

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 8-9 febbraio 2012 Regione Friuli Venezia Giulia R. Bascelli, A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini, Ricorsi alla Corte Costituzionale periodo dicembre 2011 – gennaio 2012
---	---	--

**RICORSI ALLA CORTE COSTITUZIONALE  
RELATIVI ALLE REGIONI A STATUTO SPECIALE E ALLE PROVINCE  
AUTONOME**

periodo dicembre 2011 – gennaio 2012

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 8-9 febbraio 2012 Regione Friuli Venezia Giulia R. Bascelli, A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini, Ricorsi alla Corte Costituzionale periodo dicembre 2011 – gennaio 2012
---	---	--

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

**periodo dicembre 2011 – gennaio 2012**

N.	Tipo di giudizio	Ricorrente	Controparte	Materia	Motivi	GU
123	Legittimità costituzionale	Stato	Sardegna	Pubblico impiego; ordinamento civile; previdenza sociale; coordinamento della finanza pubblica	Violazione artt. 3, 51, 81 quarto comma, 97, 117, secondo comma, lett. l) e o), terzo comma, Cost.; artt. 3, 4 e 5 dello Statuto della Regione Sardegna, decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 3 agosto 2009, n. 102, art. 17, commi 10, 11, 12 e 13.	50/11
128	Legittimità costituzionale	Stato	Friuli Venezia Giulia	Impresa e imprenditore; tutela della concorrenza; impiego pubblico; demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni	Violazione artt. 3, 9, 117, commi primo e secondo, Cost.; dl 78/2010.	51/11
135	Legittimità costituzionale	Valle d'Aosta	Stato	Finanza regionale; imposte e tasse	Violazione artt. 2, comma 1, lett. a), 15, 16, 25, 48-bis, e 50, comma quinto, dello Statuto valdostano (l. cost. 4/1948); relative norme di attuazione in materia di rapporti finanziari con lo Stato e di ordinamento finanziario della Regione (in partic. art. 8 legge 690/1981); art. 117, comma terzo, Cost.; principio di leale collaborazione.	52/11
139	Legittimità costituzionale	Friuli Venezia Giulia	Stato	Finanza regionale; imposte e tasse	Violazione artt. 116 e 119 Cost.; artt. 48, 49, 63 e 65 Statuto speciale; art. 4, comma 1, decreto del Presidente della Repubblica n. 114/1965 e art. 6,	53/11

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 8-9 febbraio 2012 Regione Friuli Venezia Giulia R. Bascelli, A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini, Ricorsi alla Corte Costituzionale periodo dicembre 2011 – gennaio 2012
---	---	--

N.	Tipo di giudizio	Ricorrente	Controparte	Materia	Motivi	GU
					comma 2, d.lgs. n. 8/1997; principio di leale collaborazione.	
140	Legittimità costituzionale	Regione siciliana	Stato	Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni	Violazione artt. 36 e 37 Statuto della Regione siciliana; art. 2 DPR 1074/1965.	53/11
142	Legittimità costituzionale	Provincia autonoma di Trento	Stato	Finanza regionale; imposte e tasse	Violazione artt. 8, n. 1, 47 e 48 dello Statuto speciale della regione TAA; Titolo VI, in particolare artt. 75 e 79; artt. 103, 104 e 107 del medesimo Statuto; relative norme di attuazione, tra le quali il d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266 (art. 2), il d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268 (artt. 9, 10 e 10-bis), ed il d.P.R. 15 luglio 1988, n. 305; art. 117, commi 3 e 6, e art. 119 Cost. e art. 10, legge cost. n. 3/2001; principi di leale collaborazione e ragionevolezza.	53/11
143	Legittimità costituzionale	Regione Trentino-Alto Adige / Autonome region Trentino-Südtirol.	Stato	Finanza regionale; imposte e tasse	Violazione artt. 4, n. 1, 25, 36 e 48 dello Statuto speciale della regione TAA; Titolo VI dello St., in particolare artt. 69 e 79; artt. 103, 104 e 107 del medesimo St.; relative norme di attuazione, tra le quali il d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266 (art. 2), il d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268 (artt. 9, 10 e 10-bis), ed il d.P.R. 15 luglio 1988, n. 305; art. 117, comma 6, e art. 119 Cost. e art. 10, legge cost. n. 3/2001; principi di leale collaborazione e ragionevolezza.	54/11
148	Legittimità costituzionale	Regione Trentino-Alto Adige / Autonome	Stato	Bilancio; coordinamento della finanza pubblica; responsabilità politica.	Violazione artt. 4, n. 1) e n. 3); 16; 54 dello Statuto speciale per il TAA (DPR 670/1972); Titolo VI dello Statuto speciale, (in particolare gli artt. 79, 80, 81); artt. 103, 104 e 107, dello Statuto speciale; d.lgs.	2/12



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Firenze, 8-9 febbraio 2012  
Regione Friuli Venezia Giulia  
R. Bascelli, A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini,  
Ricorsi alla Corte Costituzionale periodo dicembre 2011 – gennaio 2012

