra gli altri, l’articolo 9, commi 1, 2, 3 e 4, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, per violazione degli artt. 117, commi quarto e sesto, e 123 della Costituzione.

Il ricorrente premette che la norma impugnata, nel dichiarato intento di realizzare il contenimento della spesa e il corrispondente conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, ha stabilito che «Regioni, Province e Comuni sopprimono o accorpano o, in ogni caso, assicurano, la riduzione dei relativi oneri finanziari in misura non inferiore al 20%, enti, agenzie e organismi comunque denominati. [...] che esercitano, alla data di entrata in vigore del decreto, anche in via strumentale, funzioni fondamentali di cui all’art. 117,

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 26 – 27 settembre 2013 Stefania Fanizzi – Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste Valore delle regole di tecnica legislativa – Esempi pratici
-----------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

secondo comma, lett. p) Cost., o funzioni amministrative spettanti a Comuni, Province e Città metropolitane ai sensi dell’art. 118 della Costituzione».

Il legislatore ha previsto un’apposita procedura articolata in tre passaggi: a) ricognizione, entro tre mesi dall’entrata in vigore del decreto, di tutti gli «enti, agenzie e organismi» che esercitano funzioni fondamentali o, in ogni caso, di tipo amministrativo degli enti locali (comma 2); b) definizione, mediante intesa da adottarsi in sede di Conferenza Unificata, dei «criteri e della tempistica» per l’attuazione della norma (comma 3); c) soppressione ope legis di tutti gli enti, agenzie e organismi, con conseguente nullità di tutti gli atti successivamente adottati, qualora le Regioni, le Province e i Comuni, decorsi nove mesi dalla data di entrata in vigore del decreto, non abbiano concretamente dato attuazione al precetto normativo (comma 4).

Poste tali premesse, secondo la Regione ricorrente, non dovrebbero nutrirsi dubbi sul fatto che la disciplina impugnata contrasti con gli art. 123 e 117, comma quarto, Cost., incidendo indebitamente sulla sfera di autonomia organizzativa e di funzionamento dell’amministrazione regionale.


A tale proposito la ricorrente ribadisce che i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento regionale attengono, ai sensi dell’art. 123 Cost., all’autonomia statutaria, nell’esercizio della quale la Regione Lazio ha individuato e disciplinato puntualmente una serie di strutture organizzative, quali le «Agenzie regionali» (art. 54 dello statuto), gli «enti pubblici dipendenti dalla Regione» (art. 55 dello statuto), le «società ed altri enti privati a partecipazione regionale» (art. 56 dello statuto), rimettendo alla legge regionale la disciplina relativa all’istituzione e al funzionamento di tali organismi.

La materia «organizzazione amministrativa» della Regione, inoltre, ricade, in forza dell’art. 117, comma quarto, Cost., nella propria potestà legislativa residuale e non sono ammesse interferenze ad opera del legislatore statale.

Sulla base di ciò, la Regione conclude nel senso che il censurato art. 9, commi 1, 2, 3 e 4 – per effetto del quale è prevista la «soppressione» o l’«accorpamento» di enti, agenzie e organismi comunque denominati – deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo per violazione dei citati articoli 123 e 117, comma quarto, Cost., trattandosi di previsione che incide in via immediata sui predetti ambiti materiali di competenza regionale.

L’illegittimità costituzionale dello stesso articolo rilevarebbe, altresì, sotto un ulteriore e concorrente profilo. Il comma 1, infatti, impone anche agli enti locali l’obbligo di soppressione o accorpamento di agenzie ed enti che esercitino funzioni fondamentali e funzioni loro conferite, in aperto contrasto con l’art. 117, comma sesto, Cost., che riconosce, come noto, ai predetti enti la potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell’organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite, le quali possono essere svolte attraverso enti, agenzie ed organismi vari.

A seguito della riforma del titolo V della Costituzione, che ha delineato un nuovo quadro delle funzioni e dei poteri dei Comuni e delle Province (e delle Città metropolitane), è possibile individuare un fondamento di rango costituzionale alla disciplina delle funzioni e dell’organizzazione degli enti locali. Inoltre, la lesione delle menzionate sfere di autonomia costituzionale garantite in capo alle Regioni e agli enti locali non sarebbe esclusa dall’individuazione, da parte del legislatore statale, dell’accordo in Conferenza unificata e dal richiamo al principio di leale collaborazione per l’attuazione della norma.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 26 – 27 settembre 2013 Stefania Fanizzi – Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste Valore delle regole di tecnica legislativa – Esempi pratici
-----------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Tali meccanismi di raccordo si mostrano inidonei ad evitare le lesioni di competenza prospettate, ove si consideri che, per espressa previsione normativa (comma 4), si procederà comunque alla soppressione ope legis di enti, agenzie ed organismi vari, con conseguente nullità degli atti da essi adottati, qualora la Regione e gli enti locali laziali non abbiano dato, entro nove mesi dall’entrata in vigore del decreto – e, dunque, in un arco temporale ristretto – intera attuazione al dettato normativo statale.

La ricorrente censura anche l’eccessiva astrattezza e genericità del meccanismo volto ad individuare i «criteri e la tempistica» per l’attuazione della norma, ove si consideri che tali criteri saranno facilmente applicabili nelle sole ipotesi di enti ed organismi che risultino, in maniera inequivocabile, inutili ed antieconomici. Nei restanti casi, tuttavia, sarebbe particolarmente difficoltosa la ricerca di presupposti univoci e precisi sulla cui base procedere, in vista dell’unica finalità di ridurre del 20 per cento gli oneri finanziari, alla soppressione o all’accorpamento degli organismi contemplati dalla norma.

La Regione evidenzia che la richiamata disciplina statale, la quale fa leva su finalità formalmente connesse al «coordinamento e al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica», non possa ritenersi legittimamente adottata dallo Stato nell’esercizio della propria competenza legislativa concorrente in tema di «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», prevista dall’art. 117, comma terzo, Cost. e dall’art. 119, comma secondo, Cost.


La ricorrente, a tal proposito, richiama la giurisprudenza costituzionale che ha negato ogni valore all’autoqualificazione ai fini dell’individuazione della materia cui ascrivere la normativa impugnata (sentenza n. 247 del 2010), dovendosi far riferimento all’oggetto della disciplina medesima.

Secondo la Regione, il legislatore statale non sarebbe intervenuto, se non in termini meramente marginali e riflessi, nella materia «coordinamento della finanza pubblica», rispetto alla quale, peraltro, lo Stato deve in ogni caso limitarsi a dettare esclusivamente norme di principio e non di dettaglio come nella presente circostanza. In realtà, l’oggetto della disciplina impugnata sarebbe rappresentato da un vasto e profondo intervento modificativo dell’assetto organizzativo regionale, rispetto al quale, tuttavia, lo Stato non potrebbe vantare alcuna competenza.

Sulla base di queste considerazioni la Regione chiede che la norma impugnata sia dichiarata costituzionalmente illegittima per violazione degli artt. 117, commi quarto e sesto, e 123 Cost.

1.1.– In data 26 novembre 2012 si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri rappresentato e difeso dall’Avvocatura dello Stato, concludendo nel senso dell’infondatezza delle questioni sollevate dalla Regione Lazio.

La difesa statale evidenzia che gli obblighi di soppressione o accorpamento o riduzione degli oneri finanziari sono motivati dalle esigenze di coordinamento e di conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, nonché di contenimento della spesa e di migliore svolgimento delle funzioni amministrative. Il processo di riforma degli enti pubblici strumentali è, d’altronde, già da diversi anni al centro di numerosi interventi normativi diretti a procedere ad una loro drastica riduzione, per razionalizzare il funzionamento della pubblica amministrazione e contenere le spese della stessa.


	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 26 – 27 settembre 2013 Stefania Fanizzi – Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste Valore delle regole di tecnica legislativa – Esempi pratici
-----------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

L’Avvocatura dello Stato richiama la giurisprudenza costituzionale secondo cui le disposizioni statali che intervengono in tema di coordinamento della finanza pubblica possono incidere anche sulla materia dell’organizzazione e del funzionamento della Regione (sentenza n. 159 del 2008), riconducibile al comma quarto dell’art. 117 Cost. (sentenze n. 188 del 2007, n. 2 del 2004 e n. 274 del 2003). Le norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica alla seguente duplice condizione: in primo luogo, che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente; in secondo luogo, che non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi (sentenze n. 142 del 2012, n. 139 del 2009, n. 289 e n. 120 del 2008).

