

REGIONE FRIULI VENEZIA GIULIA

Presidenza della Regione
Avvocatura regionale

OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE
Roma, 3 - 4 febbraio 2005

**Ricorsi alla Corte Costituzionale
Relativi alle Regioni a Statuto speciale e alle Province autonome**

periodo dicembre 2004 – febbraio 2005

A cura di: Gemma Pastore
Anna d'Ambrosio

Ricorsi alla Corte Costituzionale – Regioni a Statuto speciale e Province autonome

periodo dicembre 2004 - febbraio 2005

N.	Tipo di giudizio	Ricorrente	Controparte	Materia	Motivi	GU
104	Legittimità costituzionale	Commissario della Stato per la Regione siciliana	Regione Siciliana	Imposte e tasse - Edilizia e urbanistica - Turismo	Violazione artt. 3, 5, 9, 51, 81, 97, 113, 114 Cost.; art. 43 Statuto speciale	46
109	Legittimità costituzionale	Trento	Stato	Energia elettrica	Violazione artt. 117, commi 3 e 4, 118 e 120 Cost.; artt. 8, nn. 1), 5), 6), 17), 19), e 22), e art. 16 DPR, n. 670/1972; DPR22 n. 381/1974; DPR 26 marzo, n. 235/1977; d.lgs. n. 266/1992	48
113	Legittimità costituzionale	Stato	FVG	Circolazione stradale	Violazione art. 117, comma 2, lett. h) e g) Cost	4
116	Legittimità costituzionale	Commissariato dello Stato per la Regione Siciliana	Regione Siciliana	Bilancio contabilità pubblica e	Violazione artt. 3, 51, 81, comma quarto, e 97 Cost.	4

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

RICORSO PER LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE n. 104 del 3 novembre 2004 (GU 46/2004)

Materia: Imposte e tasse - Edilizia e urbanistica - Turismo

Limiti violati: Artt. 3, 5, 9, 51, 81, 97, 113, 114 Cost.; art. 43 Statuto speciale

Ricorrente/i: Commissario della Stato per la Regione siciliana

Oggetto del ricorso: Disegno di legge n. 917 «Misure finanziarie urgenti. Assestamento del bilancio della Regione e del bilancio dell'Azienda delle foreste demaniali della Regione siciliana per l'anno finanziario 2004. Nuova decorrenza di termini per la richiesta di referendum»

Annotazioni:

L'art. 3 del ddl regionale impugnato, stabilisce che *"1. Il mancato versamento dei tributi previsti dalla legge regionale 24 agosto 1993, n. 24, relativi alle concessioni e/o autorizzazioni di cui all'elenco annesso al decreto legislativo 22 giugno 1991, n. 230, non produce effetti di decadenza sulle medesime concessioni e/o autorizzazioni amministrative.*

2. Il termine previsto dall'art. 3 della legge regionale 29 dicembre 2003, n. 21, come modificato dall'art. 19 della legge regionale 31 maggio 2004, n. 9, per la regolarizzazione del pagamento dei tributi previsti dalla legge regionale 24 agosto 1993, n. 24, è prorogato al 31 ottobre 2005. Rimangono salvi gli effetti di decadenza previsti dall'art. 13 del 26 ottobre 1972, n. 641"

A fronte del mantenimento del termine di tre anni entro il quale, a pena di decadenza, l'amministrazione finanziaria può procedere all'accertamento del mancato pagamento dei tributi dovuti per le concessioni e/o autorizzazioni amministrative, viene espressamente esclusa la decadenza di queste ultime per il mancato versamento dei tributi previsti dalla legge n. 24/1993.

L'eliminazione di tale pregnante effetto sanzionatorio, unitamente al susseguirsi di provvedimenti legislativi per la definizione agevolata delle violazioni commesse in materia di tasse sulle concessioni regionali, a parere del ricorrente, produce il duplice effetto di ritardare se non di

cancellare del tutto l'introito di risorse a favore del deficitario bilancio regionale, oltre che incoraggiare il dilagare dell'evasione fiscale.

L'art. 8, si pone in contrasto con l'art. 43 dello Statuto speciale e con gli artt. 3 e 97 della Costituzione.

Il legislatore, per giustificare l'inserimento di personale proveniente dallo Stato nei ruoli dell'amministrazione regionale, fa riferimento ad una normativa riferibile alle sole Regioni a statuto ordinario, per le quali è stato previsto il trasferimento di funzioni e la facoltà di avvalersi di appartenenti al Corpo Forestale dello Stato.

La Regione siciliana, già nei primi anni dell'esperienza autonomistica, ha istituito e disciplinato in maniera organica un proprio Corpo Forestale in attuazione delle prerogative attribuitele dallo Statuto in materia agricoltura e foreste.

Risulta pertanto incomprensibile la necessità di fare ricorso al personale proveniente dall'amministrazione statale, cui peraltro continuerebbe ad essere riservato il trattamento economico, giuridico e previdenziale statale anche dopo il trasferimento alla Regione.

Appare così censurabile, con riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., la prevista coesistenza nell'ambito dell'amministrazione regionale di categorie di personale che, pur svolgendo identiche mansioni e ricoprendo medesimi ruoli, verrebbero ad essere disciplinate e remunerate in base a due distinti ordinamenti (id est, quello statale e quello regionale).

