



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Corte Costituzionale

SENTENZE
della
CORTE COSTITUZIONALE

REGIONI A STATUTO ORDINARIO

(riunione OLI del 16-17 aprile 2015 – Firenze)



SENTENZE OGGETTO DI ILLUSTRAZIONE:

NUMERO SENTENZA	LEGGE IMPUGNATA	MATERIE E ARGOMENTI TRATTATI
58/2015	L.R. PIEMONTE N. 24/2002	TRIBUTI RIFIUTI
55/2015	L.R. ABRUZZO N. 23/2014	PROROGATIO
50/2015	L. 56/2014 (cd. LEGGE DELRIO)	ENTI LOCALI
38/2015	L.R. VENETO N. 11/2014	AMBIENTE



Atto impugnato: l.r. Piemonte 24 ottobre 2002, n. 24 (Norme per la gestione dei rifiuti) – art. 16, comma 4

Tipo di giudizio : legittimità costituzionale in via incidentale

Ricorrente: Commissione tributaria provinciale di Cuneo

Resistente: Regione Piemonte

Esito: illegittimità costituzionale art. 16, comma 4, l.r Piemonte n. 24/2002



Premessa della Corte: è «contributo» o «tributo»?

- Elementi identificativi tributo secondo giurisprudenza cost. - sono 4:
 - 1) irrilevanza nomen iuris;
 - 2) previsione da legge;
 - 3) doverosità della prestazione ad un ente pubblico;
 - 4) nesso con spesa pubblica (fabbisogno finanziario ente pubblico).
- Per la Corte, il «contributo» previsto dall'art. 16, c. 4, è un «tributo» con:
 - 1) soggetto passivo: soggetti che gestiscono impianti trattamenti scarti animali (rifiuti);
 - 2) soggetti attivi: i Comuni;
 - 3) presupposto d'imposta: trattamento scarti animali/gestione impianti;
 - 4) base imponibile: entità commisurata a frazione euro/Kg scarti animali trattati;



Motivi della decisione:

Secondo la Corte quanto previsto dalla l.r n. 24/2002, art. 16, comma 4:

- 1) rientra nella nozione di «rifiuto» ai sensi d.lgs. n. 152/2006;
- 2) rientra nella nozione di «gestione» di rifiuto ai sensi d.lgs. n. 152/2006;
- 3) non rientra nel Reg. UE n. 1774/2002 (Norme sanitarie su sottoprodotti di origine animale).

La disciplina sui «rifiuti» rientra nella materia «tutela dell'ambiente» ex art. 117, comma 2°, lett. s), Cost. (competenza legislativa esclusiva dello Stato), materia trasversale con la quale lo Stato fissa, nel caso in esame, criteri uniformi di applicazione nel territorio nazionale a tutela del bene giuridico «ambiente» da effetti distorsivi derivanti da vincoli imposti in modo differenziato in ciascuna Regione.



Atto impugnato: l.r. Abruzzo 28 aprile 2014, n. 23 nonché l.r. Abruzzo 21 maggio 2014, n. 32, che prevedono in particolare modifiche a precedenti leggi regionali

Tipo di giudizio: riunione di due giudizi in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Resistente: Regione Abruzzo

Esito: - illegittimità cost. l.r. Abruzzo n. 23/2014, salvo art. 12;
- illegittimità cost. l.r. Abruzzo n. 32/2014, salvo art. 11.



Motivi della decisione:

Nel merito, la Corte rileva la violazione dei limiti posti all'esercizio dei poteri del Consiglio regionale in regime di prorogatio.

Prorogatio:

- periodo: intercorrente tra la scadenza del mandato e l'entrata in carica del nuovo organo consiliare eletto;
- poteri: attenuati per evitare forme di captatio benevolentiae nel periodo elettorale;
 - in mancanza di indicazioni regionali: solo atti necessari e urgenti, dovuti o costituzionalmente indifferibili;
 - in Regione Abruzzo: Statuto e Regolamento hanno precise disposizioni.

In merito vi sono altre sentenze Corte cost. (da ultimo, sentenza n. 44/2015)



Motivi della decisione:

La Corte dichiara:

- la illegittimità cost. della l.r. n. 23/2014 in quanto approvata in regime di prorogatio in assenza dei requisiti sopra indicati, salvo l'art. 12 la cui urgenza è espressamente richiamata dalla legge e discende dall'esigenza di adeguare nell'imminenza delle elezioni la disciplina degli uffici elettorali;
- la illegittimità cost. della l.r. n. 32/2014 in quanto approvata in regime di prorogatio in assenza dei requisiti sopra indicati, salvo l'art. 11 la cui urgenza discende dall'esigenza di incrementare il capitolo di bilancio relativo al sostegno alimentare delle persone in stato di povertà, che è diventato pari a euro 0;
- la illegittimità cost. dell'art. 9 della l.r. n. 32/2014 in quanto, anche se possiede il requisito della necessità per essere approvato in regime di prorogatio riguardando l'esigenza di sottoposizione a sequestro di impianti che producono emissioni insalubri nell'atmosfera, viola la competenza esclusiva dello Stato in materia di «ambiente».



