

REGIONE FRIULI VENEZIA GIULIA
Presidenza della Giunta regionale

OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE
Bologna, 5 – 6 gennaio 2004

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

periodo dicembre 2003 – gennaio 2004

A cura di: Gemma Pastore
Anna d'Ambrosio

Servizio per la progettazione e la consulenza legislativa

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

RICORSO PER LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE

Materia: Edilizia e urbanistica

Limiti violati: Artt. 9, 97, 117 e 118 Cost.; artt. 4 e 8 Statuto

Ricorrente/i: Regione Friuli Venezia Giulia

Oggetto del ricorso: legge 326/2003 (Conversione in legge con modificazioni del decreto legge 30 settembre 2003, n. 269, recante disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici) nella parte in cui converte i commi 1, 2, 3, 4, 25, 26, lett. a), 28, 32, 35, lett. a) e b), 37, 38, 40 e Allegato 1 dell'art. 32 decreto legge 269/2003

Annotazioni:

1. Illegittimità costituzionale dei commi 1, 2, 3, 4, 25, 26, lett. a), in quanto dispongono il nuovo condono edilizio, per violazione dell'art. 4, n. 12, e dell'art. 8 della 1. cost. n. 1/1963.

La Regione Friuli-Venezia Giulia dispone di potestà *primaria* in materia urbanistica. Dunque, ai sensi dell'art. 4 dello Statuto la potestà legislativa della Regione Friuli Venezia Giulia in materia urbanistica è soggetta solo ai limiti rappresentati dalla Costituzione, dai principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica, dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali e dagli obblighi internazionali dello Stato.

Le norme sul condono edilizio potrebbero giustificarsi o in quanto, norme fondamentali di riforma economico-sociale, o in quanto principi fondamentali nella materia del "coordinamento della finanza pubblica" o in quanto esercizio di potestà legislativa nella materia dell'ordinamento penale. Tutte queste ipotesi sono da escludere radicalmente.

2) Illegittimità costituzionale degli stessi commi 1, 2, 3, 25, 26, lett. a), in quanto dispongono il nuovo condono edilizio, per violazione dei principi di ragionevolezza e di eguaglianza, dell'art. 97, comma primo, nonché degli artt. 117 e 118 Cost.

Le norme impugnate violano il principio di ragionevolezza, di buon andamento dell'amministrazione e di eguaglianza e questi vizi si traducono in una lesione delle competenze costituzionali della Regione, che - a causa del condono - vede illegittimamente frustrata la propria attività legislativa ed amministrativa di governo del territorio, in quanto gli abusi compiuti possono sfuggire alle sanzioni amministrative e si incentivano abusi futuri.

3) Illegittimità costituzionale degli stessi commi 1, 2, 3, 25, 26, lett. a), in quanto dispongono il nuovo condono edilizio, per violazione dell'art. 9 Cost. e del principio costituzionale di indisponibilità dei valori costituzionalmente tutelati.

Viene poi denunciata un'ulteriore e più profonda violazione del principio implicito nella Costituzione di non disponibilità, da parte del legislatore ordinario (non importa se statale o regionale), dei valori costituzionalmente tutelati, osservando che il valore dell'ordinato assetto del territorio (costituzionalmente tutelato come risulta dall'art. 9, co. 2, Cost. e dalla stessa costruzione costituzionale del governo del territorio come autonoma materia di legislazione) non può essere *scambiato* con valori puramente finanziari, e che il condono edilizio non è in nessun modo paragonabile ad altri condoni che pure comportino "clemenza" penale, quali i condoni fiscali, in occasione dei quali una pretesa economica viene rinunciata in vista di una diversa, e sia pure più ridotta, pretesa economica.

4) In subordine: illegittimità del comma 26, lett. a), in quanto subordina la sanabilità alla legge regionale per gli abusi minori in zone non vincolate, sottraendo alla decisione regionale gli abusi maggiori e gli abusi minori in zone vincolate.

Viene censurato specificamente il comma 26, che determina la paradossale situazione per cui chi ha commesso abusi più gravi può senz'altro usufruire della possibilità del condono, mentre chi ha commesso abusi meno gravi può usufruirne se le Regioni lo prevedono: il che implica chiaramente la violazione dei principi di ragionevolezza e di eguaglianza (e mediamente dell'art. 4, n. 12, e dell'art. 8 dello statuto, per la ripercussione di quei vizi sulle competenze regionali in materia di governo del territorio). Viene dunque impugnato il comma 26, lett. a), *nella parte in cui non condiziona la sanabilità dell'illecito amministrativo all'intervento di una legge regionale che la preveda.*

5) In subordine: illegittimità del comma 25, in quanto non eccettua dal condono gli abusi per i quali il procedimento sanzionatorio sia già iniziato.