Per espressa disposizione statutaria il passaggio di personale dallo Stato alla Regione deve essere disciplinato da apposite norme legislative proposte dalla Commissione paritetica prevista dall'art. 43 dello statuto speciale.

L'art. 20 attribuisce in via interpretativa l'indennità di funzione anche ai vice presidenti dei consigli comunali e provinciali che non svolgono le funzioni vicarie e di supplenza dei rispettivi presidenti.

L'adozione della norma, poiché riferibile anche a situazioni pregresse verificatesi dal dicembre 2000 ad oggi, potrebbe avere l'effetto di vanificare le richieste di restituzione di indennità indebitamente percepite, interferendo ipoteticamente anche su possibile contenzioso in atto.

La stessa disposizione, inoltre, appare lesiva dell'autonomia dell'ente locale laddove prevede la corresponsione dell'indennità nella stessa misura ai vice presidenti dei consigli indipendentemente dalle funzioni svolte, imponendo l'onere sulle amministrazioni comunali e

provinciali senza peraltro attribuire a queste le necessarie risorse per farvi fronte.

Gli artt. 25, 27, 28, 32 e 33, oltre alle specifiche violazioni, sono tutti suscettibili di censura per violazione dell'art. 9 della Costituzione in quanto tutti attinenti alla materia del governo del territorio.

L'adozione delle suddette disposizioni, sebbene motivata dalla volontà di promuovere e sostenere lo sviluppo economico del territorio regionale in quanto favorisce l'insediamento di attività produttive nei diversi settori del turismo, del commercio, dell'industria e consente la realizzazione di manufatti o il mutamento dell'uso degli stessi, indipendentemente dalla corrispondenza con gli strumenti urbanistici e di programmazione della gestione del territorio nonché dalle ordinarie procedure per l'acquisizione di nulla osta da parte degli organi preposti alla tutela del patrimonio ambientale, nei fatti può produrre un irreparabile nocumento al bene, la cui tutela l'art. 9 Cost. inserisce tra i principi fondamentali, in quanto appartenente all'intera comunità nazionale.

Viene ricordato che la Corte costituzionale ha avuto modo di chiarire, con la sent. n. 359/1985, che l'art. 9 erige il valore estetico-culturale, riferito anche «alla forma del territorio» a valore primario dell'ordinamento e correlativamente impegna tutte le pubbliche amministrazioni e particolarmente lo Stato e la Regione a concorrere alla sua tutela e promozione.

Alla luce di tali considerazioni, secondo il ricorrente, non può ritenersi ammissibile la facoltà concessa dall'art. 25 alla Conferenza di servizi composta dall'Assessore regionale del territorio e da quello dell'ambiente e dei beni culturali e ambientali nonché dal sindaco del comune in cui ricade l'opera, di esprimersi sulla deroga al Piano territoriale paesistico e agli strumenti urbanistici vigenti

Tale norma appare altresì in contrasto con gli artt. 5, 97 e 114, secondo comma Cost., in quanto consente la deroga allo strumento urbanistico vigente privando, ope legis il Consiglio comunale del potere di esprimersi sulla variante al piano regolatore generale ed impedendo di fatto ai cittadini l'esercizio del diritto di partecipazione al procedimento e di tutela dei propri interessi.

L'art. 27, nei commi 1 e 2, prevede l'esonero dall'obbligo del rispetto delle distanze minime degli opifici dagli insediamenti abitativi e dalle opere pubbliche, di cui alla lettera f) del comma 2 dell'art. 22 della l.r. n. 71/1978, limitatamente ai progetti utilmente inseriti nella

graduatoria per l'assegnazione dei finanziamenti P.Q.R. Sicilia 2000/2006.

La norma costituisce, invero, un privilegio per i soggetti che «utilmente inseriti nella graduatoria di cui al bando misura 4.09 del P.Q.R.» potranno realizzare i propri opifici in deroga agli strumenti urbanistici generali ed attuativi vigenti, sebbene gli stessi in ipotesi potrebbero edificare gli stabilimenti nelle aree appositamente destinate dalle amministrazioni locali per lo svolgimento delle attività industriali ed artigianali.

Ciò configura una palese disparità di trattamento rispetto alla generalità degli operatori economici che, privi dei finanziamenti regionali di cui alla misura 4.09 del P.Q.R., devono sottostare alle ordinarie prescrizioni urbanistiche.

Il comma 3 dello stesso articolo, inoltre, prevede sostanzialmente la disapplicazione della disposizione sulla Valutazione Ambientale Strategica agli strumenti urbanistici adottati antecedentemente alla data di entrata in vigore del decreto assessoriale n. 748 del 7 luglio 2004.

Tale disposizione incomprensibilmente esonera dal rispetto della procedura della V.A.S. i piani regolatori ancora in fase di perfezionamento, con la conseguenza di una potenziale violazione dei precetti imposti dalla normativa comunitaria nella materia e della eventualità non remota dell'apertura di un contenzioso con l'Unione europea. Parimenti censurabile anche per gli ulteriori profili appresso

L'art. 28 consente l'indiscriminato mutamento di destinazione d'uso dei fabbricati realizzati nel verde agricolo e la conseguenziale autorizzazione all'esercizio di attività commerciali produttive, indipendentemente da qualsiasi forma di programmato uso del territorio.

