
	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 27 e 28 settembre 2018 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 Eleonora Bardazzi, Ilaria Cirelli, Caterina Orione, Carla Paradiso e Enrico Righi

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 27 e 28 settembre 2018 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	---

Sentenza: 20 marzo 2018 n. 81

Materia: tutela delle minoranze

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Parametri invocati: artt. 2, 3, 5, 80, 81, terzo e quarto comma, 114, 117, secondo comma, lettere a), e) e g), 118, primo comma, della Costituzione.

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: legge della Regione Veneto 13 dicembre 2016, n. 28 (Applicazione della convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali)

Esito: illegittimità costituzionale della legge della Regione Veneto n. 28/2016

Estensore nota: Eleonora Bardazzi

Sintesi:


Il Presidente del Consiglio dei Ministri propone questione di legittimità costituzionale impugnando interamente la legge della Regione Veneto 13 dicembre 2016, n. 28, per violazione degli artt. 2, 3, 5, 6, 80, 114, 117, secondo comma, lettera a), della Costituzione. Il ricorrente censura inoltre l'art. 4 della medesima legge regionale per violazione degli artt. 81, terzo e quarto comma, 117, secondo comma, lettere e) e g), e 118, primo comma, della Costituzione.

La norma impugnata è composta da cinque articoli: il primo, rubricato "Minoranza Nazionale", dispone la spettanza al "popolo veneto" dei diritti previsti dalla Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali di Strasburgo, risalente al 1 febbraio 1995 e resa esecutiva con la legge 28 agosto 1997, n. 302. Il "popolo veneto" viene definito attraverso il rinvio agli artt.1 e 2 dello Statuto Veneto (legge regionale statutaria 12 aprile 2012, n.1) e comprende le comunità etnico-linguistiche cimbre e ladine, nonché le comunità storicamente, linguisticamente o culturalmente legate al popolo veneto, anche fuori dal territorio regionale.

Ai sensi dell'art. 2, la legge "si attua" a tutti gli ambiti previsti dalla suddetta Convenzione-quadro, nel rispetto dei criteri e delle modalità determinati dalla Giunta regionale e senza oneri a carico della Regione; l'art. 3 individua l'aggregazione delle associazioni maggiormente rappresentative di enti e associazioni di tutela dell'identità, lingua e cultura venete, quali soggetti incaricati della raccolta e valutazione di dichiarazioni spontanee di appartenenza alla minoranza nazionale veneta presso la Giunta regionale; a quest'ultima spetta il monitoraggio delle attività svolte dalla suddetta aggregazione.

L'art. 4 della medesima legge si occupa degli aspetti finanziari, disponendo tutte le spese relative all'attuazione della legge impugnata nel territorio regionale siano deliberate e a carico di ciascuna amministrazione centrale o periferica, che ha il compito di attuarla ed eventualmente con perequazione dell'amministrazione centrale. L'ultimo articolo stabilisce l'entrata in vigore della legge in questione dal giorno successivo alla sua pubblicazione.

Il ricorrente lamenta in primo luogo la violazione degli artt. 5, 6 e 114 della Costituzione, ritenendo che una popolazione riferibile ad uno degli enti esponenziali della Repubblica non possa essere qualificata "minoranza nazionale" distinta dal popolo italiano. Infatti, il

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 27 e 28 settembre 2018 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	---

principio di unità ed indivisibilità della Repubblica, di cui agli artt. 5 e 114 della Costituzione, non consente di configurare la Repubblica medesima come una somma materiale di minoranze; le minoranze nazionali non possono poi coincidere con le popolazioni delle Regioni.

In secondo luogo, la legge si pone in contrasto con gli artt. 2 e 3 della Costituzione: riconoscere una minoranza è infatti necessario e permesso qualora si profili il rischio di negare l'identità collettiva di un gruppo in mancanza di tale riconoscimento, parificando una collettività caratterizzata da particolarità culturali marcate alla generalità del popolo, rischio tuttavia non rinvenibile nel caso di specie.

Infine, il Presidente del Consiglio dei Ministri sostiene l'incompetenza del legislatore regionale ad adottare la legge impugnata, poiché l'attuazione della Convenzione quadro in questione è riconducibile alla politica estera e ai rapporti internazionali dello stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera a), di competenza legislativa esclusiva statale.

La Regione avrebbe inoltre violato l'art. 80 della Costituzione, poiché avrebbe emanato una legge di ratifica propria, basandosi solo formalmente sulla legge nazionale di ratifica della convenzione-quadro.