N.	Tipo di giudizio	Ricorrente	Controparte	Materia	Motivi	GU
		region Trentino- Südtirol.			266/1992, in particolare artt. 2 e 4; d.lgs. 268/1992, in particolare artt. 16, 17 e 18; DPR 305/1988; DPR 526/1987), in particolare art. 8; artt. 76, 100, 117 e 126 Cost.; principio di leale collaborazione.	
150	Legittimità costituzionale	Provincia autonoma di Trento	Stato	Federalismo fiscale, bilancio e contabilità pubblica, finanza regionale	Violazione artt. 24,76, 100, 103, 117 e 126 Cost.; artt. 8, n. 1); 9, n. 10); 16; 47; 49 bis; 54, 79, 80, 81, 103, 104 e 107, dello Statuto speciale; artt 2 e 4 del 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); artt. 16, 17 e 18 del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268; d.p.r. 15 luglio 1988, n. 305; art. 8 del d.p.r. 19 novembre 1987, n. 526; principi di ragionevolezza e di leale collaborazione.	3/12
152	Legittimità costituzionale	Provincia autonoma di Bolzano	Stato	Finanza regionale	Violazione artt. 75, 79, 103, 104 e 107 Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268, artt. 9, 10 e 10-bis; artt. 24, 25, 47, 48, 79, 103, 104 e 107 , Statuto; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266; d.P.R. 15 luglio 1988, n. 305.	3/12
157	Legittimità costituzionale	Regione Valle d'Aosta	Stato	Ordinamento contabile; enti locali	Violazione artt. 2, comma 1, lett. a) e b), 3, comma 1, lett. f) e l), 4, 12, 15, comma 2, 48, 48-bis e 50 dello Statuto speciale della Regione Valle d'Aosta, e relative norme di attuazione (in particolare legge n.	4/12

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 8-9 febbraio 2012 Regione Friuli Venezia Giulia R. Bascelli, A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini, Ricorsi alla Corte Costituzionale periodo dicembre 2011 – gennaio 2012
---	---	--

N.	Tipo di giudizio	Ricorrente	Controparte	Materia	Motivi	GU
					90/1981); combinato disposto articoli 117, commi 3 e 4, 118, 119 Cost. e 10, l. cost. n. 3/2001; principio costituzionale di leale collaborazione, di cui agli artt. 5 e 120 Cost.	
160	Legittimità costituzionale	Sardegna	Stato	Finanza regionale; liberalizzazioni; enti locali; servizi pubblici locali; istruzione.	Violazione artt. 1, 3, 4, 5, 7, 8, 15, 16 dello Statuto speciale della Sardegna (l. cost. 3/1948); artt. 3, 5, 116, 117 e 119 Cost. e art. 10, legge cost. n. 3/2001; principi di leale collaborazione e ragionevolezza.	4/12
161	Legittimità costituzionale	Provincia Autonoma di Bolzano	Stato	Federalismo fiscale; finanza regionale.	Violazione artt. 76, 100 e 126 Cost.; artt. 4, n. 3, 8, n. 1, 9 n. 10, 16, 47 e 49-bis, 54, del Titolo VI, ed in particolare degli artt. 79, 80 e 81, artt. 103, 104, 107, d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Statuto Speciale Regione Trentino-Alto Adige); artt. 2, 4, 17 e 18, d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266; d.P.R. 15 luglio 1988, n. 305; art. 8, d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526; principi di ragionevolezza e di leale collaborazione.	5/12
162	Legittimità costituzionale	Regione siciliana	Stato	Federalismo fiscale, bilancio e contabilità pubblica, finanza regionale	Violazione art. 76 e 119 Cost.; art. 10 della legge costituzionale 3/2001; artt. 8, 9, 10 e 43 dello Statuto.	5/12
164	Legittimità costituzionale	Commissario dello Stato per la Regione siciliana	Regione siciliana	Agricoltura, pubblico impiego	Violazione artt. 3, 51, 81, comma quarto, 97, 117, commi primo e secondo, lettere e), l), s), 120, comma primo, Cost., art. 14 Statuto della regione siciliana, art. 185, comma 1, lettera f), decreto legislativo 152/2006, come sostituito dall'art. 13, comma 1, del decreto legislativo 205/2010, art. 3 legge 30/1991.	5/12

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Firenze, 8-9 febbraio 2012          Regione Friuli Venezia Giulia          R. Bascelli, A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini,          Ricorsi alla Corte Costituzionale periodo dicembre 2011 – gennaio 2012</p>
---	--	---

N.	Tipo di giudizio	Ricorrente	Controparte	Materia	Motivi	GU
253	Atto di promovimento per questione di legittimità costituzionalità	TAR Friuli Venezia Giulia	Friuli Venezia Giulia	Commercio	Violazione artt. 2, 3, 41 e 117, commi primo e secondo, lett. e), Cost.; Trattato CE, art. 28; d.lgs. 114/1998	51/11
279	Atto di promovimento per questione di legittimità costituzionalità	TAR Sardegna	Sardegna	Ambiente	Violazione art. 97 Cost.	2/12
283	Atto di promovimento per questione di legittimità costituzionalità	Tribunale di Trento	Stato	Pubblico impiego	Violazione artt. 11 e 117, primo comma Cost., in relazione alla direttiva 1999/70/CE del Consiglio del 28 giugno 1999 relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato	4/12
284	Atto di promovimento per questione di legittimità costituzionalità	Tribunale di Trento	Stato	Pubblico impiego	Violazione artt. 11 e 117, primo comma Cost., in relazione alla direttiva 1999/70/CE del Consiglio del 28 giugno 1999 relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato	4/12

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 8-9 febbraio 2012 Regione Friuli Venezia Giulia R. Bascelli, A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini, Ricorsi alla Corte Costituzionale periodo dicembre 2011 – gennaio 2012
---	---	--

## CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

**RICORSO PER LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE n. 123** dell'11-20 ottobre 2011 (G.U. n. 50/2011)

**Materia:** pubblico impiego; ordinamento civile; previdenza sociale; coordinamento della finanza pubblica

**Limiti violati:** artt. 3, 51, 81 quarto comma, 97, 117, secondo comma, lett. l) e o), terzo comma, Cost.; artt. 3, 4 e 5 dello Statuto della Regione Sardegna, decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 3 agosto 2009, n. 102, art. 17, commi 10, 11, 12 e 13

**Ricorrente/i:** Presidente del Consiglio dei Ministri

**Oggetto del ricorso:** art. 4, commi 5, 10 e 11, art. 5 commi 1 e 5, art. 6 commi 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 8, art. 8, art. 9 commi 3 e 6, art. 10 della legge della Regione Sardegna del 4 agosto 2011 n. 16 (Norme in materia di organizzazione e personale)

### **Annotazioni:**

Il Presidente del Consiglio dei Ministri ha impugnato varie disposizioni della legge regionale della Sardegna 16/2011 in materia di personale, asserendo la violazione degli artt. 3, 4, 5 dello Statuto speciale per la Sardegna che regolano gli ambiti della potestà legislativa della Regione, da esercitarsi in armonia con la Costituzione e, salvi i limiti delle competenze elencate negli artt. 3 e 4, in via di integrazione e attuazioni di norme statali. Ad avviso del ricorrente, la disciplina dettata con le disposizioni impugnite non appare tuttavia rispettosa dell'elencazione tassativa delle predette norme statutarie, in ragione delle materie coinvolte. Le singole disposizioni risulterebbero inoltre autonomamente viziate per contrasto con molteplici parametri costituzionali.

In particolare, l'art. 4 comma 5 violerebbe gli articoli 3, 81 comma 4 e 97 Cost prevedendo una possibilità per l'amministrazione regionale, gli enti e le agenzie regionali, di attribuire incarichi dirigenziali a dipendenti della categoria D che siano in possesso dei requisiti per l'accesso alla relativa qualifica e introducendo pertanto un sistema (seppure temporaneo) di copertura delle posizioni dirigenziali indipendentemente dallo svolgimento di un concorso pubblico e in deroga ai principi generali in tema di accesso alle qualifiche e selezione del personale e di svolgimento del rapporto con conseguente pregiudizio delle finalità costituzionalmente tutelate di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento la pubblica amministrazione (Cost. artt. 3 e 97). Inoltre, manca l'indicazione in essa dei mezzi di copertura finanziaria. Pertanto, trattandosi di disposizione comportante l'introduzione di maggiori spese, correlate all'instaurazione di nuovi rapporti di lavoro tra le amministrazioni e i soggetti chiamati a svolgere funzioni dirigenziali, si configura l'aperta violazione dell'obbligo di indicazione la copertura finanziaria, imposto dall'art. 81 comma 4 Cost.

L'art. 4 comma 10 violerebbe l'art. 117, comma 3 Cost. Ai sensi dell'art. 9, comma 28 del decreto-legge 78/2010, a decorrere dall'anno 2011 le amministrazioni pubbliche possono

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 8-9 febbraio 2012 Regione Friuli Venezia Giulia R. Bascelli, A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini, Ricorsi alla Corte Costituzionale periodo dicembre 2011 – gennaio 2012
---	---	--

avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni o con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50% della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009. In contrasto con tale delimitazione quantitativa, che costituisce principio di coordinamento della finanza pubblica, la disposizione censurata prevede una forma di assunzione a tempo determinato nell'organico dei consorzi di bonifica, assoggettata all'unica condizione che il personale in questione abbia prestato attività lavorativa, con contratti a tempo determinato, per le opere trasferite all'ENAS per almeno centottanta giornate lavorative in tre anni senza il richiamo al predetto limite.

Quanto all'art. 4 comma 11, si tratterebbe di disposizione che, disponendo la proroga fino al 31 dicembre 2011 della proroga di un progetto comportante il reclutamento di personale archivistico qualificato, implica all'evidenza l'introduzione di maggiori spese per le quali, tuttavia, manca l'indicazione della necessaria copertura finanziaria prescritta dall'articolo 81 comma 4 Cost.

L'art. 5 comma 1 violerebbe l'articolo 117, comma 3 Cost. in quanto la previsione dell'incremento della dotazione organica del corpo forestale di vigilanza ambientale non essendo accompagnata da alcuna riduzione di spesa in altri settori risulta in contrasto con il principio di coordinamento della finanza pubblica dettato dall'art. 1, comma 557 della legge 296/2006. Il comma 5 del medesimo art. 5 violerebbe poi degli articoli 3 e 97 della Costituzione, in quanto creerebbe una speciale ipotesi di inquadramento, riservato alla qualifica dirigenziale, per il personale del corpo forestale che svolga funzioni dirigenziali. La modalità di reclutamento, in quanto disciplinata come deroga al principio dell'accesso ai pubblici impieghi mediante selezione concorsuale, non può che apparire in contrasto con i canoni costituzionali di parità di trattamento, buon andamento ed imparzialità della pubblica amministrazione fissati dagli articoli 3 e 97.

Vengono impugnati anche i commi 1, 2, 3, 4, 5 e 6 dell'art. 6 per violazione degli articoli 3, 51 e 97 della Costituzione. Si tratta ancora, infatti, di disposizioni volte a regolare una forma riservata di reclutamento del personale i cui destinatari sono in questo caso soggetti che hanno già prestato attività a tempo determinato presso l'amministrazione regionale. La Corte si è più volte pronunciata per l'illegittimità di siffatte disposizioni derogatorie rispetto ai principi generali in materia, fra tutte il ricorrente cita le sentenze 205/2006 e 235/2010.