Entrambi i requisiti sarebbero nel caso di specie rispettati. La disposizione in esame, infatti, in attuazione dell’obiettivo generale di contenere una voce importante della spesa pubblica corrente, prevede un’articolata procedura (commi 2 e 3) in cui s’innestano diversi momenti di raccordo tra lo Stato e le Regioni e distinti adempimenti per pervenire, entro il termine individuato dalla norma, alla soppressione degli enti, il tutto nel rispetto del principio di leale collaborazione. In particolare, il comma 2 vincola ad un accordo, da perseguire in sede di Conferenza unificata (ai sensi dell’art. 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, recante «Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali»), la ricognizione degli enti da sopprimere o da accorpate. Il comma 3 rimanda ad un’intesa – da concludere nella stessa sede, ai sensi dell’art. 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l’adeguamento dell’ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), e sulla base del principio di leale collaborazione – per ciò che concerne la definizione delle modalità e della tempistica per l’attuazione degli obblighi di cui alla norma in commento. La previsione finale, secondo cui, in caso di mancato intervento da parte degli enti territoriali interessati entro il termine di 9 mesi, si determina l’automatica soppressione degli enti e vengono colpiti da nullità tutti gli atti da questi successivamente adottati, ponendosi al termine di una procedura caratterizzata da numerosi momenti di concertazione che lasciano alle regioni ampie possibilità di autonome scelte in merito alla razionalizzazione degli enti strumentali, rappresenta, invero, strumento di concreta attuazione della disposizione in esame, al fine di realizzare gli obiettivi indicati dal legislatore statale.

2.– Con ricorso notificato il 12 ottobre 2012 e depositato il successivo 17 ottobre la Regione Veneto ha impugnato, tra gli altri, l’art. 9 del d.l. n. 95 del 2012 per violazione degli artt. 117, 118 e 119 Cost.

Dopo aver riportato il contenuto della norma impugnata, la ricorrente evidenzia che la stessa non contiene principi fondamentali di «coordinamento della finanza pubblica» dettati dallo Stato nell’esercizio della sua potestà legislativa concorrente e, dunque, si pone in contrasto con l’art. 117, comma terzo, Cost.

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 26 – 27 settembre 2013 Stefania Fanizzi – Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste Valore delle regole di tecnica legislativa – Esempi pratici</p>
-----------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

La Regione Veneto richiama la giurisprudenza della Corte costituzionale con la quale si è affermato che quando una disposizione di legge statale imponga – come nel caso di specie – vincoli ad una singola voce di spesa delle Regioni (o degli Enti locali), essa deve considerarsi costituzionalmente illegittima, perché «pone un precetto specifico e puntuale, comprimendo l’autonomia finanziaria regionale ed eccedendo dall’ambito dei poteri statali in materia di coordinamento della finanza pubblica» risolvendosi cioè «in un’indebita invasione dell’area riservata dall’art. 119 Cost. alle autonomie regionali» (sentenze n. 182 del 2011 e n. 157 del 2007).

In particolare, secondo la ricorrente, i commi 1, 1-bis e 4 dell’art. 9 porrebbero chiaramente precetti specifici e puntuali che comprimono l’autonomia finanziaria regionale: alle Regioni sarebbe impedito il contenimento della spesa pubblica per il tramite della riduzione di voci di spesa diverse da quelle rappresentate dagli enti che svolgono funzioni amministrative regionali (comma 1); alle Regioni sarebbe impedito il contenimento della spesa pubblica per il tramite della soppressione o dell’accorpamento o comunque della riduzione degli oneri finanziari di aziende speciali o di enti (o istituzioni) che gestiscano servizi socio-assistenziali, educativi e culturali (comma 1bis).

La violazione degli artt. 118 e 119 Cost. sarebbe evidente e consequenziale rispetto alla già denunciata violazione dell’art. 117, comma terzo, Cost.


Lo stesso comma 5, imponendo alle Regioni di adeguarsi ai principi di cui al comma 1, relativamente agli enti, alle agenzie ed agli organismi comunque denominati e di qualsiasi natura che svolgano ai sensi dell’art.118 Cost. funzioni amministrative conferite alle medesime Regioni, imporrebbe, in realtà, alle Regioni di ridurre una singola, specifica e ben individuata voce di spesa, in palese contrasto con gli artt.117 e 119 della Costituzione, come riconosciuto dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 157 del 2007.

La Regione Veneto censura anche il comma 6 dell’art. 9 nella parte in cui vieta agli Enti locali di istituire enti, agenzie o organismi che esercitino una o più funzioni fondamentali e funzioni amministrative loro conferite ai sensi dell’art. 118 Cost.

Tale norma esulerebbe dalle materie che l’art. 117, comma secondo, lettera p), Cost. riserva alla potestà legislativa esclusiva dello Stato. Inoltre risulterebbe violato anche l’art. 118 Cost. perché una siffatta disciplina interferisce con l’autonomia amministrativa degli Enti locali e con il potere delle Regioni di conferire funzioni amministrative agli Enti locali. Infine, la Regione ritiene violato anche l’art. 119 Cost., perché la norma impugnata interferisce pesantemente con l’autonomia finanziaria regionale e locale.

A tal proposito la ricorrente evidenzia che le Regioni sono legittimate a denunciare l’illegittimità costituzionale di una legge statale anche per violazione delle competenze proprie degli Enti locali purché la «stretta connessione, in particolare [...] in tema di finanza regionale e locale, tra le attribuzioni regionali e quelle delle autonomie locali consenta di ritenere che la lesione delle competenze locali sia potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle competenze regionali» (sentenze n.169 e n. 95 del 2007, n. 417 del 2005 e n. 196 del 2004).

La ricorrente lamenta anche la violazione degli artt. 3 e 97 Cost., in quanto il legislatore statale avrebbe imposto dall’alto divieti e vincoli, piuttosto che sollecitare correzioni idonee a coniugare la ricchezza dei diversi modelli organizzativi con la necessità di contenimento della spesa pubblica in contrasto con il principio di ragionevolezza.

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 26 – 27 settembre 2013 Stefania Fanizzi – Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste Valore delle regole di tecnica legislativa – Esempi pratici</p>
-----------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

2.1.– In data 21 novembre 2012 si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, concludendo nel senso dell'infondatezza delle questioni sollevate dalla Regione Veneto.

Nell'atto di costituzione vengono sviluppate difese analoghe a quelle svolte nell'atto di costituzione contro il ricorso della Regione Lazio che sono state sopra riportate.

3.– Con ricorso notificato il 15 ottobre 2012 e depositato il successivo 19 ottobre la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha impugnato, tra gli altri, l'art. 9, commi 1, 2, 3 e 4, del d.l. n. 95 del 2012, per violazione degli artt. 4 e 54 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), nonché degli artt. 3, 97 e 117, comma quarto, Cost.


Preliminarmente, la Regione evidenzia che l'impugnazione dell'art. 9 avviene in subordine, per l'ipotesi che esso risulti applicabile alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia. Infatti, secondo la ricorrente, la norma impugnata non sarebbe destinata a vincolarla, per il disposto della clausola di salvaguardia di cui all'art. 24-bis del d.l. n. 95 del 2012, secondo la quale «fermo restando il contributo delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano all'azione di risanamento così come determinata dagli articoli 15 e 16, comma 3, le disposizioni del presente decreto si applicano alle predette regioni e province autonome secondo le procedure previste dai rispettivi statuti speciali e dalle relative norme di attuazione, anche con riferimento agli enti locali delle autonomie speciali che esercitano le funzioni in materia di finanza locale, agli enti ed organismi strumentali dei predetti enti territoriali e agli altri enti o organismi ad ordinamento regionale o provinciale».

Pertanto non sarebbero vincolanti per la Regione tutte le disposizioni che non contengono una specifica affermazione circa la loro applicabilità alle autonomie speciali. Inoltre, secondo la ricorrente, l'art. 9 non porrebbe alcun vincolo ai modi con i quali in futuro le «procedure previste dai rispettivi statuti speciali e dalle relative norme di attuazione» ne disciplinerebbero eventualmente l'applicazione (sentenze n. 198, n. 193 e n. 178 del 2012).