La Regione inoltre evidenzia che la disciplina impugnata non abbia escluso — dall'ambito di applicazione del condono - gli abusi per i quali il procedimento sanzionatorio sia già iniziato. Infatti, in casi di questo tipo, la possibilità di condono risulta ancora più irragionevole e maggiormente lesiva del principio di buon andamento dell'amministrazione: perché, quando il procedimento sanzionatorio è già iniziato, il condono non arreca alcun vantaggio al pubblico interesse, né in termini di "uscita allo scoperto" di chi ha commesso l'abuso né in termini economici, dato che spesso le sanzioni urbanistiche hanno carattere pecuniario.

6) In subordine: illegittimità costituzionale dei commi 3, 25, 26, lett. a), 28, 32, 35, lett. a) e b), 37, 38, 40 e Allegato 1, in quanto, con disciplina dettagliata ed autoapplicativa, stabiliscono le modalità, i termini e le procedure relative al condono edilizio. Viene poi osservato che, qualora, in denegata ipotesi, si

ritenesse che la previsione di un nuovo condono sia, per qualunque e imprevedibile ragione, legittima, si dovrebbe perlomeno ammettere l'illegittimità di quelle norme di dettaglio che stabiliscono le modalità, i termini e le procedure relative al condono edilizio, e cioè, in particolare, dei commi 28 (concernente i termini), 32 (concernente la presentazione della domanda), 35, lett. a) e b) (concernente la documentazione da allegare alla domanda), 37 (che prevede il meccanismo del silenzio-assenso), 38 (quanto meno nella parte in cui fa riferimento alla misura degli oneri concessori e alle relative modalità di versamento) e 40 (concernente i diritti e gli oneri previsti per l'istruttoria della domanda di sanatoria). Infatti, la presenza di norme di dettaglio potrebbe giustificarsi solo sulla base di una competenza statale esclusiva: ma non si vede quale titolo di competenza statale possa comprendere le norme sulle modalità, sui termini e sulle procedure relative al condono edilizio.

7) In subordine: ulteriore illegittimità dei commi 25 e 35 in quanto consentono di "far passare" per già costruite opere in corso di costruzione o ancora da costruire. Violazione degli artt. 3, 9 e 97 Cost. e degli artt. 4 e 8 St. FVG.

Vengono impugnati specificamente il comma 25 dell'art. 32 (che estende il condono alle opere abusive ultimate entro il 31 marzo 2003: dunque, solo sei mesi prima della pubblicazione del decreto-legge, mentre l'art. 39 l. n. 724/94 si applicava alle opere ultimate un anno prima e l'art. 311 l. n. 47/85 alle opere ultimate diciassette mesi prima) ed il comma 35, che definisce la documentazione da allegare alla domanda di condono.

Tali norme, in fatti, favoriscono la possibilità che si "facciano passare" per già costruite opere in corso di costruzione o ancora da costruire, con conseguente violazione del principio di ragionevolezza e lesione delle ragioni della buona amministrazione e della tutela del territorio (e dunque degli artt. 3, 9 e 97 Cost. e degli artt. 4 e 8 St. FVG). Dunque, il comma 35 è illegittimo nella parte in cui non prevede *in tutti i casi* la necessità che il costruttore o il direttore dei lavori attesti, sotto la propria responsabilità anche penale, l'ultimazione dei lavori alla data prevista. Dal canto suo, il comma 25 è illegittimo nella parte in cui fissa il termine del 31 marzo 2003 anziché uno più risalente, che potrebbe essere individuato considerando quale minimo intervallo ragionevole per la condonabilità di abusi *passati* quello fissato a suo tempo dall'art. 31 l. n. 47/85.

8) In subordine: ulteriore illegittimità del comma 37, in quanto prevede un meccanismo di silenzio-assenso. Violazione degli artt. 3, 9 e 97 Cost. e degli artt. 4 e 8 St. FVG

L'art. 32, comma 37, prevede il meccanismo del silenzio-assenso in relazione alle domande di sanatoria, laddove *tale istituto non è contemplato neppure dalla disciplina generale del permesso edilizio* (v. art. 20 DPR n. 380/2001). E' del tutto irragionevole e discriminatorio assoggettare le domande di permesso che si riferiscono ad opere sicuramente abusive (perché dichiarate tali dai richiedenti) ad un regime di verifica meno severo di quello vigente per le domande di permesso che vengono dichiarate dagli interessati conformi alla disciplina urbanistica. Tale

norma, inoltre, viola gli artt. 9 e 97 e gli artt. 4 e 8 St. FVG, perché rende eventuale il controllo dei comuni sull'ammissibilità delle domande di condono, ledendo ulteriormente le competenze regionali in materia di governo del territorio.