Il ricorrente denuncia poi distintamente il solo art. 4 della legge impugnata per violazione dell'organizzazione amministrativa dello Stato, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera g), della Costituzione: le Regioni non possono infatti porre a carico di organi e amministrazioni dello Stato compiti ulteriori rispetto a quelli individuati con legge statale, né è possibile per la legge regionale prevedere il riequilibrio tra le disponibilità finanziarie di diversi livelli di governo, dotati di capacità fiscale diversa, pena la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.


La legge regionale inoltre, non quantificando spese e mezzi, addossa alle amministrazioni statali nuovi oneri amministrativi e finanziari, violando così gli artt. 81, terzo e quarto comma, e 118, primo comma, della Costituzione.

La Corte, in risposta alla difesa regionale che aveva sostenuto che la propria legge avesse valore di una semplice richiesta nei confronti dello Stato di attuare la Convenzione, ricorda in primo luogo che lo Stato ha ratificato e recepito la Convenzione quadro con la legge n. 302/1997.

Lo strumento a cui la Regione può ricorrere in questi casi, per incoraggiare l'intervento statale negli ambiti di sua competenza, è rappresentato dall'iniziativa legislativa delle leggi statali attribuita ai Consigli regionali di cui all'art. 121 della Costituzione, a cui il Veneto avrebbe dovuto ricorrere se la sua intenzione reale fosse stata quella di sollecitare il legislatore ad intraprendere ulteriori azioni a tutela delle minoranze.

Vengono ritenute fondate le questioni di legittimità costituzionale proposte dal Presidente del Consiglio dei Ministri e relative all'intera legge regionale.

Ripercorrendo la propria giurisprudenza, la Consulta afferma che la tutela delle minoranze, con specifico riferimento alle minoranze linguistiche, è garantita dall'art. 6 della Costituzione, che deve essere inteso quale espressione dei principi fondamentali del pluralismo sociale e dell'eguaglianza formale e sostanziale di cui è permeato l'intero ordinamento costituzionale, principi rientranti anche tra quelli supremi (sentenze nn. 159/2009 e n. 88/2011), nonché quale espressione paradigmatica di una più ampia e articolata garanzia delle identità e del pluralismo culturale, i cui principi devono essere

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 27 e 28 settembre 2018 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	---

applicati a tutte le minoranze.

L'aspetto linguistico riveste sicuramente un'importanza basilare e contribuisce a definire l'identità individuale e collettiva di singoli e gruppi, unitamente all'elemento nazionale, etnico, religioso e culturale (sent. 159/2009) e questa identità viene tutelata da numerosi documenti internazionali.

Giustamente la Regione ha osservato che la tutela delle minoranze necessita di norme ulteriori di svolgimento e di strutture idonee a garantire l'effettività dei principi contenuti nell'art. 6 e in numerosi documenti internazionali. La Corte in un primo momento a questo proposito aveva affermato che solo il legislatore statale potesse dettare norme sulla tutela delle minoranze (sent. n. 14/1965), ma in seguito ha ritenuto che tale possibilità potesse essere estesa anche ai legislatori regionali e provinciali, per garantire e valorizzare le proprie comunità, anche se nel pieno rispetto di quanto determinato dal legislatore statale in materia (sent. n. 261/1995).


Tuttavia, come chiarito dalla giurisprudenza più recente, la tutela delle minoranze sfugge ad una configurazione rigida in termini di "materia", poiché risulta difficile collocarla tra le ripartizioni individuate al titolo V della seconda parte della Costituzione.

Pertanto l'attuazione di tale tutela in via di legislazione ordinaria richiede il concorso necessario del legislatore statale e di quello regionale, riferendosi i principi contenuti agli artt. 2, 3 e 6 della costituzione alla Repubblica nel suo complesso, impegnando così tutte le diverse componenti, istituzionali e sociali (sent. 159/2009).

Il compito di individuare gli elementi identificativi di una minoranza da tutelare è però affidato al legislatore statale, in virtù della posizione dallo stesso rivestita, più favorevole a garantire le differenze, in quanto capace di rendere compatibili pluralismo e uniformità (sent. n. 170/2010), anche in considerazione della necessità di garantire un'uniformità a livello nazionale nell'attuare il principio di unità e indivisibilità della Repubblica di cui all'art. 5 della Costituzione.

Non è pertanto consentito al legislatore regionale rappresentare la propria comunità come "minoranza" all'interno della comunità nazionale, poiché non può ritenersi automaticamente corrispondente all'articolazione regionale un artificioso frazionamento della comunità generale.