La Regione ritiene che la non applicabilità dell'art.9 alle autonomie speciali, in forza della clausola di salvaguardia, non possa essere contraddetta da quanto statuito con la sentenza n. 289 del 2008 perché in quel caso la clausola di salvaguardia era formulata in modo del tutto generico tale da non consentire la disapplicazione delle norme di quel decreto. Infatti non risultava neppure precisato «quali norme (dovessero) considerarsi non applicabili alla ricorrente per incompatibilità con lo statuto speciale e con le relative norme di attuazione e quali, invece, (dovessero) ritenersi applicabili».

Mentre nel caso in esame la clausola di salvaguardia di cui all'art. 24-bis individuerrebbe con precisione le disposizioni che rimangono applicabili, con ciò individuando precisamente anche quelle non applicabili, costituite dall'insieme delle altre.

Inoltre, l'art. 24-bis non condizionerebbe l'applicabilità delle disposizioni in questione ad un indeterminato giudizio di compatibilità, ma la escluderebbe direttamente, rinviandola per il futuro alle «procedure previste dai rispettivi statuti speciali e dalle relative norme di attuazione», cioè ad ulteriori e futuri atti normativi, il cui contenuto è vincolato solo dallo statuto e dalla stessa Costituzione.

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 26 – 27 settembre 2013 Stefania Fanizzi – Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste Valore delle regole di tecnica legislativa – Esempi pratici</p>
-----------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

La ricorrente, tuttavia, nel caso la Corte ritenga applicabile l'art. 9 in esame anche alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, censura la norma per violazione degli artt. 117 e 118 Cost.

La disposizione impugnata avrebbe, secondo la ricorrente, contenuto prettamente organizzativo e violerebbe la competenza primaria regionale di cui all'art. 4, numero I, dello statuto speciale di autonomia, in materia di ordinamento degli Uffici e degli Enti dipendenti dalla Regione (oltre che la competenza residuale in materia riconosciuta a tutte le Regioni).

La parte della norma che si riferisce agli enti locali, violerebbe sia la competenza legislativa primaria della Regione in materia di ordinamento degli enti locali prevista dall'art. 4, numero I-bis, dello statuto speciale di autonomia, sia la competenza regionale in materia di finanza locale prevista dall'art. 54 del medesimo statuto (secondo il quale «allo scopo di adeguare le finanze delle Province e dei Comuni al raggiungimento delle finalità ed all'esercizio delle funzioni stabilite dalle leggi, il Consiglio regionale può assegnare ad essi annualmente una quota delle entrate della Regione») e dalle norme di attuazione di cui all'art. 9 del decreto legislativo 2 gennaio 1997, n. 9 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per la regione Friuli-Venezia Giulia in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni), che ha precisato che «spetta alla regione disciplinare la finanza locale, l'ordinamento finanziario e contabile, l'amministrazione del patrimonio e i contratti degli enti locali» (comma I), e che «la regione finanzia gli enti locali con oneri a carico del proprio bilancio, salvo il disposto di cui al comma 3» (comma 2).


La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia sottolinea, inoltre, che la legge 13 dicembre 2010, n. 220, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2011)», in attuazione di un accordo stipulato tra Regione e Stato, ha stabilito le modalità con cui la medesima Regione concorre agli obiettivi di finanza pubblica e, soprattutto, ha stabilito chiaramente che lo Stato non può dettare norme di coordinamento finanziario in relazione agli enti locali del Friuli Venezia Giulia i cui costi, del resto, sono a carico della Regione.

La ricorrente evidenzia che la citata legge n. 220 del 2010 si è basata su un accordo e non può essere unilateralmente derogata dal legislatore statale, pena la violazione del principio pattizio che domina i rapporti finanziari tra Stato e Regioni speciali.

Risulterebbe, infine, violata anche la stessa autonomia organizzativa degli enti locali, garantita dall'art. 114, comma secondo, Cost., nonché dall'art. 117, comma sesto (secondo periodo), Cost., in tema, rispettivamente, di autonomia statutaria e regolamentare.

Le disposizioni sopra riportate sarebbero, poi, costituzionalmente illegittime per ulteriori specifiche ragioni. In primo luogo, sarebbe illegittimo il vincolo posto dal comma I a Regioni, Province e Comuni teso a sopprimere o accorpate gli «enti, agenzie e organismi comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica», o a ridurre almeno nella misura del 20% gli oneri finanziari relativi ad essi.

Quanto alla soppressione, si tratterebbe di un irragionevole vincolo alla autonomia organizzativa della Regione e degli enti autonomi, smentito del resto dallo stesso legislatore, che lo pone in alternativa alla predetta riduzione degli oneri finanziari.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 26 – 27 settembre 2013 Stefania Fanizzi – Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste Valore delle regole di tecnica legislativa – Esempi pratici
-----------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Ma anche tale vincolo sarebbe illegittimo, in quanto relativo ad una specifica voce di spesa, che per giunta non rappresenta né un aggregato complessivo né un aggregato significativo, essendo evidente che sia le funzioni che le strutture che attualmente esercitano le funzioni dovrebbero essere ricollocate, senza neppure la garanzia di una effettiva riduzione di spesa.

Ma anche ove, in denegata ipotesi, tale principio fosse in sé e per sé legittimo come principio di coordinamento della finanza pubblica, sarebbero comunque illegittime le norme dettagliate che lo accompagnano (sentenze 297 del 2009 e n. 159 del 2008). Così sarebbe per la norma che direttamente esclude l’applicazione della disposizione alle aziende speciali, agli enti ed alle istituzioni che gestiscono servizi socio-assistenziali, educativi e culturali, anziché lasciare tale individuazione alle singole regioni interessate, che, tra l’altro, sono competenti anche per le materie in questione.

Così sarebbe per il comma 4, in base al quale, trascorsi nove mesi senza che le regioni, le province e i comuni abbiano dato attuazione a quanto disposto dal comma 1, «gli enti, le agenzie e gli organismi indicati al medesimo comma 1 sono soppressi», e «sono nulli gli atti successivamente adottati dai medesimi».

Si tratterebbe di un intervento non consentito rispetto all’autonomia organizzativa della ricorrente Regione (anche in relazione alla propria potestà primaria in materia di enti locali e dei propri compiti in materia di finanza locale) e degli stessi enti locali.

La Regione ricorrente richiama la sentenza n. 237 del 2009 che ha dichiarato illegittima una analoga disciplina di dettaglio ed auto applicativa. Si tratterebbe inoltre di una norma del tutto irragionevole, in quanto la «soppressione», con norma generale, di strutture non precisamente individuate, e la dichiarazione di nullità di atti anche essi non precisamente individuati, determina una situazione di incertezza giuridica con riferimento sia al personale che alle funzioni, mentre la transizione delle competenze a organi e strutture non individuati ne comprometterebbe l’esercizio.


Alla ricorrente sembra, dunque, evidente la violazione del principio di ragionevolezza e di buon andamento di cui all’art. 97 Cost.

La Regione sarebbe legittimata ad invocare i principi di ragionevolezza e buon andamento, perché le norme che li violano inciderebbero su materie regionali (sentenze n. 80 e n. 22 del 2012), anzi condizionerebbero la stessa organizzazione della Regione e degli enti locali della Regione.

La ricorrente impugna per gli stessi motivi anche il comma 5 dell’art. 9 evidenziando l’oscurità della norma che, peraltro, si porrebbe in contraddizione con il comma 4, rendendo il complesso normativo ulteriormente incerto, con nuova violazione dei parametri già esposti a proposito del comma 4.

Da ultimo, la Regione impugna il comma 6 dell’art. 9 nella parte in cui fa «divieto agli enti locali di istituire enti, agenzie e organismi comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica, che esercitino una o più funzioni fondamentali e funzioni amministrative loro conferite ai sensi dell’articolo 118 della Costituzione».

Poiché gli enti locali non hanno altre funzioni che quelle fondamentali e le altre ad essi conferite, la norma si traduce in un divieto assoluto per essi di istituire «enti, agenzie e organismi comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica». Inoltre la norma è destinata ad applicarsi a tutti gli enti locali, eccettuato forse il Comune di Roma per il suo

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 26 – 27 settembre 2013 Stefania Fanizzi – Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste Valore delle regole di tecnica legislativa – Esempi pratici</p>
-----------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

speciale status di capitale. Nella Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, il divieto si applicherebbe al comune più piccolo così come per i Comuni di Udine e Trieste. Nessuno di essi sarebbe giuridicamente in grado di istituire il minimo organismo, comunque denominato e di «qualsiasi natura giuridica».