In buona sostanza, con tale norma si consente, ad libitum del soggetto richiedente, la possibilità di variare la destinazione d'uso degli immobili ovunque siano ubicati, nella specie anche in verde agricolo e con indici di edificabilità diversi dalla tipologia originariamente autorizzata.

Ne consegue la possibilità di sanare, peraltro senza alcun onere, costruzioni edificate in difformità alla vigente normativa urbanistica evitando di incorrere nelle previste sanzioni penali di cui al combinato disposto degli articoli 7, 8 e 20 della legge n. 47/1985 lett. a) e b).

La disposizione de qua, pertanto concretizza anche una indebita interferenza nella materia penale, ritenuta più volte illegittima dalla Corte costituzionale (ex plurimis sent. n. 179/1986) atteso che consente tout court il mutamento della destinazione d'uso, anche nell'ipotesi in cui implichi la variazione degli standards urbanistici di cui al d.m. 2 aprile

1968, fattispecie questa sanzionata penalmente dall' art. 8 legge n. 47/1985.

La norma censurata consentendo a regime la possibilità di variare senza alcun limite e prescrizione la destinazione d'uso degli immobili, mina alle fondamenta il principio di una ordinata pianificazione e gestione del territorio che costituisce diritto-dovere di ogni comunità locale per tutelare l'ambiente in cui vive ed opera.

L'art. 32 dispone che ai progetti attuativi delle previsioni dei piani regolatori dei porti approvati dall'Assessorato regionale al territorio non vengano applicate le procedure previste dalla normativa emanata successivamente alla suddetta approvazione.

E' evidente, secondo il ricorrente, che la fase dell'approvazione di un piano regolatore di un porto, per la sua stessa natura, ha lo scopo di valutare esclusivamente elementi di pianificazione e di inserimento territoriale, mentre gli interventi di attuazione dello stesso hanno come oggetto la valutazione di aspetti tecnico-progettuali non contemplati dal piano generale.

Non appare, pertanto, consona al principio del buon andamento della pubblica amministrazione la prevista esclusione dalla sottoposizione alle nuove procedure di valutazione ed ai vari istituti autorizzatori, introdotti dalla normativa adottata in un momento successivo e preordinata, peraltro, a dare attuazione anche a Direttiva comunitaria come ad esempio quella in materia di V.I.A. o di V.A.S.

L'art. 33 costituisce una palese violazione del principio posto dall'art. 9 Cost., in quanto consente, tout court, la fornitura di energia elettrica ed il collegamento alla rete telefonica anche per via aerea con palificazione, nei territori soggetti a vincolo paesaggistico

Gli **articoli 43 e 45** sono oggetto di censura per violazione degli articoli 3, 51 e 97 Cost., avendo entrambi ad oggetto l'introduzione di forme di stabilizzazione privilegiata di situazioni di precariato esistente nelle amministrazioni pubbliche della Regione, a prescindere dalle ordinarie forme di reclutamento e selezione.

Nel primo caso, infatti, (art. 43) viene disposta la copertura ope legis delle piante organiche degli enti regionali per il diritto allo studio universitario con il personale impegnato in attività socialmente utili in servizio alla data del 10 dicembre 2002, indipendentemente da una pubblica selezione e dalla valutazione della professionalità individuale.

Nel secondo caso, contemplato dal comma 2 dell'art. 45, viene istituita nei fatti una nuova ed ulteriore riserva nei concorsi per l'accesso ai pubblici impieghi, in favore dei soggetti che prestano già servizio negli

stessi enti in virtù di contratti di diritto privato, attraverso la effettuazione di una selezione solo per titoli, i cui criteri di valutazione sono stabiliti con deliberazione della Commissione regionale per l'impiego.

L'art. 48 sembra trasferire a carico di enti non identificabili il presumibile onere previdenziale per il servizio prestato in posizione di pre-ruolo da determinate categorie di personale precario successivamente stabilizzato, senza al contempo indicare l'ammontare dell'impegno finanziario derivantene né tantomeno le risorse cui attingere.

La norma appare, pertanto, priva della necessaria quantificazione della spesa e della conseguente copertura finanziaria oltreché lesiva degli artt. 3 e 97 Cost. in quanto, seppure indirettamente, riconosce un diritto per i dipendenti rimettendone la soddisfazione alla determinazione dei vari enti presso i quali gli stessi prestano servizio ed alle rispettive capacità finanziarie.

L'art. 50, dispone che i residui realizzati negli esercizi 2002 e 2003 sugli stanziamenti previsti dalla l.r. 4/2002 in materia di diritto allo studio, possono essere utilizzati per far fronte alla concessione di contributi anche negli anni successivi al 2003.

L'art. 12 della l.r. n. 47/1977, contenente le disposizioni generali sulla contabilità regionale, espressamente prevede in conformità ai principi della contabilità pubblica che i residui di parte corrente, quali quelli in questione, qualora non utilizzati nell'esercizio successivo alla loro formazione, costituiscono economia di spesa e contribuiscono a ridurre il disavanzo di amministrazione.

Pertanto, le somme iscritte fra i residui dell'anno 2002 dal 1° gennaio 2004 hanno costituito economia di spesa e come tali non possono essere utilizzati per contributi dovuti nell'esercizio in corso.