L'articolo 6 comma 8, oltre a violare gli articoli 51 e 97 Cost., sarebbe altresì in contrasto con la delimitazione quantitativa di assunzioni a tempo determinato per le pubbliche amministrazioni stabilita dall'art. 9, comma 28 del decreto-legge 78/2010 finalizzato al contenimento della spesa pubblica, e che si porrebbe come principio di coordinamento della finanza pubblica. Per tale ragione il ricorrente ravvisa un contrasto con il vincolo posto dal terzo comma dell'articolo 117 Cost.

Anche l'art. 8 violerebbe l'art 117, terzo comma Cost, in quanto la disposizione nel prevedere il riconoscimento di un'indennità aggiuntiva in favore del personale regionale degli enti regionali cui sia conferito l'incarico di coordinatore violerebbe i principi in tema di contenimento della spesa per il personale pubblico posti dall'articolo 9, comma 1 del decreto-legge 78/2010 e di conseguenza l'art. 117, terzo comma Cost. Inoltre, il ricorrente riscontra il contrasto con il principio, regolato nel Titolo III del decreto legislativo 165/2001, per cui ogni regolamentazione del trattamento economico nel pubblico impiego e' rimessa in forma esclusiva alla contrattazione collettiva. Infine, si concretizza

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 8-9 febbraio 2012 Regione Friuli Venezia Giulia R. Bascelli, A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini, Ricorsi alla Corte Costituzionale periodo dicembre 2011 – gennaio 2012
---	---	--

un intervento della Regione in materia di ordinamento civile, riservata allo Stato dall'art. 117, secondo comma lett. l) Cost. Verrebbero poi in rilievo, quali ulteriori parametri di legittimità della norma, gli artt. 3 e 97 Cost. stante l'irragionevole e immotivata attribuzione a parte del personale di un trattamento economico migliorativo.

L'art. 9, commi 3 e 6 viene censurato per violazione dell'art. 117, secondo comma lett. o) e terzo comma Cost., in quanto riconosce al personale che richieda l'esonero dal servizio un incentivo economico che si prevede essere cumulabile con altri redditi da lavoro, così violando i vincoli posti alla legislazione regionale dal dettato costituzionale. In particolare, con riferimento alla violazione del terzo comma, dell'art. 117, la norma regionale contrasta con la disciplina nazionale di principio contenuta nell'art. 72 del decreto-legge 112/2008, convertito con modificazioni nella legge 133/2008 (norme sul collocamento a riposo del personale pubblico).

Viene infine impugnato anche l'art. 10 in quanto ritenuto lesivo degli artt 3, 97 e 117, secondo comma lett. l) e terzo comma Cost., contravvenendo a quanto disposto dal legislatore statale con l'art. 17 del decreto-legge 78/2009 che ammette la possibilità di espletamento dei concorsi pubblici con parziale riserva dei posti secondo criteri che tengano conto dell'esperienza professionale acquisita dal personale non dirigente: tale normativa rientra infatti nella competenza esclusiva in tema di ordinamento civile riconosciuta allo Stato dall'articolo 117, secondo comma, lett. l) Cost. Inoltre, in considerazione della finalità di contenimento della spesa che ha ispirato la citata normativa statale, il ricorrente denuncia il mancato rispetto del vincolo posto dall'art. 117, terzo comma Cost., oltre alla violazione dei principi costituzionali di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione (artt. 3 e 97 Cost.) in considerazione della speciale modalità di reclutamento, sottratta ad ogni forma di selezione concorsuale.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 8-9 febbraio 2012 Regione Friuli Venezia Giulia R. Bascelli, A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini, Ricorsi alla Corte Costituzionale periodo dicembre 2011 – gennaio 2012
---	---	--

## CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

**RICORSO PER LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE n. 128** del 31 ottobre 2011 (GU 51/2011)

**Materia:** Impresa e imprenditore; tutela della concorrenza; impiego pubblico; demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni

**Limiti violati:** Artt. 3, 9, 117, commi primo e secondo, Cost.; dl 78/2010

**Ricorrente/i:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto del ricorso:** Art. 2 commi 55, 70, 85, 88, 91, 106, art. 7 comma 51, art. 10 commi 25, 85, 86, art. 12 commi 26, 28, 32, 33, 38, art. 13 comma 25, lr n. 11/2011

### **Annotazioni:**

L'art. 2, comma 55, prevede la concessione di un contributo alla società Udine e Gorizia Fiere S.p.a. a sollievo degli oneri necessari per la realizzazione di progetti espositivi da realizzarsi presso i quartieri fieristici di Udine e Gorizia. La misura introdotta dalla disposizione regionale e' di tipo selettivo, in quanto destinata solo alla società Udine e Gorizia Fiere S.p.a. e, pertanto, deve essere notificata alla Commissione europea ai sensi dell'articolo 108 TFUE. Il legislatore regionale, non prevedendo la notifica alla Commissione europea ai sensi dell'art. 108 TFUE, ha violato l'art. 117, comma 1 Cost. che impone il rispetto dei vincoli comunitari e internazionali.