Una simile disposizione – nella sua estensione indiscriminata – violerebbe evidentemente il principio di ragionevolezza e di proporzionalità, non essendovi rapporto alcuno con i presunti vantaggi per la finanza pubblica, la cui portata del resto non è neppure enunciata.

Vi sarebbe, infine, l'evidente violazione della potestà legislativa regionale in materia di ordinamento degli enti locali e di finanza locale, nonché dell'autonomia stessa degli enti locali interessati, come protetta dagli artt. 114 e 117 Cost., sopra indicati.

3.1.– In data 22 novembre 2012 si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, concludendo nel senso dell'infondatezza delle questioni sollevate dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

La difesa statale rileva che le norme censurate sono volte ad assicurare il coordinamento ed il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, il contenimento della spesa ed il migliore svolgimento delle funzioni amministrative e dispongono che Regioni, Province e Comuni assicurino la riduzione degli oneri finanziari relativi ad enti, agenzie ed organismi che esercitino funzioni spettanti agli enti territoriali. Le stesse, pertanto, rientrerebbero nella copertura statutale del coordinamento della finanza pubblica.


Inoltre, il legislatore statale avrebbe anche previsto un ampio coinvolgimento degli enti territoriali interessati. Si prevede, infatti, che la ricognizione di qualsivoglia ente avvenga in sede di accordo sancito nell'ambito della Conferenza unificata e che, quindi, nella stessa sede, si provveda, mediante intesa, alla individuazione dei criteri e della tempistica per l'attuazione di quanto previsto dall'articolo e alla definizione delle modalità di monitoraggio.

Il legislatore, pertanto, avrebbe prefigurato un percorso procedurale dominato dal principio consensualistico cui conseguirebbe l'infondatezza di tutte le doglianze formulate dalla ricorrente.

Per quanto riguarda le censure mosse ai profili sanzionatori in caso di mancata attuazione del disposto di cui al comma 1, l'Avvocatura dello Stato rileva che, anche in questo caso, gli strumenti previsti dal legislatore costituiscono principi di coordinamento della finanza pubblica e rientrano nella competenza legislativa concorrente dello Stato, ai sensi dell'art. 117, comma terzo, Cost.

Infine, quanto al comma 6, che contiene il divieto agli enti locali di istituire enti, agenzie ed organismi comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica, i rilievi della regione non dovrebbero essere accolti, atteso che anche per essi varrebbe la riconducibilità ai principi di coordinamento della finanza pubblica.

4.– Con ricorso notificato il 12 ottobre 2012 e depositato il successivo 19 ottobre, la Regione autonoma Sardegna ha impugnato, tra gli altri, l'art. 9, commi 1, 2, 3, e 4, del d.l. n. 95 del 2012, per violazione degli artt. 3, comma 1, lettere a), b) e q), e 7 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), nonché degli artt. 3, 117, comma terzo, e 119 Cost.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 26 – 27 settembre 2013 Stefania Fanizzi – Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste Valore delle regole di tecnica legislativa – Esempi pratici
-----------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

La Regione evidenzia che la norma impugnata regola nel dettaglio l’organizzazione amministrativa degli enti territoriali, imponendo alle Regioni e agli enti locali non solo una quota di risparmio di gestione delle funzioni amministrative così esercitate, ma obbligando all’accorpamento o alla soppressione di enti e organizzazioni, senza considerare che la Regione, nell’esercizio della propria competenza legislativa esclusiva nelle materie «ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione», «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni» e «biblioteche e musei di enti locali» (art. 3, comma 1, lettere a, b e q, dello statuto speciale di autonomia), potrebbe conseguire il medesimo risultato di contenimento della spesa pubblica utilizzando le forme di gestione delle funzioni pubbliche ritenute più idonee allo scopo.


Per tale motivo la disposizione menzionata violerebbe le norme statutarie indicate, e, nello stesso tempo, anche l’art. 117, comma terzo, Cost., nella misura in cui detta norme per il coordinamento della finanza pubblica che travalicano i «principi fondamentali» della materia.

L’imposizione, ai fini del contenimento degli oneri della finanza pubblica, di obblighi che si ripercuotono direttamente sull’organizzazione degli enti locali fa sì che sia lesa anche l’autonomia finanziaria della Regione, di cui all’art. 7 dello statuto speciale e all’art. 119 Cost., che tale autonomia tutelano.

A questo proposito la ricorrente richiama la sentenza della Corte costituzionale n. 82 del 2007 nella quale si afferma che non è contestabile «il potere del legislatore statale di imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all’autonomia di spesa degli enti», e che, «in via transitoria e in vista degli specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica perseguiti dal legislatore statale», possono anche imporsi limiti complessivi alla crescita della spesa corrente degli enti autonomi (sentenza n. 36 del 2004). Tali vincoli devono ritenersi applicabili anche alle autonomie speciali, in considerazione dell’obbligo generale di partecipazione di tutte le Regioni, ivi comprese quelle a statuto speciale, all’azione di risanamento della finanza pubblica (sentenza n. 416 del 1995 e successivamente, anche se non con specifico riferimento alle Regioni a statuto speciale, sentenze n. 417 del 2005, n. 353, n. 345 e n. 36 del 2004). Un tale obbligo, però, deve essere temperato e coordinato con la speciale autonomia in materia finanziaria di cui godono le predette Regioni, in forza dei loro statuti. In tale prospettiva, la previsione normativa del metodo dell’accordo tra le Regioni a statuto speciale e il Ministero dell’economia e delle finanze, per la determinazione delle spese correnti e in conto capitale, nonché dei relativi pagamenti, deve considerarsi espressione della descritta autonomia finanziaria e del temperamento di tale principio con quello del rispetto dei limiti alla spesa imposti dal cosiddetto «patto di stabilità» (sentenza n. 353 del 2004).

Pertanto, il legislatore statale, onde conseguire il maggior risparmio nello svolgimento delle funzioni pubbliche degli enti locali, doveva limitarsi ad indicare il risparmio atteso, rispettando l’autonomia organizzativa delle Regioni.

Né si potrebbe dire, ovviamente, che con l’articolo censurato il legislatore statale abbia inteso esercitare la propria potestà esclusiva in materia di «funzioni fondamentali di

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 26 – 27 settembre 2013 Stefania Fanizzi – Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste Valore delle regole di tecnica legislativa – Esempi pratici
-----------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Comuni, Province e Città metropolitane», di cui all’art. 117, comma secondo, lettera p), Cost., per la semplice ragione che tale competenza generale non può certo prevalere (secondo i comuni principi di risoluzione delle antinomie) su quella speciale dettata, in materia, dall’art. 3, comma 1, lettere a) e b), dello statuto speciale, che affida alla competenza esclusiva della Regione autonoma Sardegna le materie «ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione e stato giuridico ed economico del personale» e «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni».

Senza considerare, inoltre, che l’art. 117, comma secondo, lettera p), Cost., «concerne l’istituzione e la regolazione delle funzioni amministrative, il procedimento da seguire, gli interessi pubblici da perseguire, mentre la disposizione censurata agisce sul versante dell’organizzazione degli enti al fine di conseguire un ipotetico vantaggio di finanza pubblica».


Per quest’ultimo profilo, poi, sarebbe violato anche il principio di ragionevolezza di cui all’art. 3 Cost., in relazione all’art. 3, comma 1, lettere a), b) e q), dello statuto speciale di autonomia, in quanto il divieto per gli enti locali di istituire enti strumentali impedisce che Province e Comuni, anche in ossequio alla normativa regionale, possano esercitare le proprie funzioni in regime di intercomunalità, istituendo un apposito ente associativo, anche qualora tale modello organizzativo comporti significative economie di scala.

4.1.– In data 21 novembre 2011 si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri rappresentato e difeso dall’Avvocatura dello Stato concludendo nel senso dell’infondatezza delle questioni sollevate dalla Regione autonoma Sardegna.

