
	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 29-30 settembre 2016 Enrico Righi - Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	---

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

Relazione a cura di Enrico Righi

*Note di sintesi a cura di Ilaria Cirelli, Caterina Orione, Beatrice Pieraccioli, Claudia Prina
Racchetto, Enrico Righi*

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Firenze, 29-30 settembre 2016 Enrico Righi - Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie</p>
---	--	---

Sentenza: 31 maggio 2016, n. 154

Materia: procedimento amministrativo

Parametri invocati: Articoli 117, comma secondo, lettere m) ed s), e comma terzo, 118, comma primo, 97 Cost;

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: articoli 27, 28, 29, 30, 47, comma 4, della Legge della Regione Basilicata 27 gennaio 2015, n. 4.

Esito:

1) Illegittimità costituzionale dell'art. 29 della legge della Regione Basilicata 27 gennaio 2015, n. 4 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2015), nella parte in cui stabilisce il termine di novanta giorni per il rilascio o il diniego dell'intesa da parte della Regione e quello di sessanta giorni per l'acquisizione del parere degli enti locali, limitatamente alle intese in materia di energia;

2) Illegittimità costituzionale dell'art. 47, comma 4, della legge reg. Basilicata n. 4 del 2015, limitatamente alle parole «il Piano regionale di gestione dei rifiuti dovrà prevedere, tra gli obiettivi prioritari, la progressiva eliminazione della presenza di inceneritori sul territorio della regione Basilicata e la contestuale adozione di soluzioni tecnologiche e gestionali destinate esclusivamente alla riduzione, riciclo, recupero e valorizzazione dei rifiuti. A tal fine il Piano regionale di gestione dei rifiuti dovrà definire modalità e tempi di dismissione degli impianti di incenerimento esistenti.»;

3) Non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 27, 28 e 30, della L. r. Basilicata n. 4 del 2015, promosse, in riferimento agli artt. 97, secondo comma, 117, secondo comma, lettera m), e terzo comma, e 118, primo comma, Cost.,

Estensore nota: Enrico Righi


Sintesi:

Le norme della Regione Basilicata impugnate dal Presidente del Consiglio dei ministri disciplinano taluni aspetti del procedimento amministrativo con riguardo all'ipotesi di consultazione delle comunità locali nei casi in cui la stessa amministrazione regionale sia chiamata ad esprimere o negare la propria intesa.

È interessante il ragionamento seguito dalla Corte.

Il Governo dubita della legittimità costituzionale del complesso delle disposizioni dedicate al tema dell'intesa (dall'articolo 27 all'articolo 30 della l.r. Basilicata n. 4/2015), poiché avendo portata generale, si applicherebbero anche ai procedimenti in materia di "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", di competenza concorrente, nella quale spetta allo Stato fissare la disciplina delle forme collaborative tra enti, inclusa l'intesa.

Ora, siccome l'articolo 30 esclude dall'ambito di applicazione delle norme impugnate solo i procedimenti in materia di sanità e protezione civile, anche la Corte condivide l'assunto per il quale le norme si applicano anche alla materia del trasporto nazionale dell'energia.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 29-30 settembre 2016 Enrico Righi - Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

Anziché però dichiarare illegittimo l'articolo 30 nella parte in cui non esclude dall'ambito di applicazione della disciplina anche i procedimenti in materia di energia a livello nazionale, la Corte segue un altro percorso.

Stante l'articolo 30 immutato, quindi non esclusa l'energia, rileva come l'articolo 29 (che stabilisce i termini per il rilascio dell'intesa) confligga con le norme interposte di cui al t.u. sulle espropriazioni (DPR 327/2001), che all'art. 52 *quinquies*, stabilisce differenti termini per il raggiungimento dell'intesa in merito all'espropriazione di aree destinate alla realizzazione di impianti energetici. È in questa parte, quella che si riferisce ai procedimenti in materia di energia a livello nazionale, che la Corte dichiara illegittimo l'articolo 29, non intervenendo invece in merito all'articolo 30.


Nella seconda parte della sentenza in commento, la Corte si trova ad affrontare una singolare norma, fra il programmatico ed il precettivo, del seguente tenore: *"il Piano regionale di gestione dei rifiuti dovrà prevedere, tra gli obiettivi prioritari, la progressiva eliminazione della presenza di inceneritori sul territorio della Regione Basilicata..."* (articolo 47, comma 4, l.r. Basilicata 4/2015).

Ad avviso dei giudici costituzionali, tale disposizione contrasta con l'articolo 35 del d.l. 133/2014, che qualifica gli inceneritori come infrastrutture e insediamenti strategici di interesse nazionale.

Il decreto 133/2014 viene considerato per giurisprudenza costante norma di applicazione a livello di legge ordinaria dell'articolo 117, comma secondo, lettera s), della Costituzione. Si tratta della nota competenza esclusiva dello Stato in materia di ambiente ed ecosistema, alla quale, sempre per giurisprudenza costante, va riferita la legislazione in tema di rifiuti.

Per questi motivi, l'articolo 47, comma 4, viene dichiarato parzialmente illegittimo sul piano costituzionale.

Le altre censure di legittimità costituzionale vengono respinte o dichiarate assorbite.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 29-30 settembre 2016 Enrico Righi - Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

Sentenza: 1 giugno 2016, n. 157

Materia: Consigli regionali : Funzionamento, regime di prorogatio, legittimazione, proroga dei poteri.