Atto impugnato: l.r. Veneto 2 aprile 2014, n. 11 (Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2014) – art. 19; art. 56, commi 1 e 4 e art. 65

Tipo di giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Resistente: Regione Veneto

Esito: - illegittimità cost. dell'art. 65;
- non fondate le questioni di legittimità cost. degli artt. 19 e 56



Motivi della decisione in relazione all'art. 65:

L'art. 65 esclude la VINCA (valutazione di incidenza ambientale) da determinati interventi a tutela della Rete ecologica regionale «Natura 2000».

Per la Corte l'art. 65 è illegittimo in quanto viola la disciplina della VINCA sulle aree protette ai sensi di «Natura 2000», contenuta nell'art. 5 del d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357 «Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatica» ricompresa nella «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema». Per il giudice costituzionale l'obiettivo di preservare rigorosamente aree di eccezionale valore ambientale non è sufficiente a legittimare l'intervento del legislatore regionale in materia di VINCA «neppure con l'argomento dell'assicurazione per il suo tramite, in via transitoria o definitiva, di una più elevata tutela dell'ambiente». Esclude quindi che il legislatore regionale possa esonerare determinate tipologie di interventi – tanto meno se di pianificazione – in via generale e astratta, senza incorrere in un contrasto con le normative statale ed europea.



Motivi della decisione in relazione all'art. 56:

L'art. 56 disciplina la combustione controllata sul luogo di produzione dei residui vegetali.

La Corte ricorda che sul punto si è già espressa su leggi di altre Regioni recanti disposizioni simili e approvate nel medesimo periodo di tempo (da ultimo, sentenza n. 16 del 2015) giudicando non fondate analoghe censure.

Per la Corte la questione di legittimità dell'art. 56 non è fondata in quanto:

- 1) l'art. 185, comma 1, lett. f) del Codice dell'ambiente e le corrispondenti disposizioni della direttiva n. 2008/98/CE relativa ai rifiuti, anche secondo la Corte di Cassazione, consentono di annoverare tra le attività escluse dall'ambito di applicazione della normativa sui rifiuti l'abbruciamento in loco dei residui vegetali, considerato ordinaria pratica applicata in agricoltura e nella selvicoltura;
- 2) il legislatore regionale è legittimamente intervenuto sul punto trattandosi di una disciplina afferente alla materia «agricoltura», rientrante nella competenza legislativa di carattere residuale delle Regioni a statuto ordinario;
- 3) il nuovo comma 6bis dell'art. 182 del Codice dell'ambiente introdotto dal DL n. 91/2014 considera l'abbruciamento di piccole quantità di materiali vegetali come «normale pratica agricola».



Motivi della decisione in relazione all'art. 19:

L'art. 19 prevede un sistema di **remunerazione tramite compensazione** tra **l'onere di realizzare lavori** sui corsi d'acqua e il **valore del materiale litoide estratto**.

Per la Corte la questione di legittimità non è fondata in quanto l'art. 19 non interferisce con la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, materia di esclusiva competenza statale ai sensi dell'art. 117, comma 2°, lett. s), Cost., non incidendo sulla disciplina statale in materia di procedure per il trattamento delle terre, rocce e materiale da scavo.

Ne consegue la non illegittimità anche della disciplina del sistema della remunerazione tramite compensazione con materiale da scavo istituendo due capitoli, di entrata e di spesa, in quanto in tal modo si è data osservanza dei principi contabili di bilancio.