Gli artt. 53 e 54 costituiscono riproposizione di norme già oggetto di censure.

L'art. 53 infatti, al pari dell'art. 61 del disegno di legge impugnato precedentemente, sostanzialmente consente la trasformazione ope legis del rapporto di lavoro da convenzionato a dipendente di circa 800 medici in servizio presso le AUSL nelle strutture di medicina di servizi.

Per raggiungere tale obiettivo il legislatore non esita ad operare un ribaltamento della logica che dovrebbe assistere l'assunzione di personale, determinata alla luce delle vacanze esistenti nelle dotazioni organiche definite in relazione alle necessità assistenziali.

La norma censurata dispone, infatti, la rideterminazione in aumento degli organici delle AUSL sulla base del numero di medici da inserirvi ponendo, altresì, l'onere derivantene, peraltro non quantificato, a carico delle assegnazioni annuali del Fondo sanitario nazionale, manifestatesi peraltro negli ultimi anni insufficienti e tali da richiedere l'intervento della Regione per ripianare i deficit dei bilanci delle AUSL stesse.

La disposizione dell'art. 54 prevede una forma di reclutamento extra ordinem nei ruoli dell'Azienda sanitaria locale n. 6, riservata al personale ausiliario in precedenza addetto all'assistenza nel presidio manicomiale ex ospedale psichiatrico privato «Villa Stagno», con evidente violazione degli artt. 3, 51 e 97 Cost., il cui rispetto garantisce alla generalità dei cittadini la facoltà di accesso ai pubblici impieghi, al fine anche di assicurare la migliore e più ampia forma di selezione del personale alla p.a. necessaria per il raggiungimento degli standard di professionalità minimi richiesti per la tutela del diritto alla salute.

L'art. 60 interviene dopo oltre 8 anni dall'entrata in vigore della l.r. n. 16/1991 per fornire un intervento interpretativo relativamente al personale stagionale con la qualifica di «autobottista».

Il comma 4 dell'art. 62 consente ai componenti del collegio di revisori di conti negli enti locali, comuni e province, la possibilità di essere rieletti più volte senza alcun limite.

Detta previsione appare censurabile sotto il profilo del mancato rispetto degli artt. 3 e 97 della Cost., per un duplice ordine di ragioni.

Il comma 9 del medesimo art. 62 è parimenti suscettibile di censura per violazione degli artt. 3 e 97 della Costituzione, in quanto estende a tutte le medie e piccole industrie della Regione la disposizione della lett. f) del comma 2. dell'art. 2 l.r. n. 28/999 in materia di commercio.

Detta norma, nell'estendere alle piccole e medie imprese l'esclusione dalla disciplina del commercio, attualmente prevista solo per gli artigiani esercenti la vendita di beni propri nei locali di produzione, attua una indiscriminata liberalizzazione della relativa attività, che rischia di sfuggire pertanto ad ogni forma di programmazione economica nell'uso del territorio e di valutazione preventiva del connesso impatto economico-sociale ed ambientale da parte degli organi preposti, nonché di verifica del possesso dei requisiti, anche strutturali, richiesti per l'esercizio delle attività commerciali.

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

RICORSO PER LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE n. 109 del 22 novembre 2004 (GU 48/2004)

Materia: Energia elettrica

Limiti violati: Artt. 117, commi 3 e 4, 118 e 120 Cost.; artt. 8, nn. 1), 5), 6), 17), 19), e 22), e art. 16 DPR, n. 670/1972; DPR22 n. 381/1974; DPR 26 marzo, n. 235/1977; d.lgs. n. 266/1992

Ricorrente/i: Provincia autonoma di Trento

Oggetto del ricorso: Art. 1, commi 24 lettera a) e 26 della legge 23 agosto 2004, n. 239 (Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia)

Annotazioni:

Nel decreto-legge n. 239/2003, come modificato in sede di conversione, era previsto che l'autorizzazione alla costruzione ed all'esercizio degli elettrodotti, degli oleodotti e dei gasdotti, facenti parte delle reti nazionali di trasporto dell'energia, fosse rilasciata dalle amministrazioni statali (comma 1) e che con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro delle attività produttive, fossero emanate «norme concernenti il procedimento» e «individuati l'autorità competente al rilascio dell'autorizzazione unica e gli atti che sono sostituiti dalla medesima autorizzazione» (comma 2).

A sua volta, il comma 6 prevedeva che lo Stato e le Regioni interessate stipulassero «accordi di programma con i quali sono definite le modalità organizzative e procedurali per l'acquisizione del parere regionale nell'ambito dei procedimenti autorizzativi delle opere inserite nel programma triennale di sviluppo della rete elettrica di trasmissione nazionale e delle opere di rilevante importanza che interessano il territorio di più regioni anche per quanto attiene al trasporto nazionale del gas naturale e degli oli minerali».

Tali disposizioni erano state impugnate dalla Provincia autonoma di Trento in quanto in materia di propria potestà legislativa, da esercitarsi secondo i principi posti dalla concorrente potestà legislativa statale, assegnavano allo Stato anziché alla Provincia stesse le potestà amministrative e regolamentari. Per l'ipotesi poi che dovesse giustificarsi una titolarità statale delle funzioni amministrative in ragione

dell'interferenza del principio di sussidiarietà, codificato dall'art. 118, comma 1, Cost., sul principio di attribuzione delle competenze legislative (secondo i criteri affermati dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 303/2003), si faceva valere l'illegittima assenza delle procedure di coordinamento e di intesa.