Al riguardo, nel ricorso si segnala che la giurisprudenza comunitaria (sent. del 10 maggio 2001 relativa ai casi riuniti C-223/99 e C-260/99), affrontando la problematica generale della natura del servizio posto in essere dagli enti fieristici, ha confermato che le attività che realizzano lo scopo complessivo di tali società sono contendibili sul mercato degli operatori fieristici. La medesima giurisprudenza, inoltre, in linea con la comunicazione interpretativa della Commissione sul mercato interno per il settore fiere ed esposizioni (GUCE 1998, C-143, pag. 2), ha affermato il carattere commerciale delle attività degli operatori fieristici, anche qualora questi agiscano nella forma giuridica di enti autonomi senza scopo di lucro.

Stante la contendibilità sul mercato dei servizi offerti dalla società Udine e Gorizia Fiere S.p.a., un trattamento favorevole nei confronti dell'ente medesimo si traduce, a giudizio del ricorrente, in un pregiudizio per la concorrenza con gli altri soggetti economici che operano nello stesso mercato. Pertanto, con la disposizione in argomento il legislatore regionale, eccedendo dalla propria competenza, ha invaso la competenza esclusiva dello Stato in violazione dell'art. 117, comma 2, lett. e), Cost., in materia di tutela della concorrenza.

L'art. 2, comma 70, prevede, a sostegno dei rivenditori di generi di monopolio, la concessione di contributi per la ristrutturazione, l'arredo e la dotazione di sistemi di sicurezza, nonché per l'avvio

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 8-9 febbraio 2012 Regione Friuli Venezia Giulia R. Bascelli, A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini, Ricorsi alla Corte Costituzionale periodo dicembre 2011 – gennaio 2012
---	---	--

di nuove attività commerciali da parte dei rivenditori cessati dall'attività; la promozione di attività di ricerca di nuova occupazione e di reinserimento professionale; la creazione di borse di studio per la frequenza di corsi di qualificazione e riqualificazione.

La concessione di detti contributi configura un'ipotesi di aiuto di Stato. Con particolare riguardo al contributo per il reinserimento professionale, essa configura anche un aiuto al funzionamento.

Così disponendo, il legislatore regionale ha ecceduto la propria competenza e, ponendosi in contrasto con la normativa comunitaria in materia di aiuti di Stato (Regolamento di esenzione 800/2008 e Regolamento de minimis 1998/2006), ha violato l'art. 117, comma 1, Cost.

L'art. 2 comma 85, incentiva la creazione di nuove imprese da parte delle donne nei settori artigianato, commercio, turismo e servizi, mediante concessione di contributi in conto capitale a parziale copertura dei costi per la realizzazione degli investimenti, nonché delle spese di costituzione e primo impianto.

Così disponendo, il legislatore regionale ha ecceduto la propria competenza e, ponendosi in contrasto con la normativa comunitaria in materia di aiuti di Stato (Regolamento di esenzione 800/2008 e Regolamento de minimis 1998/2006), ha violato l'art. 117, comma 1, Cost.

L'art. 2, comma 88, prevede la concessione di un finanziamento alla ASDI denominata "Distretto del Mobile Livenza Società Consortile a r.l." ed all'"Agenzia per lo sviluppo del distretto industriale della Sedia S.p.a. Consortile" per progetti di ristrutturazione e riorganizzazione aziendale, innovazione del prodotto e del processo, per l'internazionalizzazione e lo sviluppo delle reti distributive, nonché per il sostegno dello sviluppo di contratti di rete di imprese ed altre forme di aggregazione finalizzate alla promozione del prodotto. Nel rilevare, preliminarmente, che le ASDI citate sono società consortili a capitale misto pubblico e privato, le misure previste sono selettive in quanto destinate solo ad imprese di uno specifico settore; per tale ragione, esse devono essere notificate alla Commissione europea ai sensi dell'articolo 108 TFUE.

Tale obbligo sussiste anche qualora le predette misure possano essere ricondotte, come sembra rilevarsi dalla lettura della norma, agli orientamenti comunitari sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione delle imprese in difficoltà.

Pertanto, il legislatore regionale, eccedendo la propria competenza, ha invaso la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza prevista dall'art. 117, comma 2, lett. e), Cost. Il legislatore regionale, inoltre, non prevedendo la notifica alla Commissione europea ai sensi dell'art. 108 TFUE, ha violato anche l'art. 117, comma 1 Cost. che impone il rispetto dei vincoli comunitari e internazionali.

L'art. 2, comma 91, prevede un finanziamento ad integrazione del fondo rischi di Confidimprese FVG e di Confidi Friuli, per sostenere il rafforzamento, il consolidamento ed il sostegno finanziario delle imprese.

Posto che le misure previste sono selettive in quanto destinate solo ad imprese di uno specifico settore, esse devono essere notificate alla Commissione europea ai sensi dell'articolo 108 TFUE. Pertanto, il legislatore regionale, eccedendo dalla propria competenza, ha invaso la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza prevista dall'art. 117, comma 2, lett. e), Cost. Il legislatore regionale, inoltre,

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 8-9 febbraio 2012 Regione Friuli Venezia Giulia R. Bascelli, A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini, Ricorsi alla Corte Costituzionale periodo dicembre 2011 – gennaio 2012
---	---	--

non prevedendo la notifica alla Commissione europea ai sensi dell'art. 108 TFUE, ha violato anche l'art. 117, comma 1 Cost. che impone il rispetto dei vincoli comunitari e internazionali.