Se un simile potere venisse riconosciuto al legislatore regionale, verrebbe introdotto un elemento di frammentazione dell'unità nazionale, in contrasto con gli artt. 2, 3, 5, 6 della Costituzione. Dall'illegittima qualificazione del "popolo veneto" come "minoranza nazionale" deriva l'illegittimità costituzionale dell'intera legge regionale n. 28 del 2016.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 27 e 28 settembre 2018 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	---

Sentenza: 21 febbraio 2018, n. 82

Materia: ordine pubblico e sicurezza; ordinamento penale; impiego pubblico; previdenza sociale

Parametri invocati: art. 117, Il comma, lett. h) e o)

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 6, comma 5, e 20 della legge della Regione Veneto 30 dicembre 2016, n. 30 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2017)

Esito:

- 1) Illegittimità costituzionale dell'articolo 20 della legge della Regione Veneto 30/2016;
- 2) Infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 6, comma 5, della legge della Regione Veneto 30/2016.

Estensore nota: Enrico Righi

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio ha impugnato talune disposizione del collegato alla legge di stabilità regionale del Veneto per il 2017.

Atteso il carattere eterogeneo delle disposizioni, la sentenza in esame deve essere considerata come partita idealmente in due parti.


Nella prima parte, la Corte è occupata dall'impugnativa governativa dell'articolo 6, comma 5, della legge della Regione Veneto 30/2016.

Per comprendere appieno il ragionamento condotto dalla Corte, occorre premettere che con la legge regionale 29 ottobre 2015, n. 19, di riordino delle funzioni delle province, la Regione Veneto ha mantenuto, nelle more di un intervento statale, il personale dei corpi di polizia provinciale, tipicamente preposti alla vigilanza ittico- venatoria, nelle dotazioni organiche delle province e della Città metropolitana di Venezia. E ciò proprio allo scopo di mantenere, come previsto dalla legge statale (L. 65/1986), in capo ai dipendenti, la qualifica, a seconda dei casi, di agente o ufficiale di polizia giudiziaria.

Questo pur avendo assegnato con effetti immediati la generalità delle funzioni amministrative in materia di pesca e attività venatoria alla Regione.

Con il comma 4 dell'articolo 6 della legge regionale 30/2016, non impugnato dal Governo, il legislatore regionale ha previsto che il personale di polizia provinciale, già inserito (*rectius*: mantenuto) nelle dotazioni provinciali ai sensi della legge regionale 19/2015, venga trasferito alla dotazione organica della Regione.

Il comma 5, gravato dal ricorso, precisa che, con l'operazione di trasferimento, il personale di polizia provinciale (esattamente quello di cui al comma 4) conserva tutte le qualifiche già possedute, ivi inclusa dunque la qualifica di agente o ufficiale di polizia giudiziaria.

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 27 e 28 settembre 2018</p> <p>Enrico Righi – Regione Toscana</p> <p>Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie</p>
---	--	--

A tenore del ricorso dell'Avvocatura dello Stato, con questa disposizione si sarebbe attribuita al personale della polizia provinciale una qualifica che solo la legge statale può conferire, a termini dell'articolo 117, secondo comma, lett. h), della Costituzione.

La Corte conviene, in linea di principio, con l'inquadramento della tematica nella materia dell'ordine pubblico e della sicurezza e ne ricorda la stretta connessione con l'ordinamento penale.

Fa notare di seguito che il bene giuridico della sicurezza si garantisce attraverso la continuità del servizio di vigilanza, vero interesse pubblico in grado di giustificare soluzioni di diritto transitorio, come quella adottata con l.r. 19/2015 dalla Regione Veneto, a termini della quale vi è una mancanza di parallelismo tra funzioni di vigilanza in materia ittico-venatoria ed il resto delle funzioni amministrative nella stessa materia, le prime mantenute alle province, le seconde attribuite alla Regione.


È proprio tale visione finalistica che guida la Corte nella pronuncia interpretativa di rigetto del ricorso in questa parte, pronuncia a cui giunge, completando il percorso argomentativo, facendo notare come il comma 5 impugnato si riferisca al personale di cui al comma 4, che a sua volta richiama la legge regionale 19/2015, con la quale il legislatore si era preoccupato, in via transitoria, di mantenere, nelle more di un intervento statale, il personale di polizia provinciale nelle dotazioni organiche delle province e ciò proprio al fine del mantenimento della qualifica di polizia giudiziaria. Tale dato normativo risulterebbe quindi in qualche modo prevalente e (transitoriamente) fermo rispetto alla nuova previsione, che in pratica rimane sospesa fino all'iniziativa del legislatore statale.

Dunque il legislatore regionale si sarebbe mostrato, secondo i giudici costituzionali, consapevole (e rispettoso) delle prerogative statali. Pertanto viene dichiarata l'infondatezza della questione posta.