9) In subordine: ulteriore illegittimità del comma 25, in quanto prevede un limite di volume per ogni singola richiesta. Violazione degli artt. 3, 9, 97, 117 e 118 Cost

L'art. 32, co. 25, d.l. n. 269/2003, come già l'art. 39 1. n. 724/94, prevedeva, prima della conversione, che fossero sanabili le "opere abusive. relative a nuove costruzioni residenziali non superiori a 750 mc per ogni singola richiesta di titolo abilitativo edilizio in sanatoria".

Ora, dopo la conversione, esso stabilisce che sono sanabili le "opere abusive realizzate nel termine di cui sopra relative a nuove costruzioni residenziali non superiori a 750 *metri cubi* per singola richiesta di titolo abilitativo edilizio in sanatoria, a condizione che la nuova costruzione non superi complessivamente i 3.000 *metri cubi*". Dunque, ora la disposizione pone un limite non solo in relazione alla singola opera da sanare ma anche in relazione alla costruzione complessiva. Resta, però, l'illegittimità già denunciata con il ricorso n. 89/2003, in quanto la norma in questione appare irragionevole e lesiva dei parametri indicati in epigrafe nella parte in cui non precisa che non sono ammesse più richieste riferite alla medesima area: è chiaro, infatti, che, anche alla luce di quanto previsto dall'art. 39 1. n. 724/94, potrebbero essere stati costruiti edifici attigui, ognuno dei quali rispettoso del limite di volume sanabile, al fine di eludere il limite stesso. Ciò arreca un ulteriore pregiudizio alle esigenze di tutela del territorio e alle relative competenze regionali.

Poiché gli emendamenti apportati al decreto-legge hanno efficacia solo per il futuro (v. art. 15, co. 5, 1. n. 400/88, che in realtà conferma il generale principio di irretroattività), si censura specificamente l'art. 32, co. 25, nella versione originaria accolta prima dell'entrata in vigore della legge di conversione), in quanto non solo non precisa che non sono ammesse più richieste riferite alla medesima area, ma non pone neppure un limite di volume complessivo per la nuova costruzione abusiva: così risultando ancora più irragionevole della norma introdotta dalla 1. n. 326/2003 e maggiormente lesivo delle esigenze di tutela del territorio e delle relative competenze regionali. Tale norma, pur se efficace solo in relazione al periodo di vigenza del decreto-legge, è stata "stabilizzata" dalla legge di conversione, che l'ha modificata solo per il futuro.

10) In subordine: illegittimità costituzionale dei commi 1, 2, 3, 4, 25, 26, lett. a) per mancato coinvolgimento delle autonomie regionali.

Viene censurato il fatto che, a quanto risulta, né in sede di adozione del decreto legge né in sede di adozione del disegno di legge di conversione né nel corso dell'esame parlamentare della legge stessa le autonomie regionali sono state consultate attraverso la Conferenza Stato-Regioni. Poiché, la disciplina impugnata riguarda materie di competenza regionale, tale mancato coinvolgimento lede il principio di leale collaborazione, espressamente sancito ora nel Titolo V della

Costituzione.

In particolare, risulta violato l'art. 2, co. 3, d. lgs. n. 281/97, né si può obiettare che, nel caso di specie, la consultazione non era possibile, dato che l'art. 2, co. 5, d. lgs. n. 281 disciplina espressamente i casi di urgenza: "quando il Presidente del Consiglio dei Ministri dichiara che ragioni di urgenza non consentono la consultazione preventiva, la Conferenza Stato-regioni è consultata successivamente ed il Governo tiene conto dei suoi pareri: *a)* in sede di esame parlamentare dei disegni di legge o delle leggi di conversione dei decreti-legge". Dunque, la mancata consultazione della Conferenza risulta comunque illegittima per violazione di regola attuativa del principio costituzionale di leale cooperazione (cfr sent. n. 398/1998).

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

RICORSO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE n. 35 del 13 novembre 2003
(GU n. 2 /2004)

Materia: Igiene, sanità e tutela della salute

Limiti violati: Statuto Regione Trentino-Alto Adige, artt. 9, comma 1, nn. 10 e 16; Costituzione, art. 117, comma 6, in relazione all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3

Ricorrente/i: Provincia autonoma di Bolzano

Oggetto del ricorso: Ordinanza 9 settembre 2003 del ministro della salute avente ad oggetto la «Tutela dell'incolumità pubblica dal rischio di aggressioni da parte di cani potenzialmente pericolosi» pubblicata in Gazzetta Ufficiale n. 212 del 12 settembre 2003

Annotazioni:

La ricorrente Provincia impugna l'ordinanza in epigrafe eccependo la lesione delle attribuzioni provinciali di cui all'art. 9 comma 1, 10 ed all'articolo 16 dello Statuto Speciale e relative norme di attuazione (d.P.R. 28 marzo 1975. n. 474, ed art. 4 d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266); nonché dell'art. 117. comma 6, della Costituzione in relazione all'art. 10 della legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3.