L'art. 1, comma 26 della legge n. 239/2004 ha abrogato le disposizioni impugnate dei primi 4 commi dell'art. 1-sexies del decreto-legge n. 239/2003, e li ha sostituiti con nuove disposizioni che mantengono lo strumento della «autorizzazione unica», sempre rilasciata dal Ministero delle attività produttive (di concerto con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio), con l'effetto di sostituire «autorizzazioni, concessioni, nulla osta e atti di assenso comunque denominati previsti dalle norme vigenti, costituendo titolo a costruire e ad esercire tali infrastrutture in conformità al progetto approvato» (comma 1).

E' stata però introdotta la «previa intesa con la regione o le regioni interessate», la quale dunque realizza quella compensazione tra lo scorrimento verticale della competenza amministrativa in ragione del principio di sussidiarietà e diritto di codecisione della Regione, la cui legittimità e ad un tempo necessità costituzionale e' stata sancita dalla giurisprudenza costituzionale con le sentenze n. 303/2003 e n. 6/2004. Inoltre, e' ora scomparso quel potere regolamentare ministeriale che pure nella prima versione aveva formato oggetto di impugnazione.

In questi termini le nuove disposizioni, se pure non attribuiscono alle Regioni la competenza amministrativa rivendicata nel ricorso, riconoscono che lo spostamento al centro della competenza, ritenuto necessario in forza del principio di sussidiarietà, non può tradursi nella sottrazione alle Regioni delle fondamentali decisioni relative al proprio territorio. Tuttavia, lo stesso comma 26 introduce nel testo dell'art. 1-sexies un nuovo comma 4-bis, ai sensi del quale «in caso di mancata definizione dell'intesa con la regione o le regioni interessate nel termine prescritto per il rilascio dell'autorizzazione, lo Stato esercita il potere sostitutivo ai sensi dell'art. 120 Cost., nel rispetto dei principi di sussidiarietà e leale collaborazione e autorizza le opere di cui al comma 1, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro delle attività produttive previo concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio».

Senonché, tale disposizione appare costituzionalmente illegittima e lesiva delle attribuzioni costituzionali delle Regioni e delle province autonome sotto vari distinti profili.

In primo luogo, appare palese alla ricorrente che, nello stesso momento in cui si richiama all'art. 120 Cost., la disposizione impugnata lo viola platealmente, omettendo di prevedere la competenza del Governo per l'assunzione dell'atto: questo infatti dovrebbe essere emanato dal Presidente della Repubblica su semplice proposta ministeriale. Ed è invece pacifico che la collegialità della sede governativa costituisce garanzia indispensabile del rapporto Stato-Regioni.

Vi è poi una seconda violazione dello stesso art. 120 Cost., in quanto in realtà la disposizione prevede una nuova ipotesi di sostituzione, al di fuori di quelle indicate dalla disposizione costituzionale quali presupposti costituzionali di tale potere.

Sotto un ulteriore profilo la disposizione impugnata è illegittima in quanto collega il potere sostitutivo al semplice decorso di un termine, senza neppure richiedere che il mancato raggiungimento dell'intesa dipenda da un difetto di leale collaborazione da parte della Regione, o che il diniego esplicito dell'intesa appaia ingiustificato, o simili circostanze. È evidente invece che la normativa considera l'assenza dell'intesa come un mero e fastidioso incidente procedurale, da superare prontamente ed in via normale con una unilaterale decisione ministeriale.

Un ultimo ed ancor più radicale profilo di illegittimità riguarda poi l'oggetto stesso in relazione al quale il potere sostitutivo verrebbe esercitato, e cioè la concessione dell'intesa.

Secondo il comma 4-ter anch'esso introdotto dalla legge n. 239/2004 nel corpo dell'art. 1-sexies del d.l. n. 239/2003, «le disposizioni del presente articolo si applicano, su istanza del proponente, anche ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della presente disposizione eccetto i procedimenti per i quali sia completata la procedura di via, ovvero il relativo procedimento risulti in fase di conclusione».

Viene censurata l'evidente incongruità formale del comma, che in quanto disposizione transitoria riferita alle innovazioni recate con la legge n. 239/2004 non avrebbe dovuto essere inserito quale novella nel corpo del decreto-legge n. 239/2003.

Appare evidente, inoltre, l'incongruità sostanziale della disposizione che investe in primo luogo la parte della norma che, alterando le regole sulla successione delle leggi nel tempo, rimette all'arbitrio del soggetto che ha richiesto l'autorizzazione il rispetto delle attribuzioni costituzionali delle regioni. Infatti, ove il richiedente non presenti la relativa istanza, il procedimento già iniziato proseguirà secondo la precedente normativa.

Viene evidenziato che la disposizione per raggiungere questo risultato altera le regole sulla successione delle leggi nel tempo in relazione al procedimento amministrativo: essendo pacifico per regola generale che, ove il procedimento non sia concluso esso, deve necessariamente ricomprendere anche le tappe e gli adempimenti che siano richiesti da leggi nel frattempo entrate in vigore. Nel caso in questione, poi, lo «strappo» a tali regole si traduce nella possibilità di evitare che nel procedimento sia coinvolta la Regione (o la Provincia autonoma), e dunque in una lesione delle relative attribuzioni costituzionali.