Nella seconda parte della sentenza, la Corte si produce in una concisa pronuncia di illegittimità costituzionale.

L'articolo 20 della citata legge regionale 30/2016 stabiliva che i dipendenti dell'Agenzia veneta per l'innovazione nel settore primario, neo istituita, avrebbero mantenuto la propria iscrizione, come posizione previdenziale, presso l'Inps, come dipendenti pubblici, nonostante ad essi si applicasse il contratto collettivo nazionale di lavoro delle aziende municipalizzate di igiene ambientale, del comparto privato.

Quand'anche la norma fosse da ritenersi meramente ricognitiva di effetti giuridici naturali dovuti ai dipendenti dell'Agenzia in qualità di ex dipendenti (pubblici) dell'Azienda regionale Veneto Agricoltura, l'attribuzione allo Stato in regime di potestà legislativa esclusiva, della materia della previdenza sociale, in base all'articolo 117, secondo comma, lett. o), della Costituzione, rende radicalmente illegittima la disposizione.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 27 e 28 settembre 2018 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	---

Sentenza: 5 giugno 2018, n. 148

Materia: ordine pubblico e sicurezza; caccia e pesca

Parametri invocati: art. 117, II comma, lett. h), Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: Legge della Regione Veneto 17 gennaio 2017, n. 1 (Norme regionali in materia di disturbo all'esercizio dell'attività venatoria e piscatoria: modifiche alla legge regionale 9 dicembre 1993, n. 50 "Norme regionali per la protezione della fauna selvatica e per il prelievo venatorio" e alla legge regionale 28 aprile 1998, n. 19 "Norme per la tutela delle risorse idrobiologiche e della fauna ittica e per la disciplina dell'esercizio della pesca nelle acque interne e marittime interne della Regione Veneto")

Esito: illegittimità costituzionale

Estensore nota: Enrico Righi

Sintesi:

Lapidaria sentenza della Corte relativa al corretto inquadramento dogmatico delle sanzioni amministrative.

La Regione Veneto, con la legge in oggetto, introduceva una sanzione amministrativa pecuniaria da 600 a 3600 euro a carico di chi disturbasse intenzionalmente il legittimo esercizio della caccia e della pesca od interponesse, nei confronti delle stesse attività, azioni di ostruzionismo.

Preliminarmente, la Corte richiama il proprio costante orientamento, secondo il quale le sanzioni amministrative non costituiscono una materia a sé, bensì una meta-partizione, per così dire, ovvero un aspetto di completamento della disciplina sostanziale settoriale cui accedono.


La Corte sottolinea poi come la fattispecie astratta tratteggiata dal legislatore regionale non inerisca l'attività venatoria o di pesca, consistendo invece in comportamenti che sono visti come lesivi dell'*ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale*.

In altre parole non si mira, con le disposizioni impugnate, a garantire il corretto esercizio dell'attività di caccia o di pesca, che concorrono alla definizione delle fattispecie solo dal punto di vista dei destinatari dell'azione e dell'elemento psicologico; si mira invece a che tali attività possano essere svolte senza interferenze esterne, anche al fine di prevenire la reazione della persona offesa. I giudici costituzionali accompagnano questo ragionamento con la precisazione che la finalità della norma è elemento rilevante e spesso determinante per stabilire quale sia l'ambito materiale nel quale si è mosso il legislatore.

Il bene giuridico tutelato è dunque afferente alla materia dell'ordine pubblico e della sicurezza.

Le disposizioni risultano dunque invasive della potestà legislativa esclusiva dello Stato di cui all'articolo 117, secondo comma, lett. h), della Costituzione.

In conclusione, l'intera legge regionale impugnata viene dichiarata costituzionalmente illegittima.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 27 e 28 settembre 2018 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	---

Sentenza: n. 110 del 9 maggio 2018

Materia: giurisdizione e norme processuali

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Rimettente: Tribunale ordinario di Pisa

Oggetto: articoli 10 e 11-bis della legge della Regione Toscana 3 marzo 2015, n. 22, recante «Riordino delle funzioni provinciali e attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni). Modifiche alle leggi regionali 32/2002, 67/2003, 41/2005, 68/2011, 65/2014», come modificata dalla legge della Regione Toscana 5 febbraio 2016, n. 9 (Riordino delle funzioni delle province e della Città metropolitana di Firenze. Modifiche alle leggi regionali 22/2015, 70/2015, 82/2015 e 68/2011), e dell'art. 10, comma 3, della stessa legge regionale n. 22 del 2015.