Parametri invocati: artt. 97, 98 e 123 della Costituzione, in relazione all'art. 18 della legge regionale 19 ottobre 2004, n. 25 (Statuto della Regione Calabria) nonché al principio dell'affidamento nella certezza dei rapporti giuridici

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Ricorrente: Tribunale amministrativo regionale per la Calabria

Oggetto: legge della Regione Calabria 11 agosto 2014, n. 15 (Modifica della legge regionale 10 gennaio 2013, n. 2 – Disciplina del collegio dei revisori dei conti della Giunta regionale e del Consiglio regionale della Calabria)

Esito: non fondatezza della questione

Estensore nota: Beatrice Pieraccioli

Sintesi:

Il Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, con tre ordinanze di rimessione di analogo contenuto, ha sollevato questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Calabria 11 agosto 2014, n. 15 (Modifica della legge regionale 10 gennaio 2013, n. 2 – Disciplina del collegio dei revisori dei conti della Giunta regionale e del Consiglio regionale della Calabria), in riferimento agli artt. 97, 98 e 123 della Costituzione, in relazione all'art. 18 della legge regionale 19 ottobre 2004, n. 25 (Statuto della Regione Calabria), nonché al principio dell'affidamento nella certezza dei rapporti giuridici.

Nei giudizi a quibus, i ricorrenti prospettavano la questione di legittimità costituzionale della legge regionale n. 15 del 2014, in applicazione della quale era stata dichiarata la decadenza degli stessi dalla carica di componente del Collegio dei revisori dei conti della Regione Calabria ed erano stati nominati altri, controinteressati nel procedimento giurisdizionale.


Avendo ad oggetto una medesima disposizione, i giudizi vengono riuniti per essere definiti con un'unica pronuncia.

La questione ad avviso della Corte non è fondata.

L'art. 17 dello statuto della Regione Calabria prevede che la legislatura duri cinque anni, salvo diversa previsione della legge statale di principio e i casi di scioglimento del Consiglio, come disciplinati dall'art. 33 dello statuto. Tale ultima disposizione sancisce che, nel caso – verificatosi nella specie – di dimissioni del Presidente (intervenute davanti al Consiglio regionale il 3 giugno 2014), si procede a nuove elezioni del Consiglio e del Presidente della Giunta.

A sua volta, l'art. 18, comma 2, dello statuto regionale stabilisce che, fino a quando non siano completate le operazioni di proclamazione degli eletti, sono prorogati i poteri del precedente Consiglio.


Il Regolamento interno del Consiglio regionale, all'art. 60, disciplina le dimissioni del Presidente, ma non detta specifiche disposizioni per il tempo di prorogatio.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 29-30 settembre 2016 Enrico Righi - Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--


La Corte ricorda che con propria sentenza n. 68 del 2010, nell'esaminare lo statuto della Regione Abruzzo, affermava che, nel periodo di prorogatio la disposizione che non prevedeva specifiche limitazione ai poteri del Consiglio regionale «non può che essere interpretata come facoltizzante il solo esercizio delle attribuzioni relative ad atti necessari ed urgenti, dovuti o costituzionalmente indifferibili, e non già certo come espressiva di una generica proroga di tutti i poteri degli organi regionali», poiché l'esistenza di tali limiti è «immanente all'istituto» della stessa prorogatio. Tali limiti, ove «non espressi dalla disciplina statutaria, potrebbero successivamente essere definiti tramite apposite disposizioni legislative di attuazione dello statuto o anche semplicemente rilevare nei lavori consiliari o dallo specifico contenuto delle leggi adottate». Siffatte limitazioni all'attività in prorogatio discendono, peraltro, dalla ratio stessa dell'istituto, che è quella di coniugare il «principio di rappresentatività» politica del Consiglio regionale «con quello della continuità funzionale dell'organo, continuità che esclude che il depotenziamento possa spingersi ragionevolmente fino a comportare una indiscriminata e totale paralisi dell'organo stesso». Questi principi sono stati ribaditi nelle sentenze n. 81, n. 64, n. 55 e n. 44 del 2015.

Nella specie, come emerge dalla relazione illustrativa della proposta di legge n. 592/9[^], sono state poste a fondamento della novella legislativa oggetto dell'impugnazione, le seguenti argomentazioni: «Come evidenziato nella citata ordinanza del TAR, la disposizione regionale che disciplina la nomina del collegio dei revisori dei conti (art. 2) non appare in linea con il dettato di cui all'articolo 14, comma 1, lettera e) del d.l. n. 138/2011. Ritenuto che l'art. 14, comma 1, lettera e) del d.l. n. 138/2011, in quanto espressione di principi fondamentali in materia sottoposta a legislazione concorrente, prevede l'estrazione a sorte quale unico meccanismo di scelta dei revisori dei conti, escludendo in radice ogni potere di scelta dei componenti ad opera degli organi regionali, appare necessario, pertanto, modificare l'articolo 2 della legge regionale n. 2/2013 aderendo pienamente al precetto fissato nell'art. 14, comma 1, lettera e) del d.l. n. 138/2011. D'altronde la necessità di procedere a tale modifica risulta, altresì, ampiamente suffragata dal riscontro effettuato comparando le disposizioni emanate dalle altre regioni italiane in attuazione della citata normativa statale. Infatti, si è potuto constatare che si è fatta esclusiva applicazione del criterio dell'estrazione a sorte per la nomina dei componenti del collegio dei revisori dei conti. Inoltre, si sono tenute in debito conto anche le conseguenze che potrebbero derivare da una pronuncia di illegittimità costituzionale dell'impugnata disposizione di cui all'art. 2 della legge regionale del 10 gennaio 2013 n. 2, atteso che l'annullamento, che ne conseguirebbe, avendo efficacia "ex tunc", cioè retroattiva, andrebbe ad inficiare l'attuale composizione dell'organo collegiale dei revisori dei conti ab origine, con evidenti ripercussioni anche per ciò che concerne l'efficacia degli atti posti in essere medio tempore».