Atto impugnato: legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni) (cd. Legge Delrio) - art. 1, commi da 4 a 19, 21, 22, 25, 42, 48, da 54 a 58, da 60 a 65, 67, da 69 a 79, 81, 83, da 89 a 92, 95, 105, 106, 117, 124, 130, 133 e 149

Tipo di giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Regioni Campania, Lombardia, Puglia, Veneto

Resistente: Presidente del Consiglio dei ministri

Esito: non fondatezza delle questioni o cessazione della materia del contendere



Motivi della decisione

La Corte aggrega le questioni di legittimità in 5 gruppi:

- 1) Disciplina delle Città metropolitane;
- 2) Confini territoriali e competenze delle Province;
- 3) Procedimento di riallocazione delle «funzioni non fondamentali» delle Province;
- 4) Disciplina delle unioni e fusioni di Comuni;
- 5) Predisposizione di «appositi programmi di attività» di fonte ministeriale per sostenere gli «interventi di riforma»



1) Primo gruppo di norme: (commi da 5 a 19, 21, 22, 25, 42, 48) Disciplina delle Città metropolitane

Per la Corte:

- 1) l'istituzione delle Città metropolitane è imposta dall'art. 114 Cost., che impone alla Repubblica il dovere della sua concreta istituzione, pertanto la competenza legislativa statale non deriva dall'art. 117, comma 2°, lett. p), Cost. e non è nemmeno competenza legislativa regionale residuale;
- 2) l'individuazione specifica delle 9 Città metropolitane non è una legge-provvedimento irragionevole, non proporzionata e imparziale, ma una disposizione a carattere generale, tanto da costituire principio di grande riforma economica e sociale per le Regioni a Statuto speciale;
- 3) essendo una «significativa riforma di sistema della geografia istituzionale della Repubblica», per semplificare senza sopprimere (in attesa della Riforma del Titolo V Cost.) gli enti locali, si «giustifica la mancata applicazione delle regole procedurali contenute nell'art. 113 Cost., che risultano riferibili solo ad interventi singolari» nel solo rispetto del principio del «necessario coinvolgimento delle popolazioni locali interessate». Il rispetto dell'art. 133 Cost deriva da una «lettura costituzionalmente orientata» del comma 6 che prevede espressamente l'adesione (e quindi implicitamente la facoltà di uscita) dei Comuni dalla Città metropolitana, sentita la Regione o in caso di suo parere contrario, di «intesa tra la Regione stessa ed i Comuni»;
- 4) il meccanismo elettivo di secondo grado è compatibile (vedi sentenza n. 96/1968) con il principio democratico (come avviene per l'elezione del P.d.R.) e con la «natura polisemica» (che comprende entrambi i modelli di elezione) della espressione «legislazione elettorale» di cui all'art. 117, comma 2°, lett. p), Cost.



Prosegue 1) Primo gruppo di norme: (commi da 5 a 19, 21, 22, 25, 42, 48)

Disciplina delle Città metropolitane

- 5) non sussiste **incompatibilità tra la Carta europea dell'autonomia locale (la quale prevede che «almeno uno degli organi collegiali sia ad elezione popolare diretta»)** invocata come parametro interposto ai fini della violazione dell'art. 117, comma 1°, Cost., per la «natura di documento di mero indirizzo della suddetta Carta europea» che comunque lascia ferme le competenze stabilite dalla Cost. o dalla legge e perché lo Statuto può prevedere l'elezione diretta del Sindaco e del consiglio metropolitano (comma 22);
- 6) individuare nel **Sindaco del Comune capoluogo il Sindaco metropolitano** «non è irragionevole in fase di prima attuazione», essendo demandato allo Statuto la possibilità dell'elezione diretta del Sindaco metropolitano sul presupposto della «articolazione territoriale del Comune capoluogo in più Comuni» e la proposta deve essere sottoposta 2° referendum tra tutti i cittadini della Città metropolitana in base alle leggi regionali (non violazione dell'art. 133, comma 2°, Cost.);
- 7) non vi è lesione delle competenze della **Conferenza metropolitana** per avere solo «poteri propositivi e consultivi» in quanto lo Statuto può attribuire ulteriori competenze alla Conferenza;
- 8) prevedere che il **personale** delle Città metropolitana abbia lo stesso trattamento del personale delle Province ricade nella materia «ordinamento civile» di competenza legislativa esclusiva dello Stato;
- 9) le **norme fondamentali di organizzazione dell'ente** rientrano nella disciplina «organi di governo» di cui all'art. 117, comma 2°, lettera p), Cost.;
- 10) il **potere sostitutivo** statale deriva dalla necessità di realizzare il principio dell'unità giuridica su tutto il territorio.



2) Secondo gruppo di norme: (commi da 54 a 58, da 60 a 65, 67, da 69 a 79, 81 e 83) Confini territoriali e competenze delle Province

Per la Corte:

- 1) l'**art. 138 Cost.** (modifica della Costituzione mediante procedimento aggravato) risulta obbligato nel solo caso di soppressione delle Province;
- 2) le censure rivolte al **modello di governo di secondo grado** risultano infondate in quanto il **meccanismo elettivo di secondo grado** è compatibile (vedi sentenza n. 96/1968) con il principio democratico (come avviene per l'elezione del P.d.R.) e con la «natura polisemica» (che comprende entrambi i modelli di elezione) della espressione «legislazione elettorale» di cui all'art. 117, comma 2°, lett. p), Cost. (vedi punto 4 di pag. 15);
- 3) la **proroga del Commissario ad acta nominato per le Province commissariate** non è sine die, ma deve avvenire a titolo gratuito e quando decade gestisce la fase transitoria ma fino all'insediamento del presidente eletto.