L'art. 2, comma 106, prevede la concessione di un contributo al Consorzio per lo sviluppo Industriale della zona dell'Aussa Corno a sollievo degli oneri sostenuti per l'esercizio della facoltà di riacquisto della proprietà di aree cedute. Nel rappresentare, preliminarmente, che la Commissione europea ha formulato alle autorità italiane alcune richieste di informazioni in relazione a incentivi concessi a consorzi, si rileva che il beneficio previsto dal comma 106 è selettivo e, in quanto tale, deve essere notificato alla Commissione europea ai sensi dell'art. 108 TFUE.

Così disponendo, il legislatore regionale ha ecceduto dalla propria competenza e, non prevedendo la notifica alla Commissione europea ai sensi dell'art. 108 TFUE, ha violato l'art. 117, comma 1 Cost. che impone il rispetto dei vincoli comunitari e internazionali.

L'art. 7, comma 51, stabilisce che per i contratti di lavoro autonomo, di natura coordinata e continuativa, stipulati per le esigenze didattiche e divulgative svolte dalla scuola dei corsi e dei merletti di Gorizia, non trovano applicazione le disposizioni recate dall'art. 12, comma 13, nonché le riduzioni di spesa di cui all'art. 12 comma 30, della L.R. n. 22/2010. L'art. 12, comma 13, della L.R. n. 22/2010 prevede che "Al fine di valorizzare le professionalità interne all'amministrazione, per gli anni 2011, 2012 e 2013 la spesa annua della Regione, e degli altri enti pubblici il cui ordinamento è disciplinato dalla Regione, per studi e incarichi di consulenza, inclusa quella relativa a studi e incarichi di consulenza conferiti a pubblici dipendenti, è ridotta del 20 per cento rispetto alla media delle medesime spese riferite ai consuntivi del triennio 2007-2009".

La disposizione di cui all'art. 12, comma, 30 della L.R. n. 22/2010 prevede che "Ai fini del conseguimento degli obiettivi di contenimento della spesa pubblica di cui all'articolo 9, commi 5, 6, 7, 8 e 28 del decreto-legge 78/2010, convertito dalla legge 122/2010, per le Amministrazioni di cui al comma 21 e gli enti del servizio sanitario della Regione, continuano a trovare applicazione le disposizioni di cui all'articolo 13, commi dal 14 al 23, della legge regionale 30 dicembre 2009, n. 24 (Legge finanziaria 2010), come modificato dall'articolo 8, comma 1, della presente legge".

Il mancato rispetto delle disposizioni di cui ai citati commi comporta, come conseguenza, la violazione degli artt. 6 e 9 del D.L. n. 78/2010 che costituiscono principi generali ai quali le Regioni si devono adeguare ai fini del rispetto della normativa in materia di contenimento della spesa delle pubbliche amministrazioni ed appaiono, pertanto, lesive di principi fondamentali stabiliti dallo Stato a norma dell'art. 117, terzo comma, Cost., che inquadra la materia del coordinamento della finanza pubblica fra quelle di legislazione concorrente.

L'art. 10, comma 25, prevede che ai fini dell'applicazione delle deroghe al regime assunzionale di cui al comma 29, dell'art. 12 della L.R. 17/2008, per il calcolo del rapporto fra dipendenti in servizio e popolazione residente di cui alla lett. b), non vengono conteggiati i dipendenti collocati in aspettativa retribuita per almeno sei mesi continuativi nel corso dell'esercizio finanziario di riferimento.

La disposizione in esame altera il corretto modo di determinare il rapporto spesa corrente/spesa per il personale che rileva ai fini dell'Osservanza delle norme statali che, in

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 8-9 febbraio 2012 Regione Friuli Venezia Giulia R. Bascelli, A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini, Ricorsi alla Corte Costituzionale periodo dicembre 2011 – gennaio 2012
---	---	--

funzione del coordinamento della finanza pubblica, hanno fissato limiti alle assunzioni e alla spesa complessiva per il personale.

Il legislatore regionale, pertanto, ha violato principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, comma 3, Cost..

L'art. 10, comma 85, nello stabilire l'inquadramento del personale appartenente alla categoria PLA3 e PLA4 alla categoria superiore PLB configura un inquadramento riservato.

L'art. 10, comma 86, sostituisce l'art. 26, comma 5, della L.R. n. 9/2009.

Tale disposizione, nello stabilire l'inquadramento del personale appartenente alla polizia locale già inquadrato nella ex sesta qualifica funzionale alla categoria superiore PLB, configura un inquadramento riservato.

L'art. 12, comma 26, stabilisce che il personale del ruolo regionale che svolge incarichi dirigenziali a tempo determinato di cui all'art. 10 commi 6, 7, 8, e 9 della L.R. n. 12/2009 sia inquadrato nel ruolo unico dei dirigenti regionali con incarico a tempo indeterminato. Anche in questo caso, il legislatore regionale ha realizzato un inquadramento riservato.

Pur riconoscendo alla Regione competenza legislativa in materia di organizzazione amministrativa regionale, viene censurata, sul piano dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione, la scelta operata dal legislatore regionale nelle tre norme sopra citate trattandosi di assunzioni totalmente riservate, in palese contrasto con le disposizioni in materia di accesso ai pubblici uffici, anche alla luce della costante giurisprudenza costituzionale secondo la quale "l'area delle eccezioni" alla regola del pubblico concorso deve essere "delimitata in modo rigoroso" (sent. 9/2010). Secondo la Corte, le deroghe sono legittime solo in presenza di "peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico" idonee a giustificarle.