Alla luce dei principi enunciati e tenuto conto che con la sentenza n. 228 del 2015 è intervenuta declaratoria di illegittimità costituzionale della normativa poi sostituita da quella in questione, la Corte statuisce che il potere legislativo risulta correttamente esercitato. Difatti costituisce una valida ragione di urgenza non solo la necessità di adottare una nuova normativa a seguito di una pronuncia di illegittimità costituzionale, ma anche quella di evitare il rischio di una pronuncia, ove si ritenga – e si è visto non a

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 29-30 settembre 2016 Enrico Righi - Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	---

torto – che le argomentazioni portate dal giudice a sostegno della non manifesta infondatezza siano meritevoli di considerazione.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 29-30 settembre 2016 Enrico Righi - Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

Sentenza: n. 160 del 17 maggio 2016

Materia: servizi pubblici locali, coordinamento finanza pubblica e tutela concorrenza

Parametri invocati: artt. 117, terzo e quarto comma, 118 e 123 della Costituzione, nonché art. 3, comma 2, della legge regionale statutaria 17 aprile 2012, n. 1 (Statuto del Veneto)

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Regione Veneto

Oggetto: diverse disposizioni della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015), tra cui l'art. 1, comma 609.


Esito: infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale prospettate dalla ricorrente

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto

Sintesi:


La Regione Veneto ha impugnato diverse disposizioni della L.190/2014, tra cui l'art. 1, comma 609. Questa disposizione apporta alcune modifiche all'art. 3-bis del d.l. 138/2011 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo) convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della L.148/2011, il quale a sua volta disciplina gli ambiti territoriali e i criteri di organizzazione dello svolgimento dei predetti servizi pubblici locali. Il comma 1 del citato art. 3-bis prevede che, a tutela della concorrenza e dell'ambiente, le Regioni e le Province autonome organizzino lo svolgimento di questi servizi pubblici locali, in particolare definendo il perimetro degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei e istituendo o designando gli enti di governo degli stessi. La dimensione di ciascun ambito o bacino deve consentire economie di scala e di differenziazione, idonee a massimizzare l'efficienza dei servizi, e normalmente non deve essere inferiore a quella del territorio provinciale. Peraltro, lo stesso comma 1 consente di stabilire una «dimensione diversa da quella provinciale, motivando la scelta in base a criteri di differenziazione territoriale e socio-economica e in base a principi di proporzionalità, adeguatezza ed efficienza rispetto alle caratteristiche del servizio, anche su proposta dei comuni presentata entro il 31 maggio 2012 previa lettera di adesione dei sindaci interessati o delibera di un organismo associato e già costituito ai sensi dell'articolo 30 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267». Il successivo comma 1-bis dell'art. 3-bis, prima delle modifiche in questione, disponeva: «[l]e funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, compresi quelli appartenenti al settore dei rifiuti urbani, di scelta della forma di gestione, di determinazione delle tariffe all'utenza per quanto di competenza, di affidamento della gestione e relativo controllo sono esercitate unicamente dagli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei istituiti o designati ai sensi del comma 1 del presente articolo».

Il ricorso si concentra sull'art. 1, comma 609, lettera a), della L.190/2014, nella parte in cui aggiunge, alla fine del comma 1-bis, sopra citato, le seguenti parole: «cui gli enti locali partecipano obbligatoriamente, fermo restando quanto previsto dall'articolo 1, comma

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 29-30 settembre 2016 Enrico Righi - Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

90, della legge 7 aprile 2014, n. 56. Qualora gli enti locali non aderiscano ai predetti enti di governo entro il 1° marzo 2015 oppure entro sessanta giorni dall'istituzione o designazione dell'ente di governo dell'ambito territoriale ottimale ai sensi del comma 2 dell'articolo 13 del decreto-legge 30 dicembre 2013, n. 150, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2014, n. 15, il Presidente della regione esercita, previa diffida all'ente locale ad adempiere entro il termine di trenta giorni, i poteri sostitutivi».