3) Terzo gruppo di norme: (comi da 89 a 92 e 95)

Procedimento di riallocazione delle «funzioni non fondamentali» delle Province

Per la Corte:

- 1) la conclusione in data **11 settembre 2011** dell'**Accordo in Conferenza unificata** concernente «l'individuazione delle funzioni non fondamentali» in cui le Regioni si impegnano ad adottare le iniziative di loro competenza entro il 31 dicembre 2014) e l'emanazione in data **26 settembre 2014** del successivo **decreto del Presidente del Consiglio dei ministri** concernente i «criteri generali per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative connesse all'esercizio delle funzioni che devono essere trasferite dalle Province agli enti subentranti», comportano la cessazione della materia del contendere sulle questioni di legittimità costituzionale sollevate con riferimento alla lesione delle competenze delle Regioni di riallocazione e individuazione del livello di governo più idoneo all'esercizio delle funzioni amministrative di propria competenza;
- 2) l'esercizio del **potere sostitutivo** dello Stato nei casi previsti dai commi 17 (mancata approvazione statuto della Città metropolitana), 81 e 83 (modifiche agli statuti delle Province) deriva dal necessario principio dell'unità giuridica su tutto il territorio nazionale del nuovo assetto ordinamentale (la singola Regione potrà eventualmente ricorrere per conflitto di attribuzioni a tutela delle proprie competenze);
- 3) l'esercizio del **potere sostitutivo** dello Stato nel caso previsto dal comma 95 (mancata attuazione accordo su individuazione funzioni non fondamentali delle Province) deriva dalla necessità di assicurare la continuità dell'azione amministrativa nell'interesse dei cittadini.



4) Quarto gruppo di norme: (commi 4, 105, 106, 117, 124, 130 e 133) Disciplina delle unioni e fusioni di Comuni

Per la Corte:

con riferimento alle unioni di Comuni:

- 1) le Unioni di Comuni risolvendosi in forme istituzionali di associazione tra Comuni per l'esercizio congiunto di funzioni o servizi di loro competenza e non costituendo, perciò, al di là dell'impropria definizione sub comma 4 dell'art. 1, un ente territoriale ulteriore e diverso rispetto all'ente Comune, rientrano nella competenza legislativa esclusiva dello Stato statale ex art. 117, comma 2°, lett. p), Cost. e non sono, di conseguenza, attratte nell'ambito di competenza legislativa regionale residuale di cui al quarto comma dello stesso art. 117 Cost. quale materia concernente l'«individuazione di nuovi enti comunali»;
- 2) le disposizioni sull'Unione dei Comuni introducono misure di semplificazione volta al contenimento della spesa pubblica quali «principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica».

con riferimento alle fusioni di Comuni:

- 1) le fusioni di Comuni non hanno ad oggetto la creazione di un nuovo Comune (materia di competenza legislativa regionale residuale) ma l'incorporazione in un Comune esistente e le disposizioni impugnate riguardano materie rientranti nelle funzioni fondamentali e nella legislazione elettorale di competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell' art. 117, comma 2°, lett. p), Cost., rimandando per la disciplina dei referendum alle specifiche leggi regionali.



5) Quinto gruppo di norme: (comma149)

Predisposizione di «appositi programmi di attività» di fonte ministeriale per sostenere gli «interventi di riforma»

Per la Corte:

il comma 149, nel richiamare **l'art. 9 del DL n. 95/2012** (dichiarato parzialmente illegittimo dalla Corte con sentenza n. 236/2013 e abrogato dalla legge n. 147/2013) il quale prevedeva l'obbligo per gli enti territoriali di sopprimere o ridurre le spese dei loro enti, agenzie e organismi comunque denominati, per attribuire al **Ministro degli affari regionali** il compito di accompagnare e sostenere l'applicazione della legge n. 56/2014, non incide nella materia di competenza legislativa regionale residuale della «organizzazione amministrativa regionale» e non prevede alcuna «reviviscenza», ma deve essere interpretata in senso conforme a Costituzione considerando la finalità della disposizione di assicurare il rispetto dei tempi e degli adempimenti previsti dalla medesima legge n. 56/2014.