Esito: illegittimità costituzionale

Estensore nota: Caterina Orione


Sintesi: Con due distinte ordinanze pronunciate nel corso di giudizi civili, il Tribunale ordinario di Pisa solleva la questione d'illegittimità costituzionale delle disposizioni indicate in oggetto per violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione, nello specifico relativamente alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di giurisdizione e norme processuali. La Corte, per identità delle questioni sollevate, riunisce i giudizi.

Le disposizioni regionali ritenute in violazione della suddetta competenza concernono gli aspetti successori relativi al trasferimento delle funzioni non fondamentali dalle Province alla Regione Toscana in attuazione dell'articolo 1, commi 89 e seguenti della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni).

L'articolo 10, comma 3, recita: "... sono esclusi dalla successione i procedimenti già avviati al momento del trasferimento delle funzioni. Le province e la città metropolitana concludono tali procedimenti, mantengono la titolarità dei rapporti attivi e passivi da essi generati, curano l'eventuale contenzioso e l'esecuzione delle sentenze che ad essi si riferiscono", l'articolo 11 bis, comma 5, recita: "... restano comunque nella competenza della provincia e della Città metropolitana di Firenze le controversie, attinenti ai procedimenti, agli interventi, alle attività e ai rapporti di cui al comma 1, originate da fatti antecedenti alla data del 1° gennaio 2016, e l'esecuzione delle relative sentenze, con riferimento agli eventuali effetti di natura finanziaria da esse derivanti".


Secondo i giudici rimettenti le disposizioni sarebbero inoltre in contrasto con il disposto della legge statale di riferimento, articolo 1, comma 96, lettera c), che recita: "... l'ente che subentra nella funzione succede anche nei rapporti attivi e passivi in corso, compreso il contenzioso....".

La Corte richiamata la propria costante giurisprudenza (ex multis sentenza n. 81 del 2017), giudica fondate le censure avanzate in relazione al parametro invocato, assorbente di ogni altra questione, in quanto "gli organi legislativi regionali, nel disciplinare gli

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 27 e 28 settembre 2018 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

oggetti rientranti nelle loro competenze, anche di tipo esclusivo, debbono astenersi da qualsiasi interferenza in materia giurisdizionale e processuale”. Le disposizioni, di cui viene contestata l’illegittimità costituzionale, sono sì da contestualizzare nel processo di riordino relativo al trasferimento delle funzioni non fondamentali delle Province, ma non esauriscono la loro portata precettiva nell’aspetto sostanziale di tale vicenda, poiché si spingono a regolarne anche l’ulteriore profilo, innegabilmente processuale, che attiene alla successione nelle controversie pendenti relative all’esercizio pregresso delle funzioni trasferite.

Per la Corte, infatti il disposto dell’articolo 1, comma 96, lettera c), sopra riportato, che configura una successione ex lege, non poteva essere in ogni caso ed in alcun modo essere cambiato dal legislatore regionale, in quanto ciò avrebbe comportato una novazione della fonte e con intrusione negli ambiti di competenza esclusiva statale, costituisce comunque causa di illegittimità della norma regionale (ex multis sentenza n. 40 del 2017) derivante non dal modo in cui la disposizione regionale ha disciplinato, ma dal fatto stesso di aver disciplinato una materia di competenza legislativa esclusiva dello Stato.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 27 e 28 settembre 2018 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	---

Sentenza: 4 luglio 2018, n. 168

Materia: enti di area vasta. Elezione indiretta degli organi

Parametri invocati: articoli 3, 5, 117, secondo comma, lettera p), e 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione all'articolo 1, commi 19, 20, 22, 24, 25, 58 e seguenti, 67, 69 e 84, della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni)

Giudizio: legittimità in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri


Oggetto: legge della Regione Siciliana 11 agosto 2017, n. 17 (Disposizioni in materia di elezione diretta del Presidente del libero Consorzio comunale e del Consiglio del libero Consorzio comunale nonché del Sindaco metropolitano e del Consiglio metropolitano), articoli da 1 a 7

Esito: illegittimità costituzionale degli articoli da 1 a 6 e 7, lettere b), c) ed e), della legge impugnata

Estensore nota: Ilaria Cirelli

Sintesi: Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna gli articoli da 1 a 7 della legge in oggetto, nella parte in cui, rispettivamente, prevedono: a) un procedimento elettorale a suffragio universale e diretto per il Presidente del libero Consorzio comunale, per il Sindaco metropolitano, per il Consiglio del libero Consorzio comunale e per il Consiglio metropolitano, b) un numero di componenti del Consiglio del libero Consorzio comunale e del Consiglio metropolitano superiore a quello previsto dalla legislazione statale, c) la corresponsione al Presidente del libero Consorzio comunale e al Sindaco metropolitano di un'indennità di carica pari a quella spettante al Sindaco del Comune capoluogo del relativo libero Consorzio comunale o della relativa Città metropolitana, d) la cessazione degli organi, e la gestione commissariale, degli enti di area vasta nelle more dell'insediamento degli organi dei liberi Consorzi comunali e delle Città metropolitane eletti a suffragio universale.