La Regione Veneto lamenta due profili di illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 609, lettera a), della L.190/2014, in relazione al periodo appena richiamato. In primo luogo, ritiene che l'obbligo di aderire agli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei riguardi tutti gli enti locali, compresi quelli non elencati nell'art. 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, che si riferisce solo a «Comuni, Province e Città metropolitane». Pertanto la disposizione impugnata non potrebbe basarsi sulla competenza legislativa statale prevista da questa disposizione costituzionale. Si verificherebbe, perciò, un'ingiustificata invasione delle competenze legislative regionali e, soprattutto, delle competenze residuali in materia di servizi pubblici locali, nell'esercizio delle quali la Regione ricorrente ha individuato, come strumento organizzativo per la cooperazione tra gli enti locali, la convenzione. La Regione ritiene che tale strumento sia più flessibile, economico e rispettoso dell'autonomia degli enti locali rispetto alla partecipazione obbligatoria, disposta dalla norma impugnata, agli enti di governo degli ambiti territoriali ottimali e omogenei. Il ricorso proposto denuncia pertanto non solo la violazione dei principi di ragionevolezza, sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui all'art. 118, primo comma, Cost., nonché dell'art. 3, comma 2, del proprio Statuto, a norma del quale «[l]a Regione riconosce, promuove e garantisce l'autonomia degli enti locali nelle sue diverse manifestazioni» – in riferimento all'art. 123 Cost. La ricorrente esclude inoltre che l'obbligo previsto dalla disposizione impugnata costituisca un principio di coordinamento finanziario e ritiene che la competenza statale per la tutela della concorrenza non sia pertinente, potendo i servizi pubblici locali essere gestiti senza ricorrere al mercato. Inoltre essa osserva che il principio di ragionevolezza sarebbe violato anche sotto un altro profilo, con conseguente lesione della sfera di autonomia costituzionalmente garantita alla Regione dagli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost.: la disposizione censurata fa espressamente salvo l'art. 1, comma 90, della L.56/2014 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni) ma nella sostanza lo contraddice, risultando perciò intrinsecamente incongruente, oscura e irragionevole. Infatti, in estrema sintesi, tale disposizione ha avviato un processo di semplificazione volto a sopprimere enti e agenzie di ambito provinciale o sub-provinciale, aventi funzioni di organizzazione dei servizi di rilevanza economica di competenza comunale o provinciale, in vista dell'attribuzione di tali funzioni alle Province, prevedendo misure premiali per le Regioni che operino in tal senso. Invece, il censurato art. 1, comma 609, lettera a), della l. 190/2014, ad avviso della ricorrente, prevede che le funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica siano esercitate (non dalle Province, ma) unicamente dagli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei, che la ricorrente qualifica alla stregua di consorzi obbligatori ex lege. A suo giudizio, dunque, sotto questo profilo, le due disposizioni sarebbero incompatibili.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 29-30 settembre 2016 Enrico Righi - Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

La Corte, con la sentenza in esame, si pronuncia sul citato art. 1, comma 609, nella parte in cui, alla lettera a), afferma l'obbligo per gli enti locali di partecipare agli enti istituiti o designati per il governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei e, al contempo, conferma quanto previsto all'art. 1, comma 90, della L.56/2014. A giudizio della Corte, la disposizione censurata trova un duplice fondamento nelle competenze che l'art. 117 Cost. attribuisce allo Stato nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica e della tutela della concorrenza. La competenza statale a dettare principi fondamentali per il «coordinamento della finanza pubblica», viene in rilievo con particolare riguardo all'eventualità che i servizi in questione siano gestiti senza ricorrere al mercato. Infatti, l'art. 1, comma 609, della l.190/2014 mira al conseguimento di risultati economici migliori nella gestione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica e, quindi, a un contenimento della spesa pubblica attraverso sistemi tendenzialmente virtuosi di esercizio delle relative funzioni. Pertanto, la norma censurata può essere qualificata come principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, analogamente a quanto ritenuto dalla Corte in relazione ad altri, sia pure differenti, istituti di cooperazione tra enti locali (sentenze n. 44 e n. 22/2014).


Per quanto concerne invece la competenza statale sulla «tutela della concorrenza», essa viene in rilievo nella misura in cui i servizi pubblici siano esercitati tramite il ricorso al mercato. Infatti, come la Corte ha spesso affermato (sentenza n. 46/2013), lo Stato è competente a disciplinare il regime dei servizi pubblici locali per gli aspetti che hanno una diretta incidenza sul mercato e sono strettamente funzionali alla gestione unitaria, compresa la disciplina degli ambiti territoriali ottimali e delle relative autorità di governo (sentenze n. 134/2013 e n. 128/2011), soprattutto quando essa sia finalizzata a superare situazioni di frammentazione e a garantire la competitività e l'efficienza dei relativi mercati (sentenza n. 325/2010). La ricerca della dimensione ottimale dell'ambito territoriale entro il quale erogare il servizio consente di individuare l'estensione geografica che meglio permette di contenere i costi della gestione e favorire così, l'apertura del mercato a nuovi soggetti, incentivando una più ampia partecipazione delle imprese alle gare per l'affidamento del servizio stesso. La Corte ribadisce che ancora prima delle modifiche introdotte dalla disposizione impugnata, l'art. 3-bis, comma 1-bis, del d.l. 138/2011, convertito dalla l.148/2011, imponeva che le funzioni di organizzazione di questi servizi pubblici fossero esercitate «unicamente» dagli enti di governo istituiti o designati allo scopo. Pertanto, la disposizione impugnata esplicita, piuttosto che introdurre, un vero e proprio obbligo di partecipazione degli enti locali agli ambiti territoriali ottimali.

La Corte ha escluso la violazione dei principi di cui all'art. 118 Cost. e, in particolare, dell'autonomia amministrativa degli enti locali (cfr. art. 3, comma 2, dello statuto del Veneto) lamentata dalla ricorrente. A suo giudizio, l'autonomia dei comuni non implica una riserva intangibile di funzioni, né esclude che il legislatore competente possa modulare gli spazi dell'autonomia municipale a fronte di esigenze generali che giustificano ragionevolmente la limitazione di funzioni già assegnate agli enti locali (sentenza n. 286/1997). Inoltre, con specifico riguardo a norme che prevedono la partecipazione degli enti locali ad autorità d'ambito alle quali sia trasferito l'esercizio di competenze in materia di servizi pubblici, la Corte ha ritenuto che tali norme non ledano l'autonomia amministrativa degli enti locali, in quanto si limitano a razionalizzarne le

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 29-30 settembre 2016 Enrico Righi - Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

modalità di esercizio, al fine di superare la frammentazione nella gestione (sentenza n. 246/2009). Ovviamente dovrà essere garantita agli enti locali uno specifico ruolo nella forma della partecipazione agli organismi titolari dei poteri decisionali o ai relativi processi deliberativi, in vista del raggiungimento di fini unitari nello spazio territoriale reputato ottimale (sentenza n. 50/2013). Le modalità di partecipazione e cooperazione possono essere molteplici, cosicché è da escludere che l'unica compatibile con il rispetto dell'autonomia dell'ente locale sia, come sostenuto dalla ricorrente, la convenzione stipulata senza vincoli di adesione, con durata temporanea e facoltà di recesso.