La difesa statale rileva che attraverso le misure introdotte dall’articolo impugnato il legislatore ha inteso assicurare, come si legge al comma primo dell’art. 9, «il coordinamento e il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, il contenimento della spesa e il migliore svolgimento delle funzioni amministrative». La norma segue le previsioni restrittive del patto di stabilità interno di cui all’art. 14 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2012, n. 122, il cui comma 32, recante il divieto di costituire società per i comuni con una densità abitativa inferiore a determinati parametri è espressamente richiamato al comma 7 dell’art. 9 in esame.

Sarebbe pertanto riduttiva e, comunque, infondata, l’impostazione interpretativa che della norma in esame ha dato la ricorrente, omettendo di misurarne la legittimità nel più ampio contesto degli interventi legislativi miranti alla realizzazione del medesimo obiettivo del rispetto dei vincoli posti dal patto di stabilità.

È noto come il legislatore statale possa, con una disciplina di principio, imporre agli enti territoriali, anche ad autonomia speciale, determinati obblighi volti al contenimento della spesa pubblica a fini di coordinamento finanziario. Sotto tale profilo, la giurisprudenza della Corte ha elaborato una nozione ampia in materia di «principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica», precisando che la piena attuazione del suddetto principio di coordinamento fa sì che la competenza statale non si esaurisca con l’esercizio del potere legislativo, ma implichi anche «l’esercizio di poteri di ordine amministrativo, di regolazione tecnica, di rilevazione di dati e di controllo» (sentenze n. 112 e n. 29 del 2011, n. 57 del 2010). Peraltro, al comma 3 della disposizione in esame, il legislatore introduce

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 26 – 27 settembre 2013 Stefania Fanizzi – Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste Valore delle regole di tecnica legislativa – Esempi pratici</p>
-----------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

anche, quale presupposto applicativo delle nuove regole, una previsione di reciproca collaborazione tra lo Stato e le Regioni, al fine di raggiungere, attraverso gli strumenti di leale cooperazione, una soluzione condivisa sull’individuazione dei criteri e della tempistica per l’attuazione del sistema che contemperi le peculiarità degli enti coinvolti.

5.– In prossimità dell’udienza le Regioni Lazio, Veneto, Friuli-Venezia Giulia e Sardegna, hanno presentato memorie con le quali hanno ribadito le ragioni a sostegno dell’illegittimità costituzionale delle norme impugnate, insistendo per l’accoglimento dei rispettivi ricorsi.

6.– L’Avvocatura dello Stato, sempre in prossimità dell’udienza, ha presentato memorie con le quali ha ribadito le proprie argomentazioni a sostegno dell’infondatezza dei ricorsi.


Considerato in diritto

1.– Le Regioni Lazio, Veneto, Friuli-Venezia Giulia e Sardegna, con distinti ricorsi, rispettivamente contrassegnati con i numeri 145, 151, 159 e 160 del registro ricorsi dell’anno 2012, hanno sollevato, in via principale, questione di legittimità costituzionale tra gli altri dell’art. 9, commi 1, 1-bis, 2, 3, 4, 5 e 6 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, in riferimento agli articoli 3, 97, 117, commi secondo, terzo, quarto e sesto, 118, 119 e 123 della Costituzione.

Per tutte le ricorrenti il punto centrale del dubbio di costituzionalità è costituito, in sintesi, dalla asserita lesione della loro potestà legislativa in materia di «organizzazione regionale» di cui all’art. 117, comma quarto, Cost., dalla violazione dell’autonomia finanziaria degli enti locali di cui all’art. 119 Cost. e dalla assenza di titoli di legittimazione dello Stato ad adottare la disciplina in esame.

La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia lamenta anche la lesione da parte della norma impugnata degli artt. 4 e 54 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), che riserva alla competenza legislativa primaria della Regione la materia ordinamento degli uffici e degli Enti dipendenti dalla Regione mentre la Regione autonoma Sardegna lamenta anche la violazione degli artt. 3, comma l, lettere a), b) e q), e 7 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), ove si attribuisce alla Regione medesima la competenza legislativa esclusiva nelle materie «ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione», «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni» e «biblioteche e musei di enti locali».

Stante la connessione esistente tra i predetti ricorsi, i relativi giudizi devono essere riuniti per essere decisi con un’unica pronuncia, la quale avrà ad oggetto esclusivamente le questioni di legittimità costituzionale delle disposizioni legislative sopra indicate, essendo riservata ad altre decisioni la valutazione delle restanti questioni sollevate coi medesimi ricorsi dalle sopraindicate Regioni.

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 26 – 27 settembre 2013 Stefania Fanizzi – Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste Valore delle regole di tecnica legislativa – Esempi pratici</p>
-----------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

2.– La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia solleva le questioni di costituzionalità solo in via cautelativa qualora si ritenga l’art. 9 direttamente applicabile anche a Regioni e Province autonome.

In realtà, secondo la ricorrente, le disposizioni del decreto-legge non sarebbero vincolanti per gli enti che godono di autonomia speciale, dovendosi applicare la clausola di salvaguardia di cui all’art. 24-bis del d.l. n. 95 del 2012, secondo la quale «fermo restando il contributo delle Regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano all’azione di risanamento così come determinata dagli articoli 15 e 16, comma 3, le disposizioni del presente decreto si applicano alle predette regioni e province autonome secondo le procedure previste dai rispettivi statuti speciali e dalle relative norme di attuazione, anche con riferimento agli enti locali delle autonomie speciali che esercitano le funzioni in materia di finanza locale, agli enti ed organismi strumentali dei predetti enti territoriali e agli altri enti o organismi ad ordinamento regionale o provinciale».

2.1.– Le questioni sollevate dalle Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna non sono fondate.


La clausola di salvaguardia prevista dall’art. 24-bis del d.l. n. 95 del 2012 rimette l’applicazione delle norme introdotte dal decreto alle procedure previste dagli statuti speciali e dalle relative norme di attuazione.

Tale clausola è stata introdotta, in sede di conversione, alla fine del testo del d.l. n. 95 del 2012, proprio per garantire che il contributo delle Regioni a statuto speciale all’azione di risanamento venga realizzato rispettando i rapporti e i vincoli che gli statuti speciali stabiliscono tra livello nazionale e Regioni a statuto speciale. Essa dunque non costituisce una mera formula di stile, priva di significato normativo, ma ha la «precisa funzione di rendere applicabile il decreto agli enti ad autonomia differenziata solo a condizione che siano “rispettati” gli statuti speciali» (sentenza n. 241 del 2012) ed i particolari percorsi procedurali ivi previsti per la modificazione delle norme di attuazione degli statuti medesimi.

La previsione di una procedura “garantita” al fine di applicare agli enti ad autonomia speciale la normativa introdotta esclude, perciò, l’automatica efficacia della disciplina prevista dal decreto-legge per le Regioni a statuto ordinario (sentenza n. 178 del 2012). Le norme dell’art. 9 del d.l. n. 95 del 2012, dunque, non sono immediatamente applicabili alle Regioni ad autonomia speciale, ma richiedono il recepimento tramite le apposite procedure prescritte dalla normativa statutaria e di attuazione statutaria.

La partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alla procedura impedisce che possano introdursi norme lesive degli statuti e determina l’infondatezza delle questioni sollevate dalle Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna (sentenze n. 178 del 2012 e n. 145 del 2008).

3.– La prima delle questioni sollevate, comune ai restanti ricorsi delle Regioni Lazio e Veneto, riguarda il comma 1 dell’art. 9 del d.l. n. 95 del 2012 il quale, nel dichiarato intento di realizzare il contenimento della spesa e il corrispondente conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, stabilisce che «Regioni, Province e Comuni sopprimono o accorpano o, in ogni caso, assicurano la riduzione dei relativi oneri finanziari in misura non inferiore al 20%, enti, agenzie e organismi comunque denominati che esercitano, alla

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 26 – 27 settembre 2013 Stefania Fanizzi – Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste Valore delle regole di tecnica legislativa – Esempi pratici</p>
-----------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

data di entrata in vigore del decreto, anche in via strumentale, funzioni fondamentali di cui all’art. 117, secondo comma, lett. p) Cost., o funzioni amministrative spettanti a Comuni, province e Città metropolitane ai sensi dell’art. 118 della Costituzione».