Si deduce, in proposito, la violazione degli articoli 3 e 97 Cost., in riferimento al principio di uguaglianza, imparzialità e buon andamento, nonché alla regola del concorso pubblico per l'assunzione nella pubblica amministrazione, regola posta a tutela non solo dell'interesse pubblico alla scelta dei migliori, mediante una selezione aperta alla partecipazione di coloro che siano in possesso dei prescritti requisiti, ma anche del diritto dei potenziali aspiranti a partecipare alla relativa selezione.

La Corte, con specifico riferimento a tale principio, ha recentemente ribadito (sent. n. 52/2011) che "il principio del pubblico concorso costituisce la regola per l'accesso all'impiego alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, da rispettare allo scopo di assicurare la loro imparzialità ed efficienza. Tale principio si è consolidato nel senso che le eventuali deroghe possono essere giustificate solo da peculiari e straordinarie ragioni di interesse pubblico" (sent. nn. 195-150 e 100 del 2010, n. 293/2009). Nella medesima pronuncia la Corte ha escluso che tali peculiari e straordinarie ragioni di interesse pubblico possano essere ravvisate nella personale aspettativa degli aspiranti, anche se già legati da rapporto di impiego con l'amministrazione.

Pertanto, le norme in esame violano i principi costituzionali di uguaglianza, buon andamento e di imparzialità della pubblica amministrazione di cui gli articoli 3 e 97 della Costituzione, in base ai quali agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso pubblico, salvo i casi stabiliti dalla legge.

Inoltre, l'art. 10, comma 85, comportando anche un incremento del salario accessorio, si pone in contrasto con la previsione del contenimento della spesa tramite il tetto massimo

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 8-9 febbraio 2012 Regione Friuli Venezia Giulia R. Bascelli, A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini, Ricorsi alla Corte Costituzionale periodo dicembre 2011 – gennaio 2012
---	---	--

per il trattamento economico complessivo, stabilita dall'art. 9 del D.L. n. 78/2010, violando, di conseguenza, principi fondamentali fissati dallo Stato a norma dell'art. 117, comma 3, Cost., in materia di coordinamento della finanza pubblica.

L'art. 12, comma 28, estende il disposto dell'art. 13, comma 18 della L.R. 24/2009 al personale che ha stipulato il contratto di lavoro a tempo determinato alla data del 31 dicembre 2008, purché in servizio alla data di entrata in vigore della legge in esame. L'art. 13, comma 18, della L.R. n. 24/2009 riguarda i processi di stabilizzazione di personale con contratto di lavoro a tempo determinato.

Ciò contrasta con l'art. 36 del d.lgs. n. 165/2001 e successive modificazioni ed integrazioni, in base al quale le assunzioni a tempo determinato possono avvenire esclusivamente per rispondere ad esigenze temporanee ed eccezionali e non come normale programmazione delle assunzioni. Tale norma, pertanto, viola l'articolo 117 secondo comma, lett. l), Cost., che riserva alla competenza esclusiva dello Stato l'ordinamento civile e, quindi, i rapporti di diritto privato, nonché con l'articolo 117, terzo comma, Cost., che inquadra la materia del coordinamento della finanza pubblica fra quelle di legislazione concorrente, in quanto non si fa cenno alla necessità di assicurare il rispetto della disciplina statale di principio sul contenimento della spesa di personale.

L'art. 12, comma 32, quantifica e attribuisce ex lege aumenti tabellari e indennità prescindendo da quanto stabilito nel titolo III del D.Lgs. n. 165/2001 (contrattazione collettiva e rappresentanza sindacale), che obbliga al rispetto della normativa contrattuale e delle procedure da seguire in sede di contrattazione. In tal modo la norma si pone in contrasto con le disposizioni contenute nel titolo III del D. Lgs. n. 165/2001, violando, di conseguenza, l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che riserva l'ordinamento civile e, quindi, i rapporti di diritto privato, alla competenza esclusiva dello Stato.

La stessa disposizione regionale, inoltre, lede anche i principi di uguaglianza, buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione di cui agli articoli 3 e 97 Cost., in quanto al personale delle Regione ivi indicato verrebbe attribuito un trattamento diverso rispetto al personale del medesimo comparto.

L'art. 12, comma 33, stabilisce che l'indennità di pronto intervento di cui all'articolo 4, lettera e), del Contratto Integrativo di ente 1998-2001, del personale regionale, area non dirigenziale, documento stralcio sottoscritto in data 15 maggio 2003, spettante al personale previamente individuato dal direttore centrale della protezione civile e immediatamente disponibile per il servizio di pronto intervento è rideterminata, con decorrenza dal primo giorno del mese successivo alla data di entrata in vigore della legge, in 90 euro mensili lordi da corrispondere per 12 mensilità, con imputazione al Fondo regionale per la protezione civile di cui all'articolo 33 della L.R. 64/1986.

Ciò contrasta con la disposizione contenuta nell'art. 9, comma 1, del D.L. 78/2010 in base alla quale per gli anni 2011, 2012 e 2013 il trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, non può superare il trattamento ordinariamente spettante per l'anno 2010, al netto degli effetti derivanti da eventi straordinari della dinamica retributiva, ivi incluse le variazioni dipendenti da eventuali arretrati. Pertanto, la norma in esame si pone in contrasto con i principi fondamentali della vigente normativa statale in materia di coordinamento della finanza pubblica cui la

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Firenze, 8-9 febbraio 2012          Regione Friuli Venezia Giulia          R. Bascelli, A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini,          Ricorsi alla Corte Costituzionale periodo dicembre 2011 – gennaio 2012</p>
---	--	---

Regione, pur nel rispetto della sua autonomia, non può derogare e comporta, quindi, una violazione dell'articolo 117, comma 3, Cost.