La Corte ha escluso anche la fondatezza della questione della irragionevolezza e dell'oscurità della disposizione censurata. A suo giudizio è possibile conciliare le due disposizioni. Infatti, nulla impedisce alle Regioni, nei casi in cui optino per ambiti o bacini di dimensioni provinciali (o, eccezionalmente, sub-provinciali), di conformarsi a quanto previsto dall'art. 1, comma 90, della l.56/2014, vale a dire di designare come enti di governo, titolari delle relative funzioni di organizzazione, le Province «nel nuovo assetto istituzionale, con tempi, modalità e forme di coordinamento con regioni e comuni, da determinare nell'ambito del processo di riordino di cui ai commi da 85 a 97 [dello stesso art. 1 della legge n. 56 del 2014], secondo i principi di adeguatezza e sussidiarietà, anche valorizzando, ove possibile, le autonomie funzionali». Una tale scelta non impedisce alle Regioni di sopprimere, nel contempo, enti e agenzie alle quali sia stato demandato, in precedenza, l'esercizio delle stesse funzioni. In questi casi, naturalmente, non si porrà alcun problema di adesione dei comuni agli enti di governo designati: più semplicemente, si verificherà un trasferimento delle funzioni, per ragioni di esercizio unitario, presso le Province, attualmente caratterizzate come enti di secondo grado (sentenza n. 50/2015).

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 29-30 settembre 2016 Enrico Righi - Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

Sentenza: 21 giugno 2016, n.184

Materia: contabilità regionale

Parametri invocati: articoli 81, 97 e 117, secondo comma, lettera e), Cost., in relazione agli articoli 38, 39, 42, 43, comma 2, 49 e agli allegati 4/1, paragrafo 9.2, e 4/2, paragrafo 9.2, del d.lgs. 118/2011 ed alla l. 243/2012

Giudizio: legittimità in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: legge della Regione Toscana 7 gennaio 2015, n. 1 (Disposizioni in materia di programmazione economica e finanziaria regionale e relative procedure contabili. Modifiche alla L.R. n. 20/2008), articoli 13, 15, comma 3, 18, commi 1 e 6, 19, 23 e 31, comma 1, lettera g)

Esito: illegittimità costituzionale dell'articolo 18, comma 1

- illegittimità costituzionale dell'articolo 23;

- non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale degli articoli 13, 15, comma 3, 18, comma 6, 19 e 31, comma 1, lettera g), in riferimento agli articoli 81, 97 e 117, secondo comma, lettera e), Cost., in relazione al d. lgs 118/2011 ed alla l. 243/2012

Estensore nota: Ilaria Cirelli

Sintesi:


Il Presidente del Consiglio ricorrente ha preliminarmente sostenuto che la materia contabile non sarebbe nella disponibilità legislativa delle Regioni, alle quali sarebbe riservata la mera facoltà di emanare regolamenti contabili applicativi del d.lgs.118/2011. L'intera legge impugnata sarebbe, pertanto, costituzionalmente illegittima per violazione della competenza prevista dall'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione che attribuisce allo Stato la competenza esclusiva in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, competenza appunto declinata nella normativa del d.lgs 118/2011.

Il ricorrente ha tuttavia impugnato non l'intera legge in oggetto ma singoli articoli, in quanto riproduttivi ovvero derogatori della disciplina contenuta nel d.lgs. 118/2011.

In particolare sono stati impugnati gli articoli 13, 15, comma 3, 18, commi 1 e 6, 19 e 23 della l.r. 1/2015 per violazione degli articoli 81, 97 e 117, secondo comma, lettera e), Cost., del d.lgs. n. 118 del 2011 e della legge 243/2012. L'articolo 31 lettera g), infine, che demanda al regolamento di attuazione la disciplina delle modalità per la gestione delle aperture di credito sarebbe illegittima in quanto materia non prevista e disciplinata dal d.lgs. 118/2011.

La Corte, in via preliminare, rileva che le questioni proposte, per la molteplicità degli interessi coinvolti e degli oggetti implicati, non sono riferibili ad un unico ambito materiale; la Corte ricorda che *esistono alcuni complessi normativi i quali non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono (cfr. sentenza 303 del 2003) e pertanto possono essere ascritti, di volta in volta, a potestà legislative statali o regionali.*

Nella materia in esame, il nesso di interdipendenza e compenetrazione che lega l'armonizzazione alle altre materie, come il coordinamento della finanza pubblica, la

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Firenze, 29-30 settembre 2016</p> <p>Enrico Righi - Regione Toscana</p> <p>Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie</p>
---	--	---

programmazione economica e finanziaria regionale, l'equilibrio di bilancio, ha fatto sì che proprio in sede di legislazione attuativa si sia verificata un'espansione della stessa armonizzazione ad ambiti di regolazione che si pongono nell'ambito di altri titoli di competenza.