Tali disposizioni violerebbero gli articoli 3, 5, 117, secondo comma, lettera p), e 117 terzo comma della Costituzione, in relazione all'articolo 1, commi 19, 20, 22, 24, 25, 58 e seguenti, 67, 69 e 84, della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni), nonché gli articoli 14, 15 e 17 dello Statuto della Regione siciliana, perché secondo il ricorrente contrasterebbero con la disciplina *armonizzante* sottesa al progetto di riforma avviato con la l.56/2014 e con le norme fondamentali di riforma economico-sociale in essa previste, con conseguente lesione del riparto di competenze legislative Stato- Regioni, nonché del principio di ragionevolezza, dando luogo per la Regione Siciliana ad una disciplina diversa da quella prevista, per l'intero territorio nazionale, con un *vulnus* al rapporto che il principio di autonomia, deve avere con quello di unità. La Regione non contesta la radicale difformità della nuova disciplina impugnata rispetto alla corrispondente disciplina statale in tema di elezione degli organi di vertice degli enti di area vasta. Sostiene, però, che nelle disposizioni della legge Delrio siano rinvenibili principi di grande riforma

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 27 e 28 settembre 2018 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	---

economica e sociale esclusivamente con riguardo all’assetto funzionale degli enti di area vasta, negandone l’esistenza relativamente al meccanismo di elezione di secondo grado degli organi delle Città metropolitane e delle Province.

La Corte respinge la tesi difensiva della Regione Siciliana ribadendo quanto già affermato (cfr. sentenz 50/2015, 32/2017, 202/2016) a proposito del dovere della Repubblica di istituire il nuovo ente Città metropolitana previsto dal novellato articolo 114 Cost.. Ente che non potrebbe certamente avere modalità di disciplina e struttura diversificate da Regione a Regione, *“senza con ciò porsi in contrasto con il disegno costituzionale che presuppone livelli di governo che abbiano una disciplina uniforme, almeno con riferimento agli aspetti essenziali”*. Per la Consulta l’intervento di riordino di Province e Città metropolitane, di cui alla citata l.56/2014, rientra nella competenza esclusiva statale nella materia di cui all’articolo 117, secondo comma, lettera p), Costituzione.

Il modello di governo di secondo grado, adottato dal legislatore statale, rientra tra gli *«aspetti essenziali» del complesso disegno riformatore che si riflette nella legge stessa* perché funzionale all’obiettivo di semplificazione dell’ordinamento degli enti territoriali e alla finalità di risparmio dei costi connessi all’elezione diretta.

Né rileva, in contrario, il disposto del comma 22 dell’articolo 1 l.56/2014, invocato dalla Regione, nella parte in cui afferma che lo statuto della città metropolitana può prevedere l’elezione diretta del sindaco e del consiglio metropolitano.

Questa disposizione non configura infatti un modello alternativo di elezione diretta del Sindaco e del Consiglio metropolitano, ma una deroga subordinata ad una serie tale di numerose e gravose condizioni da risultare sintomatiche dell’importanza che riveste l’istituzione degli enti di secondo grado, quale aspetto-cardine del nuovo sistema.

Le disposizioni sulla elezione indiretta degli organi territoriali, di cui alla l. 56/2014, si qualificano, dunque, come norme fondamentali delle riforme economico-sociali, che in base all’articolo 14 dello statuto speciale per la regione siciliana, costituiscono un limite anche all’esercizio delle competenze legislative di tipo esclusivo.


Da ciò discende l’illegittimità costituzionale degli articoli 1, 2, 3, 4, 5, 7 lettere b), c) ed e).

Anche l’articolo 6 della l.r. 17/2017 nel prevedere un’indennità di carica a favore del Presidente del libero Consorzio comunale e del Sindaco metropolitano, a fronte della gratuità di tali incarichi prevista dalla l. 56/2014, è giudicato dalla Corte costituzionalmente illegittimo.


La gratuità dell’esercizio delle funzioni costituisce, infatti, un profilo consequenziale al principio di elezione indiretta degli organi di vertice degli enti di area vasta, volto a ridurre la spesa corrente e a razionalizzare i costi degli enti locali, e la Regione a statuto speciale, pur nel rispetto della sua autonomia, non può derogarvi.