Vi è da premettere che, per la migliore comprensione della disposizione, sarebbe stato preferibile non spezzare il collegamento tra i primi due verbi («sopprimono o accorpano») e le parole che fungono da complemento oggetto («enti, agenzie e organismi comunque denominati»), spostando al termine della frase il terzo verbo e l’espressione cui viene a dare significato («o, in ogni caso, assicurano la riduzione dei relativi oneri finanziari in misura non inferiore al 20%»).

Secondo le Regioni ricorrenti, la norma sopra citata violerebbe l’art. 117, comma quarto, Cost. in quanto ascrivibile alla materia «organizzazione amministrativa» delle Regioni.

La Regione Lazio evoca anche la violazione dell’art. 123 Cost. perché i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento delle Regioni sono riservati all’autonomia statutaria.

La Regione Veneto lamenta inoltre l’illegittima compressione dell’autonomia finanziaria regionale in violazione degli artt. 117, comma terzo, e 118 Cost.

3.1.– La questione non è fondata.


In primo luogo, è necessario individuare l’ambito di applicazione dell’art. 9, comma 1, del d.l. n. 95 del 2012 in quanto le Regioni ricorrenti incorrono nell’erroneo presupposto interpretativo di ritenere che tale disposizione disciplini anche l’accorpamento, la soppressione o la riduzione, nella misura del 20 per cento dei costi, degli enti, agenzie e organismi comunque denominati istituiti dalla Regione per lo svolgimento delle funzioni amministrative di propria competenza.

Infatti, come si è detto, la principale delle censure svolte nei ricorsi in esame riguarda la violazione della competenza legislativa residuale delle Regioni in ordine alla materia «organizzazione amministrativa della Regione e degli enti pubblici regionali» rientrante nella competenza residuale delle Regioni ai sensi dell’art.117, comma quarto, Cost.

L’art. 9, comma 1, invece, prevede esclusivamente la soppressione, l’accorpamento e la riduzione dei costi di enti, agenzie o organismi comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica che svolgano funzioni fondamentali di cui all’articolo 117, comma secondo, lettera p), Cost. o funzioni amministrative spettanti a Comuni, Province e Città metropolitane ai sensi dell’art. 118 Cost.

La disposizione in esame individua, dunque, un criterio funzionale per circoscriverne l’ambito di applicazione rivolgendosi solo ai soggetti – enti, agenzie e organismi comunque denominati – che operano nell’ambito di Comuni, Province e Città metropolitane.

Del resto, che gli enti strumentali delle Regioni siano esclusi dall’ambito di applicazione della norma non è soltanto affermato nella Relazione al Senato del disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 95 del 2012, nella quale si precisa che «Si introduce l’obbligo, con l’articolo 9, per gli enti territoriali di sopprimere o accorpare enti, agenzie ed organismi al fine di raggiungere una riduzione degli oneri finanziari non inferiore al 20 per cento» e ribadito dal Relatore che ha illustrato il provvedimento alla Commissione Bilancio della Camera nella seduta del 1° agosto 2012, ma risulta dalla stessa lettera della disposizione legislativa. Infatti la platea dei soggetti destinatari dell’intervento è costituita

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 26 – 27 settembre 2013 Stefania Fanizzi – Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste Valore delle regole di tecnica legislativa – Esempi pratici</p>
-----------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

esclusivamente da quelli che esercitano, anche in via strumentale, funzioni fondamentali (ai sensi dell’art. 117, comma secondo, lettera p, Cost.) o funzioni amministrative spettanti ai suddetti enti locali ai sensi dell’art. 118 Cost. Il riferimento, nell’incipit della disposizione, alle “Regioni” deve, quindi, intendersi come una fuorviante indicazione del soggetto, dotato di potere legislativo, che, ai sensi del comma secondo dell’art. 118 Cost., può, unitamente allo Stato, conferire agli enti locali funzioni amministrative.

La disposizione che potrebbe interferire con l’organizzazione amministrativa regionale è il comma 5 dell’art. 9, che prevede l’obbligo per le Regioni di procedere, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, all’adeguamento ai principi di cui al comma 1 relativamente agli enti, agenzie ed organismi comunque denominati e di qualsiasi natura, che svolgano, ai sensi dell’art. 118 Cost., funzioni conferite alle medesime Regioni.

Pertanto le censure delle ricorrenti aventi ad oggetto la violazione da parte dell’art. 9, comma 1, del d.l. n. 95 del 2012 della competenza legislativa residuale delle Regioni nella materia «organizzazione regionale» di cui all’art. 117, comma quarto, Cost. non sono fondate.

Per lo stesso motivo, non sono fondate anche le censure proposte rispettivamente dalla Regione Lazio in relazione alla violazione dell’art. 123 Cost., che rimette alla potestà statutaria la determinazione dei principi fondamentali dell’organizzazione regionale (nei limiti dei principi fondamentali) e quella della Regione Veneto, in relazione agli artt. 117, comma terzo, 118 e 119 Cost. per l’illegittima compressione dell’autonomia finanziaria regionale.


3.2.– La Regione Lazio impugna l’art. 9, comma 1, anche sotto il profilo dell’illegittima imposizione agli enti locali, da parte del legislatore statale, dell’obbligo di soppressione o accorpamento di agenzie ed enti che esercitino funzioni fondamentali e funzioni loro conferite, in aperto contrasto con l’art. 117, comma sesto, Cost., che riconosce ai predetti enti la potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell’organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite, le quali possono essere svolte anche attraverso enti, agenzie ed organismi vari.

La Regione Veneto, invece, lamenta la violazione, da parte della norma citata, dell’autonomia finanziaria degli enti locali di cui all’art. 119 Cost..

Va premesso che tali censure sono ammissibili in quanto, secondo la giurisprudenza di questa Corte, le Regioni sono legittimate a denunciare l’illegittimità costituzionale di una legge statale anche per violazione delle competenze proprie degli Enti locali perché la «stretta connessione in particolare [...] in tema di finanza regionale tra le attribuzioni regionali e quelle delle autonomie locali consente di ritenere che la lesione delle competenze locali sia potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle competenze regionali» (sentenze n. 298 del 2009, n. 169 del 2007, n. 95 del 2007, n. 417 del 2005 e n. 196 del 2004).

3.3.– Le questioni non sono fondate.

Il legislatore motiva la previsione di obblighi di soppressione o accorpamento o riduzione degli oneri finanziari con le «esigenze di coordinamento, conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, (di) contenimento della spesa e [...] migliore svolgimento delle funzioni amministrative».

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 26 – 27 settembre 2013 Stefania Fanizzi – Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste Valore delle regole di tecnica legislativa – Esempi pratici
-----------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Nella giurisprudenza di questa Corte è ormai consolidato l’orientamento secondo cui il legislatore statale può, con una disciplina di principio, legittimamente imporre alle Regioni e agli enti locali, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all’autonomia di spesa degli enti territoriali (ex plurimis, sentenze n. 182 del 2011, n. 207 e n. 128 del 2010).


Questi vincoli possono considerarsi rispettosi dell’autonomia delle Regioni e degli enti locali quando stabiliscono un «limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa» (sentenza n. 182 del 2011, nonché sentenze n. 297 del 2009, n. 289 del 2008 e n. 169 del 2007).

In altri termini, le norme statali devono limitarsi a porre obiettivi di contenimento senza prevedere in modo esaustivo strumenti e modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi in modo che rimanga uno spazio aperto all’esercizio dell’autonomia regionale (sentenza n. 182 del 2011). Inoltre, la disciplina dettata dal legislatore non deve ledere il canone generale della ragionevolezza e proporzionalità dell’intervento normativo rispetto all’obiettivo prefissato.

Sulla base delle considerazioni che precedono e in applicazione dei canoni interpretativi sopra indicati deve ritenersi che le disposizioni contenute nell’art. 9, comma 1, del d.l. n. 95 del 2012 costituiscono effettivamente espressione di principi fondamentali nella materia del coordinamento della finanza pubblica proprio per la chiara finalità di riduzione della spesa e per la proporzionalità dell’intervento rispetto al fine che il legislatore statale intende perseguire. La norma impugnata, infatti, dopo aver indicativamente previsto la possibilità di una soppressione o di un accorpamento degli «enti, agenzie e organismi comunque denominati», limita il contenuto inderogabile della disposizione al risultato di una riduzione del 20 per cento dei costi del funzionamento degli enti strumentali degli enti locali. In sostanza, l’accorpamento o la soppressione di taluni di questi enti può essere lo strumento, ma non il solo, per ottenere l’obiettivo di una riduzione del 20 per cento dei costi.