1. - L'ordinanza impugnata interviene in materia di tutela della salute pubblica; per ciò stesso essa viola le competenze provinciali in materia di igiene e sanità, attribuite alla Provincia Autonoma di Bolzano dagli artt. 9, comma 1, cifra 10, e 16, dello Statuto Speciale; come pure il principio costituzionale che esclude i regolamenti statali dalle materie di competenza della Provincia

L'art. 1 del D.P.R. n. 474/1975, recante «Norme di attuazione dello statuto per la Regione Trentino-Alto Adige in materia di igiene e sanità» dispone che le attribuzioni dell'amministrazione dello Stato in materia di igiene e sanità, esercitate sia direttamente dagli organi centrali e periferici dello Stato sia per il tramite di enti e di istituti pubblici a carattere nazionale o sovraprovinciale e quelle già spettanti alla Regione Trentino Alto Adige in materia di assistenza sanitaria ed ospedaliera sono esercitate, per il rispettivo territorio, dalle province di Trento e Bolzano.

Anche l'art. 3 del medesimo decreto presidenziale, che elenca dettagliatamente tutte le competenze che rimangono attribuite ad organi statali non riserva allo Stato alcun potere su cui possa validamente fondarsi l'ordinanza ministeriale.

Inoltre un'altra norma d'attuazione dello Statuto, l'art. 4 del d.lgs. n. 266/1992, stabilisce che «*Nelle materie di competenza propria della regione o delle province autonome la legge non può attribuire agli organi statali funzioni amministrative, comprese quelle di vigilanza, di polizia amministrativa e di accertamento di violazioni amministrative, diverse da quelle spettanti allo Stato secondo lo statuto speciale e le relative norme d'attuazione, ...*».

Infine, in base al sesto comma dell'art. 117 Cost. (e dell'art. 10 della legge cost. n. 3/2001) in materia di tutela della salute allo Stato non spetta alcun potere regolamentare.

Il Ministro della sanità afferma di avere adottato l'ordinanza in questione ai sensi, fra l'altro, dell'art. 117 del d.lgs. n. 112/1998 «*Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli enti locali*», ed ai sensi dell'art. 32 della legge n. 833/1978 «*Istituzione del servizio sanitario nazionale*.»; quest'ultimo, in particolare, dispone che: «*Il Ministro della sanità può emettere ordinanze di carattere contingibile e urgente, in materia di igiene e sanità pubblica e di polizia veterinaria, con efficacia estesa all'intero territorio nazionale o a parte di esso comprendente più regioni*».

Viene però osservato dalla ricorrente come nessuno dei due atti legislativi richiamati può costituire un valido fondamento dell'ordinanza impugnata tale da escludere la lesione delle attribuzioni provinciali. Non il primo, poiché il decreto legislativo n. 112/1998 riguarda le regioni ad autonomia ordinaria e non la Provincia Autonoma ricorrente. Ma neppure il secondo, stante anche il fatto che l'art. 80, primo comma, della legge n. 833/1978 fa espressamente salve le competenze spettanti alla Provincia ricorrente in base allo Statuto speciale ed alle relative norme d'attuazione.

In ogni modo non trattandosi, nel caso della tutela della salute, di una materia di esclusiva competenza statale, allo Stato non spetta il potere di emanare in quella materia atti regolamentari, né ordinanze amministrative con valore normativo e quindi assimilabili ai regolamenti. E' chiaro, infatti, che ciò che il sesto comma dell'art. 117 vuole impedire è che nelle materie attribuite alla competenza legislativa regionale possano intervenire atti di normazione secondaria dell'Amministrazione statale. Come la Corte costituzionale ha avuto modo di affermare più volte, particolarmente in tema di delegificazione (sentt. nn. 302 e 303/2003), nelle materie di competenza legislativa concorrente regionale il sesto comma dell'art. 117 preclude l'intervento dei regolamenti così come di ogni fonte secondaria statale: «*Solo la diretta incompatibilità delle norme regionali con sopravvenuti principi o norme fondamentali della legge statale può infatti determinare l'abrogazione delle prime. La ragione giustificativa di tale orientamento si è, se possibile, rafforzata con la nuova formulazione dell'art. 117, sesto comma, Cost., secondo il quale la potestà regolamentare è dello Stato, salva delega alle Regioni, nelle materie di legislazione esclusiva, mentre in ogni altra materia è delle Regioni. In un riparto così rigidamente strutturato, alla fonte secondaria statale è inibita in radice la possibilità di vincolare l'esercizio della potestà legislativa regionale o di incidere su disposizioni regionali preesistenti (sentenza n. 22/2003); e neppure i principi di sussidiarietà e adeguatezza possono conferire ai regolamenti statali una capacità che è estranea al loro valore, quella*

cioè di modificare gli ordinamenti regionali a livello primario.» (cfr. sent. n. 303/2003).