Anche la questione di legittimità costituzionale degli articoli 3 e 4, nella residua parte in cui prevedono un numero di componenti del Consiglio del libero Consorzio comunale e del Consiglio metropolitano superiore alle soglie stabilite nei commi 67 e 20 dell’articolo 1 della l. 56/2014, è, secondo la Corte, fondata nella violazione dei richiamati parametri costituzionali.

La previsione della composizione numerica degli organi consiliari, in rapporto alla popolazione insistente sul relativo territorio, risponde infatti all’obiettivo di contenimento della struttura degli enti e ad un’esigenza di risparmio di costi (anche solo in termini di

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 27 e 28 settembre 2018 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

rimborso delle spese vive visto che non è prevista alcuna indennità di carica) e si inserisce, anch'essa, nel processo di ridimensionamento degli enti di area vasta come enti di secondo grado, e rappresenta uno dei fondamentali passaggi attuativi della riforma.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 27 e 28 settembre 2018 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	---

Sentenza: n. 160 del 6 giugno 2018 (deposito del 17 luglio 2018)

Materia: consorzi di bonifica

Parametri invocati: articoli 3, 18, 41, 42, 43, 117, secondo comma lettera l) e terzo comma, 118, quarto comma della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Ricorrente: Tribunale amministrativo regionale per la Basilicata

Oggetto: art. 2, 31, 32, 33 della legge della Regione Basilicata 11 gennaio 2017, n. 1 (Nuova disciplina in materia di bonifica integrale, irrigazione e tutela del territorio);

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'art. 33, comma 1, della legge della Regione Basilicata 11 gennaio 2017, n. 1 (Nuova disciplina in materia di bonifica integrale, irrigazione e tutela del territorio);
- manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 33, limitatamente ai commi 2, 3 e 4, della legge reg. Basilicata n. 1 del 2017;
- non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, 31 e 32 della legge reg. Basilicata n. 1 del 2017.


Estensore nota: Carla Paradiso

Sintesi:

il TAR della Basilicata pone questioni di legittimità costituzionale nei confronti degli articoli 2, 31, 32 e 33 della legge regionale della Basilicata 11 gennaio 2017, n. 1 (Nuova disciplina in materia di bonifica integrale, irrigazione e tutela del territorio) per violazione degli articoli 3, 18, 41, 42, 43, 117, secondo comma lettera l) e terzo comma, 118, quarto comma della Costituzione.

Gli articoli censurati prevedono la costituzione di un unico comprensorio di bonifica, corrispondente all'intero territorio regionale, con l'istituzione di un unico consorzio di bonifica denominato "Consorzio di Bonifica della Basilicata" (art. 2); lo scioglimento e la messa in liquidazione degli esistenti consorzi di bonifica e di miglioramento fondiario, affidando alla Giunta la nomina di un commissario unico liquidatore (art. 31); la gestione transitoria delle attività consortili, stabilendo che i disciolti consorzi continuino a svolgere tutte le attività e funzioni statutarie in via transitoria e fino al 31 dicembre 2017 (art. 32). L'articolo 33 regola, al comma 1, il subentro del nuovo istituendo consorzio di bonifica: in tutte le attività e funzioni svolte precedentemente dai disciolti consorzi; nella gestione ed utilizzazione di tutte le opere presenti sul territorio regionale anche se in precedenza non in gestione o utilizzazione dei disciolti consorzi (ad eccezione di alcune); nel diritto di proprietà e nel diritto d'uso di tutti i beni immobili già utilizzati o da utilizzarsi per fini istituzionali; nella proprietà e disponibilità di tutti i beni mobili strumentali anche registrati già in disponibilità dei disciolti consorzi. I successivi commi 2, 3 e 4 regolano il trasferimento del personale dei disciolti consorzi nei ruoli organici del nuovo consorzio di bonifica.

Secondo il TAR Basilicata, le disposizioni censurate sarebbero in contrasto con i principi fondamentali nella materia di legislazione concorrente del governo del territorio, in

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 27 e 28 settembre 2018</p> <p>Enrico Righi – Regione Toscana</p> <p>Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie</p>
---	--	--

particolare con il principio della concorrenza dell'intervento pubblico e privato (r.d. 13 febbraio 1933, n. 215), *“la quale si manifesta nella compresenza di enti pubblici , come i consorzi di bonifica, e di enti associativi privati, come i consorzi di miglioramento fondiario”* .