Per il raggiungimento di questo obiettivo, i commi 2 e 3 prevedono un duplice procedimento volto alla ricognizione di tali enti e all’individuazione dei criteri e della tempistica per l’attuazione del principio posto dal comma 1 con il coinvolgimento delle autonomie locali. Il comma 2 dell’art. 9, infatti, prevede che «con accordo sancito in sede di Conferenza unificata ai sensi dell’articolo 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, si provvede alla complessiva ricognizione degli enti, delle agenzie e degli organismi, comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica di cui al comma 1» mentre il comma 3 rimanda l’individuazione dei criteri e della tempistica per l’attuazione della norma e per la definizione delle modalità di monitoraggio ad un’intesa «ai sensi dell’articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, e sulla base del principio di leale collaborazione».

Il legislatore statale ha, dunque, previsto un ampio coinvolgimento anche delle autonomie locali nell’individuare le modalità della riduzione dei costi degli enti strumentali mediante lo strumento dell’intesa in sede di Conferenza unificata ai sensi dell’art. 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 26 – 27 settembre 2013 Stefania Fanizzi – Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste Valore delle regole di tecnica legislativa – Esempi pratici
-----------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali).

Deve, pertanto, ritenersi che quanto disposto dal comma in questione non comporti, di per sé, una indebita invasione dell’area riservata dall’art. 119 Cost. all’autonomia degli enti locali, cui la legge statale può legittimamente prescrivere criteri ed obiettivi di riduzione dei costi. Va anche sottolineato che l’obiettivo di riduzione degli oneri finanziari relativi agli enti strumentali in misura non inferiore al 20 per cento è rispettoso del canone generale della ragionevolezza e proporzionalità dell’intervento normativo rispetto alla sfera di autonomia degli enti locali.

4.– Il comma 1-bis dell’art. 9 del d.l. n. 95 del 2012 è impugnato dalla sola Regione Veneto nella parte in cui esclude dall’ambito di applicazione del comma 1 le aziende speciali, gli enti e le istituzioni che gestiscono servizi socio-assistenziali, educativi e culturali.

Secondo la ricorrente, tale disposizione impedirebbe alle Regioni il contenimento della spesa pubblica per il tramite della soppressione o dell’accorpamento o comunque della riduzione degli oneri finanziari di aziende speciali o di enti (o istituzioni) che gestiscano servizi socio-assistenziali, educativi e culturali.

4.1.– La questione non è fondata.

Infatti, come si è detto, gli enti strumentali delle Regioni sono esclusi dall’ambito di applicazione del comma 1, che invece si rivolge solo a enti, agenzie e organismi comunque denominati che svolgono funzioni amministrative – fondamentali o conferite – di Comuni, Province e Città metropolitane.

5.– La Regione Lazio impugna i commi 2 e 3 dell’art. 9 del d.l. n. 95 del 2012 nella parte in cui prevedono una procedura concertata per la ricognizione di tutti gli «enti, agenzie e organismi» e per la definizione, mediante intesa, da adottarsi in sede di Conferenza unificata, dei «criteri e della tempistica» per l’attuazione della norma.


La ricorrente evidenzia l’eccessiva astrattezza e genericità del meccanismo volto all’individuazione dei criteri e della tempistica per l’attuazione della norma in assenza di titoli di legittimazione statale, non essendo le norme citate ascrivibili alla competenza legislativa concorrente in materia di «coordinamento della finanza pubblica» di cui all’art. 117, comma terzo, Cost. e, in ogni caso, non potendosi qualificare le stesse quali norme di principio nella suddetta materia.

5.1.– La questione non è fondata.

Il processo di razionalizzazione degli enti pubblici strumentali, attraverso la loro trasformazione, soppressione o accorpamento, con l’obiettivo del contenimento dei costi, presenta problematiche particolarmente complesse in relazione alle esigenze di riorganizzazione dell’esercizio delle funzioni precedentemente svolte dagli enti in oggetto e al trasferimento del personale dipendente.

Va ribadito ancora una volta che le disposizioni di cui ai commi 1, 2, 3 e 4 dell’art. 9 si rivolgono esclusivamente ad enti, agenzie e organismi comunque denominati che svolgono funzioni di Comuni, Province e Città metropolitane e, che pertanto, le stesse non ledono alcuna prerogativa organizzativa o finanziaria regionale.

Il legislatore statale, con le citate disposizioni, sempre in funzione dell’obiettivo di riduzione della spesa corrente per il funzionamento degli enti strumentali degli enti locali,

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 26 – 27 settembre 2013 Stefania Fanizzi – Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste Valore delle regole di tecnica legislativa – Esempi pratici</p>
-----------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

si limita a individuare un procedimento che vede il più ampio coinvolgimento delle autonomie locali, oltre che delle stesse Regioni, mediante il meccanismo dell’intesa in sede di conferenza unificata, per stabilire concretamente le modalità con le quali deve essere raggiunto l’obiettivo prefissato di riduzione di spesa.

Ne consegue che le disposizioni impugnate, considerate nel loro insieme e in relazione al risultato finale che esse si prefiggono di raggiungere, non si pongono in contrasto con gli artt. 117, comma terzo, e 119 Cost., in quanto non prevedono «in modo esaustivo e puntuale strumenti o modalità per il perseguimento» di obiettivi di riequilibrio finanziario, non introducono limiti puntuali a singole voci di spesa degli enti locali e, pertanto, non comportano alcuna indebita invasione dell’autonomia finanziaria degli enti locali (sentenze n. 182 del 2011, n. 207 e n. 128 del 2010).

6.– Le Regioni ricorrenti impugnano anche il comma 4 dell’art. 9 del d.l. n. 95 del 2012.

Tale disposizione prevede che «decorsi nove mesi dalla data di entrata in vigore del decreto, se le Regioni, le Province e i Comuni non hanno dato attuazione a quanto disposto dal comma 1, gli enti, le agenzie e gli organismi indicati al medesimo comma 1 sono soppressi. Sono nulli gli atti successivamente adottati dai medesimi».

La Regione Lazio ritiene che detto comma violi l’art. 117, comma quarto, Cost. in quanto norma ascrivibile alla materia “organizzazione amministrativa” della Regione e l’art. 123 Cost. perché i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento delle Regioni sono riservati all’autonomia statutaria.


La Regione Veneto afferma che la citata disposizione, introducendo precetti specifici e puntuali che chiaramente comprimono l’autonomia finanziaria regionale e degli enti locali, si porrebbe in contrasto con gli artt. 117, comma terzo, e 118 Cost. Ritiene anche violati gli artt. 3 e 97 Cost., in quanto sarebbe leso il principio di “ragionevolezza della legislazione”.

In particolare, la Regione lamenta, da un lato che la norma impugnata non consente il contenimento della spesa pubblica per il tramite della riduzione di voci di spesa diverse da quelle rappresentate dagli enti che svolgono determinate funzioni amministrative e dall’altro, che è impedito il contenimento della spesa pubblica per il tramite della soppressione o dell’accorpamento o comunque della riduzione degli oneri finanziari di aziende speciali o di enti (o istituzioni) che gestiscono servizi socio-assistenziali, educativi e culturali.

Va, preliminarmente, affermata l’ammissibilità di tutte le censure, anche se non riferite a parametri relativi al riparto delle competenze legislative.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, infatti, le Regioni sono legittimate a denunciare la legge statale anche per la lesione di parametri diversi da quelli relativi al riparto delle competenze legislative ove la loro violazione comporti una compromissione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite o ridondi sul riparto di competenze legislative (ex plurimis, sentenze n. 128 e n. 33 del 2011, n. 156 e n. 52 del 2010).

Nel caso in esame l’automatica soppressione di tutti gli enti strumentali degli enti locali impedisce che questi possano svolgere anche le funzioni eventualmente conferite ai medesimi dal legislatore regionale nell’esercizio delle proprie competenze legislative.