Secondo la Corte, il sistema contabile regionale non è dunque totalmente sottratto ad un'autonoma regolazione, ma che questa è, in ogni caso intrinsecamente soggetta a limitazioni necessarie *a consentire il soddisfacimento contestuale di una pluralità di interessi costituzionalmente rilevanti che si esplicano nelle disposizioni statali poste a salvaguardia degli interessi finanziari riconducibili ai parametri precedentemente richiamati*. Non è dunque fondato l'assunto del governo secondo cui, dopo l'entrata in vigore del decreto sull'armonizzazione dei conti non vi sarebbe più spazio per il legislatore regionale sulla disciplina delle procedure contabili, se non per adempimenti meramente attuativi della legislazione statale.

Le censure mosse alla legge regionale in esame devono dunque essere valutate singolarmente con riferimento alla loro compatibilità con i precetti ricavabili direttamente dalle norme costituzionali in materia finanziaria o da specifiche norme interposte come quelle contenute nel d.lgs. n. 118 del 2011.

Venendo all'esame delle norme impugnate, le questioni di legittimità costituzionale relative agli articoli 13 e 19 non sono fondate. Secondo il Presidente del Consiglio, le suddette disposizioni riprodurrebbero in maniera poco chiara analoghe previsioni contenute 38 e 39 del d.lgs. n. 118.


Secondo la Corte il raffronto tra le norme regionali e le corrispondenti norme statali rivela, invece, una sostanziale coerenza tra gli enunciati normativi senza con ciò travalicare l'ambito di competenza del legislatore regionale.

Anche la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 15, comma 3, secondo il giudice delle leggi, non è fondata. Il governo afferma trattarsi di deroga all'articolo 49 del d.lgs 118/2011 in quanto consentirebbe il finanziamento di leggi regionali con fondi speciali diversi da quelli che l'articolo 49 del d.lgs. 118/2011 definisce. Secondo la Corte non sussiste difformità sostanziale della norma regionale rispetto alla norma statale.

La questione di legittimità costituzionale dell'articolo 18 comma 1, in relazione all'allegato 4/1, paragrafo 9.2, del d.lgs. 118/2011, è fondata nella parte in cui non prevede che la Giunta regionale presenti al Consiglio la proposta di legge di bilancio non oltre trenta giorni dalla presentazione del disegno di bilancio dello Stato.

In questo caso lo scostamento è sostanziale in quanto la norma interposta è funzionale al coordinamento della finanza pubblica, poichè la sincronia delle procedure di bilancio è collegata alla programmazione finanziaria statale e alla redazione della manovra di stabilità, operazioni che presuppongono da parte dello Stato la previa conoscenza di tutti i fattori che incidono sugli equilibri complessivi e sul rispetto dei vincoli nazionali ed europei.

Al contrario, non è fondata la questione di legittimità costituzionale del comma 6 dell'articolo 18, in relazione all'articolo 43, comma 2, del d.lgs.118/2011. La norma interposta fissa il limite complessivo dell'esercizio provvisorio in un periodo non superiore a quattro mesi mentre la norma impugnata rinvia allo statuto regionale che prevede il

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 29-30 settembre 2016 Enrico Righi - Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

limite temporale massimo di tre mesi per l'esercizio provvisorio, quindi inferiore a quello previsto dalla norma statale interposta. In questo caso la disposizione regionale è addirittura più rigorosa di quella statale e conforme al canone costituzionale.

La questione di legittimità costituzionale dell'articolo 23, in riferimento agli articoli 81, 97 e 117, secondo comma, lettera e), Cost. ed in relazione al principio contabile di cui all'allegato 4/2, paragrafo 9.2, d.lgs. 118/2011 è invece, secondo la Corte, fondata.


Secondo il governo, la disposizione regionale prevederebbe la possibilità di impegnare risorse assegnate dallo Stato con vincolo di destinazione in deroga a quanto previsto dall'articolo 42 del d.lgs 118/2011 ed al principio contabile applicato di cui all'allegato 4/2 dello stesso decreto.

La Corte richiama sul punto la propria giurisprudenza secondo cui “ *la natura esclusiva del vincolo di destinazione delle risorse costituisce scelta finanziaria di fondo della previsione statale*” (cfr. sentenza 38/2016) e “ *i vincoli di destinazione delle risorse confluenti a fine esercizio nel risultato di amministrazione permangono anche se quest'ultimo non è capiente a sufficienza o è negativo: in questi casi l'ente deve ottemperare a tali vincoli .. per finanziare gli obiettivi, cui sono dirette le entrate vincolate rifluite nel risultato di amministrazione negativo o incapiente. A ben vedere, questa eccezione [è riconducibile] alla clausola generale in materia contabile che garantisce l'esatto impiego delle risorse stanziare per specifiche finalità di legge*”(cfr. sentenza 70/2012).

La questione di legittimità costituzionale dell'articolo 31, comma I, lettera g) in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera e), Cost. ed in relazione al d.lgs.118/2011, non è fondata.

La norma impugnata rinvia al regolamento di attuazione la disciplina delle modalità per la gestione delle aperture di credito. Secondo il ricorrente, tale disciplina si porrebbe in contrasto con il d.lgs 118/2011 che non prevede in alcuna disposizione tale forma di gestione della spesa per gli enti territoriali e che, pertanto, non può essere disciplinata dall'ordinamento regionale.