Sotto questo aspetto l'ordinanza impugnata è del tutto assimilabile ad un regolamento, secondo l'insegnamento della più autorevole dottrina (Sandulli), secondo cui tanto i regolamenti quanto le ordinanze in senso stretto sono espressione del medesimo potere di «ordinanza normativa» della pubblica amministrazione. Del resto l'ordinanza impugnata ha un evidente contenuto normativo, caratterizzato dalla generalità ed astrattezza dei suoi precetti, che ne avvalorano la natura sostanzialmente regolamentare.

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

RICORSO PER LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE n. 84 del 26 novembre 2003 (GU 52/2003)

Materia: Finanza pubblica allargata – Lavori pubblici - Sanità - Caccia

Limiti violati: Artt. 3, art. 5, 81, comma quarto, e 97, art. 119, comma sesto, Cost.; art. 14 Statuto Regione speciale

Ricorrente/i: Commissario dello Stato per la Regione Siciliana

Oggetto del ricorso: Disegno di legge regionale n. 699 "Norme finanziarie urgenti e variazioni al bilancio della regione per l'anno finanziario 2003. Norme di razionalizzazione in materia di organizzazione amministrativa e di sviluppo economico"

Annotazioni:

Il provvedimento legislativo, inizialmente presentato come una manovra finanziaria improntata al massimo rigore e volta a proseguire sul cammino del risanamento dei conti pubblici, si è trasformata in una legge omnibus contenente le più svariate e molteplici disposizioni attinenti ai diversi settori di intervento regionale.

Con un c.d. maxi-emendamento del Governo, infatti, sono state apportate modifiche ed integrazioni ad altre 50 leggi regionali che spaziano, quale ambito d'intervento, dal commercio ai consorzi fidi, al sostegno alle imprese, ai rapporti di impiego nella sanità, ai contributi ad enti ed organismi pubblici e privati, all'agricoltura, alla dirigenza pubblica, alla stabilizzazione dei precari, alla Targa Florio, ad indennizzi a vittime di disastri e alla creazione di un'Agenzia per le politiche mediterranee, etc. etc.

Siffatto modus procedendi ha comportato l'adozione di numerose norme in assenza di qualsivoglia approfondimento e ponderazione degli effetti a carico delle esigue risorse della regione, che danno adito a censure di costituzionalità.

A parere del ricorrente l'art. 10 viola l'art. 3 Cost., in quanto prevede il differimento del pagamento delle rate dei finanziamenti agevolati ottenuti dalle imprese operanti nel settore lapideo, in assenza di qualsivoglia giustificazione a sostegno del privilegio concesso.

Dalla disposizione in questione consegue, peraltro, da un canto un nocumento per gli enti erogatori del credito (IRFIS e IRCAC entrambi finanziati dalla regione) che per due anni vedranno ritardata, senza alcun onere a carico dei beneficiari, la restituzione delle rate di finanziamento concesso e, dall'altro, la contrazione dei rispettivi fondi di dotazione, con conseguente limitazione della capacità di credito in favore della rimanente parte di imprenditori, che potrebbero legittimamente aspirare ai finanziamenti per il sostegno delle proprie attività economiche.

Nel ricorso si evidenzia, inoltre che l'art. 11, quinto comma, limitatamente all'inciso «appartenenti alle altre due fasce», viola l'art. 97 Cost.

Al ricorrente non appare infatti consona al principio di buon andamento della pubblica amministrazione la possibilità del ricorso, per il conferimento delle funzioni di dirigente generale, anche da parte dei dirigenti di c.d. «terza fascia», i quali prima dell'entrata in vigore della l.r. n. 10/2000 svolgevano funzioni riconducibili a quelle della carriera direttiva e le cui capacità professionali ed attitudinali non sono state soggette, né vengono assoggettate ad alcuna valutazione e verifica prima del conferimento dei nuovi compiti.

Secondo il Commissario l'art. 12, terzo comma, viola gli articoli 3, 97 e 81, quarto comma, della Cost.

Il legislatore, con la disposizione in questione, prevede l'estensione del trattamento economico e giuridico riservato agli assistenti sociali, al personale con la qualifica di interprete appartenente al ruolo servizi speciali della Presidenza della regione.

Appare *ictu oculi* l'irragionevolezza e la superficialità con cui si attribuisce una qualificazione giuridica ed economica ad una categoria di personale, estendendo il trattamento riservato ad un'altra categoria che svolge funzioni peraltro ben differenti e non assimilabili e i cui appartenenti sono in possesso di titoli professionali ai quali è stato riconosciuto espressamente e specificamente dalla normativa statale valore abilitante.

Dalla disposizione in questione deriverebbe inoltre un onere finanziario legato alla progressione economica e giuridica, non quantificato, a cui non si provvede a dare adeguata copertura.

Il quarto comma del medesimo art. 12 dà adito a censura per violazione degli artt. 97 e 5 Cost.

La norma censurata sostanzialmente dispone l'obbligatorietà, per i comuni che abbiano stipulato patti territoriali o contratti d'area, di affidare la gestione degli sportelli unici per le Attività produttive a soggetti esterni pubblici o privati, responsabili della gestione delle suddette forme associative.

E' evidente in questa fattispecie la compressione dell'autonomia costituzionalmente garantita dall'art. 5 Cost. alle autonomie locali che, per il solo fatto di far parte di un Patto territoriale o di un contratto d'area, si vedono espropriate delle proprie funzioni autorizzative con innegabili refluenze sul buon andamento della pubblica amministrazione, laddove i singoli comuni associati abbiano già istituito ed attivato i propri sportelli unici, le cui funzioni, ora, ope legis verrebbero trasferite a soggetti estranei all'amministrazione pubblica.

L'art. 16, limitatamente alla parola «diretto» contenuta nell'inciso «anche mediante affidamento diretto di appositi incarichi a singoli o a soggetti pubblici o privati operanti nel settore connesso all'intervento medesimo», si pone in contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost.

Né dal dibattito assembleare né dai lavori preparatori nelle commissioni di merito è emersa la giustificazione per l'introduzione di una disciplina specifica e particolare per la gestione delle risorse di un singolo capitolo di spesa del bilancio

regionale, con esclusione del ricorso alle vigenti disposizioni di carattere generale in materia di scelta del contraente e di affidamento di incarichi a soggetti esterni all'amministrazione.

La disposizione appare, altresì, censurabile sotto il profilo del mancato rispetto del principio costituzionale dell'imparzialità della pubblica amministrazione, giacché non contiene alcun criterio per l'individuazione dei soggetti pubblici o privati, cui conferire gli incarichi.

L'art. 30, terzo comma, limitatamente all'inciso «e da soggetti a costoro collegati a qualunque titolo», viola l'art. 97 della Cost.

L'estrema genericità della natura del collegamento per l'individuazione dei soggetti, cui è affidata la verifica a campione degli impianti termici, non garantisce il possesso da parte degli stessi dei rigorosi requisiti tecnici e professionali richiesti dalla vigente normativa nazionale e comunitaria di riferimento.

L'art. 31, poiché comporta, in considerazione della rideterminazione della rendita a seguito di provvedimenti dell'INPS o dell'autorità giudiziaria, un maggiore onere non quantificato ed al quale non viene data copertura finanziaria, si pone in palese contrasto con l'art. 81, quarto comma, Cost.

L'art. 34 viola gli artt. 3 e 81, quarto comma, Cost.

La norma censurata prevede infatti il mantenimento in servizio, sino al raggiungimento dell'età massima per il collocamento a riposo, del personale proveniente dai soppressi enti economici regionali transitato nella RESAIS S.p.A. ed assegnato agli uffici della presidenza della regione.

Tale disposizione configura una palese disparità di trattamento nei confronti del rimanente personale dei soppressi enti, collocato a riposo al raggiungimento dei requisiti minimi di legge per l'ottenimento della pensione di vecchiaia o di anzianità, non giustificata peraltro dalla sussistenza di esigenze peculiari dell'amministrazione regionale, che possano essere soddisfatte esclusivamente dalle unità di personale in questione.

La norma comporta inoltre un onere finanziario non quantificato, cui non si è provveduto di conseguenza a dare la necessaria copertura.

I commi 3 e 5 dell'art. 35 violano l'art. 119, sesto comma, Cost., in quanto prevedono il pagamento delle quote interessi a carico del bilancio della regione sul mutuo contratto dall'EAS per il ripiano delle proprie passività, limitatamente agli oneri retributivi del personale, delle forniture passive d'acqua e dei reattivi chimici.

Infatti, si ritiene che il divieto di indebitamento per spese diverse da quelle di investimento non interessa i soli enti esplicitamente elencati nella norma costituzionale (regioni, province, comuni e città metropolitane), bensì si estende agli altri enti che in vario modo sono finanziariamente collegati con gli stessi. In particolare, nel caso specifico, sembra configurarsi un'elusione della norma costituzionale, atteso che viene consentita all'EAS un'operazione di indebitamento che la stessa regione non potrebbe porre in essere e della quale tuttavia si accolla gli oneri connessi.

L'art. 36 definisce forme di utilizzazione e di mobilità del personale in servizio presso gli enti gestori del servizio idrico integrato e prevede la facoltà dell'assessore regionale dei lavori pubblici di utilizzare presso gli enti locali il personale in esubero proveniente dagli enti pubblici o dai soggetti privati inglobati per la gestione del servizio in questione, nel caso in cui non sia stata trovata capienza negli organici degli ambiti territoriali di riferimento. Tale previsione, contenuta nell'ultimo periodo del secondo comma, è in contrasto con gli artt. 5, 81, quarto comma e 97 Cost., giacché non solo impone agli enti locali di utilizzare personale non proprio per finalità istituzionali, indipendentemente dalla vacanza di posti in organico e dalla necessità delle figure professionali in esubero, ma non prevede altresì l'indicazione dei mezzi finanziari idonei a coprire il maggiore onere.