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 26 – 27 settembre 2013 Stefania Fanizzi – Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste Valore delle regole di tecnica legislativa – Esempi pratici</p>
-----------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Risulta evidente, pertanto, che la questione, se pure sollevata in relazione agli artt. 3 e 97 Cost., coinvolga anche le attribuzioni costituzionali delle Regioni.

6.1.– La questione è fondata.

Il legislatore statale, decorso il termine di nove mesi dall’approvazione del decreto-legge, sopprime in modo indistinto tutti gli enti strumentali che svolgono funzioni fondamentali o conferite di Province e Comuni senza che questi siano sufficientemente individuati.

L’incertezza circa i soggetti destinatari della norma è tale che, come si è visto, lo stesso legislatore statale ha ritenuto necessario un procedimento concertato per la complessiva ricognizione degli enti, delle agenzie e degli organismi, comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica da sopprimere o accorpate e per l’individuazione dei criteri e della tempistica per l’attuazione della norma.

Risulta palese, pertanto, la contraddittorietà della disposizione in esame, che stabilisce la soppressione ex lege di tutti gli enti comunque denominati allo scadere del termine di nove mesi dall’approvazione del decreto-legge non tenendo conto della previsione di cui ai commi 2 e 3, istitutiva di un procedimento volto alla ricognizione dei suddetti enti e all’individuazione dei criteri e della tempistica per l’attuazione della norma con il coinvolgimento delle autonomie locali.

Inoltre, l’automatica soppressione di enti, agenzie e organismi comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica che esercitano, anche in via strumentale, funzioni nell’ambito delle competenze spettanti a Comuni, Province, e Città metropolitane ai sensi dell’art. 118 Cost., prima che tali enti locali abbiano proceduto alla necessaria riorganizzazione, pone a rischio lo svolgimento delle suddette funzioni, rischio ulteriormente aggravato dalla previsione della nullità di tutti gli atti adottati successivamente allo scadere del termine.

In conclusione, la difficoltà di individuare quali siano gli enti strumentali effettivamente soppressi e la necessità per gli enti locali di riorganizzare i servizi e le funzioni da questi svolte rendono l’art. 9, comma 4, del d.l. n. 95 del 2012 manifestamente irragionevole.

Restano assorbite le restanti censure della norma in esame sollevate dalle Regioni Lazio e Veneto in relazione ad altri parametri.


7.– La Regione Veneto impugna anche il comma 5 dell’art. 9 del d.l. n. 95 del 2012 nella parte in cui prevede che: «Ai fini del coordinamento della finanza pubblica, le regioni si adeguano ai principi di cui al comma 1 relativamente agli enti, agenzie ed organismi comunque denominati e di qualsiasi natura, che svolgono, ai sensi dell’articolo 118, della Costituzione, funzioni amministrative conferite alle medesime regioni».

Secondo la ricorrente, in tal modo il legislatore statale imporrebbe alle Regioni di ridurre una singola, specifica e ben individuata voce di spesa, in contrasto con gli artt. 117, comma terzo, e 119 Cost.

7.1.– La questione non è fondata.

Una volta riconosciuta al comma 1 dell’art. 9 del d.l. n. 95 del 2012 la natura di normativa di principio nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica di cui all’art. 117, comma terzo, Cost. deve, a maggior ragione, riconoscersi la medesima natura anche al successivo comma 5.

Con tale disposizione, infatti, il legislatore statale ha fissato degli obiettivi di riduzione dei costi degli enti strumentali lasciando alle Regioni, nell’esercizio delle loro competenze, il

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 26 – 27 settembre 2013 Stefania Fanizzi – Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste Valore delle regole di tecnica legislativa – Esempi pratici
-----------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

più ampio spazio di autonomia per adeguarsi ai principi stabiliti dal comma 1. Infatti, mentre con riferimento alla riduzione dei costi degli enti strumentali degli enti locali, come si è visto, è stata prevista una procedura concertata particolarmente celere per dare attuazione alla norma, invece, per quanto riguarda le Regioni non è stato previsto alcun termine e non è stata imposta alcuna specifica modalità per l’adeguamento dell’ordinamento regionale ai suddetti principi.

La disposizione impugnata, dunque, costituisce principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica (art. 117, comma terzo, Cost.) ed è pertanto ascrivibile a tale titolo alla competenza legislativa concorrente dello Stato. Ne consegue che l’eventuale impatto di essa sull’autonomia finanziaria (119 Cost.) ed organizzativa (117, comma quarto, e 118 Cost.) delle Regioni si traduce in una «circostanza di fatto come tale non incidente sul piano della legittimità costituzionale» (sentenza n. 40 del 2010, n. 169 del 2007 e n. 36 del 2004).


8.– La Regione Veneto, infine, impugna il comma 6 dell’art. 9 del d.l. n. 95 del 2012, ritenendo che tale disposizione, nella parte in cui vieta agli Enti locali di istituire enti, agenzie o organismi che esercitino una o più funzioni fondamentali e funzioni amministrative loro conferite ai sensi dell’art. 118 Cost., violi gli artt. 117, comma 2, lettera p), 118 e 119 Cost., perché, non disciplinando gli organi di governo e le funzioni fondamentali degli Enti locali, invade una materia riservata alla potestà legislativa regionale e interferisce con l’autonomia amministrativa e finanziaria degli Enti locali oltre che con il potere di conferire funzioni amministrative agli Enti locali.

8.1.– La questione relativa al comma 6 dell’art. 9 del d.l. n. 95 del 2012 non è fondata nei sensi di seguito precisati.

La norma impugnata stabilisce il divieto per gli enti locali di istituire enti, agenzie e organismi comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica, che esercitino una o più funzioni fondamentali e funzioni amministrative loro conferite ai sensi dell’articolo 118 Cost. Tale disposizione deve essere necessariamente coordinata con quanto stabilito nei commi precedenti e, in particolare, nel comma 1.

Infatti l’obiettivo del legislatore è esclusivamente la riduzione dei costi relativi agli enti strumentali degli enti locali nella misura almeno del 20 per cento, anche mediante la soppressione o l’accorpamento dei medesimi. Pertanto la disposizione in esame deve essere interpretata nel senso che il divieto di istituire nuovi enti strumentali opera solo nei limiti della necessaria riduzione del 20 per cento dei costi relativi al loro funzionamento. Vale a dire che, se, complessivamente, le spese per «enti, agenzie e organismi comunque denominati» di cui ai commi 1 e 6 del citato art. 9, resta al di sotto dell’80 per cento dei precedenti oneri finanziari, non opera il divieto di cui al comma 6.

Una siffatta interpretazione, costituzionalmente orientata, si rende necessaria anche per consentire agli enti locali di dare attuazione al comma 1 mediante l’accorpamento degli enti strumentali che svolgono funzioni fondamentali o conferite. In tal modo, infatti, gli enti locali potranno procedere all’accorpamento degli enti strumentali esistenti anche mediante l’istituzione di un nuovo soggetto, purché sia rispettato l’obiettivo di riduzione complessiva dei costi.

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 26 – 27 settembre 2013 Stefania Fanizzi – Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste Valore delle regole di tecnica legislativa – Esempi pratici</p>
-----------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce ogni decisione sulle ulteriori questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto altre disposizioni del decreto-legge oggetto di impugnazione;

riuniti i giudizi;

1) dichiara l’illegittimità costituzionale dell’articolo 9, comma 4, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’articolo 9, commi 1, 2, 3, 5 e 6, del decreto-legge n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, sollevata, in riferimento agli articoli 4 e 54 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’articolo 9, commi 1, 2 e 3, del decreto-legge n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, sollevata, in riferimento agli articoli 3 e 7 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), dalla Regione autonoma Sardegna con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’articolo 9, commi 1, 1-bis, 2, 3 e 5, del decreto-legge n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, sollevate, in riferimento agli articoli 3, 97, 117, commi secondo, lettera p), terzo, quarto e sesto, 118, 119 e 123 della Costituzione, dalle Regioni Lazio e Veneto con i ricorsi indicati in epigrafe;

5) dichiara non fondate – nei sensi di cui in motivazione – le questioni di legittimità costituzionale dell’articolo 9, comma 6, del decreto-legge n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 97, 117, commi secondo e quarto, 118 e 119 della Costituzione, dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 luglio 2013.

F.to:

Franco GALLO, Presidente

Paolo Maria NAPOLITANO, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 24 luglio 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI