



**Direzione Centrale funzione pubblica
Servizio legislazione e semplificazione**

**Osservatorio Legislativo Interregionale
Roma, 10 e 11 febbraio 2011**

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

periodo novembre 2010 - febbraio 2011

a cura di: Rossella Bascelli
Andrea Crosilla
Anna D'Ambrosio
Daniela Dragonetti
Silvia Franceschini
Alessandra Gabriele
Rossella Pizzo
Elena Sangion
Camilla Toresini

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

periodo novembre 2010 – febbraio 2011

N.	Tipo di giudizio	Ricorrente	Controparte	Materia	Motivi	GU
104	Legittimità costituzionale	Regione autonoma Trentino Alto-Adige	Stato	Coordinamento della finanza pubblica	Violazione artt. 4, n. 1, n. 3 e n. 8; 16 dello Statuto; titolo VI dello Statuto speciale, in particolare art. 79, e relative norme di attuazione (in particolare d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268); artt. 2 e 4 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento); artt. 117, 118, 119 e 120 Cost. in combinato disposto con l'art. 10 della l. cost. 3/2001.	49/10
105	Legittimità costituzionale	Provincia autonoma di Trento	Stato	Coordinamento della finanza pubblica; finanza regionale; ordinamento degli uffici; pubblico impiego; livelli essenziali; tutela della concorrenza; governo del territorio; artigianato; commercio; industria; turismo	Violazione D.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo Statuto speciale del Trentino-Alto Adige): art 8, in particolare nn. 1), 3), 4), 5), 6), 9), 14) e 20); art. 9, in particolare nn. 3), 7), 8) e 10); art. 16 e relative norme di attuazione; il Titolo VI, in particolare, artt. 79, 80 e 81 e relative norme di attuazione, in particolare d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale); d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), in particolare artt. 2 e 4; artt. 117, 118, 119 e 120 Cost.; principio di leale collaborazione.	49/10

N.	Tipo di giudizio	Ricorrente	Controparte	Materia	Motivi	GU
111	Legittimità costituzionale	Stato	Friuli Venezia Giulia	Pubblico impiego	Violazione art. 81, comma quarto e art. 117, comma terzo Cost.; art. 9, commi 1, 2-bis e 17 del decreto-legge 78/2010 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica) convertito nella legge 122/2010; art. 3 e art. 97 Cost.; art. 19, comma 6 del decreto legislativo 165/2001 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche).	1/11
112	Legittimità costituzionale	Provincia autonoma di Trento	Stato	Energia	Violazione artt. 97, 117, comma terzo, 118 e 120 Cost.; art. 10 l. cost. 3/2001; artt. 8, nn. 1, 5, 6, 13, 17, 19 e 22, 14, comma 1, e 16 Statuto speciale; artt. 01, 1-bis, 1-ter, 9 e 15 DPR 381/1974; DPR 235/1977; artt. 2 e 4 d.lgs. 266/1992.	1/11
113	Legittimità costituzionale	Stato	Friuli Venezia Giulia	Energia	Violazione art. 117, commi primo e secondo, lett. a) Cost.; direttiva 2003/96/CE del 27 ottobre 2003; artt. 107 e 108 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea.	2/11
121	Legittimità costituzionale	Stato	Friuli Venezia Giulia	Ambiente; caccia	Violazione artt. 4, 5 e 6 dello Statuto speciale; art. 117, primo e secondo comma, lett. s) Cost.; direttive 2001/42/CE del 27 giugno 2001 e 85/337/CEE del 27 giugno 1985.	6/11
9	Conflitto di attribuzione	Provincia autonoma di Trento	Stato	Ambiente; tutela del paesaggio	Violazione art. 8, comma primo, n. 6), e nn. 2), 3), 4), 5), 7), 8), 11), 14), 16), 17), 18), 21), 22) e 24) e art. 16 statuto speciale per il Trentino-Alto Adige); norme di attuazione dello Statuto di cui al DPR. n. 115/1973; al DPR n. 381/1974 e al DPR n. 690/1973; artt. 2 e 3 delle norme di attuazione dello Statuto di cui al d.lgs., n. 266/1992.	52/10
10	Conflitto di attribuzione	Provincia autonoma di Trento	Stato	Tutela del paesaggio, energia	Violazione artt. 117, commi terzo, quinto e sesto, e 118 Cost.; art. 10 l. cost. 3/2001; artt. 8, nn. 1), 2), 3), 4), 5), 6), 7), 8), 11), 14), 16), 17), 18), 21), 22) e 24); 9, nn.	3/11

N.	Tipo di giudizio	Ricorrente	Controparte	Materia	Motivi	GU
					8) e 9) e 16 statuto speciale; DPR. 115/1973; DPR. 381/1974; DPR 690/1973; DPR n. 235/1977; DPR n. 526/1987; artt. 2 e 3 d.lgs. 266/1992; artt. 12, comma 10, e 19 d.lgs. 387/2003; direttiva 2001/77/CE del 27 settembre 2001.	
352	Atto di promovimento	TAR Sicilia	Stato	Tutela della salute; livelli essenziali	Violazione artt. 3, 24, 32, 97, 113 e 117, comma 2, lett. m) Cost.	47/10
353	Atto di promovimento	TAR Sicilia	Stato	Tutela della salute; livelli essenziali	Violazione artt. 3, 24, 32, 97, 113 e 117, comma 2, lett. m) Cost.	47/10
356	Atto di promovimento	TAR di Trento	Provincia autonoma di Trento	Istruzione; pubblico impiego	Violazione artt. 3 e 97 Cost	47/10
390	Atto di promovimento	Tribunale di Palermo	Regione Siciliana	Elezioni	Violazione artt. 3, 51 e 97 Cost., art. 9 Statuto della Regione Siciliana	52/10
396	Atto di promovimento	TAR Sicilia	Stato	Tutela della salute; livelli essenziali	Violazione artt. 3, 24, 32, 97, 113 e 117, comma 2, lett. m) della Costituzione	1/11

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

RICORSO PER LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE n. 104 del 6 ottobre 2010 (GU 49/2010)

Materia: coordinamento della finanza pubblica

Limiti violati: artt. 4, n. 1, n. 3 e n. 8; 16 dello Statuto; del titolo VI dello Statuto speciale, in particolare dell'art. 79, e delle relative norme di attuazione (in particolare decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268); artt. 2 e 4 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento); artt. 117, 118, 119 e 120 della Costituzione in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

Ricorrente/i: Regione autonoma Trentino Alto-Adige

Oggetto del ricorso: art. 5, comma 5; art. 6, commi 3, 5, 7, 8, 9, 12, 13, 14, 19 e 20 primo periodo; art. 9, commi 1, 2, 2-bis, 3, 4 se ed in quanto riferito alla Regione; 28; art. 14, comma 24-bis, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122.

Annotazioni:

La ricorrente ha impugnato una serie di disposizioni del d.l. 78/2010, convertito in l. 122/2010; essa sostiene anzitutto l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 5, in quanto integra una norma puntuale di coordinamento finanziario, ponendosi in contrasto con l'art. 79 (in particolare i commi 2, 3, terzo periodo, e 4) dello Statuto speciale, che in più punti precisa che la Regione è sottratta alle misure di coordinamento finanziario che valgono per le altre Regioni.

La diretta violazione dello Statuto rende subordinata un'ulteriore censura: la norma impugnata pone un limite ad una voce minuta di spesa e fissa la specifica modalità di contenimento di essa. La ricorrente a riguardo richiama le sentenze 297 e 237 del 2009; 159/2008; 157, 95 e 89 del 2007; 88/2006; 449 e 417 del 2005 e 390/2004); il comma 5, fuoriesce dai limiti della competenza legislativa statale di principio nella materia del coordinamento della finanza pubblica (lesione relativa all'art. 4, nn. 1, 3 e al Titolo VI dello Statuto).

A giudizio della ricorrente è contraddetto il principio in relazione al quale le esigenze della finanza pubblica possono comportare vincoli anche per le autonomie territoriali, ma di carattere generale e complessivo, al cui interno i titolari di autonomia costituzionale possono decidere le diverse destinazioni, appunto, in modo autonomo.

La ricorrente lamenta anche la violazione dell'art. 2 del d.lgs. n. 266/1992, in quanto l'art. 5, comma 5, stabilisce una norma di dettaglio autoapplicativa in

materie di competenza regionale. Le materie regionali di riferimento sono la propria autonomia organizzativa e finanziaria (art. 4, n. 1, dello Statuto, l'intero Titolo VI) e l'ordinamento degli enti locali e delle camere di commercio (art. 4, n. 3 e n. 8, dello Statuto), in secondo luogo il coordinamento della finanza pubblica (art. 117, comma 3, Cost.) e l'organizzazione regionale (art. 117, comma 4, Cost), in quanto le norme del Titolo V garantiscano una autonomia più ampia di quella statutaria (art. 10 legge costituzionale 3/2001). La norma impugnata incide sull'autonomia organizzativa regionale perché regola e condiziona l'attribuzione di incarichi da parte della Regione, limitando le possibili scelte organizzative. In particolare, la disposizione del comma 20 cerca di «trasformare» in qualche modo le disposizioni dettagliate in principi.

La qualificazione data dal comma 20, a giudizio della ricorrente, non è idonea a mutare la realtà normativa dei commi precedenti, che resta quella di regole dettagliate limitative di voci minute di spesa degli enti pubblici, di conseguenza vincolare le Regioni e le Province autonome a tali pseudoprincipi è illegittimo.

Le disposizioni dei commi 3, 7, 8, 9, 12, 13, 14 e 19 sono disposizioni molto puntuali, analitiche, che disciplinano «frammenti» di realtà finanziaria ed organizzativa. Ed in relazione ad esse le Regioni e le Province autonome, nonostante quanto disposto dal comma 20, primo periodo, non hanno né (in ragione della struttura delle norme) potrebbero avere alcun margine di manovra. Non si tratterebbe che di recepire le corrispondenti norme statali.

Il comma 20 e quelli con i recanti limiti puntuali sono lesivi dell'autonomia organizzativa e dell'autonomia finanziaria della Regione in quanto la vincolano in contrasto con l'art. 79 dello Statuto; inoltre le norme in questione sarebbero illegittime, per violazione anche delle regole generali dei rapporti tra legislazione statale ed autonomia regionale nella materia finanziaria e fuoriescono dai limiti della competenza legislativa statale di principio nella materia del coordinamento della finanza pubblica (anche Corte Cost. sent. 297/2009).

La clausola di salvaguardia di cui al comma 20, primo periodo, è illegittima anche nella parte in cui non comprende nel proprio ambito di esonero dall'applicazione diretta gli enti locali, le camere di commercio. Il mancato esonero comporta dunque che per tali enti i commi sopra illustrati operino in via diretta, dato che sono rivolti alle amministrazioni di cui all'art. 1, comma 3, legge 196/2009. Di conseguenza, i commi già censurati in relazione alla Regione (3, 7, 8, 9, 12, 13, 14, 19, 20 primo periodo) pongono limiti puntuali alla spesa degli enti locali e delle camere di commercio e sono illegittimi in quanto dettano norme direttamente applicabili in materie di competenza della Regione.

A giudizio del ricorrente è lesivo, in quanto potenzialmente applicabile ad enti e società collegati alla Regione, il comma 5, in quanto viola la competenza regionale di cui all'art. 4, n. 1, dello Statuto, che riguarda anche gli enti e società pararegionali. Il numero dei membri degli organi ricade senza dubbio nella materia organizzativa ed il limite non si può giustificare a titolo di coordinamento della finanza pubblica, perché si tratta di un vincolo puntuale

ad una voce minuta di spesa. Risulta violato inoltre l'art. 2 d.lgs. n. 266/1992, in quanto la norma pretende di essere direttamente applicabile in materia di competenza regionale (art. 4, n. 1, dello Statuto).

La ricorrente sostiene inoltre l'illegittimità costituzionale dell'articolo 9, commi 1, 2, 2-bis, 3, 4, se ed in quanto sia riferito alla Regione, 28.

L'art. 9 detta norme sul Contenimento delle spese in materia di impiego pubblico. I commi 1 e 2 (come il precedente art. 5), prevedendo limiti al trattamento economico dei dipendenti anche di livello dirigenziale, risultano lesivi delle prerogative costituzionali della Regione (in particolare dell'art. 79 dello Statuto), rappresentano inoltre una generale violazione dell'autonomia organizzativa e finanziaria della Regione, degli enti locali e delle camere di commercio per eccesso dai limiti della potestà legislativa statale in materia di coordinamento della finanza pubblica; violerebbe anche l'art. 2 del d.lgs. 266/1992, in quanto si tratta di norma direttamente applicabile in materie di competenza regionale ai sensi dello Statuto (ai sensi dell'art. 4, n. 1, n. 3 e n. 8, Titolo VI,) o del Titolo V della Costituzione (art. 117, commi 3 e 4, ed eventualmente l'art. 10 l. cost. n. 3/2001).

Il comma 2-bis prescrive una progressiva riduzione dell'ammontare delle risorse destinate al trattamento accessorio del personale. A giudizio della ricorrente la norma, pur individuando i propri destinatari in modo diverso dal riferimento all'Elenco ISTAT, potrebbe essere considerata applicabile anche alla Regione, agli enti locali e alle camere di commercio, in quanto rientranti nella generale nozione di pubblica amministrazione. In questo caso risulterebbe lesiva delle prerogative costituzionali della Regione e costituzionalmente illegittima per le stesse ragioni esposte in relazione ai precedenti commi.

Per le stesse ragioni la ricorrente ritiene sia costituzionalmente illegittimo il comma 3, il quale prevede che nei confronti dei titolari di incarichi di livello dirigenziale generale delle amministrazioni pubbliche non si applicano le disposizioni normative e contrattuali che autorizzano la corresponsione, a loro favore, di una quota dell'importo derivante dall'espletamento di incarichi aggiuntivi.

Il comma 4, poi, statuisce che i rinnovi contrattuali non possono, in ogni caso, determinare aumenti retributivi superiori al 3,2 per cento e che tale disposizione si applica anche ai contratti ed accordi stipulati prima della data di entrata in vigore del presente decreto; prevede inoltre che le clausole difformi contenute nei predetti contratti ed accordi sono inefficaci. La disposizione può essere intesa, dato il suo riferirsi in genere alle pubbliche amministrazioni, anche alla Regione Trentino-Alto Adige e gli enti del sistema regionale e risulterebbe quindi illegittima in quanto applica ad essi le misure di contenimento della spesa pubblica e pone un limite rigido ed autoapplicativo ad una voce specifica e minuta di spesa: si configurano anche per questo comma le censure presentate in relazione ai precedenti commi.

Il comma 28 dispone, al primo periodo, che a decorrere dall'anno 2011, le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo possono

avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009. Il secondo periodo fissa un limite uguale per la spesa relativa a contratti di formazione-lavoro, ad altri rapporti formativi, alla somministrazione di lavoro e al lavoro accessorio. Il terzo periodo del comma esclude l'applicazione di tali disposizioni alle Regioni e Province autonome attraverso un'autoqualificazione simile a quella usata dall'art. 6, comma 20. Le ragioni dell'impugnazione da parte della ricorrente sono quindi le stesse per cui è stato impugnato l'art. 6: in particolare il terzo periodo è impugnato nella parte in cui esso ne afferma l'applicabilità in quanto recante presunte disposizioni di principio.

Le ragioni della ricorrente sono quindi riferibili all'art. 79 dello Statuto, per la generale violazione dell'autonomia organizzativa e finanziaria della Regione, degli enti locali e delle camere di commercio, per eccesso dai limiti della potestà legislativa statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, in quanto la disposizione pone un limite rigido ad una voce specifica di spesa (anche Corte Cost. sentt. 95/2008, 88/2006 e 390/2004).

La ricorrente nota che la limitata clausola di salvaguardia di cui al terzo periodo non solo non vale a far salva la legittimità costituzionale della disposizione in relazione alla Regione ed in genere al sistema regionale, ma è ulteriormente illegittima in quanto, non comprendendo gli enti locali e le camere di commercio, implica addirittura la diretta applicazione a tali enti dei limiti posti dal comma 28.

La ricorrente riscontra anche l'Illegittimità costituzionale dell'articolo 14, comma 24-bis. Oggetto di censura deve invece essere l'ultimo periodo del comma 24-bis, che pure si rivolge specificamente, tra l'altro, alla Regione Trentino-Alto Adige e agli enti locali trentini.

La norma limita le scelte possibili relative alle assunzioni, violando in modo evidente l'autonomia primaria della Regione nella materia del personale, (art. 8, n. 1 dello Statuto). La ricorrente ricorda inoltre che la Corte Costituzionale (sent. 235/2010) ha ricondotto alla materia dell'organizzazione degli uffici regionali una norma che limita la facoltà della Giunta regionale di ricorrere, per far fronte alle proprie esigenze operative, all'assunzione di lavoratori con contratto a tempo determinato, in quanto essa mira a regolamentare le modalità di instaurazione di contratti di lavoro con la Regione.

Inoltre, considerato l'intento finanziario della norma, la ricorrente ritiene violata anche l'autonomia finanziaria della Regione (in particolare per l'art. 79 dello Statuto). In riferimento agli enti locali la disposizione viola la competenza della Regione nella materia dell'ordinamento degli enti locali (art. 4, n. 3, Statuto). Infine, è violato l'art. 2 d.lgs. n. 266/1992, visto che l'ultimo periodo del comma 24-bis è direttamente applicabile in materie di competenza regionale (art. 4, n. 1 e n. 3, Statuto).

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

RICORSO PER LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE n. 105 del 6 ottobre 2010 (GU 49/2010)

Materia: coordinamento della finanza pubblica; finanza regionale; ordinamento degli uffici; pubblico impiego; livelli essenziali; tutela della concorrenza; governo del territorio; artigianato; commercio; industria; turismo.

Limiti violati: D.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo Statuto speciale del Trentino-Alto Adige): art 8, in particolare nn. 1), 3), 4), 5), 6), 9), 14) e 20); art. 9, in particolare nn. 3), 7), 8) e 10); art. 16 e relative norme di attuazione; il Titolo VI, in particolare, artt. 79, 80 e 81 e relative norme di attuazione, in particolare d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale); d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), in particolare artt. 2 e 4; artt. 117, 118, 119 e 120 Cost.; principio di leale collaborazione.

Ricorrente/i: Provincia autonoma di Trento.

Oggetto del ricorso: art. 5, c. 5; art. 6, c. 3, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 13, 14, 19, 20, primo periodo, e 21, secondo periodo; art. 9, c. 1, 2, 2 bis, 3, 4 se ed in quanto riferito alle Province autonome, 28 e 29; art. 14, c. 24 bis; art. 49, c. 3, lettera b), 4 e 4-ter se ed in quanto riferito alle Province autonome, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica) convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.

Annotazioni: la Provincia ricorrente ritiene che le disposizioni impugnate ledano le proprie prerogative costituzionali relativamente alla propria autonomia finanziaria e organizzativa e in tema di adeguamento alla legislazione statale, per aspetti relativi alla semplificazione nell'ambito del procedimento amministrativo.

Per quanto riguarda l'art. 5, c. 5, in tema di svolgimento di incarichi da parte di titolari di cariche elettive, inclusa la partecipazione ad organi collegiali di qualsiasi tipo, esso dispone il solo rimborso delle spese sostenute e un limite massimo di trenta euro per eventuali gettoni di presenza.

Poiché la norma si applica alle amministrazioni contemplate nell'elenco Istat, che comprende le Province autonome, gli enti locali della Provincia di Trento e gli altri enti del sistema provinciale, tale norma violerebbe, innanzitutto, lo Statuto d'autonomia all'art. 79: tale articolo detta, infatti, un regime specifico, esito di una recente riforma della parte finanziaria, contenuta

nel Titolo VI dello Statuto, e concordata con lo Stato, in base al quale le Province, gli enti locali trentini e gli enti pubblici collegati alla Provincia e agli enti locali sono sottratti alle misure di coordinamento finanziario vevoli nei confronti delle altre regioni.

Inoltre, la ricorrente lamenta la violazione dell'art. 2 del d.lgs. 266/1992 – sui rapporti tra legislazione statale e regionale – in quanto la disposizione censurata si pone come una norma autoapplicativa nei confronti di materie di competenza provinciale quali, *in primis*, l'autonomia organizzativa e finanziaria (art. 8, n. 1) e Titolo VI Stat.), compresa la finanza locale (art. 80 Stat. e art. 17, d.lgs. 268/1992) e, secondariamente, il coordinamento della finanza pubblica (risultando anche violato, dunque, l'art. 117, c. 3 Cost.) nonché l'organizzazione regionale e degli enti collegati (di cui all'art. 117, c. 4, Cost.), atteso che la clausola di maggior favore di cui all'art. 10 l. cost. 3/2001 prevede l'applicazione delle norme del Titolo V, Parte seconda, Cost., laddove esse garantiscono forme di autonomia più ampie rispetto a quella statutaria.

Dal momento, infatti, che la disposizione censurata dispone un limite specifico ad una voce minuta di spesa, la ricorrente censura l'esorbitanza dai limiti posti all'esercizio della competenza legislativa statale relativamente alla formulazione dei principi in materia di coordinamento della finanza pubblica, richiamando anche la costante giurisprudenza della Corte in merito (sent. 297/2009, 159/2008 e 157/2007) che ha dichiarato l'illegittimità di tale tipo di norme.

Per quanto riguarda l'art. 6, i diversi commi impugnati prescrivono determinati limiti ai costi degli apparati amministrativi a decorrere dal 2011, rispetto a quanto speso per le stesse voci negli anni precedenti indicati: così, il c. 3 dispone la riduzione in generale su indennità, compensi e altre utilità comunque denominate; il c. 7 è relativo a studi e incarichi di consulenza, inclusi quelli conferiti ai pubblici dipendenti; il c. 8 limita le spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza; il c. 12 per missioni, anche all'estero, con esclusione per quelle delle forze di polizia e di quelle per assicurare la partecipazione agli organismi internazionali e comunitari o per la gestione del debito pubblico; il c. 13 per attività di formazione; il c. 14 per acquisto, manutenzione e noleggio e su esercizio di autovetture o per l'acquisto di buoni taxi; il c. 19 per aumenti di capitale o rilascio di garanzie a favore di società partecipate non quotate in perdita; il c. 9, invece, vieta *in toto* le spese per le sponsorizzazioni.

Ad avviso della provincia ricorrente tali disposizioni dettagliate, in quanto rivolte alle amministrazioni incluse nell'elenco Istat, lederebbero l'autonomia organizzativa e finanziaria provinciale, compresa la finanza locale; per di più, qualora in contrasto con lo Statuto si dovesse ammettere l'applicabilità della disciplina alla Provincia, le norme impugnite sarebbero comunque illegittime perché sussisterebbe la violazione del limite rappresentato dalla sola fissazione, da parte dello Stato, dei principi nelle materie di legislazione concorrente; e ciò in quanto la clausola di salvaguardia contenuta nello stesso

art. 6, al c. 20, primo periodo, è considerata dalla ricorrente altrettanto illegittima.

Tale norma prevede, infatti, che «le disposizioni del presente articolo non si applicano in via diretta alle regioni, alle province autonome e agli enti del Servizio sanitario nazionale» ma si configurano come «disposizioni di principio ai fini del coordinamento della finanza pubblica»: ad avviso della ricorrente, al contrario, tale autoqualificazione è inidonea a mutare la realtà normativa delle norme succitate dettagliate, convertendole in principi.

Un ulteriore profilo d'illegittimità dell'art. 6, c. 20, primo periodo, viene ravvisato dalla ricorrente laddove esso non annovera tra gli enti esclusi dall'applicazione diretta dell'articolo, anche enti locali ed enti ed organismi appartenenti al sistema provinciale, nei confronti dei quali risultano applicabili, dunque, i c. 5, 6 e 11 dell'art. 6, anch'essi censurati, per invasione sulla materia di competenza provinciale come l'autonomia organizzativa.

Infatti, il c. 5 impone agli enti pubblici, anche economici, e agli organismi pubblici l'adeguamento degli statuti relativamente alla composizione degli organi di amministrazione e di controllo nonché del collegio dei revisori; i c. 6 e 11, rivolti alle società incluse nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione prescrivono, rispettivamente, la riduzione del compenso dei componenti gli organi di amministrazione – prescindendo dal livello iniziale, con violazione, dunque, del canone di ragionevolezza – e delle spese annoverate ai c. 7, 8 e 9, vale a dire, ad esempio, studi, convegni e sponsorizzazioni.

Anche tali ultimi tre commi violerebbero, secondo la ricorrente, il citato art. 79 Stat. ed in particolare il c. 3 per il quale le province stabiliscono gli obblighi relativi al patto di stabilità interno e provvedono alle funzioni di coordinamento con riferimento agli enti locali, ai propri enti e organismi strumentali, alle aziende sanitarie, alle università non statali, alle CCIAA e agli altri enti od organismi a ordinamento regionale o provinciale finanziate dalle stesse in via ordinaria, senza che trovino applicazione le misure adottate nei confronti delle regioni e degli altri enti nel restante territorio nazionale.

Infine il c. 21, secondo periodo, nel disporre che la previsione per la quale le somme derivanti dalle predette riduzioni di spesa vanno versate allo Stato non si applica «agli enti territoriali e agli enti, di competenza regionale o delle province autonome, del Servizio sanitario nazionale», viene censurato dalla ricorrente qualora tale clausola di esonero non valesse anche nei confronti degli enti pubblici e delle società pubbliche collegate alla Provincia e ai suoi enti locali: eventuali riduzioni di spesa derivanti dall'attuazione delle misure di finanza pubblica, infatti, non possono comportare la decurtazione di risorse destinate alla Provincia la quale ne dispone nell'ambito del proprio patto di stabilità.

Per quanto riguarda l'art. 9, concernente il contenimento della spesa in materia d'impiego pubblico, sono stati impugnati i c. 1, 2, 2 bis, 3, 4, se ed in quanto riferibile alle Province autonome, 28 e 29.

Il c. 1 stabilisce il divieto di corrispondere, per il triennio 2011-2013, ai dipendenti anche di qualifica dirigenziale, un trattamento economico complessivo superiore a quello del 2010; il c. 2 comporta, per lo stesso triennio, diverse riduzioni percentuali dei suddetti trattamenti nella misura del 5 per cento per gli importi eccedenti i novanta mila euro, e del 10 per cento per quelli eccedenti i centocinquanta mila euro; il c. 2 bis vieta l'incremento dell'ammontare complessivo delle risorse da destinare al trattamento accessorio, rispetto a quanto stanziato nel 2010; il c. 3 vieta la corresponsione d'importi per l'espletamento di incarichi dirigenziali aggiuntivi.

Per quanto riguarda i commi 1, 2 e 3 essi si applicano alle pubbliche amministrazioni enumerate nell'elenco Istat, mentre il c. 2 bis rinvia al d.lgs. 165/2001, ugualmente ritenuto applicabile dalla Provincia ad essa, agli enti locali e agli altri enti del sistema provinciale in quanto rientranti nella nozione generale di pubblica amministrazione.

Il c. 4 dispone un limite agli aumenti retributivi per i rinnovi contrattuali e per i miglioramenti economici del personale rimanente in regime di diritto pubblico, riferiti al biennio 2008-2009; prevede la sua applicazione anche ai contratti stipulati prima della sua entrata in vigore; dispone, ancora, l'inefficacia delle clausole difformi e l'adeguamento di tali trattamenti retributivi a decorrere dalla mensilità successiva alla sua entrata in vigore.

Se da una parte l'espressione generale di "pubbliche amministrazioni" utilizzata in tale comma fa dubitare la ricorrente circa la possibilità che la norma non si applichi ad essa, agli enti dell'ordinamento provinciale e ai comparti di contrattazione collettiva provinciale – in quanto soggetti a regolazione speciale – dall'altra parte, poiché in astratto la nozione generale di "pubbliche amministrazioni" include anche la Provincia e i suoi enti, ciò renderebbe la disposizione suscettibile dell'opposta interpretazione ovvero della sua applicabilità ai suddetti enti.

Pertanto, nei confronti di tutte queste disposizioni, la ricorrente riprende le censure già mosse all'art. 5, c. 5 lamentando: la violazione, in particolare, dell'art. 79 Stat.; la lesione dell'autonomia organizzativa e finanziaria derivante dall'esorbitanza dai limiti posti all'esercizio della potestà legislativa statale in materia di coordinamento della finanza pubblica; la violazione dell'art. 2, d.lgs. 266/1992 dal momento che la Provincia in questa fattispecie ha potestà primaria in materia di «ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto».

Per quanto riguarda il censurato c. 28 dell'art. 9, al primo e al secondo periodo esso impone di ridurre al cinquanta per cento, rispetto a quanto speso nel 2009, la spesa per il personale utilizzato a tempo determinato o mediante convenzioni o con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nonché le spese per contratti di formazione-lavoro ed altri rapporti formativi e la somministrazione di lavoro ed al lavoro accessorio.

Analogamente a quanto detto per l'art. 6, c. 20, primo periodo, il c. 28, terzo periodo, contiene una clausola di salvaguardia che viene impugnata in quanto, nonostante disponga la non diretta applicazione alle regioni e alle Province

autonome, ne afferma l'applicabilità in quanto disposizioni di principio mentre, ad avviso della ricorrente, si tratta di limiti rigidi, peraltro non transitori, a voci minute di spesa. E oltre a ciò, tale clausola sarebbe illegittima sotto un altro profilo: dal momento che non contempla gli enti locali, per essi comporterebbe la diretta applicazione delle disposizioni del c. 28, primo e secondo periodo.

Ripetendo di nuovo le precedenti censure la ricorrente richiama, inoltre, la recente giurisprudenza della Corte in tema di illegittimità delle disposizioni recanti vincoli puntuali alle assunzioni (sent. 95/2008, 88/2006 e 390/2004) e aggiunge, per quanto attiene in particolare alla diretta applicabilità agli enti trentini, l'invasione della competenza provinciale in materia di finanza locale e la violazione dell'art. 17, c. 3 del d.lgs. 268/1992 che riserva alla Provincia la specifica disciplina dei «criteri per assicurare un equilibrato sviluppo della finanza comunale, ivi compresi i limiti all'assunzione di personale, le modalità di ricorso all'indebitamento, nonché le procedure per l'attività contrattuale».

Infine, il c. 29 impone l'adeguamento delle politiche assunzionali alle disposizioni dell'art. 9 da parte delle società non quotate e controllate direttamente o indirettamente dalle pubbliche amministrazioni.

Dal momento che, come ritiene la ricorrente, tale disposizione non sembra finalizzata a tutelare la concorrenza, ma bensì il contenimento della spesa, i limiti finanziari diretti che essa introduce alle società pubbliche del sistema provinciale, lederebbero gli stessi parametri evocati in relazione ai precedenti commi.

Per quanto riguarda l'art. 14, il c. 24 bis viene impugnato nel suo ultimo periodo in quanto, nel vincolare le scelte delle pubbliche amministrazioni nell'ambito dei processi assunzionali consentiti, lederebbe, innanzitutto, l'autonomia primaria della Provincia in materia di personale e, in secondo luogo, i più volte evocati art. 79 Stat., art. 2, d.lgs. 266/1992 nonché la competenza della provincia in materia di finanza locale.

Per quanto riguarda l'art. 49 del d-l 78/2010, la Provincia ha impugnato il c. 3, lett. b), il c. 4 e il c. 4 ter.

Il c. 3 lett. b) dell'art. 49 sostituisce i commi 3, 3 bis, 3 ter e 3 quater dell'art. 14 quater della l. 241/1990, relativo agli effetti del dissenso in conferenza di servizi con un nuovo c. 3 dal quale risulta un potere sostitutivo del Consiglio dei Ministri; un'intesa debole con la regione o gli enti locali interessati, a seconda dei soggetti coinvolti nell'espressione del dissenso; la partecipazione dei Presidenti delle Regioni o delle Province autonome interessate se il motivato dissenso attiene ad una delle materie di propria competenza.

Oltre a tale ultima previsione la ricorrente ravvisa nelle fattispecie sul cui dissenso opera il potere sostitutivo del Governo, previste al primo periodo del comma impugnato, altrettanti ambiti di competenza provinciale enumerati nello Statuto di autonomia: la tutela e la conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare al n. 3), l'urbanistica al n. 5), la tutela del paesaggio al n.

6), le opere di prevenzione e di pronto soccorso per calamità pubbliche al n. 13) dell'art. 8 e igiene sanità, di cui all'art. 9, n. 10).

Inoltre, il c. 3 quinquies, rimasto invariato, fa salve « le attribuzioni e le prerogative riconosciute alle regioni a statuto speciale e alle Province autonome» per cui la ricorrente denuncia l'illegittimità della disposizione relativa al potere sostitutivo del Governo e quella relativa all'intesa "debole".

Quindi, in primo luogo la Provincia lamenta la lesione dell'art. 16 Stat., relativo alla titolarità dell'esercizio delle funzioni amministrative per le stesse materie su cui si ha competenza legislativa – in virtù del principio del parallelismo delle funzioni – e dell'art. 4, d.lgs. 266/1992, che vieta l'attribuzione di funzioni amministrative di competenza provinciale ad organi statali.

Secondariamente, la ricorrente accusa l'arbitrarietà del fondamento dato al suddetto potere sostitutivo nell'art. 120 Cost. in quanto mancherebbero i presupposti da esso previsti – nonché il carattere obbligatorio dell'atto omesso – ovvero, ad esempio, il mancato rispetto della normativa internazionale e comunitaria, grave pericolo per la sicurezza pubblica e l'appartenenza ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. E ciò in quanto, nonostante l'istituto della conferenza di servizi sia adesso ricondotto ai citati livelli essenziali – in virtù della modifica intervenuta sull'art. 29, c. 2 ter della l. 241/1990 ad opera dell'art. 49, c. 4 anch'esso impugnato – la ricorrente rileva come l'attinenza ai livelli essenziali dei procedimenti oggetto del novellato art. 14 quater, c. 3, della legge generale sul procedimento amministrativo, debba essere valutata volta per volta.

Qualora comunque fosse accertata la legittimità del potere sostitutivo del Governo, la ricorrente, supportata dalla costante giurisprudenza della Corte in merito, ritiene che la previsione dell'intesa debole sia illegittima, per violazione del principio di leale collaborazione, in quanto per le materie di competenza provinciale l'intesa con la regione o la provincia interessata deve essere necessariamente "forte" (*ex multis* sent. 121/2010, 383/2005), caratterizzata dalla paritaria codeterminazione dell'atto.

Infine, vengono impugnati i c. 4 e 4 ter dell'art. 49 del d-l 78/2010.

Sull'impugnazione del c. 4 dell'art. 49, in base al quale nell'art. 29, l. 241/1990 anche la conferenza di servizi attiene ai livelli essenziali delle prestazioni, la ricorrente rileva come la previsione contenuta nell'invariato c. 2 quinquies dello stesso articolo, per la quale le regioni speciali e le province autonome si adeguano alle disposizioni dello stesso secondo i rispettivi statuti e relative norme di attuazione, non sia sufficiente a fare salva la disposizione impugnata dal momento che le norme sul motivato dissenso si applicano espressamente anche alle Province autonome. Pertanto, viene censurato se ed in quanto ad essa applicabile.

Il c. 4 ter viene impugnato in quanto in relazione alla Segnalazione certificata d'inizio attività (Scia), che sostituisce la Dichiarazione d'inizio attività prevista all'art. 19 della l. 241/1990, ne stabilisce l'attinenza alla

tutela della concorrenza e ai livelli essenziali delle prestazioni, e la sostituzione diretta nei confronti della Dia recata da ogni normativa statale e regionale. Stante la mancanza di una clausola di salvaguardia espressa, la ricorrente ritiene che la disciplina trovi applicazione anche nei confronti delle Province autonome.

Essa, dunque, contesta innanzitutto che entrambe le discipline, sulla conferenza di servizi e sulla Scia, attengano ai livelli essenziali delle prestazioni, sottolineando come l'autoqualificazione legislativa non abbia carattere vincolante (sent. 207/2010 e 387/2007) e come con tali disposizioni lo Stato non fissi alcuno standard quantitativo e qualitativo minimo come richiesto, invece, dalla giurisprudenza costituzionale in tema (sent. 207/2010 e 10/2010) al fine agganciare tali disposizioni all'art. 117, c. 2, lett. m), Cost. e riservarsene la competenza; invero, tali disposizioni concernerebbero lo svolgimento dell'attività amministrativa in settori di chiara competenza provinciale: oltre a quelli già citati per la conferenza di servizi, la Scia incide, infatti, su settori quali l'ordinamento degli uffici, il commercio, l'artigianato, il turismo, l'industria e le miniere, in forza dello Statuto o del nuovo Titolo V della Costituzione, in relazione all'art. 10, l. cost. 3/2001.

Inoltre, a sostegno delle proprie argomentazioni, la ricorrente cita la normativa comunitaria di attuazione della direttiva servizi ovvero il d.lgs. 59/2010 che, tra l'altro, contiene la c.d. clausola di cedevolezza vale a dire l'applicazione della normativa statale, nella misura esse incidono su materie di competenza esclusiva regionale o provinciale e competenza concorrente fino alla data di entrata in vigore della normativa regionale o provinciale di adeguamento a quella comunitaria.

Un'altra censura riguarda il richiamo costituzionale alla tutela della concorrenza operato dal legislatore statale relativamente alla disciplina della Scia: tale rinvio non troverebbe alcuna giustificazione in quanto ad avviso della ricorrente, con chiara esclusione delle norme penali e dei rimedi giurisdizionali – sulle quali essa non rivendica alcunché – neanche la parte di norme relativa alle attività imprenditoriali e quella relativa ai poteri di controllo e sanzionamento delle amministrazioni sono espressione della tutela della concorrenza.

In particolar modo, le norme relative alle attività imprenditoriali riguarderebbero piuttosto lo svolgimento dell'attività amministrativa che non aspetti relativi alla liberalizzazione dei mercati come i requisiti d'accesso al mercato o la parità di trattamento fra gli operatori economici.

In conclusione, pertanto, la Provincia ritiene che il 4 ter, in quanto norma immediatamente applicativa nello stabilire che la disciplina della Scia sostituisce la Dia recata da ogni normativa statale o regionale, sia illegittimo nella parte in cui si riferisce alle leggi provinciali, per contrasto con l'art. 2, d.lgs. 266/1992 in base al quale l'adeguamento della legislazione provinciale deve avvenire entro sei mesi successivi alla pubblicazione, nella GU, dell'atto statale recante le norme e i principi che costituiscono limiti costituzionali.

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

RICORSO PER LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE n. 111 del 19 ottobre 2010 (GU n. 1/2011)

Materia: pubblico impiego

Limiti violati: art. 81, comma quarto e art. 117, comma terzo Cost.; art. 9, commi 1, 2-bis e 17 del decreto-legge 78/2010 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica) convertito nella legge 122/2010; art. 3 e art. 97 Cost.; art. 19, comma 6 del decreto legislativo 165/2001 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche)

Ricorrente/i: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto del ricorso: art. 2, comma 6 e art. 7, comma 1 della legge regionale dell'11 agosto 2010, n. 16 della Regione Friuli Venezia Giulia (Norme urgenti in materia di personale e di organizzazione nonché in materia di passaggio al digitale terrestre)

Annotazioni:

Il Presidente del Consiglio dei Ministri ha impugnato gli artt. 2, commi 6 e 7, comma 1 della legge regionale dell'11 agosto 2010, n. 16 della Regione Friuli Venezia Giulia in materia di personale e di organizzazione.

In primo luogo, il ricorrente asserisce che la disposizione di cui all'art. 2 sarebbe in contrasto con l'art. 117, comma 3 e con l'art. 81, comma 4 Cost. La norma regionale, disponendo che a decorrere dall'anno 2010 si procede all'integrazione annuale delle risorse destinate al finanziamento del sistema premiale del personale non dirigente della regione, finirebbe per violare la vigente normativa statale di contenimento della spesa in materia di impiego pubblico (art. 9, commi 1, 2-bis e 17 del decreto-legge 78/2010 convertito, con modificazioni, nella legge 122/2010).

La normativa statale prevede infatti un limite massimo al trattamento economico complessivo, compreso anche il trattamento accessorio, dei dipendenti pubblici per gli anni 2011, 2012 e 2013, trattamento economico che non può superare, in ogni caso, il trattamento ordinariamente spettante per l'anno 2010. Il ricorrente ritiene pertanto la norma regionale illegittima per contrasto con le menzionate disposizioni del legislatore statale che rappresentano principi fondamentali ai quali il legislatore regionale deve fare riferimento, in quanto principi attinenti alla materia della finanza pubblica e di controllo della spesa di cui all'art. 117, comma 3 Cost.

Il ricorrente lamenta, inoltre, la violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost., in quanto la norma in esame non quantifica la spesa della suddetta integrazione di trattamento economico, né indica i mezzi per farvi fronte.

In secondo luogo, il ricorrente ritiene l'art. 7, comma 1 della legge regionale impugnata lesivo degli artt. 3 e 97 della Costituzione in quanto, nel modificare la normativa regionale in materia di incarichi dirigenziali, la disposizione censurata aumenta la percentuale di contratti dirigenziali apicali a tempo determinato di diritto privato che l'Amministrazione regionale può stipulare con soggetti estranei alla stessa, portando il limite massimo al 20 per cento del numero di posti previsti complessivamente per gli incarichi medesimi. Ritiene, infatti, il ricorrente che la Regione abbia illegittimamente elevato il limite imposto dall'art. 19, comma 6 del decreto legislativo 165/2001 in quanto, pur godendo la Regione di competenza legislativa esclusiva in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa regionale, essa ha emanato una norma lesiva dei principi di ragionevolezza (art. 3 Cost.) e del buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.).

In particolare, il principio di buon andamento dell'amministrazione (art. 97 Cost.) sarebbe stato violato per avere la norma impugnata ingiustificatamente omesso di valorizzare il personale dipendente ed per aver inciso negativamente sulla qualità dell'azione amministrativa rischiando di renderla slegata e frammentaria a causa della rilevante quota di dirigenti esterni e della temporaneità dell'incarico degli stessi.

La norma sarebbe inoltre lesiva del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. a causa della genericità della previsione e dell'assenza di qualsiasi elemento esplicativo della necessità di un'eccezione alle disposizioni costituzionali (art. 97 Cost.) ed alla normativa statale fondamentale rappresentata dall'art. 19, comma 6, del decreto legislativo 165/2001 che dispone il limite agli incarichi dirigenziali esterni del 10 per cento della dotazione organica per i dirigenti apicali e dell'8 per cento per quelli non apicali.

Il ricorrente cita, a proposito, la consolidata giurisprudenza costituzionale in materia (sent. 9/2010, 81/2006, n. 363/2006, 215/2009 e 293/2009), avendo più volte la Corte ribadito che «l'area delle eccezioni» al concorso deve essere «delimitata in modo rigoroso», essendo le deroghe legittime solo in presenza di «peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico» idonee a giustificarle; pertanto, la Corte ha già precisato sullo specifico caso degli incarichi dirigenziali che la possibilità di conferire incarichi a tempo determinato a soggetti estranei all'amministrazione deve essere motivata da presupposti oggettivi in quanto «un incarico di direttore regionale affidato ad un soggetto esterno piuttosto che ad un dirigente appartenente ai ruoli dell'amministrazione, contempla una deroga al principio del concorso pubblico di notevole consistenza».

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

RICORSO PER LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE n. 112 del 20 ottobre 2010 (GU 1/2011)

Materia: Energia

Limiti violati: Artt. 97, 117, comma terzo, 118 e 120 Cost.; art. 10 l. cost. 3/2001; artt. 8, nn. 1, 5, 6, 13, 17, 19 e 22, 14, comma 1, e 16 Statuto speciale; artt. 01, 1-bis, 1-ter, 9 e 15 DPR 381/1974; DPR 235/1977; artt. 2 e 4 d.lgs. 266/1992

Ricorrente/i: Provincia autonoma di Trento

Oggetto del ricorso: art. 1 d.l. 105/2010

Annotazioni:

La Provincia autonoma di Trento ha impugnato l'art. 1 del decreto legge 105/2010 col quale lo Stato ha modificato l'art. 4 del decreto legge 78/2009 in materia di energia, dando esecuzione alla sentenza della Corte Cost. 215/2010 che aveva dichiarato illegittimo il citato articolo nel vecchio testo. Le censure vertono pertanto sulle nuove disposizioni di cui ai commi 2, 3 e 4 dell'art. 4 del decreto legge 78/2009.

I. Per quanto attiene in particolare al comma 2, che attrae in capo allo Stato, in cooperazione funzionale ed organizzativa con regioni e province autonome, la competenza a realizzare gli interventi urgenti ed indifferibili connessi alla trasmissione, distribuzione e produzione di energia individuati ai sensi del comma 1, la Provincia ricorrente ritiene la disposizione statale contrastante con le norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige in materia di energia di cui all'art. 01, comma 3 del DPR 235/1977 e con le disposizioni statutarie di cui all'art. 8, nn. 5, 6, 17, 19 e 22 dello Statuto speciale, e all'art. 16 che attribuisce alle Province competenza amministrativa nelle stesse materie in cui hanno potestà legislativa.

Le asserite particolari ragioni di urgenza in riferimento allo sviluppo socio-economico, o le possibili situazioni di «emergenza» paventate dalla normativa statale non basterebbero infatti a giustificare una competenza statale esclusa dalle norme di attuazione appena citate. Infatti, pur trattandosi di opere strategiche, sarebbe ammissibile la sola individuazione d'intesa fra Stato e Regioni e Province autonome in applicazione del principio di sussidiarietà, ma non anche in forza di quello stesso principio se ne può imporre la cogestione con organismi statali: d'altronde il principio di sussidiarietà ha già operato a monte nella materia dell'energia, giustificando l'attribuzione ad opera dell'art. 29 del decreto legislativo 112/1998 e della legge 239/2004 ad organi statali di determinate funzioni amministrative. La disposizione impugnata viola dunque le competenze provinciali stabilite dagli articoli 117, comma terzo, e 118, comma primo, della Costituzione, costituendo inoltre un fattore di incertezza

nella imputazione delle funzioni e delle connesse responsabilità, in violazione anche del principio di buon andamento di cui all'art. 97, primo comma, Cost.

L'illegittimità della disposizione statale non è salvata dalla previsione di un'intesa per la definizione dei criteri per l'esercizio della cooperazione funzionale ed organizzativa tra commissari straordinari, regioni e province autonome interessate, in quanto essa non fa venire meno il principio stesso della cogestione, che non ha una giustificazione costituzionale; dall'altra parte, la necessità dell'intesa si rivela, nella disciplina del successivo comma 4, anch'esso impugnato, puramente fittizia.

Il comma 2 viene censurato anche per aver previsto un potere sostitutivo statale relativo a tutti gli atti occorrenti all'autorizzazione e all'effettiva realizzazione degli interventi. Se infatti tale norma si riferisce anche alle competenze statutarie della Provincia, essa sarebbe illegittima perché prevede un potere sostitutivo statale al di fuori dei casi in cui esso è previsto dalle norme statutarie e di attuazione (artt. 5 e 8 DPR. 526/1987), con conseguente lesione delle funzioni provinciali e degli enti locali nelle materie dell'energia, della sanità e dell'urbanistica (art. 8, n. 5, n. 6, n. 13, n. 17, n. 19, n. 22, art. 9, n. 9 e n. 10, art. 16 dello Statuto e relative norme di attuazione). Con riferimento poi alle funzioni acquisite dalla Provincia ex Titolo V, che sono le sole in relazione alle quali è applicabile l'art. 120 Cost. secondo quanto affermato dalla Corte Costituzionale (sent. 236/2004), la norma in questione è ugualmente illegittima perché prevede un potere sostitutivo al di fuori dei casi in cui esso è esercitabile ai sensi del Titolo V. Infatti, la norma sulla sostituzione non risponderebbe a ben tre dei quattro requisiti individuati dalla Corte (sent. 43/2004): 1) la competenza sostitutiva non è di un organo politico di livello superiore, ma di un organo tecnico costituito ad hoc; 2) la sostituzione non è limitata agli atti obbligatori, i soli per i quali sia possibile la sostituzione ordinaria; 3) infine, non sono previste idonee garanzie procedimentali né per le Regioni (e Province autonome) né per gli enti locali. Risultano quindi violati gli artt. 117, comma 3, 118 e 120 Cost.

Infine, la norma viene censurata, per violazione del principio di leale collaborazione, in quanto non prevede che i provvedimenti relativi all'autorizzazione e realizzazione degli interventi vengano assunti d'intesa con la Provincia autonoma, prevedendosi esclusivamente il coinvolgimento degli enti locali ed escludendo le Regioni e le province autonome, titolari costituzionali dei poteri legislativi e di allocazione delle funzioni amministrative nelle materie dell'energia e del governo del territorio. Lesiva delle norme statutarie, di attuazione e del Titolo V sopra citate, infine, la norma che dà al commissario la possibilità di abbreviare i termini previsti dalle leggi, in quanto incide potenzialmente su leggi provinciali e pregiudica la possibilità di esercizio della funzione amministrativa della stessa Provincia o dei comuni.

II. Il comma 3 viene impugnato per aver introdotto una illegittima intestazione ad organi statali di poteri amministrativi in materia di competenza provinciale, al di fuori delle ipotesi previste dallo statuto e dalle

norme di attuazione. Similmente a quanto argomentato per il comma 2, la disposizione violerebbe direttamente l'art. 16 dello Statuto e l'art. 4 del d.lgs. n. 266/1992 ove dovesse riferirsi anche alle competenze che alla Provincia spettano in forza del sistema statutario, ed in particolare in forza del DPR n. 235/1977.