Palesamente irragionevole e quindi in contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost. è la previsione dell'art. 38, secondo cui viene istituita la «certificazione di qualità edilizia», senza curarsi di individuare l'ambito di applicazione, i destinatari, gli enti competenti al rilascio della certificazione medesima e gli effetti giuridici dalla stessa scaturenti.

Il secondo comma dello stesso articolo, inoltre, configura violazione dell'art. 12 dello statuto speciale, in quanto la definizione di requisiti, criteri e modalità per l'attribuzione del riconoscimento assume carattere regolamentare solo in presenza di una norma di legge che ne delimiti l'ambito e ne definisca i parametri di riferimento, connotazioni che mancano alla disposizione in esame.

L'art. 39, quinto comma estende alle aziende sanitarie le procedure di reclutamento e stabilizzazione di personale precario, previste per gli enti locali dall'art. 78, sesto comma, legge n. 388/2000.

L'intervento del legislatore nella materia non è ritenuto ammissibile, atteso che la Corte costituzionale, con costante giurisprudenza, ha acclarato che la competenza della regione in materia di stato giuridico del personale, e quindi anche delle forme di assunzione, può essere soltanto attuativa (ex plurimis sent. n. 484/1991).

L'art. 54 configura palese violazione degli artt. 3, 97 e 81, quarto comma, Cost., in quanto prevede in favore di un cospicuo numero di lavoratori estromessi dal mercato misure sostanzialmente assistenziali, non potendo non ravvisarsi tale carattere nell'assunzione, da parte della società «Arte e Vita» che eroga servizi in materia di conservazione e fruizione di beni culturali, di personale privo verosimilmente della necessaria qualificazione professionale, in quanto proveniente da imprese manifatturiere e/o esercenti attività commerciali.

L'attuale previsione legislativa, oltre che superare il principio di cui all'art. 97 in quanto consente l'inserimento in massa di personale in una società a prevalente capitale pubblico con specifiche finalità da perseguire, snaturandone la connotazione e facendola divenire un contenitore di lavoratori provenienti da settori in crisi, concretizza altresì una ingiustificata disparità di trattamento rispetto a tutti gli altri dipendenti licenziati da imprese in difficoltà gestionali ed escluse dal beneficio in questione.

Risulta altresì violato il principio di cui all'art. 81, quarto comma, laddove la copertura finanziaria risulta limitata al solo esercizio 2003 a fronte di oneri destinati a protrarsi nel tempo.

Gli artt. 59, 60, 61 e 62 prevedono tutti forme di assunzione e progressione in carriera di personale appartenente a diverse figure professionali e già in servizio a vario titolo nel settore sanitario regionale, in deroga alle ordinarie procedure previste dalla normativa statale di riferimento.

Nello specifico le suddette disposizioni prevedono:

- l'assunzione a domanda del personale ausiliario già in servizio presso l'ospedale psichiatrico privato «Villa Stagno» (art. 59);
- l'accesso alle qualifiche dirigenziali, anche in soprannumero, del personale dipendente delle AUSL a seguito di concorsi riservati, in virtù del possesso di un diploma di laurea anche non attinente all'attività svolta (art. 60);
- la trasformazione del rapporto di lavoro da convenzionato a dipendente, a domanda, senza verifica alcuna della disponibilità di posti in organico e dell'idoneità del personale, dei medici specialisti che hanno prestato servizio per almeno cinque anni presso i servizi d'emergenza ospedalieri (art. 61);
- modalità difformi da quelle previste a livello nazionale per il reclutamento dei dirigenti pedagogisti (art. 62).

Da tutte le sopra richiamate disposizioni non emerge un intervento attuativo delle previsioni statali sulla materia così come consentito al legislatore regionale, atteso che esse sembrano tendere, invece, alla realizzazione di interessi confliggenti con i principi ricavabili dalla legislazione nazionale e, in pari tempo, rivolti essenzialmente ad assicurare il perseguimento di scopi particolaristici, attraverso modalità non consentite dalla legislazione statale di riferimento, per le singole fattispecie assunte ad oggetto delle disposizioni medesime.

Tutte le norme in questione comportano altresì violazione degli artt. 3, 97 e 32 Cost., in quanto consentono forme di reclutamento non selettive in favore di ben determinate categorie di soggetti, che potrebbero non assicurare il raggiungimento degli standard di professionalità minimi necessari per garantire la tutela del diritto alla salute.

Risulta inoltre violato l'art. 81, quarto comma giacché dall'attuazione delle disposizioni censurate deriverebbe un maggiore onere che il legislatore non provvede né a quantificare né a dotare di copertura finanziaria.