In realtà, secondo la Corte, l'apertura di credito è regolata dall'articolo 9 del d.p.r. 367/1994 e, in questo caso, vale il criterio di esame delle disposizioni regionali già enunciato ovvero: la potestà legislativa in materia è consentita alla Regione quando non ostino direttamente specifiche disposizioni riconducibili alla potestà esclusiva o concorrente dello Stato nelle materie finanziarie precedentemente individuate.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 29-30 settembre 2016 Enrico Righi - Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

Sentenza: 6 luglio 2016, n. 186

Materia: ordinamento civile - rapporto di lavoro in sanità

Parametri invocati: articoli 3, primo comma, 117, secondo comma lettera l) della Costituzione

Giudizio: giudizio incidentale

Ricorrente: Corte di appello di Reggio Calabria - sezione lavoro

Oggetto: articolo 50, comma 4, della legge della Regione Calabria 13 giugno 2008, n. 15, (Provvedimento generale di tipo ordinamentale e finanziario (collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2008 ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8)


Esito: fondatezza della questione

Estensore nota: Caterina Orione

Sintesi: Il giudizio di appello è avverso una sentenza del Tribunale di Locri che aveva parzialmente accolto la domanda di un medico di medicina generale in rapporto di convenzione a tempo indeterminato con l'Azienda sanitaria provinciale (ASP) di Reggio Calabria per la restituzione della somma di euro 4.111,59 relativi a quote di assistiti deceduti o trasferiti, sottratta dal credito vantato a titolo di arretrati contrattuali per gli anni 2008-2009, e quindi il giudice di primo grado aveva condannato l'ASP a restituire al medico le somme trattenute in misura superiore alle dodici quote, come previsto dall'articolo 12, punto 3, dell'Accordo integrativo regionale dei medici di medicina generale (AIR) approvato con delibera di Giunta regionale 8 agosto 2006, n. 580.

Secondo il giudice rimettente è decisiva per il giudizio la disposizione di cui in oggetto, che recita: " *...per il recupero delle quote tuttora rimaste insolute inerenti gli assistiti deceduti, trasferiti o irreperibili, trovano applicazione le disposizioni di cui all'accordo (A.I.R.) del 16 settembre 2006.*", che di fatto ha recepito e fatto propria la disciplina contrattuale regionale, conferendo rango legislativo alle norme contrattuali.

Il quadro normativo applicabile alla fattispecie è costituito, oltre all'art. 12, punto 3, dell'AIR del 2006, dall'art. 42 dell'Accordo collettivo nazionale per la disciplina dei rapporti con i medici di medicina generale ai sensi del d.lgs. n. 502 del 1992 (ACN), esecutivo con intesa del 23 marzo 2005 in sede di Conferenza permanente tra lo Stato e Regioni e l'art. 50 della legge regionale della Calabria n. 15 del 2008, oggetto di censura. L'art. 42, comma 4, dell'ACN prevede la revoca d'ufficio della scelta in caso di morte dell'assistito, onerando l'ASP di comunicare la cancellazione entro un anno dall'evento senza applicare alcuna sanzione in caso di superamento del termine, l'art. 50, comma 4, della legge regionale della Calabria n. 15 del 2008, invece, estenderebbe l'efficacia nel tempo dell'art. 12, punto 3, dell'AIR, specificando che essa si applica a tutte le quote insolute, senza che rilevi, pertanto, se l'evento morte sia avvenuto prima o dopo l'entrata in vigore dell'ACN e dell'AIR. Viene osservato che le conseguenze derivanti dal ritardo della comunicazione del decesso o del trasferimento dell'assistito non rientrano nell'ambito di quanto l'ACN delega in via generale alla contrattazione decentrata e che l'art. 42, comma 5, dello stesso ACN si limita a demandare alla contrattazione regionale «modalità di tutela dei medici massimalisti dalla indisponibilità alla acquisizione di nuove

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 29-30 settembre 2016 Enrico Righi - Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

scelte dovuta a ritardo nella comunicazione delle cancellazioni per morte di assistiti del proprio elenco».


Pertanto, il divieto di recupero di quote mensili oltre la dodicesima, previsto dall'art. 12 dell'AIR, non rientrerebbe nell'ambito della predetta "tutela" demandata alla contrattazione regionale.

Inoltre, a fondamento della propria ricostruzione normativa, il giudice a quo rileva che l'art. 8, comma 1, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), prevede che il rapporto tra il Servizio sanitario nazionale (SSN) ed i medici di medicina generale è disciplinato da convenzioni di durata triennale *"conformi agli accordi collettivi nazionali stipulati, ai sensi dell'art. 4, comma 9, della legge 30 dicembre 1991, n. 412"*; norma, che richiama esplicitamente l'art. 40 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), in base al quale (comma 3) la contrattazione collettiva nazionale disciplina anche i limiti di quella integrativa e *"le pubbliche amministrazioni non possono sottoscrivere in sede decentrata contratti collettivi integrativi in contrasto con vincoli risultanti dai contratti collettivi nazionali o che comportino oneri non previsti negli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione. Le clausole difformi sono nulle e non possono essere applicate."*

Per cui la fattispecie de quo (limite a revoca quote assistiti deceduti) non poteva essere oggetto di delega da parte dell'ACN del 23 marzo 2005 e poiché, altresì, in palese contrasto con l'art. 40 del d.lgs. n. 165 del 2001, la pretesa fatta valere dalla parte appellata (medico convenzionato) non potrebbe trovare fondamento nell'art. 12, punto 3, dell'AIR del 2006, da disapplicare in quanto clausola affetta da nullità, ma solo nell'art. 50 della legge regionale della Calabria n. 15 del 2008, che, come sopradetto ha recepito la disposizione contrattuale viziata da nullità.