Anche ove si intendesse che la nomina dei commissari si riferisse solo alle maggiori funzioni spettanti nella materia della produzione, distribuzione e trasporto dell'energia ai sensi dell'art. 117, comma terzo, Cost., permarrrebbe l'illegittimità costituzionale della disposizione, non essendo in alcun modo giustificata la realizzazione, oltre che l'identificazione, delle opere strategiche a carattere urgente da parte di organi statali. Si richiamano pertanto le stesse argomentazioni già espresse in merito all'impugnato comma 2 relativamente alla cogestione degli interventi, argomentazioni che vanno riportate anche alla nomina dei commissari, alle loro funzioni ed ai poteri di controllo e di vigilanza del Ministro per la semplificazione normativa e degli altri Ministri competenti.

In subordine nel ricorso si eccepisce che, qualora la Corte dovesse ritenere in sé legittima la nomina dei commissari, in forza di una inedita accezione del principio di sussidiarietà, la disposizione rimarrebbe comunque costituzionalmente illegittima in quanto non prevede l'intesa con la Regione o Provincia autonoma interessata, né in relazione all'individuazione dei commissari, né in relazione alla definizione dei loro compiti.

Viene sottolineato che la nuova disposizione sulla nomina dei commissari è persino peggiorativa rispetto al testo che è stato caducato dalla sentenza n. 215/2010.

In quello, infatti, la nomina dei commissari veniva deliberata dal Consiglio dei Ministri «con le stesse modalità di cui al comma 1 del presente articolo» (così l'allora comma 2), cioè d'intesa con le Regioni o Province autonome, sia pure limitatamente alla produzione dell'energia.

Ora anche questa limitata intesa (che per tale limitazione era stata contestata) incomprendibilmente scompare.

L'illegittimità costituzionale della omessa previsione dell'intesa per la nomina e per la definizione dei compiti risulta evidente, solo che si applichino i principi definiti dalla giurisprudenza costituzionale sin dalla sent. 303/2003: qualora il principio di sussidiarietà consenta alla legge statale di intervenire in materie di competenza regionale con norme non di solo principio ma di attrazione di parte della funzione amministrativa, l'alterazione del riparto ordinario di competenze richiede che la gestione amministrativa degli interventi territorialmente localizzati avvenga d'intesa - un'intesa non prescindibile - tra lo Stato e la Regione o Provincia autonoma interessata.

Non prevedendo tale intesa, la disposizione del comma 3 risulta, a giudizio della ricorrente, illegittima per violazione del principio di leale collaborazione, collegato al riparto di cui all'art. 117, comma terzo, e 118, comma primo, Cost.

III. Illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 4 dell'art. 4 del d.l. n. 78/2009, conv. in legge n. 102/2009, introdotto dal d.l. n. 105/2010, conv. in legge n. 129/2010.

Il comma 4 dell'art. 4 d.l. n. 78/2009, introdotto dal d.l. n. 105 del 2010, conv. in legge n. 129/2010, prevede che, «in caso di mancato raggiungimento dell'intesa di cui al comma 1, decorsi trenta giorni dalla convocazione del primo incontro tra il Governo e la regione o la provincia autonoma interessata per il raggiungimento dell'intesa, il Governo può individuare gli interventi di cui al comma 1, dichiararne l'urgenza e l'indifferibilità nonché definire i criteri di cui al secondo periodo del comma 2, anche a prescindere dall'intesa, con deliberazione motivata del Consiglio dei Ministri cui sia stato invitato a partecipare il Presidente della regione o della provincia autonoma interessata».

Questa formulazione rende evidente che l'intesa prevista dal comma 1 ha carattere debole, anzi, debolissimo visto che il Governo può procedere unilateralmente sulla sola base del decorso di 30 giorni «dalla convocazione del primo incontro tra il Governo e la regione o la provincia autonoma interessata», a prescindere dal concreto svolgimento della «trattativa» fra Stato e Provincia.

Nel ricorso si evidenzia che se pure fosse costituzionalmente ammissibile prescindere dall'intesa il brutale meccanismo del decorso di trenta giorni dalla semplice convocazione e' di per sé palesemente illegittimo, per violazione del principio di leale collaborazione.

Ma il vizio maggiore - secondo la ricorrente - sta a monte, e consiste nella stessa previsione della «rescindibilità» dell'intesa, cioè della possibilità per lo Stato di procedere unilateralmente. Tale possibilità risulta infatti lesiva delle competenze provinciali (artt. 8, 9, 14, comma 1, e 16 dello Statuto speciale e relative norme di attuazione, artt. 117, comma 3, e 118 Cost., in combinato disposto con l'art. 10 1. cost. n. 3/2001) e del principio di leale collaborazione.

Nella stessa logica del nuovo Titolo V della Costituzione (che comunque non potrebbe valere per le funzioni che in materia di energia derivano dal sistema statutario) quando la legge statale attribuisce ad un organo statale una funzione amministrativa in una materia di competenza regionale, per ragioni di esercizio unitario, l'alterazione del riparto costituzionale delle competenze dev'essere necessariamente «compensata» con il coinvolgimento «forte» della Regione (se non nel momento della scelta legislativa, come pure sarebbe in via di principio necessario) perlomeno in relazione all'esercizio della funzione amministrativa.

In questi casi, cioè, l'intesa con la Regione interessata dev'essere necessariamente «forte» e la legge statale non può prevedere meccanismi unilaterali per superare la mancata intesa, come risulta da una consolidata giurisprudenza costituzionale. Oltre alle fondamentali sentt. 303/2003, 6/2004 e 62/2005, viene ricordata la sent. 121/2010, che ha annullato una norma che stabiliva che «decorsi novanta giorni senza che sia stata raggiunta la predetta intesa, gli accordi di programma possono essere comunque approvati».

In quella occasione la Corte cost. ha sancito che «tale norma vanifica la previsione dell'intesa, in quanto attribuisce ad una delle parti "un ruolo preminente, incompatibile con il regime dell'intesa, caratterizzata [...] dalla paritaria codeterminazione dell'atto"; e che non e' legittima "la drastica previsione, in caso di mancata intesa, della decisività della volontà di una sola delle parti, la quale riduce all'espressione di un parere il ruolo dell'altra"».

Ed anche la sent. 24/2007 ha confermato che, per ovviare all'esigenza di «superare la situazione di stallo determinata dalla mancata intesa» e per «dare concreta attuazione al principio di leale collaborazione», spetta al legislatore «stabilire, semmai, un sistema che imponga comportamenti rivolti allo scambio di informazioni e alla manifestazione della volontà di ciascuna delle parti e, in ultima ipotesi, contenga previsioni le quali assicurino il raggiungimento del risultato, senza la prevalenza di una parte sull'altra (per esempio, mediante l'indicazione di un soggetto terzo)».

La sent. n. 383/2005, riguardante proprio la Provincia di Trento, ha anch'essa chiarito che l'art. 120, comma 2, Cost. «non può essere applicato ad ipotesi . nelle quali l'ordinamento costituzionale impone il conseguimento di una necessaria intesa fra organi statali e organi regionali per l'esercizio concreto di una funzione amministrativa attratta in sussidiarietà al livello statale in materie di competenza legislativa regionale»; la Corte ha ribadito che «tali intese costituiscono condizione minima e imprescindibile per la legittimità costituzionale della disciplina legislativa statale che effettui la "chiamata in sussidiarietà" di una funzione amministrativa in materie affidate alla legislazione regionale, con la conseguenza che deve trattarsi di vere e proprie intese "in senso forte", ossia di atti a struttura necessariamente bilaterale, come tali non superabili con decisione unilaterale di una delle parti».

L'esigenza «che il conseguimento di queste intese sia non solo ricercato in termini effettivamente ispirati alla reciproca leale collaborazione, ma anche agevolato per evitare situazioni di stallo, potrà certamente ispirare l'opportuna individuazione, sul piano legislativo, di procedure parzialmente innovative volte a favorire l'adozione dell'atto finale nei casi in cui siano insorte difficoltà a conseguire l'intesa, ma tali procedure non potranno in ogni caso prescindere dalla permanente garanzia della posizione paritaria delle parti coinvolte»; e «nei casi limite di mancato raggiungimento dell'intesa, potrebbe essere utilizzato, in ipotesi, lo strumento del ricorso in sede di conflitto di attribuzione fra Stato e Regioni».

Viene evidenziato che la mancata previsione di un'intesa «forte» non può essere in alcun modo surrogata dalla partecipazione dei Presidenti delle Regioni o delle Province autonome interessate alla seduta del Consiglio dei Ministri: tale partecipazione si limita a «portare» nel Consiglio la voce della Provincia, senza tradursi in un potere di «codeliberazione». Essa potrà costituire una qualche garanzia nelle ipotesi in cui il ricorso alla competenza statale governativa sia necessaria e giustificata sulla base di altro fondamento costituzionale, ma non può ovviamente costituire autonomo fondamento costituzionale del potere statale.

Le disposizioni impugnate sono dunque illegittime, a giudizio della ricorrente, per la violazione dell'autonomia amministrativa della Provincia e del principio di leale collaborazione.

Il secondo periodo del comma 4 stabilisce che, nel caso in cui il Governo individui gli interventi e definisca i criteri della cooperazione in modo unilaterale, «il commissario del Governo, nominato con le procedure di cui al comma 3, dà impulso agli interventi, se indispensabile, avvalendosi, oltre che delle procedure di cui al terzo periodo del comma 2, di: a) poteri straordinari di sostituzione e di deroga di cui all'articolo 20, comma 4, del d.l. ,185/2008; b) mezzi e risorse finanziarie pubbliche già previste a legislazione vigente; in ogni caso l'apporto finanziario dei soggetti privati deve essere proporzionato alle risorse pubbliche utilizzate».

L'art. 20, comma 4, d.l. n. 185/2008 statuisce che, «per l'espletamento dei compiti stabiliti al comma 3, il commissario ha, sin dal momento della nomina, con riferimento ad ogni fase dell'investimento e ad ogni atto necessario per la sua esecuzione, i poteri, anche sostitutivi, degli organi ordinari o straordinari»; il commissario «provvede in deroga ad ogni disposizione vigente e nel rispetto comunque della normativa comunitaria sull'affidamento di contratti relativi a lavori, servizi e forniture, nonché dei principi generali dell'ordinamento giuridico»; i decreti di cui al comma 1 dell'art. 20 «contengono l'indicazione delle principali norme cui si intende derogare».

Dunque, il comma 4 impugnato cerca di «convincere» le Regioni a dare l'intesa «minacciando» l'uso di «poteri straordinari di sostituzione e di deroga».

In altre parole, nel sistema delineato dalla normativa di presunta esecuzione della sentenza della Corte n. 215/2010, non solo il semplice indugio già spoglia la Provincia di ogni potere e persino il diniego espresso dell'intesa è sostanzialmente irrilevante, ma addirittura entrambe le circostanze vengono penalizzate da una più radicale sostituzione commissariale!

Ciò costituisce, in primis, violazione del principio di leale collaborazione, perché l'intesa rappresenta un atto ad alta discrezionalità, che non può essere «coartato» minacciando l'applicazione di norme che prevedono poteri straordinari del commissario. La legge può prevedere conseguenze in caso di conclusione o meno dell'intesa ma nel rispetto dei principi di ragionevolezza e leale collaborazione.

Il secondo periodo del comma 4, invece, viola tali principi e, dunque, lede anche le competenze provinciali nella materia dell'energia: i poteri sostitutivi e di deroga del commissario devono essere previsti - nel rispetto delle norme costituzionali e di attuazione - nella misura in cui siano necessari: ma la misura in cui sono necessari non può dipendere dalla maggiore o minore acquiescenza delle Regioni o della Provincia autonoma ad una scelta statale unilaterale. Dunque, la previsione dei poteri straordinari del commissario risulta una pura coazione all'intesa, non ragionevolmente collegata all'oggetto di essa.

Il secondo periodo del comma 4 è anche autonomamente lesivo delle prerogative costituzionali della Provincia. Esso, in primo luogo, prevede un

potere sostitutivo del commissario e, in questo caso, la lesione risulta più grave perché il potere sostitutivo non è condizionato da un ritardo delle amministrazioni competenti. Dunque, nei casi in cui il Governo procede unilateralmente, all'estromissione della Provincia dal procedimento decisionale si aggiunge il rafforzamento del potere sostitutivo del commissario ed il conferimento ad esso del potere di derogare alle norme vigenti.

Trattandosi di interventi relativi «alla trasmissione, alla distribuzione dell'energia e alla produzione dell'energia», si può capire l'importanza e la pericolosità dei poteri attribuiti al commissario. Non è costituzionalmente ammissibile che presunte ragioni di urgenza legittimino il conferimento ad un commissario del potere di «espropriare» le competenze amministrative spettanti alla Provincia e agli enti locali in materia di energia, governo del territorio e tutela della salute, e non è ammissibile che il commissario possa derogare ad ogni norma, comprese le norme provinciali che regolano la VIA e quelle poste a difesa della salute dei cittadini, evidentemente messa a repentaglio dagli impianti oggetto dell'art. 4.

Dunque, il secondo periodo del comma 4 viola le competenze provinciali e degli enti locali nelle materie dell'energia, della sanità e dell'urbanistica sia per la previsione del potere sostitutivo al di fuori dei casi in cui esso è previsto dalle norme di attuazione ed in cui è esercitabile ai sensi del Titolo V sia per la previsione del potere di deroga alle norme vigenti, comprese quelle provinciali e degli enti locali, potere che incide potenzialmente su leggi provinciali e mette a repentaglio gli interessi all'ordinato sviluppo del territorio, all'ambiente e alla salute tutelati dalle leggi provinciali in materia di energia e di urbanistica.

IV. Ulteriore illegittimità costituzionale dei commi 2, 3 e 4 dell'art. 4.

Viene richiamata la sentenza n. 215/2010 in cui la Corte ha censurato i commi da 1 a 4 dell'art. 4 del d.l. n. 78/2009, conv. in l. n. 102/2009, dichiarandone l'illegittimità costituzionale, in quanto essi introducevano un meccanismo straordinario e derogatorio per opere delle quali la presunta necessità ed urgenza era smentita dal ricorso al finanziamento privato, per sua natura aleatorio.

Ci si sarebbe attesi che le nuove disposizioni, emanate «in esecuzione» della predetta sentenza, individuassero chiaramente le modalità di finanziamento pubblico delle opere individuate come necessarie in via di sussidiarietà al livello statale.

Al contrario, nel testo della norma impugnata si enuncia espressamente che perfino l'organizzazione delle strutture amministrative di supporto all'opera dei commissari debba avvenire «senza che ciò comporti nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica».

Nessuna norma o meccanismo finanziario assicura la realizzazione pubblica degli interventi. La stessa ipotesi di realizzazione commissariale «superderogatoria» prevista dal comma 4 e sopra contestata prevede che il

commissario operi con «mezzi e risorse finanziarie pubbliche già previste a legislazione vigente».

Come nella versione precedente anche nella nuova versione della disciplina degli interventi «connessi alla trasmissione, alla distribuzione e alla produzione dell'energia e delle fonti energetiche» la vera possibilità della loro realizzazione nei finanziamenti privati.

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

RICORSO PER LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE n. 113 del 21 ottobre 2010 (GU 2/2011)

Materia: energia

Limiti violati: art. 117, commi primo e secondo, lett. a) Cost.; direttiva 2003/96/CE del 27 ottobre 2003; artt. 107 e 108 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea.

Ricorrente/i: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto del ricorso: Legge regionale F.V.G. 11 agosto 2010, n. 14, art. 3 (Norme per il sostegno all'acquisto dei carburanti per autotrazione ai privati cittadini residenti in Regione e di promozione per la mobilità individuale ecologica e il suo sviluppo).

Annotazioni:

Il Governo ritiene illegittimo l'art. 3 della l. r. F.V.G. 14/2010, che autorizza a concedere contributi sugli acquisti di carburanti per autotrazione, per contrasto con la normativa comunitaria e, conseguentemente, con l'art. 117 Cost., ed in particolare con la direttiva 2003/96/CE che ristrutturata il quadro comunitario per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità e con gli artt. 107 e 108 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE).

Secondo il ricorrente il rimborso di una parte del prezzo del carburante effettuato dalla Regione tramite la Camera di Commercio ai gestori degli impianti che erogano il carburante a prezzo ridotto ai residenti in Regione, configura nella sostanza una riduzione indiretta dell'accisa gravante sui carburanti e, conseguentemente, si pone in contrasto con la direttiva 2003/96/CE

In particolare il governo ritiene che la direttiva, pur prevedendo la possibilità che le accise abbiano aliquote differenti nei diversi Paesi, non consente una differenziazione limitata a base regionale. Infatti le riduzioni consentite all'interno degli Stati riguardano le diverse utilizzazioni del carburante o le modalità di produzione dell'energia, ma essa non prevede alcuna possibilità di una differenziazione di aliquote tra le varie regioni di uno Stato.

Tale possibilità è consentita solo se il Consiglio delibera all'unanimità di autorizzare gli Stati membri ad applicare ulteriori esenzioni o riduzioni in base a considerazioni politiche specifiche. In tal caso è però necessario seguire particolari e articolate procedure per ottenere l'autorizzazione

Poiché nella fattispecie non risulta rilasciato dalla Commissione alcuna autorizzazione in base all'art. 19 della direttiva 2003/96/CE, il governo ritiene

che la norma agevolativa del FVG sia in contrasto con la citata direttiva e conseguentemente con l'art. 117 comma 1 Cost.

Sul fatto che il meccanismo agevolativo viene ad avere un effetto equivalente ad una riduzione di aliquota dell'accisa, lo si evince, secondo il ricorrente, anche dall'art. 6 della direttiva, in forza del quale «Gli Stati membri possono concedere le esenzioni o le riduzioni del livello di tassazione di cui alla presente direttiva:

- a) direttamente, o
- b) attraverso un'aliquota d'imposta differenziata, o
- c) rimborsando totalmente o in parte l'imposta versata».

Il meccanismo di rimborso è analogo a quello previsto dalla disposizione regionale impugnata.

Il ricorrente contesta inoltre la violazione degli artt. 107 e 108 TFUE e dell'art. 117 comma 1 Cost. Infatti l'art. 2 della legge regionale impugnata prevede quali beneficiari del contributo:

“1) le persone fisiche residenti nella regione intestatarie, cointestatarie, titolari di diritto di usufrutto o locatarie in locazione finanziaria o leasing dei mezzi autorizzati a beneficiare della contribuzione per l'acquisto dei carburanti per autotrazione, intendendo con tale termine i carburanti utilizzati per rifornire veicoli e motoveicoli;

2) i soggetti autorizzati in via permanente al rifornimento di mezzi intestati alle organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS) di cui all'articolo 10 del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460 (Riordino della disciplina tributaria degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale), ammesse a beneficiare della contribuzione per l'acquisto dei carburanti per autotrazione”.

Secondo il ricorrente l'ampia formulazione della norma, è tale da ricomprendere nel novero dei destinatari del beneficio anche soggetti qualificabili come «imprese» ai fini dell'applicazione del diritto europeo della concorrenza.

Per quanto attiene in particolare alle ONLUS il governo richiama quanto affermato dalla Corte di giustizia delle Comunità europee a proposito delle fondazioni bancarie che pur agendo direttamente negli ambiti di interesse pubblico e di utilità sociale, quando effettuano per legge operazioni finanziarie, commerciali, immobiliari e mobiliari necessarie o opportune per realizzare gli scopi che le sono prefissi, possono offrire beni o servizi sul mercato in concorrenza con altri operatori e quindi vanno considerate come imprese in quanto svolgono un'attività economica. Ciò nonostante il fatto che l'offerta di beni o servizi sia fatta senza scopo di lucro. Tale offerta infatti si pone in concorrenza con quella di operatori che invece perseguono tale scopo.

“124. Qualora ne sia affermata la natura di impresa, a titolo di controllo di una società bancaria e di ingerenza nella sua gestione oppure a titolo di attività svolta in un settore, in particolare sociale, scientifico o culturale, ad

una fondazione bancaria come quella oggetto della causa principale devono applicarsi, di conseguenza, le norme comunitarie sugli aiuti di Stato» (sent. 10/2006 in causa C-222/04 Fondazione Cassa di Risparmio di Firenze).

Il ricorrente pertanto, nel richiamare il contenuto degli art 107 e 108 del TFUE, ritiene che il contributo previsto dalla norma impugnata per tali soggetti sia tale da configurarsi come un aiuto di stato.

Non risulta infatti che sia stata effettuata alla Commissione la comunicazione di cui al citato art. 108 par. 3, né risulta l'esistenza di alcuna autorizzazione da parte della Commissione stessa, né che il beneficio sia contenuto nei limiti quantitativi (c.d. de minimis) previsto dai regolamenti di esenzione. Pertanto secondo il ricorrente con la disposizione impugnata la Regione ha concesso anche a soggetti qualificabili come «imprese», ai fini delle regole di concorrenza nell'UE, agevolazioni mediante risorse pubbliche a condizione che gli stessi siano residenti nel territorio regionale, deliberando in sostanza la concessione di aiuti di Stato.

Poiché tale casistica comportava la necessità di chiedere previamente alla Commissione europea l'autorizzazione prevista dall'art. 107 par. 3 del TFUE; in mancanza di tale autorizzazione gli aiuti sono da qualificarsi come illegali e la legge regionale che li ha istituiti è da ritenersi incostituzionale per violazione dell'art. 127 comma 1 Cost.

Secondo il ricorrente non va dimenticato poi che in base all'art. 26 par. 2 della citata direttiva 2003/96/CE «I provvedimenti di esenzione o riduzione fiscale, differenziazione delle aliquote e rimborso d'imposta ai sensi della presente direttiva, possono configurarsi come aiuti di Stato e, in tal caso, sono da notificare alla Commissione, conformemente all'articolo 88, paragrafo 3 del trattato».

In ultimo il governo ritiene violato l'art. 117 Cost. anche sotto altro profilo, in quanto non rispettando i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, la Regione ha invaso la competenza esclusiva dello Stato in materia di rapporti tra lo Stato e l'Unione europea di cui al comma 2, lett. a) dello stesso art. 117.

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

RICORSO PER LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE n. 121 del 28 dicembre 2010 (GU n. 6/2011)

Materia: ambiente; caccia

Limiti violati: artt. 4, 5 e 6 dello Statuto speciale; art. 117, primo e secondo comma, lett. s) Cost.; direttive 2001/42/CE del 27 giugno 2001 e 85/337/CEE del 27 giugno 1985.

Ricorrente/i: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto del ricorso: art. 108, comma 1, art. 113, art. 115, commi 1, 2 e 3, art. 145, comma 11, art 151 della legge regionale 21 ottobre 2010, n. 17 della Regione Friuli Venezia Giulia (Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2010)

Annotazioni:

Il Presidente del Consiglio dei Ministri ha impugnato alcune disposizioni della legge della Regione Friuli Venezia Giulia 17/2010. In primo luogo viene censurato l'art. 108, comma 1, che modifica la legge regionale 43/1990 in materia di valutazione di impatto ambientale, prevedendo una deroga all'obbligo di assoggettamento alla VIA per le reiterazioni di domande di concessioni idrauliche di piccola derivazione finalizzate alla produzione di energia idroelettrica di potenza inferiore a 500 Kw medi presentate antecedentemente al 31 dicembre 1995.

Ad avviso del ricorrente, tale disposizione comporterebbe una diminuzione di tutela in materia ambientale, e pertanto una violazione dello Statuto, artt. 4, 5 e 6, che non consente arretramenti in materia di tutela ambientale, nonché dell'art. 117, secondo comma, lett. s) della Cost., che attribuisce allo Stato la tutela ambientale. La disposizione regionale integrerebbe un'arbitraria ed ingiustificata esclusione di talune opere di produzione energetica alla procedura di verifica di assoggettabilità, con violazione della normativa nazionale di derivazione comunitaria, il decreto legislativo 152/2006, disponendo un'assoluta ed apodittica sottrazione al giudizio tecnico circa la sussistenza di significativi impatti ambientali delle menzionate opere e alla eventuale adozione delle misure conseguenti. La disposizione impugnata integrerebbe anche la violazione dell'art. 117 primo comma Cost., posto che la disciplina comunitaria sottopone a valutazione ambientale tutti i progetti del settore energetico, non consentendo di esentare impianti con potenza superiore a 100 KW (come conformemente stabilito nel codice dell'ambiente).

Viene in secondo luogo affermata l'illegittimità costituzionale dell'art. 113 della citata legge regionale 17/2010, in relazione ai medesimi parametri sopra menzionati. L'art. 113 sostituisce infatti l'art. 10 della legge regionale 43/1990,

relativo alla presentazione del progetto e dello studio di impatto ambientale, e non prevede più che al progetto sia allegato anche «l'elenco delle autorizzazioni intese, concessioni, licenze, pareri, n.o. ed assensi comunque denominati, già acquisiti o da acquisire» prescritto invece dall'art. 23, comma 2, del decreto legislativo 152/2006, necessario per la miglior comprensione dell'effettivo impatto ambientale dell'impianto da realizzare. Tale arbitraria diminuzione di tutela per impianti industriali normalmente di significativo impatto ambientale non trova alcun fondamento, esulando dagli artt. 4, 5 e 6 dello Statuto regionale e contrastando con l'art. 117, secondo comma lett. s) Cost., e con l'art. 117, primo comma, nonché direttamente con la normativa comunitaria posto che la direttiva 2001/42/CE demanda agli Stati l'obbligo di accertare preventivamente se i piani e progetti del settore energetico possano avere effetti significativi sull'ambiente prescrivendo all'uopo precisi «criteri per la determinazione dei possibili effetti significativi», che necessitano espressamente della conoscenza di quegli elementi che vengono invece omessi nella disposizione impugnata.

Viene poi censurato l'art. 115, commi 1, 2 e 3 della medesima legge regionale, che sostituisce l'art. 14 della legge regionale 43/1990, relativo alla pubblicità del progetto e dello studio di impatto ambientale, prevedendo che la pubblicazione degli avvisi stampa avvenga entro 5 giorni dalla presentazione dell'istanza e non contestualmente alla stessa come invece prescritto dall'art. 23, comma 1, del decreto legislativo 152/2006 e che tutti i termini per l'informazione, la partecipazione, la valutazione e la decisione decorrono dalla data di pubblicazione e non da quella di presentazione come vuole la disciplina statale. La disposta discrasia temporale sarebbe destinata a rendere meno efficiente la tutela ambientale e pertanto la disciplina regionale impugnata sarebbe in contrasto sia con gli artt. 4, 5 e 6 dello Statuto regionale, che non consentono di discostarsi in pejus dalla normativa statale ambientale, sia con l'art. 117, primo e secondo comma, lett. s) Cost., e direttamente con la direttiva 2001/42/CE.

Lo Stato ha impugnato anche l'art. 145, comma 11, lett. c): la disposizione censurata aggiunge all'art. 30 della legge regionale 6/2008 in materia di caccia la previsione che al termine della giornata venatoria vengono poste sul tesserino regionale di caccia le annotazioni relative ai capi abbattuti. La disposizione non tiene conto all'accordo internazionale denominato AEWA (African-Eurasian Waterbird Agreement) finalizzato alla conservazione degli uccelli acquatici migratori, al quale l'Italia ha aderito con la legge 66/2006, che prevede fra le varie azioni a difesa di tali specie anche alcune misure volte a garantire la sostenibilità del prelievo venatorio, fra cui la raccolta di informazioni sui carnieri effettuati: ad avviso del ricorrente tale necessità non può essere ottemperata semplicemente prevedendo l'annotazione al termine della giornata di caccia, in quanto in tal modo si compromette la possibilità di realizzare efficaci forme di controllo sul rispetto delle regole vigenti in materia di contingentamento dei carnieri giornalieri o stagionali. Infatti, si verrebbe di fatto ad escludere il necessario controllo durante l'azione di caccia. Analoga considerazione varrebbe comunque per tutte le specie, anche quelle stanziali

per le quali esiste di norma un analogo contingentamento. La disposizione regionale sarebbe pertanto in contrasto con i limiti posti dall'art. 4, primo comma, dello Statuto alla potestà legislativa regionale, relativi: a) all'armonia con la Costituzione, che nel caso di specie rileva nell'aver attribuito allo Stato la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e nell'imporre il rispetto dell'ordinamento comunitario; b) al rispetto delle norme fondamentali delle riforme economico sociali, tra le quali rientrerebbe la legge 157/1992, che prevede l'indicazione nel calendario regionale «del numero massimo dei capi da abbattere in ciascuna giornata di attività venatoria» (sent. 165/2009); c) al rispetto degli obblighi internazionali, rilevando nel caso di specie il citato accordo AEWA, oltre alla

Convenzione di Berna, e di quelli comunitari di cui alla circ. 2009/147/CE del 30 novembre 2009 che prescrive accurati controlli del prelievo venatorio a tutela della fauna selvatica e di cui alla Guida alla disciplina della caccia redatta dalla Commissione Europea.

Infine, lo Stato ha impugnato l'art. 151 che, nel modificare l'articolo 11 della legge regionale 14/2007 (legge comunitaria 2006), prevede la facoltà per l'Amministrazione regionale, in relazione alla salvaguardia di urgenti interessi unitari di carattere sovraprovinciale, di rilasciare direttamente i provvedimenti di deroga relativi a talune specie senza che sia rispettato l'obbligo di acquisire il preventivo parere dell'ISPRA, come invece previsto dalla legge 157/1992, nonché dalla direttiva 2009/147/CE e dalla Guida comunitaria alla caccia. La disposizione regionale violerebbe, pertanto, i limiti posti dall'art. 4, primo comma, dello Statuto alla competenza legislativa della Regione in materia di caccia, costituiti dalla tutela dell'ambiente riservata costituzionalmente allo Stato, dalle norme fondamentali di riforma economico-sociale, nel caso di specie recate dalla legge 157/1992, volta ad assicurare quel nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica ritenuto vincolante anche per le Regioni speciali, come ha statuito la Corte (sentenza 165/2009) e infine dalla normativa comunitaria citata.

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

RICORSO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE n. 9 del 22 ottobre 2010 (GU 52/2010)

Materia: Ambiente (tutela del paesaggio)

Limiti violati: art. 8, comma primo, n. 6), e nn. 2), 3), 4), 5), 7), 8), 11), 14), 16), 17), 18), 21), 22) e 24) e art. 16 statuto speciale per il Trentino-Alto Adige); norme di attuazione dello Statuto di cui al DPR. n. 115/1973; al DPR n. 381/1974 e al DPR n. 690/1973; artt. 2 e 3 delle norme di attuazione dello Statuto di cui al d.lgs., n. 266/1992.

Ricorrente/i: Provincia autonoma di Trento

Oggetto del ricorso: Art. 6, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 9 luglio 2010, n. 139 (Regolamento recante procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica per gli interventi di lieve entità, a norma dell'art. 146, comma 9, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e successive modificazioni)

Annotazioni:

La provincia ricorrente lamenta l'illegittimità e la lesività dell'art. 6, comma 2, del DPR 139/2010 in quanto, con atto di natura regolamentare, si impone un vincolo di adeguamento ai criteri da esso stabiliti nella materia "tutela del paesaggio" di competenza provinciale come espressamente prevista dall'art. 8, n. 6), dello Statuto speciale.

Tale attribuzione di competenza e' stata anche di recente ribadita dalla Corte Cost. che con sent. n. 226/2009 ha dichiarato l'illegittimità del comma 3 dell'art. 131 del d.lgs.42/2004 proprio nella parte in cui esso - incongruamente rispetto a quanto disposto dall'art. 8 che contiene una clausola di salvaguardia delle competenze delle Regioni speciali - includeva le Province autonome di Trento e di Bolzano tra gli enti territoriali soggetti al limite della potestà legislativa esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost

Il ricorrente rammenta che l'art. 2, comma 1, del d.lgs. 266/1992 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento) prevede che nelle materie di competenza provinciale la legislazione statale non operi direttamente, ma che la legislazione provinciale debba essere adeguata ai principi e alle norme costituenti limiti ai sensi degli articoli 4 e 5 dello Statuto speciale e recati dai nuovi atti legislativi dello Stato entro i sei mesi successivi alla pubblicazione di questi ultimi nella G.U. o nel più ampio termine da essi stabilito.

Secondo la Provincia pertanto la potestà legislativa provinciale può essere condizionata dallo Stato solo con atti legislativi, e non con atti di normazione secondaria.

In proposito il ricorrente richiama la giurisprudenza costituzionale che più volte ha ribadito tale principio e in particolare la recente, sent. n. 209/2009 nella quale la Corte, ha riconosciuto che, trattandosi di competenza primaria delle Province autonome, «ogni intervento limitativo dello Stato in tali ambiti deve essere stabilito con legge, sia nell'ipotesi in cui si ritenga che l'intervento assicuri la garanzia dei livelli minimi di tutela dei diritti sociali, secondo la giurisprudenza di questa Corte prima richiamata, sia in via generale, in forza del disposto dell'art. 2 del d.lgs. 266/1992, norma di attuazione che regola i rapporti tra legislazione statale e legislazione regionale», dal momento che «tale norma consente allo Stato di porre in essere interventi limitativi di competenze delle Province autonome solo con legge».

In proposito il ricorrente evidenzia che il divieto di regolamenti statali nelle materie regionali (e a maggior ragione di vincoli imposti da regolamenti statali), vale anche per le Regioni ordinarie, e valeva già prima della sua codificazione espressa ad opera della legge cost. 3/2001.

Il DPR 139/2010 pertanto, in quanto regolamento, è a priori una fonte non idonea a statuire in materia di vincoli di adeguamento in capo alla Provincia autonoma di Trento, né spetta all'atto regolamentare imporre simili vincoli (che sono invece posti dallo Statuto e dalle norme di attuazione, ma solo in relazione alle leggi statali che intervengano a determinati titoli), o stabilire dei termini entro i quali l'adeguamento debba avvenire, o individuare titoli di giustificazione dello stesso dovere di adeguamento.

La provincia ricorrente lamenta inoltre l'ulteriore illegittimità e lesività dell'art. 6, comma 2, nella parte in cui richiama l'art. 117, comma 2, lett. m) della Cost

Infatti tale articolo nel voler giustificare il presunto onere di adeguamento da imporre alle Regioni speciali ed alle Province autonome, cerca di «elevare» il tono delle proprie disposizioni, qualificandole da un lato come «livelli essenziali delle prestazioni», dall'altro come norme «di grande riforma economico sociale».

In proposito il ricorrente evidenzia da un lato l'irrilevanza di tale qualificazione e dall'altro l'illegittimità della stessa, in quanto la qualificazione generica di tutte le disposizioni di un complesso corpo normativo quali «livelli essenziali delle prestazioni» è illegittima per l'evidente incongruità ed arbitrarietà e ciò persino se contenuta in una legge.

Osserva ulteriormente il ricorrente che trattandosi di competenza statutaria della Provincia il richiamo ai «livelli essenziali delle prestazioni amministrative, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m)» è costituzionalmente illegittimo anche per violazione dell'art. 10 della legge cost. 3/2001, in quanto così facendo si restringono le competenze regionali

intendendo far valere nei confronti della Provincia regole del nuovo titolo V che attribuiscono una potestà esclusiva allo Stato.

Infatti le limitazioni che il nuovo titolo V pone alle competenze regionali nelle proprie materie (come il limite dei livelli essenziali) operano rispetto alle Regioni speciali nel quadro dei vincoli posti dallo statuto, ad esempio come principi di riforma economico-sociale: e non come titolo autonomo di limitazione della potestà legislativa provinciale.

La ricorrente contesta inoltre che le norme sull'autorizzazione semplificata attengano effettivamente ai livelli essenziali delle prestazioni. Infatti la giurisprudenza costituzionale consente allo Stato di fissare solo «standard strutturali e qualitativi delle prestazioni da garantire agli aventi diritto» mentre con le disposizioni sull'autorizzazione semplificata non si stabilisce alcuno standard quantitativo o qualitativo di prestazioni determinate, al contrario, si regola in un certo modo lo svolgimento dell'attività amministrativa in una materia di indiscutibile competenza provinciale.

Per quanto attiene in ultimo il richiamo ai vincoli derivanti alle autonomie speciali dalle «grandi riforme», la provincia ritiene che sebbene nel Codice del paesaggio vi possano essere norme di grande riforma, va sicuramente escluso che le norme di grande riforma siano quelle contenute nel regolamento sulla semplificazione delle procedure per gli interventi di lieve entità.

Infine e in subordine, la provincia ricorrente ritiene illegittimo l'art. 6 co. 2 del regolamento in esame anche ove lo si volesse considerare come atto di indirizzo e coordinamento, in quanto in tal caso violerebbe l'art. 3 d.lgs. 266/1992 che prevede, per tali atti statali, specifiche forme di consultazione diretta con la regione o le province autonome secondo le rispettive competenze. Nel caso in esame infatti il Governo non ha acquisito lo specifico parere della Provincia, richiesto dall'art. 3, comma 3, del d.lgs. 266/1992, né si può ritenere assolto tale vincolo dal coinvolgimento della Conferenza unificata, posto che in Conferenza la posizione della Provincia non è decisiva e che in ogni caso l'intesa della Conferenza non può surrogare la consultazione individuale della Provincia.

In ultimo il ricorrente evidenzia che, in base alla consolidata giurisprudenza costituzionale, gli atti di indirizzo e coordinamento sono soggetti al principio di legalità sostanziale, mentre l'art. 146, comma 9, del Codice non contiene criteri sufficienti a limitare la discrezionalità governativa e a soddisfare tale principio.

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

RICORSO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE n. 10 del 23 novembre 2010 (GU 3/2011)

Materia: Tutela del paesaggio - Energia

Limiti violati: Artt. 117, commi terzo, quinto e sesto, e 118 Cost.; art. 10 l. cost. 3/2001; artt. 8, nn. 1), 2), 3), 4), 5), 6), 7), 8), 11), 14), 16), 17), 18), 21), 22) e 24); 9, nn. 8) e 9) e 16 statuto speciale; DPR. 115/1973; DPR. 381/1974; DPR 690/1973; DPR n. 235/1977; DPR n. 526/1987; artt. 2 e 3 d.lgs. 266/1992; artt. 12, comma 10, e 19 d.lgs. 387/2003; direttiva 2001/77/CE del 27 settembre 2001

Ricorrente/i: Provincia autonoma di Trento

Oggetto del ricorso: decreto del Ministro dello sviluppo economico 10 settembre 2010

Annotazioni:

- 1) **Lesività ed illegittimità dei punti 1.2, 17.1 e 17.2 e dell'Allegato 3 del d.m. 10 settembre 2010, in ragione del carattere sostanzialmente regolamentare dell'atto che pone i corrispondenti vincoli.**

Secondo l'art. 12, comma 10, d.lgs. n. 387/2003, le linee guida "sono volte, in particolare, ad assicurare un corretto inserimento degli impianti, con specifico riguardo agli impianti eolici, nel paesaggio" e, "in attuazione di tali linee guida, le regioni possono procedere all'indicazione di aree e siti non idonei all'installazione di specifiche tipologie di impianti".

A giudizio della ricorrente, appare chiaro che l'oggetto del conflitto attiene in modo prevalente alla materia "tutela del paesaggio", di competenza primaria provinciale.

Poiché le linee guida sono seguite da atti di "programmazione", con cui si individuano territorialmente i siti non idonei, e' chiamata in causa anche la materia dell'urbanistica, pure di competenza primaria provinciale. Dunque, pur considerando la connessione delle linee guida con la materia "energia", non si può dubitare che i punti contestati delle linee guida attengono a materie di competenza primaria provinciale.

La competenza delle Regioni speciali in materia di tutela del paesaggio e' confermata dal d.lgs. 42/2004 che all'art. 8 dispone una specifica salvaguardia, precisando che "nelle materie disciplinate dal presente codice restano ferme le potestà attribuite alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e Bolzano dagli statuti e dalle relative norme di attuazione". Viene ricordato che incongruamente esso all'art. 131 includeva le Province autonome di Trento e di Bolzano tra gli enti soggetti alla "potestà esclusiva dello Stato di

tutela del paesaggio": ma proprio per questa ragione tale disposizione e' stata dichiarata costituzionalmente illegittima dalla Corte costituzionale con la sent. 226/2009, su ricorso della Provincia stessa.

Il d.m. 10 settembre 2010 appare un atto di natura sostanzialmente normativa in materia provinciale. L'esame del contenuto dell'atto rivela subito che si tratta di una disciplina generale, astratta ed innovativa. La stessa previsione della diretta applicabilità in caso di mancato adeguamento e la previsione dell'entrata in vigore dopo 15 gg. dalla pubblicazione confermano la natura normativa e non di atto di indirizzo. A conferma di tale tesi viene evidenziato anche il titolo della parte prima ("Disposizioni generali") e del punto 1 ("Principi generali inerenti l'attività di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili"). Viene, inoltre, rimarcato come la Corte costituzionale più volte abbia applicato criteri "sostanziali" per identificare la natura degli atti statali (sent. 278/2010; sent. 274/2010).

A giudizio della ricorrente, dunque, il decreto impugnato e' rivolto a vincolare la potestà legislativa provinciale in materie di propria pacifica competenza ad un atto statale di natura regolamentare.

Viene ricordato l'art. 2, comma 1, del d.lgs. 266/1992 prevede che nelle materie di competenza provinciale la stessa legislazione statale non operi direttamente, ma che la legislazione provinciale debba essere adeguata ai principi e norme costituenti limiti ai sensi degli articoli 4 e 5 dello Statuto speciale e recati dai nuovi atti legislativi dello Stato entro i sei mesi successivi alla pubblicazione di questi ultimi nella Gazzetta Ufficiale o nel più ampio termine da essi stabilito.

E' dunque evidente che la potestà legislativa della Provincia può essere condizionata dallo Stato solo con atti legislativi, e non con atti di normazione secondaria. Questo principio e' stato ribadito più volte dalla giurisprudenza costituzionale. Viene citata ad esempio, di recente, la sent. 209/2009 nella quale la Corte, Premesso che "si versa in materie di competenza primaria delle Province autonome (edilizia sovvenzionata, assistenza e beneficenza pubblica)", ha riconosciuto che di conseguenza "ogni intervento limitativo dello Stato in tali ambiti deve essere stabilito con legge, sia nell'ipotesi in cui si ritenga che l'intervento assicuri la garanzia dei livelli minimi di tutela dei diritti sociali, secondo la giurisprudenza di questa Corte prima richiamata, sia in via generale, in forza del disposto dell'art. 2 del d.lgs. n. 266/1992, norma di attuazione che regola i rapporti tra legislazione statale e legislazione regionale", dal momento che "tale norma consente allo Stato di porre in essere interventi limitativi di competenze delle Province autonome solo con legge".

Già nella sent. 267/2003 la Corte aveva statuito che dall'art. 2 d.lgs. 266/1992 "si desume agevolmente che l'obbligo di adeguamento a carico della legislazione delle Province autonome può derivare soltanto da una norma statale avente rango legislativo, e non, invece, da norma di rango secondario".

Ad abundantiam, viene ricordata anche la sent. 145/2005, che ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 10 1. n. 4/2004, "nella parte in cui non esclude le Province autonome dall'ambito territoriale dell'emanando regolamento",

Osservando che "la potestà regolamentare dello Stato non può essere esercitata in relazione a materie che appartengono alla competenza legislativa della Provincia autonoma di Trento".

Del resto, il divieto di regolamenti statali nelle materie regionali - e dunque più ancora di vincoli imposti da regolamenti statali - vale anche per le Regioni ordinarie, e valeva già prima della sua codificazione espressa ad opera della l. cost. 3/2001 (v. l'art. 117, co. 6, Cost.). Sempre nella sent. 267/2003 la Corte rileva che "la giurisprudenza di questa Corte, in diverse occasioni, ha avuto modo di evidenziare come - già sotto la vigenza del vecchio testo dell'art. 117 Cost. - lo Stato non potesse imporre vincoli alle Regioni nelle materie di propria competenza se non mediante una legge, e non, invece, per mezzo di un atto regolamentare". Le Regioni, "infatti, non sono soggette, in linea di principio, alla disciplina dettata con i regolamenti governativi (sen. n. 507/2000; n. 250/1996 e n. 482/1995)".

Secondo la ricorrente risulta dunque evidente dalle considerazioni sopra esposte che il d.m. 10 settembre 2010, in quanto atto sostanzialmente regolamentare, è a priori fonte inidonea a condizionare l'attività della Provincia autonoma di Trento in materia provinciale.

2) Lesività ed illegittimità dei punti 1.2, 17.1 e 17.2 e dell'Allegato 3 del d.m. 10 settembre 2010, in relazione al contenuto.

Nel ricorso si eccepisce che i punti 1.2, 17.1 e 17.2 e l'Allegato 3 del d.m. 10 settembre 2010 sarebbero lesivi delle competenze costituzionali della Provincia anche se fossero contenuti in un atto legislativo.

Infatti i punti censurati vanno ricondotti - proprio in ragione del loro oggetto - alle materie di competenza primaria della Provincia della tutela del paesaggio e dell'urbanistica e piani regolatori.

Il punto 17.1 che pone un vincolo procedurale alle Province per l'individuazione dei siti non idonei, regola le "modalità" dell'atto regionale, indica gli oggetti dell'istruttoria e disciplina il contenuto degli "esiti dell'istruttoria": un contenuto, dunque, che sarebbe illegittimo anche se incidesse su una materia concorrente e anche se fosse contenuto in una legge. Anche il punto 17.2 e l'allegato 3 contengono una disciplina non idonea a concretare uno dei limiti della potestà primaria della Provincia. Si pensi che essi non lasciano spazio ad uno svolgimento da parte del legislatore provinciale ma richiedono di essere direttamente attuati in via amministrativa. Inoltre, il punto 17.2 condiziona il modo attraverso il quale "le Regioni e le Province autonome conciliano le politiche di tutela dell'ambiente e del paesaggio con quelle di sviluppo e valorizzazione delle energie rinnovabili" e individuano le aree non idonee: e' prescritto che ciò debba avvenire attraverso specifici atti di programmazione, cioè quelli "con cui sono definite le misure e gli interventi necessari al raggiungimento degli obiettivi di burden sharing", "tenendo conto di quanto eventualmente già previsto dal piano paesaggistico". Simili prescrizioni non rappresentano certo una norma fondamentale di riforma economico-sociale, né concretano uno degli altri limiti della potestà primaria.

L'allegato 3 contiene criteri dettagliati e, al punto t), stabilisce che, "in riferimento agli impianti per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, le Regioni, con le modalità di cui al paragrafo 17, possono procedere ad indicare come aree e siti non idonei all'installazione di specifiche tipologie di impianti le aree particolarmente sensibili e/o vulnerabili alle trasformazioni territoriali o del paesaggio, ricadenti all'interno di quelle di seguito elencate": il che di per sé è ovvio, ma finisce per poter essere inteso come divieto, per le Province, di escludere l'installazione dell'impianto nell'intera zona. Se così fosse, tale norma sarebbe particolarmente lesiva, perché si tratterebbe di una rilevante e grave ingerenza nell'attività legislativa ed amministrativa della Provincia in materie provinciali. Le zone elencate nella lett. f) sono aree di interesse naturalistico o culturale o "aree agricole interessate da produzioni agricolo-alimentari di qualità", tutte rientranti nella competenza primaria della Provincia in materia di "tutela del paesaggio", "tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare", "parchi per la protezione della flora e della fauna", "agricoltura e foreste".

3) Lesività e illegittimità dei punti 1.2, 17.1 e 17.2 e dell'Allegato 3 del d.m. 10 settembre 2010 anche ove considerato atto di indirizzo e coordinamento.

L'art. 3 del d.lgs. 266 del 1992 prevede, per gli atti statali di indirizzo e di coordinamento, la necessità della delibera del Consiglio dei Ministri e del parere della Provincia e pone il principio secondo il quale gli atti in questione "vincolano la regione e le province autonome solo al conseguimento degli obiettivi o risultati in essi stabiliti".

Anche qualora l'atto impugnato fosse qualificato come atto di indirizzo e coordinamento, sarebbe illegittimo per la violazione dell'art. 3 d.lgs. 266/1992. Infatti, esso è stato adottato con d.m., senza delibera del Consiglio dei Ministri; inoltre, non è stato acquisito lo specifico parere della Provincia, richiesto dall'art. 3, co. 3, d.lgs. 266/1992.

Né si potrebbe replicare che vi è stata la delibera della Conferenza unificata, dato che nella Conferenza la posizione della Provincia non è decisiva (i gruppi delle autonomie decidono a maggioranza), e dato che in ogni modo la delibera della Conferenza non può surrogare la consultazione individuale della Provincia.

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

Ordinanza (atto di promovimento) n. 352 del 28 luglio 2010 – G.U. 47/2010

Materia: tutela della salute; livelli essenziali

Limiti violati: artt. 3, 24, 32, 97, 113 e 117, comma 2, lett. m), Cost.

Ricorrente/i: TAR Sicilia

Oggetto del ricorso: decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, art. 8-quinquies, comma 2, lett. b), ultimo periodo, introdotto dall'art. 79, comma 1 quinquies, del d.l. 112/2008.

Annotazioni:

Il Tar Sicilia ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso n. 1589/2009, promosso da diverse società, avente ad oggetto il decreto dell'Assessorato regionale della Sanità n. 1676/2009, riguardante «interventi per la riorganizzazione, la riqualificazione e il riequilibrio economico dell'assistenza sanitaria ai pazienti con uremia terminale» e dei relativi allegati.

Il decreto 1676/2009 prevede, in particolare, che «l'ammissione alla fruizione del trattamento sostitutivo della funzione renale presso centri di dialisi privati accreditati deve essere preventivamente autorizzata dall'azienda sanitaria provinciale di appartenenza, sulla base di una certificazione rilasciata da un medico specialista nefrologo da essa dipendente o convenzionato, che attesti l'insufficienza renale cronica terminale e la necessità del trattamento sostitutivo».

Nel preambolo del decreto impugnato viene indicato, come base normativa dello stesso, l'art. 8 quinquies, comma 2, lett. b), ultimo periodo, del d.lgs. 502/1992, introdotto dall'art. 79, comma 1 quinquies, del d.l. 112/2008, ai sensi del quale «le regioni possono individuare prestazioni o gruppi di prestazioni per i quali stabilire la preventiva autorizzazione, da parte dell'azienda sanitaria locale competente, alla fruizione presso le strutture o i professionisti accreditati».

L'art. 8 quinquies, comma 2, del d.lgs. 502/1992 è stato inserito nel corpo di una disposizione che disciplina obiettivi e dati stabiliti con accordi e contratti fra le regioni e gli operatori pubblici e privati della sanità, e non con atti unilaterali.

In questo contesto, relativo alla disciplina di un'attività di definizione concordata dei predetti obiettivi, il comma 1 quinquies dell'art. 79, del d.l. 112/2008, ha introdotto la previsione di un potere autorizzatorio che le regioni possono prevedere in relazione ad alcune tipologie di prestazioni; potere che la Regione Sicilia ha esercitato con il decreto impugnato.

Il collegio non contesta la previsione dell'attribuzione alle regioni del potere di introdurre una procedura autorizzatoria nel contesto della disciplina

dell'accesso alla fruizione di prestazioni sanitarie presso strutture private accreditate (se non per il fatto che detta individuazione avvenga per atto unilaterale), ma ciò che gli appare non conforme al principio di legalità sostanziale è la mancata previsione dei criteri alla stregua dei quali detto potere dovrebbe essere disciplinato su base regionale, e conseguentemente esercitato dalle aziende sanitarie locali, trattandosi peraltro di un potere autorizzatorio il cui esercizio condiziona la fruizione di prestazioni salvavita.

Il collegio ritiene che nel caso in esame ricorre la «assoluta indeterminatezza» del potere demandato alla pubblica amministrazione «senza l'indicazione di alcun criterio da parte della legge» in violazione del principio di legalità sostanziale (sentenze n. 307/2003, 32/2009, 200/2009, della Corte cost.).

Inoltre, ritiene un profilo di illegittimità costituzionale derivante dall'interpretazione sistematica della disposizione, in quanto essa è stata calata *ex abrupto* nel contesto della disciplina della definizione concordata delle prestazioni fruibili presso strutture private.

L'inserimento della previsione di un potere autoritativo, non altrimenti disciplinato quanto ai presupposti e ai criteri del suo esercizio, nel contesto di una fattispecie consensuale, oltre a vanificare i risultati di quest'ultima, non consente di individuare al di fuori dell'enunciato normativo gli eventuali criteri implicitamente regolanti l'esercizio di detto potere, ma rappresenta altresì un elemento di irragionevolezza della disciplina introdotta, con conseguente violazione anche dell'art. 3, primo comma, Cost.

A fronte dell'esistenza nel sistema di altri momenti di verifica, in chiave autorizzatoria, dell'accesso alla fruizione presso strutture private, funzionali alla tutela dei diversi interessi pubblici che legittimamente limitano il principio di parità fra pubblico e privato ed il principio di libera scelta del medico, l'inserimento di un ulteriore condizionamento autorizzatorio, la cui connotazione funzionale non è affatto chiara, privo di un'adeguata disciplina dei presupposti e dei criteri di esercizio, come tale irragionevolmente limitativo dei principi sopra richiamati, non pare conforme al parametro costituzionale della ragionevolezza.

Infine, il collegio rileva l'esistenza di un terzo profilo di contrasto fra la disposizione oggetto del ricorso e gli articoli 3 e 117, comma 2, lett. m), Cost.

Il collegio evidenzia come la disposizione in esame non avrebbe potuto consentire alle singole regioni di «individuare prestazioni o gruppi di prestazioni per i quali stabilire la preventiva autorizzazione, da parte dell'azienda sanitaria locale competente, alla fruizione presso le strutture o i professionisti accreditati», quando si tratti di prestazioni o gruppi di prestazioni afferenti i livelli essenziali di assistenza, stabiliti con d.p.c.m. 29 novembre 2001, all. 1 (che include le prestazioni da fornire ai «nefropatici cronici in trattamento dialitico», e ai «pazienti nella fase terminale»), contrastando pertanto con i richiamati parametri costituzionali, nella parte in cui non esclude i predetti livelli dal suo altrimenti indiscriminato ambito di operatività.

Il collegio ritiene che la previsione di un simile potere rende maggiormente difficoltoso, su base regionale, l'accesso ad una prestazione inclusa fra i livelli essenziali delle prestazioni sanitarie che invece non devono essere soggette ad una differenziazione territoriale.

Nel caso in cui le prestazioni da fornire ai nefropatici cronici in trattamento dialitico rientrassero fra i livelli essenziali di assistenza, la previsione del potere regionale violerebbe gli artt. 3 e 32 Cost., ponendo una limitazione ulteriore, differenziata territorialmente, all'esercizio di un diritto fondamentale.

Il collegio conclude ritenendo che la rilevanza della questione discende dal fatto che il vizio si sostanzia non sulla modalità con cui il potere è stato esercitato dal decreto impugnato, ma sulla norma attributiva del potere medesimo, dalla quale dovrebbero scrutinarsi le censure rivolte contro il medesimo decreto, dubitando della legittimità costituzionale della disposizione normativa che dovrebbe utilizzare come parametro di legittimità.

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

Ordinanza (atto di promovimento) n. 353 del 28 luglio 2010 - G.U. 47/2010

Materia: tutela della salute; livelli essenziali

Limiti violati: artt. 3, 24, 32, 97, 113 e 117, comma 2, lett. m), Cost.

Ricorrente/i: TAR Sicilia

Oggetto del ricorso: Decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, art. 8-quinquies, comma 2, lett. b), ultimo periodo, introdotto dall'art. 79, comma 1 quinquies, del d.l. 112/2008

Annotazioni:

Il Tar Sicilia ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso n. 1564/2009, promosso da diversi soggetti, avente ad oggetto il decreto dell'Assessorato regionale della Sanità n. 1676/2009, riguardante «interventi per la riorganizzazione, la riqualificazione e il riequilibrio economico dell'assistenza sanitaria ai pazienti con uremia terminale» e dei relativi allegati.

In particolare, il decreto 1676/2009 prevede che «l'ammissione alla fruizione del trattamento sostitutivo della funzione renale presso centri di dialisi privati accreditati deve essere preventivamente autorizzata dall'azienda sanitaria provinciale di appartenenza, sulla base di una certificazione rilasciata da un medico specialista nefrologo da essa dipendente o convenzionato, che attesti l'insufficienza renale cronica terminale e la necessità del trattamento sostitutivo».

Nel preambolo del decreto impugnato viene indicato, come attuazione dello stesso, l'art. 8 quinquies, comma 2, lett. b), ultimo periodo, del d.lgs. 502/1992, introdotto dall'art. 79, comma 1 quinquies, del d.l. 112/2008, ai sensi del quale «le regioni possono individuare prestazioni o gruppi di prestazioni per i quali stabilire la preventiva autorizzazione, da parte dell'azienda sanitaria locale competente, alla fruizione presso le strutture o i professionisti accreditati».

L'art. 8 quinquies, comma 2, del d.lgs. 502/1992 è stato inserito nel corpo di una disposizione che disciplina obiettivi e dati stabiliti con accordi e contratti fra le regioni e gli operatori pubblici e privati della sanità, e non con atti unilaterali.

In questo contesto, relativo alla disciplina di un'attività di definizione concordata dei predetti obiettivi, il comma 1 quinquies dell'art. 79, del d.l. 112/2008, ha introdotto la previsione di un potere autorizzatorio che le regioni possono prevedere in relazione ad alcune tipologie di prestazioni; potere che la Regione Sicilia ha esercitato con il decreto impugnato.

In primo luogo, il collegio non contesta la previsione dell'attribuzione alle regioni del potere di introdurre una procedura autorizzatoria nel contesto della disciplina dell'accesso alla fruizione di prestazioni sanitarie presso strutture

private accreditate (se non per il fatto che detta individuazione avvenga per atto unilaterale), ma sostiene non conforme al principio di legalità sostanziale la mancata previsione dei criteri, secondo i quali il potere dovrebbe essere disciplinato su base regionale, e conseguentemente esercitato dalle aziende sanitarie locali, trattandosi di un potere autorizzatorio il cui esercizio condiziona la fruizione di prestazioni salvavita.

Il collegio ritiene, pertanto, che nel caso in esame ricorre la «assoluta indeterminatezza» del potere demandato alla pubblica amministrazione «senza l'indicazione di alcun criterio da parte della legge» in violazione del principio di legalità sostanziale (sentenze n. 307/2003, 32/2009, 200/2009, della Corte cost.).

Inoltre, ritiene un profilo di illegittimità costituzionale derivante dall'interpretazione sistematica della disposizione, in quanto essa è stata calata *ex abrupto* nel contesto della disciplina della definizione concordata delle prestazioni fruibili presso strutture private.

L'inserimento della previsione di un potere autoritativo, non altrimenti disciplinato quanto ai presupposti e ai criteri del suo esercizio, nel contesto di una fattispecie consensuale, oltre a vanificare i risultati di quest'ultima, non consente di individuare al di fuori dell'enunciato normativo gli eventuali criteri implicitamente regolanti l'esercizio di detto potere, ma rappresenta altresì un elemento di irragionevolezza della disciplina introdotta, con conseguente violazione anche dell'art. 3, primo comma, Cost.

Il collegio evidenzia che a fronte dell'esistenza nel sistema di altri momenti di verifica, in chiave autorizzatoria, dell'accesso alla fruizione presso strutture private, funzionali alla tutela dei diversi interessi pubblici che legittimamente limitano il principio di parità fra pubblico e privato ed il principio di libera scelta del medico, l'inserimento di un ulteriore condizionamento autorizzatorio, la cui connotazione funzionale non è affatto chiara, privo di un'adeguata disciplina dei presupposti e dei criteri di esercizio, come tale irragionevolmente limitativo dei principi sopra richiamati, non pare conforme al parametro costituzionale della ragionevolezza.

Infine, il collegio deduce l'esistenza di un terzo profilo di contrasto fra la disposizione oggetto del ricorso e gli articoli 3 e 117, comma 2, lett. m), Cost.

Il collegio indica come la disposizione in esame non avrebbe potuto consentire alle singole regioni di «individuare prestazioni o gruppi di prestazioni per i quali stabilire la preventiva autorizzazione, da parte dell'azienda sanitaria locale competente, alla fruizione presso le strutture o i professionisti accreditati», quando si tratti di prestazioni o gruppi di prestazioni afferenti i livelli essenziali di assistenza, stabiliti con d.p.c.m. 29 novembre 2001, all. 1 (che include le prestazioni da fornire ai «nefropatici cronici in trattamento dialitico», e ai «pazienti nella fase terminale»), contrastando pertanto con i richiamati parametri costituzionali, nella parte in cui non esclude i predetti livelli dal suo altrimenti indiscriminato ambito di operatività.

Il collegio ritiene che la previsione di un simile potere renda maggiormente difficoltoso, su base regionale, l'accesso ad una prestazione inclusa fra i livelli essenziali delle prestazioni sanitarie che invece non devono essere soggette ad una differenziazione territoriale.

Nel caso in cui le prestazioni da fornire ai nefropatici cronici in trattamento dialitico rientrassero fra i livelli essenziali di assistenza, la previsione del potere regionale violerebbe gli artt. 3 e 32 Cost., ponendo una limitazione ulteriore, differenziata territorialmente, all'esercizio di un diritto fondamentale.

Il collegio conclude ritenendo che la rilevanza della questione discende dal fatto che il vizio si sostanzia non sulla modalità con cui il potere è stato esercitato dal decreto impugnato, ma sulla norma attributiva del potere medesimo, dalla quale dovrebbero scrutinarsi le censure rivolte contro il medesimo decreto, dubitando della legittimità costituzionale della disposizione normativa che dovrebbe utilizzare come parametro di legittimità.

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

Ordinanza (atto di promovimento) n. 356 del 6 luglio 2010 (GU 47/2010)

Materia: istruzione; pubblico impiego.

Limiti violati: artt. 3 e 97 Cost.

Ricorrente/i: Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento.

Oggetto del ricorso: art. 67, comma 8, legge della provincia autonoma di Trento 28 dicembre 2009, n. 19 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2010 e pluriennale 2010-2012 della Provincia autonoma di Trento (legge finanziaria provinciale 2010)).

Annotazioni: nell'ambito di un procedimento vertente tra degli insegnanti e l'Amministrazione provinciale in tema di formazione delle graduatorie provinciali per titoli del personale docente per il quadriennio 2009-2013, il giudice remittente sospetta dell'illegittimità della disposizione provinciale in epigrafe in quanto essa, nel modificare solo per l'anno 2010 le modalità di attribuzione del punteggio per la continuità didattica – vale a dire la continuità di servizio prestato nelle scuole della provincia – va ad alterare anche le graduatorie future, con ciò violando i parametri costituzionali evocati.

Premesso, in primo luogo, che il principio della continuità didattica non costituisce un vantaggio per i docenti ma una garanzia per il diritto degli alunni ad un percorso formativo organico e completo, il remittente accenna al quadro normativo statale e ricostruisce quello provinciale in tema di continuità didattica: tale principio è contenuto nelle norme di attuazione in materia di ordinamento scolastico, di cui al D.P.R. 405/1988, e trova espressione nell'attribuzione di un *bonus* aggiuntivo per valorizzare la continuità di servizio a compensazione, peraltro, dello svantaggio che gli insegnanti iscritti nelle graduatorie provinciali subiscono non potendosi iscrivere in altre graduatorie provinciali.

La l.p. 5/2006 sul "Sistema educativo di istruzione formazione del Trentino" ha così previsto la predisposizione delle graduatorie per titoli a carattere quadriennale, rivedibili biennialmente, valutando i titoli secondo proprie tabelle e facendo salvi, da un lato, sia i titoli che i requisiti d'accesso validi sul territorio nazionale, ma prevedendo anche, dall'altro lato, modalità di valorizzazione del fattore rappresentato dalla continuità didattica.

Lo specifico presupposto normativo su cui sono state formate le graduatorie per il quadriennio 2009/2013 è rappresentato dall'art. 92, c. 2, lett. e), l.p. 5/2006, che prevede l'attribuzione di uno specifico punteggio per la prestazione del servizio non inferiore a tre anni; conseguentemente il relativo d.P.P. ha stabilito l'attribuzione di quindici punti, per un massimo di due volte, per il servizio effettivamente prestato per cinque anni scolastici continuativi – e almeno sei mesi per anno – nelle scuole provinciali a carattere statale,

paritarie, legalmente riconosciute, pareggiate o parificate del territorio provinciale.

Con l'art. 66, l.p. 2/2009 è stato previsto, invece, un aggiornamento straordinario delle graduatorie, dopo il primo anno di validità, quale provvedimento anticongiunturale volto a permettere di cominciare a insegnare a coloro che avrebbero acquisito il titolo abilitativo entro l'anno.

A tale fine la disposizione impugnata, derogando a quanto disposto dall'art. 92, c. 2, lett. e), l.p. 5/2006, ha previsto l'attribuzione di quaranta punti, per un massimo di quattro volte, per il servizio effettivamente prestato per tre anni, attribuzione che vale per tutte le classi d'insegnamento in cui il docente è abilitato e non soltanto per la classe nella quale il servizio stesso viene prestato.

Alla luce, dunque, di come è stato codificato il principio della continuità didattica dalle norme di attuazione dello statuto, alle quali la l.p. 5/2006 ha dato corso, l'incisiva deroga su esposta appare al remittente sospettabile di violazione dell'art. 3 Cost. sotto il profilo dell'efficacia retroattiva delle leggi in rapporto al limite rappresentato dal rispetto del principio generale di ragionevolezza e di eguaglianza nonché del legittimo affidamento nella sicurezza giuridica, che costituisce l'elemento caratterizzante lo Stato di diritto.

Nel caso specifico il consistente mutamento del punteggio attribuito per la continuità didattica, avendone elevato l'ammontare e ridotto il periodo utile di maturazione, è divenuto parametro dominante ed oggettivamente decisivo che incide profondamente sulle graduatorie *pro futuro*, violando, dunque, l'affidamento degli iscritti nella graduatoria sulla base dei criteri vigenti in precedenza: per cui la questione appare rilevante, stante l'incidenza della norma impugnata sulla posizione in graduatoria dei ricorrenti i quali si sono visti superare da molti docenti con minori titoli professionali.

Il remittente ravvisa, ancora, un eccesso di potere legislativo in quanto, nel quadro dell'attribuzione del punteggio dei titoli, l'assegnazione *una tantum* di quaranta punti per un solo triennio esprime un irrazionale apprezzamento, a detrimento dei titoli conseguiti dagli altri docenti, giustificato solo parzialmente dalla volontà di premiare la continuità della docenza: ciò secondo una logica estranea a quella che in passato il legislatore provinciale ha seguito nel prefissare il valore dei titoli, fra cui quello stesso della continuità di servizio.

Infine, il remittente ritiene la disposizione impugnata in contrasto con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione poiché il *bonus* attribuito determina una considerevole ascesa nella posizione in graduatoria di certi docenti, in virtù di un servizio prestato anche in istituti in cui l'assunzione non è soggetta ai principi dell'evidenza pubblica; sebbene, infatti, il principio del pubblico concorso ammetta delle deroghe – numericamente contenute e delimitate a straordinarie esigenze di interesse pubblico – in Trentino l'area derogatoria risulta essere già notevolmente marcata in quanto il contratto a tempo indeterminato si consegue da tempo tramite le

graduatorie, nonostante la l.p. 5/2006 contempli anche il concorso pubblico per titoli ed esami ed il corso-concorso.

Ad avviso del mittente, dunque, il *bonus* eleva la posizione in graduatoria di docenti che possono essere stati assunti non ricorrendo al parametro meritocratico e che, ai fini della potenziale immissione in ruolo, non vantano altro titolo che quello derivante dalla continuità didattica.

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

Ordinanza (atto di promovimento) n. 390 del 16 luglio 2010 (G.U. 52/2010)

Materia: elezioni

Limiti violati: artt. 3, 51 e 97 Cost., art. 9 Statuto della Regione Siciliana

Ricorrente/i: Tribunale di Palermo

Oggetto del ricorso: artt. 8 e 10-sexies legge regionale 20 marzo 1951, n. 29 (Elezione dei deputati all'Assemblea Regionale Siciliana)

Annotazioni: nel corso di un procedimento civile originato da un ricorso volto all'accertamento della sopravvenuta incompatibilità della carica di Presidente della Provincia con quella di deputato regionale, il tribunale di Palermo sospetta l'illegittimità costituzionale delle disposizioni in epigrafe relative, rispettivamente, alle ipotesi di incompatibilità delle cariche elettive e alla decorrenza dei termini per l'esercizio dell'opzione della carica scelta.

Nel giudizio principale, infatti, la ricorrente ha dedotto la suddetta incompatibilità dalla l.r. 29/1951 (come modificata dalla l.r. 22/2007), a seguito della sentenza della Corte costituzionale 143/2010. La l.r. 22/2007 aveva modificato, in primo luogo, le cause di ineleggibilità previste all'art. 8 per cui sono ineleggibili a deputato regionale: «a) i presidenti e gli assessori delle province regionali; b) i sindaci e gli assessori dei comuni, compresi nel territorio della regione, con popolazione superiore a 20 mila abitanti, secondo i dati ufficiali dell'ultimo censimento generale della popolazione»; in secondo luogo, aveva introdotto un capo III concernente specificamente la disciplina delle incompatibilità, facendo venir meno il precedente parallelismo tra ipotesi di ineleggibilità e di incompatibilità, avendo abrogato l'art. 62.

La Corte costituzionale con la sentenza 143/2010 ha dichiarato, quindi, l'illegittimità costituzionale della legge regionale 29/1951 (come modificata dalla legge regionale 22/2007) nella parte in cui non prevede l'incompatibilità tra l'ufficio di deputato regionale e la sopravvenuta carica di sindaco o assessore di un comune compreso nel territorio della regione, con popolazione superiore a ventimila abitanti.

Il tribunale solleva, pertanto, la questione di legittimità costituzionale della legge regionale 29/1951, alla luce della citata sentenza 143/2010, nella parte in cui non prevede l'incompatibilità tra l'ufficio di deputato regionale e la sopravvenuta carica di Presidente o assessore della provincia regionale, non potendo dare una lettura costituzionalmente orientata della norma – come prospettato dalla ricorrente – stante il divieto di interpretare in modo estensivo le cause di ineleggibilità e di incompatibilità. Tale questione è ritenuta rilevante ai fini del giudizio in quanto l'eventuale accoglimento della censura determinerebbe una diversa valutazione del ricorso.

Il tribunale ritiene che la questione di legittimità costituzionale della predetta legge non sia manifestamente infondata in relazione agli artt. 3, 51, 97 Cost. e all'art. 9 dello statuto della Regione Siciliana. A seguito della sentenza della Corte 143/2010 il Tribunale ravvisa una violazione dell'art. 3 Cost. in quanto a fronte di cause di ineleggibilità che presentano la medesima *ratio*, mentre l'ineleggibilità sopravvenuta alla carica di Sindaco (o di Assessore di comuni) sostanzia un'ipotesi di incompatibilità, ciò non sussiste nell'ipotesi di sopravvenuta elezione a Presidente della provincia. La questione è ritenuta, poi, non manifestamente infondata alla luce dei medesimi rilievi che hanno portato alla dichiarazione di incostituzionalità della normativa siciliana relativamente alle cariche di sindaco e assessori dei predetti comuni.

La stessa sentenza ha ribadito che la Regione Siciliana non può incontrare nell'esercizio della potestà legislativa primaria limiti uguali a quelli che, ai sensi dell'art. 122 Cost., si impongono alle regioni a statuto ordinario (ribadito anche dall'art. 10 della legge cost. 3/2001) ma, allo stesso tempo, non può sottrarsi (a meno che non ricorrano «condizioni peculiari/locali»), all'applicazione dei principi enunciati dalla l. 165/2004 che siano espressivi dell'esigenza indefettibile di uniformità imposta dagli artt. 3 e 51 Cost.

Tra tali principi assume rilievo, secondo la Corte, il vincolo di configurare a certe condizioni le ineleggibilità sopravvenute come cause di incompatibilità. Gli artt. 2, c. 1, lett. c) e 3, c. 1, lett. a) della l. 165/2004 prevedono, infatti, un parallelismo tra le cause di incompatibilità e le cause di ineleggibilità sopravvenute, con riguardo all'esigenza di preservare la libertà nell'esercizio della carica di consigliere o comunque di preservare i principi espressi dall'art. 97 Cost., con riguardo all'operato della PA: si tratta di dedurre, anche dalla ripetizione nella l. 165/2004 del principio secondo cui il consigliere regionale non può assumere durante il proprio mandato alcuni uffici che gli avrebbero precluso l'eleggibilità, l'esistenza di una situazione contrastante con gli artt. 3 e 51 Cost.

Pertanto, sempre secondo la Corte, la Regione Siciliana è tenuta a prevedere come causa di incompatibilità la sopravvenienza di una ipotesi già costituente ragione di ineleggibilità.

Il cumulo tra l'ufficio regionale e quello di Presidente o assessore provinciale è inoltre contrario all'art. 97 Cost.: sussiste un divieto di cumulo di cariche ove ciò si ripercuota negativamente sull'efficienza e imparzialità delle funzioni.

Il Tribunale giudica non manifestamente infondata anche la questione di legittimità costituzionale posta da parte della ricorrente relativamente all'art. 10-sexies, c. 1 della l.r. 29/1951 in relazione agli artt. 3, 51, 97 Cost. e all'art. 9 dello statuto della Regione Siciliana, nella parte in cui la disposizione, relativamente alla sede giudiziale, prevede un termine di dieci giorni decorrente dal passaggio in giudicato della sentenza che accerta l'incompatibilità per esercitare il diritto di opzione. Anche questa questione è rilevante ai fini di giudizio, attenendo all'individuazione del termine entro cui esercitare l'opzione nel caso di sopravvenuta incompatibilità.

Il Tribunale ripete che nella sent. 143/2010 la Corte ha ribadito la specialità della Regione siciliana rispetto alle Regioni a statuto ordinario (anche in relazione all'art. 10 della legge costituzionale 3/2001), ma la stessa non può sottrarsi, se non laddove ricorrano «condizioni peculiari locali», all'applicazione dei principi enunciati dalla legge 165/2004 che siano espressivi dell'esigenza indefettibile di uniformità imposta dagli artt. 3 e 51 Cost.

L'art. 3, comma 1, lett. g) della legge 165/2004 prevede la fissazione di un termine non superiore a trenta giorni dall'accertamento della causa di incompatibilità, entro il quale, a pena di decadenza dalla carica, deve essere esercitata l'opzione o deve cessare la causa che determina l'incompatibilità.

Il principio della fissazione del termine non superiore a trenta giorni, individuato dalla legge 165/2004, andrebbe rispettato anche dalla Regione Siciliana in quanto la previsione del termine per l'esercizio del diritto di opzione decorrente dal passaggio in giudicato della sentenza che ha accertato l'incompatibilità, di cui all'art. 10 sexies impugnato, può sostanziare un termine irragionevolmente lungo, stante i necessari tempi per il passaggio in giudicato dell'accertamento, potendo tale accertamento durare quanto il mandato.

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

Ordinanza (atto di promovimento) n. 396 del 28 luglio 2010 (G.U. 1/2011)

Materia: tutela della salute- livelli essenziali

Limiti violati: artt. 3, 24, 32, 97, 113 e 117, comma 2, lett. m) della Costituzione

Ricorrente/i: TAR Sicilia

Oggetto del ricorso: Decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, art. 8-quinquies, comma 2, lett. b), ultimo periodo.

Annotazioni:

Il Tar Sicilia ha pronunciato la presente ordinanza sui ricorsi n. 1592/2009 relativo al decreto dell'Assessorato regionale della Sanità del 20 agosto 2009, n. 1676 riguardante «interventi per la riorganizzazione, la riqualificazione e il riequilibrio economico dell'assistenza sanitaria ai pazienti con uremia terminale» e n. 474/2010 relativo al decreto dell'Assessorato regionale della Sanità del 29 gennaio 2010 avente ad oggetto «Modifica del decreto 29 agosto 2009, concernente interventi per la riorganizzazione, la riqualificazione ed il riequilibrio economico dell'assistenza sanitaria ai pazienti con uremia terminale», in seguito riuniti.

In particolare, il Decreto dell'Assessorato regionale della Sanità 1676/2009 prevede che «L'ammissione alla fruizione del trattamento sostitutivo della funzione renale presso centri di dialisi privati accreditati deve essere preventivamente autorizzata dall'azienda sanitaria provinciale di appartenenza, sulla base di una certificazione rilasciata da un medico specialista nefrologo da essa dipendente o convenzionato, che attesti l'insufficienza renale cronica terminale e la necessità del trattamento sostitutivo».

Nel preambolo del Decreto impugnato viene indicato, come attuazione dello stesso, l'art. 8 quinquies, comma 2, lett. b), ultimo periodo, del d.lgs. 502/1992, introdotto dall'art. 79, comma 1 quinquies, del d.l. 112/2008, ai sensi del quale «le regioni possono individuare prestazioni o gruppi di prestazioni per i quali stabilire la preventiva autorizzazione, da parte dell'azienda sanitaria locale competente, alla fruizione presso le strutture o i professionisti accreditati».

L'art. 8 quinquies, comma 2, del d.lgs. 502/1992 è stato inserito nel corpo di una disposizione che disciplina obiettivi e dati stabiliti con accordi e contratti fra le regioni e gli operatori pubblici e privati della sanità, e non con atti unilaterali.

In questo contesto, relativo alla disciplina di un'attività di definizione concordata dei predetti obiettivi, il comma 1 quinquies dell'art. 79, del d.l.

112/2008, ha introdotto la previsione di un potere autorizzatorio che le regioni possono prevedere in relazione ad alcune tipologie di prestazioni; potere che la Regione Sicilia ha esercitato con il decreto impugnato.

In primo luogo, il collegio non contesta la previsione dell'attribuzione alle regioni del potere di introdurre una procedura autorizzatoria nel contesto della disciplina dell'accesso alla fruizione di prestazioni sanitarie presso strutture private accreditate (se non per il fatto che detta individuazione avvenga per atto unilaterale): mentre sostiene non conforme al principio di legalità sostanziale la mancata previsione dei criteri, secondo i quali il potere dovrebbe essere disciplinato su base regionale, e conseguentemente esercitato dalle aziende sanitarie locali, trattandosi di un potere autorizzatorio il cui esercizio condiziona la fruizione di prestazioni salvavita.

Il collegio ritiene, pertanto, che nel caso in esame ricorre la «assoluta indeterminatezza» del potere demandato alla pubblica amministrazione «senza l'indicazione di alcun criterio da parte della legge» in violazione del principio di legalità sostanziale (sentenze n. 307/2003, 32/2009, 200/2009, della Corte cost.).

Inoltre, ritiene, un profilo di illegittimità costituzionale derivante dall'interpretazione sistematica della disposizione, in quanto essa è stata calata ex abrupto nel contesto della disciplina della definizione concordata delle prestazioni fruibili presso strutture private.

L'inserimento della previsione di un potere autoritativo, non altrimenti disciplinato quanto ai presupposti e ai criteri del suo esercizio, nel contesto di una fattispecie consensuale, oltre a vanificare i risultati di quest'ultima, non consente di individuare al di fuori dell'enunciato normativo gli eventuali criteri implicitamente regolanti l'esercizio di detto potere, ma rappresenta altresì un elemento di irragionevolezza della disciplina introdotta, con conseguente violazione anche dell'art. 3, primo comma, della Cost.

Il collegio evidenzia che a fronte dell'esistenza nel sistema di altri momenti di verifica, in chiave autorizzatoria, dell'accesso alla fruizione presso strutture private, funzionali alla tutela dei diversi interessi pubblici che legittimamente limitano il principio di parità fra pubblico e privato ed il principio di libera scelta del medico, l'inserimento di un ulteriore condizionamento autorizzatorio, la cui connotazione funzionale non è affatto chiara, privo di un'adeguata disciplina dei presupposti e dei criteri di esercizio, come tale irragionevolmente limitativo dei principi sopra richiamati, non pare conforme al parametro costituzionale della ragionevolezza.

Infine, il collegio deduce l'esistenza di un terzo profilo di contrasto fra la disposizione oggetto del ricorso e gli articoli 3 e 117, comma 2, lett. m) della Costituzione.

Il collegio indica come la disposizione in esame non avrebbe potuto consentire alle singole regioni di «individuare prestazioni o gruppi di prestazioni per i quali stabilire la preventiva autorizzazione, da parte dell'azienda sanitaria locale competente, alla fruizione presso le strutture o i professionisti

accreditati», quando si tratti di prestazioni o gruppi di prestazioni afferenti i livelli essenziali di assistenza, stabiliti con d.p.c.m. 29 novembre 2001, all. 1 (che include le prestazioni da fornire ai «nefropatici cronici in trattamento dialitico», e ai «pazienti nella fase terminale»), contrastando pertanto con i richiamati parametri costituzionali, nella parte in cui non esclude i predetti livelli dal suo altrimenti indiscriminato ambito di operatività.

Il collegio ritiene che la previsione di un simile potere rende maggiormente difficoltoso, su base regionale, l'accesso ad una prestazione inclusa fra i livelli essenziali delle prestazioni sanitarie che invece non devono essere soggette ad una differenziazione territoriale.

Nel caso in cui le prestazioni da fornire ai nefropatici cronici in trattamento dialitico rientrassero fra i livelli essenziali di assistenza, la previsione del potere regionale violerebbe gli artt. 3 e 32 della Costituzione, ponendo una limitazione ulteriore, differenziata territorialmente, all'esercizio di un diritto fondamentale.

Il collegio conclude ritenendo che la rilevanza della questione discende dal fatto che il vizio si sostanzia non sulla modalità con cui il potere è stato esercitato dal Decreto impugnato, ma sulla norma attributiva del potere medesimo, dalla quale dovrebbero scrutinarsi le censure rivolte contro il medesimo Decreto, dubitando della legittimità costituzionale della disposizione normativa che dovrebbe utilizzare come parametro di legittimità.