Considerazioni analoghe vengono svolte in ordine alla seconda parte della disposizione, là dove essa addirittura vieta l'applicazione delle nuove norme procedurali e dunque l'esercizio del ruolo costituzionale delle Regioni «per i procedimenti per i quali sia completata la procedura di VIA, ovvero il relativo procedimento risulti in fase di conclusione».

Viene inoltre denunciata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1-ter, comma 2, del d.l. n. 239/2003, come modificato dal comma 24 dell'art. 1 della legge n. 239/2004, secondo il quale «il Ministro delle attività produttive emana gli indirizzi per lo sviluppo delle reti nazionali di trasporto di energia elettrica e di gas naturale e verifica la conformità dei piani di sviluppo predisposti, annualmente, dai gestori delle reti di trasporto con gli indirizzi medesimi»; l'approvazione dei piani di sviluppo si è così trasformata in verifica di conformità di tali piani agli indirizzi ministeriali.

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

RICORSO PER LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE n. 113 del 21 dicembre 2004 (GU 4/2005)

Materia: Circolazione stradale

Limiti violati: Art. 117, comma 2, lett. h) e g) Cost.

Ricorrente/i: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto del ricorso: Artt. 1, comma 2, lett. d), art. 2, comma 3, lett. c) ed e), art. 4, comma 3, lett. e), f) e m) legge Regione Friuli-Venezia Giulia 25 ottobre 2004, n. 25 (Interventi a favore della sicurezza e dell'educazione stradale)

Annotazioni:

Con il provvedimento legislativo impugnato la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha inteso intervenire nella materia della sicurezza stradale, prevedendo in particolare un Piano regionale che dichiara voler essere «in conformità degli obiettivi individuati dall'Unione Europea e in adesione alle direttive del Piano Nazionale della sicurezza stradale di cui all'art. 32 della legge 17 maggio 1999 n. 144.»

L'art. 1, comma 2, lettera d) della legge regionale impugnata prevede che l'azione regionale sia orientata a «coordinare sul territorio le azioni di soggetti che a vario titolo operano nel campo della sicurezza e dell'educazione stradale».

Tale disposizione eccede, a parere della difesa erariale, la competenza statutaria della Regione, la quale ha soltanto competenza legislativa esclusiva nella materia della «viabilità».

La materia della sicurezza stradale - che comprende oltre a specifici aspetti di sicurezza pubblica, anche tutte le disposizioni a tutela dell'incolumità delle persone - rientra indubbiamente in quella dell'ordine pubblico e sicurezza, riservata allo Stato ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera h) Cost.

Il vigente codice della strada (art 11) attribuisce al Ministero dell'interno il coordinamento specifico dei servizi di polizia stradale, compresi quelli svolti dagli appartenenti ai Corpi di polizia municipale, che esercitano tali funzioni ai sensi della l. n. 65/1986.

Viene ricordato che la stessa Corte costituzionale ha affermato che la materia ordine pubblico e sicurezza e' settore riservato allo Stato, laddove e' riferita alle misure inerenti alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell'ordine pubblico (sent n. 162/2004 e n. 6/2004).

Per i medesimi motivi vengono censurate le disposizioni dell'art. 2, comma 3, lettere c) ed e), che comprendono nel piano regionale della sicurezza stradale il perseguimento ed il rafforzamento dell'azione di prevenzione, controllo e repressione, attraverso un coordinamento tra le forze di polizia nonché il miglioramento delle regole e dei controlli sui veicoli, attraverso accordi mirati a migliorare la sicurezza dei veicoli.

L'art. 4, comma 3, lett. e), f), m), prevede che la Consulta regionale della sicurezza stradale sia composta dal comandante del Comando Regione carabinieri o suo delegato, dal Dirigente del Compartimento polizia stradale del Friuli-Venezia Giulia o suo delegato e da un rappresentante di Comandi provinciali vigili del fuoco, designato d'intesa fra gli stessi.

Viene evidenziato che la norma indica tali soggetti ex lege quali componenti necessari di un organo regionale, attribuendo nuovi compiti o funzioni ad organi dello Stato, per i quali la relativa disciplina non può che essere unitariamente dettata dalla legge nazionale.

Pertanto, invade la potestà esclusiva dello Stato stabilita dall'art. 117, comma 2, lett. g) Cost., in tema di ordinamento degli organi e degli uffici dello Stato.

Al riguardo viene richiamata la sent. della Corte costituzionale n. 134/2004 che ha affermato che: «... le forme di collaborazione e di coordinamento che coinvolgono compiti e attribuzioni di organi dello Stato non possono essere disciplinate unilateralmente ed autoritativamente dalle regioni, nemmeno nell'esercizio della loro potestà legislativa: esse debbono trovare il loro fondamento o il loro presupposto in leggi statali che le prevedano o le consentano, o in accordi tra gli enti interessati».

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

RICORSO PER LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE n. 116 del 31 dicembre 2004 (GU 4/2005)

Materia: Bilancio e contabilità pubblica

Limiti violati: Artt. 3, 51, 81, comma quarto, e 97 Cost.