La disposizione regionale, rilevante per la decisione del giudizio per la ricostruzione normativa di quanto detto sopra, è secondo il giudice a quo illegittima costituzionalmente per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Costituzione, che riserva alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la materia dell'ordinamento civile. Viene richiamata la costante giurisprudenza costituzionale, che riconduce a tale ambito la disciplina del trattamento economico del dipendente pubblico regionale, a cui si accomuna, per evidente identità di ratio, quella del trattamento dei medici in convenzione, il cui rapporto è da considerare di natura civilistica, così come ritenuto dalla giurisprudenza di legittimità.

Inoltre la disposizione impugnata violerebbe altresì il principio di eguaglianza di cui all'art. 3, primo comma, Costituzione, in quanto pregiudicherebbe l'uniformità di trattamento sull'intero territorio nazionale della disciplina posta dall'ACN del 23 marzo 2005, che prevederebbe la ripetibilità illimitata, ai sensi dell'art. 2033 del codice civile. Infatti l'accertamento della nullità della norma contrattuale integrativa consentirebbe l'applicazione dell'art. 2033 del codice civile e sarebbe dirimente nel giudizio a quo, poiché la contrattazione collettiva nazionale non detta limiti alla ripetibilità delle quote e quindi non consente deroghe alla generale disciplina dell'indebito oggettivo.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 29-30 settembre 2016 Enrico Righi - Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

La Corte, approfondito e dettagliato ulteriormente il quadro normativo delineato dal giudice rimettente, ne condivide le conclusioni e ritiene fondata la questione. La giurisprudenza ha in più occasioni affermato, con riguardo ai rapporti di pubblico impiego, che rientra nella materia dell'ordinamento civile la disciplina del trattamento economico dei dipendenti pubblici. E' stato precisato che, essendo stato il rapporto d'impiego di tali lavoratori contrattualizzato dal d.lgs n. 165 del 2001, la sua disciplina (ivi inclusa quella delle varie componenti della retribuzione) rientra nella materia ordinamento civile, riservata alla competenza esclusiva statale. Infatti, il rapporto di lavoro pubblico "[...] essendo stato "privatizzato" ai sensi dell'art. 2 del decreto legislativo n. 165 del 2001, è retto dalla disciplina generale dei rapporti di lavoro tra privati ed è, perciò, soggetto alle regole che garantiscono l'uniformità di tale tipo di rapporti"(sentenze nn.95 e 189 del 2007) ed in tale materia si conferma la disciplina della fase dell'adempimento del rapporto di lavoro, cui si applicano gli istituti uniformi del diritto privato, senza che la legge regionale possa disciplinare diversamente istituti incidenti sul diritto delle obbligazioni. Per la Corte, "la disposizione impugnata si pone in patente contrasto con il parametro invocato, in quanto essa incide su un punto fondamentale della fase esecutiva del rapporto in convenzione, ridisegnando i diritti ed i doveri delle parti relativamente alla percezione (ed al trattenimento) di compensi non dovuti, relativi ad assistiti nel frattempo deceduti o trasferiti in altra sede". Inoltre il rapporto convenzionale dei medici di medicina generale con il Servizio sanitario nazionale, ambito ordinamento civile, trova la sua disciplina nell'art. 8 del d.lgs. n. 502 del 1992, che individua, tra l'altro, i limiti e gli ambiti della contrattazione collettiva, i cui esiti sono destinati ad essere attualmente recepiti da "intese" assunte in sede di Conferenza permanente Stato-Regioni. unitamente all'art. 40 del d.lgs. n. 165 del 2001, individua le competenze della contrattazione collettiva di "secondo livello". In particolare, l'art. 40, nel testo vigente *ratione temporis*, prima delle modifiche recate dal d.lgs. n. 150 del 2009, stabiliva che gli autonomi livelli di contrattazione collettiva integrativa si potevano svolgere solamente sulle materie e nei limiti stabiliti dai contratti collettivi nazionali. L'articolo pone il divieto alle pubbliche amministrazioni di sottoscrivere in sede decentrata contratti collettivi integrativi in contrasto con i vincoli risultanti dai contratti collettivi nazionali o comportanti oneri non previsti negli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione, stabilendo la nullità e la "disapplicazione" delle clausole eventualmente adottate in violazione di tale divieto. Le esigenze di regolazione uniforme dei rapporti convenzionali dei medici con il Servizio sanitario nazionale sono costituite da una forte integrazione tra la normativa statale e la contrattazione collettiva nazionale ed una precisa delimitazione degli ambiti dell'ulteriore contrattazione decentrata, con un limitato rinvio, per ambiti e materie ben delineati, alla legislazione regionale.

La Corte non ritiene che, pur trattandosi di professioni sanitarie, possa esserci per il caso di specie un concorso di materie con quella concorrente della tutela della salute, *in quanto la disciplina dei limiti ai recuperi delle quote corrisposte sine titolo ai medici di medicina generale non involge in alcun modo l'organizzazione del servizio sanitario o delle sue strutture. Pertanto aver introdotto nei rapporti dei medici convenzionati con il Servizio sanitario nazionale un meccanismo derogatorio del generale istituto dell'indebito*

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 29-30 settembre 2016 Enrico Righi - Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	---

civile (art. 2033 cod. civ.), si pone in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che riserva allo Stato la competenza legislativa in materia di «ordinamento civile».