La Corte ritiene non fondate le questioni di legittimità costituzionale poste dal TAR in relazione agli articoli 2, 31 e 32, in primo luogo perché con l'istituzione di un unico consorzio di bonifica la Regione Basilicata attua la riforma dei consorzi di bonifica prevista dall'articolo 27 del decreto-legge 2007, n. 248 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria), convertito con modificazioni dalla legge 31/2008, attenendosi ai criteri di riordino definiti nell'intesa raggiunta il 18 settembre 2008 nella Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano. La Consulta ritiene che l'unificazione dei comprensori dei consorzi di bonifica realizzata dalla Regione Basilicata sia coerente con i principi fondamentali stabiliti dal legislatore statale in materia di governo del territorio, ed in particolare con il principio fondamentale della specialità degli interventi in materia di bonifica.

Secondo la giurisprudenza costituzionale *«il carattere intrinsecamente settoriale delle funzioni di bonifica si articola in duplice senso: a) come specialità degli interventi, da realizzare sulla base di un piano e di un progetto di opere concretamente individuate, dirette alla bonifica e al miglioramento fondiario; b) come operatività della bonifica stessa in relazione a un determinato territorio, dalle caratteristiche idrogeologiche omogenee, il quale deve riferirsi a un'area suscettibile di trasformazione a fini di valorizzazione o, più semplicemente, di conservazione»* (sentenza n. 66 del 1992; sentenza n. 326 del 1998). L'unificazione del comprensorio di bonifica, prevista dal legislatore della Regione Basilicata, non comporta una generalizzata sottoposizione del territorio ai vincoli di bonifica e non contrasta con la natura settoriale delle attività in materia di bonifica.

Come la Corte ha già affermato nella sentenza 62 del 1992, anche in questo caso non sussiste la denunciata incompatibilità della disposizione censurata con il principio di specialità degli interventi, inteso quale necessaria correlazione tra questi stessi interventi e le concrete esigenze di trasformazione di un determinato territorio.

Riguardo la violazione del principio fondamentale della necessaria concorrenza dell'intervento pubblico e privato in materia di bonifica, si sottolinea che lo scioglimento del consorzio di miglioramento fondiario e la contestuale costituzione del consorzio di bonifica della Basilicata non determinano la violazione del diritto di costituire in futuro consorzi di miglioramento fondiario, garantito, secondo il rimettente, dall'ordinamento civile, che è riservato dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., alla potestà esclusiva dello Stato, né del diritto di associarsi liberamente, sancito dall'art. 18 Cost., e neppure del principio di sussidiarietà orizzontale, di cui all'art. 118, quarto comma, Cost.

La Corte ritiene fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 33, comma 1, sollevata in riferimento agli articoli 42 e 43 della Costituzione perché la disciplina introdotta dall'articolo 33, comma 1, regola la liquidazione *«secondo modalità del tutto eccentriche e derogatorie rispetto alla disciplina statale in tema di soppressione di enti non solo pubblici, ma anche privati. La disposizione in esame prevede, infatti, la sottrazione di una parte rilevante del patrimonio attivo dei consorzi soppressi, che viene trasferita ope legis al nuovo consorzio di bonifica della Basilicata»*.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 27 e 28 settembre 2018 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	---

Il trasferimento dell'attivo patrimoniale concerne sia gli immobili dei preesistenti consorzi (art. 33, comma 1, lettera c), che le opere pubbliche di bonifica e di irrigazione presenti sul territorio regionale, compresi gli impianti e le infrastrutture (art. 33, comma 1, lettera b), nonché tutti i beni mobili strumentali nella disponibilità dei disciolti consorzi (art. 33, comma 1, lettera d).

In questo modo, il legislatore regionale ha introdotto una limitazione al soddisfacimento delle ragioni dei creditori dei singoli consorzi, in contrasto con il principio generale della responsabilità patrimoniale per le obbligazioni contratte dall'ente estinto e della destinazione del patrimonio consortile alla soddisfazione dei creditori (artt. 2614 e 2615 cod. civ.).

L'articolo 33, primo comma, ha, dunque, regolato *«l'avocazione ad un soggetto pubblico dei beni e delle attività di altri soggetti, anche privati, con una disciplina contrastante con quella stabilita dalla legge dello Stato, che è l'unica, ai sensi dell'art. 42 Cost., competente a dettare la disciplina fondamentale della proprietà pubblica e privata. L'ineludibile uniformità su tutto il territorio nazionale di tale disciplina, nonché dei suoi contenuti, la collocano in quell'ordinamento civile che, non a caso, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., è materia di competenza esclusiva dello Stato»*.

Infine la Corte dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale relative ai commi 2, 3 e 4 dell'articolo 33, della legge reg. Basilicata n. 1 del 2017, l'ordinanza del remittente manca di qualsiasi argomentazione riferita ai contenuti normativi specificamente introdotti da tali disposizioni e a sostegno delle ragioni di contrasto con i parametri costituzionali evocati.