Ricorrente/i: Commissariato dello Stato per la Regione Siciliana

Oggetto del ricorso: Delibera legislativa approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 17 dicembre 2004 (disegno di legge n. 924) e successive modifiche

Annotazioni:

Un primo gruppo di censure riguarda articoli contenenti disposizioni che comportano nuovi e/o maggiori oneri per il bilancio regionale senza indicare le risorse con cui farvi fronte, in palese violazione, a giudizio del ricorrente, dell'art. 81, quarto comma Cost.

L'art. 85 comporta l'assunzione a carico del bilancio della regione delle garanzie concesse dai soci di cooperative agricole, con facoltà di rivalsa della Regione nei confronti delle cooperative stesse, per le quali sia stato dichiarato lo stato di insolvenza o il fallimento o sia stata avviata la liquidazione coatta amministrativa e che abbiano assunto prestiti per il pagamento di rate di mutui o di esposizioni debitorie per prestiti agrari e di esercizio.

La norma non quantifica l'onere finanziario fissando solo un limite all'impegno di spesa a carico del bilancio regionale, e neanche indica le risorse con cui darvi copertura, ponendosi pertanto in contrasto con il precetto costituzionale dell'art. 81.

Parimenti, l'art. 91 autorizza l'assessore regionale per il turismo le comunicazioni e i trasporti a stipulare una convenzione con l'Università' degli studi di Palermo, per il finanziamento di tre borse di studio per il corso di dottorato di ricerca in scienze delle attività motorie, senza indicare l'ammontare dell'onere e le risorse con cui dare copertura alla nuova spesa.

L'art. 106, analogamente, riformulando il testo degli artt. 107 e 108 della legge regionale n. 4/2003, estende la platea dei destinatari delle particolari provvidenze consistenti nella concessione di una elargizione speciale di 150 milioni di lire, nell'erogazione di borse di

studio annue agli orfani e nell'assunzione dei più stretti congiunti nei ruoli dell'amministrazione regionale nonché nell'accesso al fondo per la costituzione di parte civile, previste dalla legge regionale 13 settembre n. 20/1999 in favore delle vittime della criminalità organizzata, senza indicare l'ammontare complessivo della nuova maggiore spesa e la relativa copertura.

L'art. 109 proroga, senza soluzione di continuità sino al 31 dicembre 2007, i contratti di lavoro a tempo determinato stipulati dai consorzi di bonifica, ai sensi dell'art. 3 della legge regionale n. 76/1995, ma omette di quantificare l'onere e di fornire la necessaria copertura finanziaria, ponendosi così in contrasto con l'art. 81 della Costituzione.

La norma è censurata altresì, per violazione degli artt. 3, 51 e 97 Cost., in quanto trasforma i rapporti di lavoro da tempo determinato in tempo indeterminato, ai sensi delle disposizioni di cui al d. lgs. n. 368/2001, in assenza di procedure pubbliche selettive per la definitiva immissione nell'organico degli enti in questione.

L'art. 116 prevede l'utilizzazione da parte del Dipartimento del territorio e ambiente dell'assessorato regionale del territorio e dell'ambiente, per un triennio, di personale assunto con rapporto di lavoro a tempo determinato ai sensi della legge n. 267/1998, senza però non indicare l'ammontare dell'onere derivante e le risorse con cui farvi fronte.

L'art. 121, che estende i benefici previsti dall'art. 13 della legge regionale n. 4/2002, consistenti nell'erogazione di un finanziamento straordinario, ai soci della cooperativa «Le Gazzelle» lotto 214 di Messina, costituisce palese violazione dell'art. 81, quarto comma Cost. giacché non indica l'ammontare della nuova spesa né le modalità della copertura finanziaria.

Gli articoli 107 e 127, comma 77 sono entrambi censurabili per violazione degli artt. 3 e 97 Cost.

La prima norma riconosce come ente di interesse regionale l'Istituto di Studi Politici «S. Pio» senza indicare dello stesso né la sede né l'attività svolta in Sicilia, elementi questi indispensabili per la qualificazione come ente di interesse regionale ed in assenza dei quali l'intervento legislativo può ritenersi affetto da manifesta irragionevolezza.

Censura sotto il medesimo profilo dell'irragionevolezza viene rivolta alla disposizione dell'art. 127, comma 77 che contiene una modifica al testo dell'art. 36 della legge regionale n. 15/2004 che, come riformulata, autorizzerebbe anche per il 2005 l'assunzione dei soggetti impegnati in

attività socialmente utili negli enti locali, con il solo limite del rispetto del patto di stabilità regionale.

Con l'art. 8 la Regione siciliana, al pari di altre, istituisce la tassa fitosanitaria nei termini e secondo le prescrizioni della Direttiva 2000/29/CE modificata dalla Direttiva 2002/1989/CE del Consiglio. Il comma 4 di tale disposizione è censurabile, tuttavia, per violazione dell'art. 12 dello statuto speciale, in quanto prevede che le modalità di gestione della tassa siano stabilite con decreto dell'assessorato della sanità, di concerto con quello del bilancio e delle finanze, anziché con regolamento da emanarsi da parte del Presidente della Regione.

Due disposizioni, attinenti entrambe al personale chiamato a far parte degli uffici di diretta collaborazione del Presidente e degli assessori regionali, sono oggetto di rilievi di ordine costituzionale.