Il settimo comma dell'art. 76, infine, si pone in contrasto con l'art. 97 Cost. e con l'art. 27 della legge n. 157/1992 in relazione ai limiti posti dall'art. 14 dello statuto speciale in quanto attribuisce alle società miste, istituite dall'art. 43 della l.r. n. 33/1997 al solo scopo di gestire la vigilanza sull'applicazione delle norme in materia di caccia nella regione, la potestà di rilasciare l'abilitazione a svolgere le mansioni di guardia venatoria ed ambientalista.

L'introduzione della deroga a precise disposizioni nazionali e regionali poste a tutela della verifica delle qualità personali e attitudinali delle guardie venatorie e ambientaliste, non appare sorretta da specifiche necessità né idonea a garantire un corretto espletamento di potestà pubbliche.

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

RICORSO PER LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE n. 86 dell'1 dicembre 2003
(GU 1/2004)

Materia: Elezioni regionali

Limiti violati: Artt. 3, 97 e 51 Cost.

Ricorrente/i: Commissario dello Stato per la Regione Siciliana

Oggetto del ricorso: Disegno di legge n. 702 (Norma di interpretazione autentica dell'articolo 13 della legge regionale 20 giugno 1997, n. 19)

Annotazioni:

L'iniziativa legislativa impugnata, impropriamente definita norma di interpretazione autentica, comporta il retroattivo adeguamento del regime delle cause di ineleggibilità ed incompatibilità dei deputati regionali alla normativa statale di cui alla legge n. 154/1981, con la conseguente eliminazione di situazioni peculiari previste dalla legge regionale n. 29/1951, da ritenere implicitamente abrogate.

L'intervento del legislatore non può ricondursi a quello dell'interpretazione autentica, atteso che sull'art. 13 della legge regionale n. 19/1997 si è costituito un costante orientamento giurisprudenziale (Cassazione n. 9831/2002) confermato pure dalla Corte costituzionale.

Nella recente sentenza n. 306/2003 la Corte ha infatti acclarato che con la disposizione dell'art. 13 della legge regionale n. 19/1997 il legislatore siciliano ha inteso disporre che le condizioni di ineleggibilità previste dall'ordinamento regionale restano ferme, ma sono tuttavia regolate secondo la legge statale.

«Ciò in particolare significa, ove vi sia una coincidenza tra le fattispecie della legge regionale e quella della legge statale relativa a situazioni di incompatibilità, la trasformazione di cause di ineleggibilità previste dalla legge regionale n. 29/1951 in cause di incompatibilità, ma anche la permanente vigenza delle residue cause di ineleggibilità previste dalla legge regionale, come tra le altre quella prevista dall'art. 8, secondo comma della stessa legge».

Invero, la circostanza che le norme oggetto di interpretazione autentica fossero in precedenza pienamente intese, di per sé non determina l'illegittimità costituzionale della legge interpretativa per violazione del principio di eguaglianza, alla condizione che risulti che questa non sia stata emanata per intenti discriminatori (sent. n. 77/64).

La tempestiva approvazione dell'iniziativa legislativa, dopo un iter parlamentare particolarmente ed inusitadamente celere (meno di un mese) e subito dopo il deposito della sentenza n. 306 sulla questione di legittimità costituzionale sollevata nel corso di un giudizio elettorale, appare al ricorrente inequivocabilmente finalizzata ad incidere sul contenzioso pendente e così a

limitare indirettamente il diritto costituzionalmente garantito dall'art. 51 all'accesso alla carica pubblica di una delle parti in giudizio.

Con la sentenza n. 155/1990, la Corte ha affermato che nello stato di diritto ogni bene giuridico deve trovare tutela secondo le regole obiettive poste dalla normativa costituzionale, ed in particolare nel rispetto della disciplina delle fonti legislative, che deve essere rigorosamente osservata a garanzia dalla comunità per la stessa credibilità dell'ordinamento giuridico.

Non è perciò consentito al legislatore distorcere la funzione dell'interpretazione autentica (alla quale si deve fare ricorso con attenta moderazione, in ogni caso) con il connaturato effetto retroattivo, attribuendo carattere interpretativo a disposizioni che hanno invece natura innovativa.

La disposizione impugnata, anziché chiarire il significato dell'art. 13 della legge regionale n. 19/1997 di guisa che il contenuto precettivo di questo possa essere espresso dalla coesistenza delle due norme, mostra palesemente il proprio carattere fortemente innovativo (basti in proposito considerare la menzione delle cause di incompatibilità e la conseguente applicazione dell'art. 4 della legge n. 154/1981) proprio nel raccordo con la norma che si assume di interpretazione, venendo così a configurare un evidente superamento dell'intrinseco limite di ragionevolezza della qualificazione normativa.