La prima, contenuta nell'art. 117, configura un superamento della competenza legislativa della Regione laddove dispone che, indipendentemente dalle amministrazioni di provenienza e quindi anche diverse da quella regionale, il periodo di durata del servizio prestato presso gli uffici posti alla diretta dipendenza del Presidente e degli assessori regionali è da considerarsi come aspettativa senza assegni fino al termine dell'incarico.

La disciplina della materia è infatti riservata o ad appositi contratti collettivi di lavoro, insuscettibili per loro natura di modifica da parte del legislatore, o a specifiche previsioni legislative dei rispettivi ordinamenti che riguardano ciascuna categoria di personale pubblico.

La seconda disposizione, contenuta nel comma 28 dell'art. 127, esclude i dipendenti collocati anticipatamente in pensione chiamati a far parte degli uffici di staff, dall'applicazione del primo comma dell'art. 25 della legge n. 724/1994, operante nell'ordinamento siciliano in virtù dell'art. 5 della l.r. n. 41/1996, che vieta il conferimento a tale categoria di incarichi di consulenza, collaborazione, studio e ricerca.

La deroga alla previsione di carattere generale, che il legislatore nazionale ha espressamente finalizzato «alla piena ed effettiva trasparenza ed imparzialità dell'azione amministrativa», costituisce un'ingiustificata disparità di trattamento rispetto alla generalità dei dipendenti e dei titolari degli uffici pubblici cui è imposto il rispetto delle finalità dell'art. 25 della legge n. 724/1994, in violazione degli artt. 3 e 97 Cost.

Per le stesse considerazioni viene giudicato costituzionalmente illegittimo anche il comma 27, avente il medesimo contenuto.

Censurabile sotto il profilo della violazione degli artt. 3 e 97 Cost. appare altresì la previsione del comma 34 dell'art. 127, che dispone che agli interventi di messa in sicurezza dei siti minerari di proprietà della Regione si possa provvedere dando incarico alla società Biosphera, partecipata maggioritariamente dalla Regione medesima.

La disposizione non è conforme ai criteri d'imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione, che deve rispettare le procedure di pubblica evidenza prescritte anche a livello comunitario per l'individuazione del soggetto incaricato di espletare un servizio pubblico, principio che non può essere derogato individuando per legge una società nella quale la pubblica amministrazione abbia una partecipazione, seppur maggioritaria, nel capitale della società stessa.

L'art. 114 configura un'interferenza in materia penale e una violazione dei limiti posti dall'art. 14 dello statuto speciale.

Con esso, infatti, vengono disposti gli interventi per il controllo della fauna selvatica con modalità difformi dalle prescrizioni dell'art. 19 della legge 157/1992, e segnatamente in assenza del parere dell'istituto nazionale della fauna selvatica e con l'avvalimento di soggetti non contemplati dalla cennata normativa nazionale, i quali verrebbero così autorizzati ad un esercizio venatorio al di fuori dei termini prescritti dal calendario per la generalità dei cittadini, condotta sanzionata penalmente dall'art. 30 della legge in questione.

L'art. 11, al primo comma, prevede che le società di ambito per la gestione integrata dei rifiuti, costituite ai sensi dell'art. 23 del d. lgs. n. 22/1997, determinano con delibera dell'assemblea dei soci la tariffa del servizio di gestione del ciclo dei rifiuti urbani.

Tale disposizione si pone in contrasto con quanto previsto dall'art. 49, comma 8 del d. lgs. n. 22/1997, che assegna agli enti locali la competenza a determinare le tariffe relative al servizio in questione. In proposito, benché l'assemblea dei soci delle società di ambito sia costituita dai sindaci dei comuni interessati, i quali sono titolari del generale potere di rappresentanza e sovrintendenza dei servizi e degli uffici comunali, non può non rilevarsi che nei loro poteri non è compreso il compito di determinare la disciplina delle tariffe per la fruizione dei beni e dei servizi, che è di competenza del Consiglio, organo rappresentativo dell'intera collettività locale.

La potestà legislativa regionale in materia di ordinamento e regime degli enti locali, invero, non può spingersi sino a modificare per una singola materia l'ordinario riparto di competenze tra gli organi delle Istituzioni locali, riservata semmai agli statuti di queste ultime.

La previsione oggetto di censura appare pertanto costituire un indebita compressione dell'autonomia e del potere di autorganizzazione delle istituzioni locali, riconosciuto dagli artt. 5 e 114 Cost., seppure finalizzata ad accelerare i tempi di avvio del nuovo sistema di gestione del ciclo di rifiuti urbani e a razionalizzarne le modalità di erogazione.

L'art. 21, infine, che introduce una nuova disciplina in materia di conservazione dei residui passivi, limitatamente all'inciso del comma 3 «da registrarsi alla Corte dei conti», da adito a rilievi di ordine costituzionale.

E' da ritenersi precluso al legislatore regionale aggiungere nuovi compiti, come nella fattispecie in esame, al controllo contemplato dall'art. 2 del d. lgs. n. 200/1999 relativo alla norma di attuazione dello statuto in materia di funzioni della Corte dei conti, atteso che l'ambito di competenza della suddetta Corte non può che essere definito con legge dello Stato.