L'art. 12, comma 38, modifica l'articolo 10 della l.r. 12/2009, introducendo il comma 4-ter a norma del quale il direttore centrale della direzione centrale salute, integrazione socio-sanitaria e politiche sociali, è nominato dal Presidente della Regione, esclusivamente tra i soggetti inseriti nell'elenco di cui al comma 4-quater, senza la necessità di effettuare valutazioni comparative.

Al riguardo, la norma regionale, escludendo espressamente che la nomina del direttore centrale abbia luogo sulla base di valutazioni comparative, lede i principi di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione, violando, di conseguenza, gli artt. 3 e 97 Cost.

L'art. 13, comma 25, apporta modifiche alla L.R. n. 17/2009 (Disciplina delle concessioni e conferimento di funzioni in materia di demanio idrico regionale).

Le previsioni regionali si pongono in contrasto con la vigente normativa statale in tema di demanio asservito alla funzionalità del servizio idrico integrato, recata dall'art. 143 del d.lgs. n. 152/2006 e, pertanto, violano l'art. 117, co. 2, lett. e) ed s), Costituzione, in materia di tutela della concorrenza e in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, per le quali lo Stato ha competenza legislativa esclusiva.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 8-9 febbraio 2012 Regione Friuli Venezia Giulia R. Bascelli, A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini, Ricorsi alla Corte Costituzionale periodo dicembre 2011 – gennaio 2012
---	---	--

## CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

**RICORSO PER LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE n. 135** dell'11-18 novembre 2011 (G.U. 52/2011)

**Materia:** finanza regionale; imposte e tasse.

**Limiti violati:** artt. 2, comma 1, lett. a), 15, 16, 25, 48-bis, e 50, comma quinto, dello Statuto valdostano (l. cost. 4/1948); relative norme di attuazione in materia di rapporti finanziari con lo Stato e di ordinamento finanziario della Regione (in partic. art. 8 legge 690/1981); art. 117, comma terzo, Cost.; principio di leale collaborazione.

**Ricorrente/i:** Regione Valle d'Aosta.

**Oggetto del ricorso:** art. 2, commi 3 e 36, e art. 14, comma 2, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante «Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo», convertito con modificazioni dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, nella parte in cui non escludono l'applicabilità delle medesime disposizioni alla Regione V.d.A..

### **Annotazioni:**

#### **1) Illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 3 e 36, del d.l. 138/2011:**

Il comma 3 del censurato art. 2 consente al Ministro dell'Economia e delle Finanze di aumentare, con propri decreti, l'aliquota dell'accisa dei tabacchi, attribuendo integralmente allo Stato le maggiori entrate derivanti da tale operazione.

Il successivo comma 36 consente di riservare all'Erario anche le maggiori entrate di natura tributaria percepite nel territorio regionale, attribuendo ad un decreto del Ministero dell'economia e delle finanze la determinazione delle modalità di individuazione del maggiore gettito, attraverso separata contabilizzazione.

La ricorrente ritiene illegittime le suddette disposizioni per violazione degli artt. 48-bis e 50, comma quinto, dello Statuto speciale, dell'art. 8 della l. 690/1981 e successive modificazioni, che concorre a definire l'autonomia finanziaria della Regione, nonché del principio di leale collaborazione.

L'art. 48-bis dello Statuto disciplina il procedimento di approvazione dei decreti legislativi di attuazione statutaria, prevedendo che una commissione paritetica (tre membri nominati dal Governo e tre dal Consiglio regionale V.d.A.) elabori gli schemi dei suddetti d.lgs. e che gli stessi siano sottoposti al parere del Consiglio medesimo.

L'art. 50, comma 5, dello Statuto attribuisce alla legge statale, in accordo con la Giunta regionale, il compito di stabilire, a modifica degli artt. 12 e 13 dello Statuto, un ordinamento finanziario della Regione. In attuazione dello Statuto, la l. 690/1981 ha dettato una nuova disciplina dell'ordinamento finanziario della Regione ed il d.lgs. 320/1994 ha poi statuito che le norme di attuazione dello Statuto, nonché l'ordinamento finanziario della regione (stabilito appunto con la l. 690/1981), possono essere modificati solo con il procedimento di cui all'art. 48-bis del medesimo statuto speciale (in tal senso

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 8-9 febbraio 2012 Regione Friuli Venezia Giulia R. Bascelli, A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini, Ricorsi alla Corte Costituzionale periodo dicembre 2011 – gennaio 2012
---	---	--

anche sent. Corte cost. n. 133/2010): deve dunque ritenersi illegittima ogni previsione legislativa statale tesa a modificare unilateralmente l'ordinamento finanziario della V.d.A. L'art. 2, commi 3 e 36, d.l. 138/2011, sono viziati, dunque, poiché si propongono di incidere sull'ordinamento finanziario della Regione attraverso una scelta unilaterale dello Stato, in aperta violazione delle previsioni contenute nello Statuto speciale della ricorrente.

In particolare poi il comma 36 impugnato, si pone in contrasto con l'art. 8 della l. 690/1981. Tale norma, proprio al fine di preservare l'autonomia finanziaria della Regione, prevede una riserva all'Erario del solo provento derivante alla Regione da maggiorazioni di aliquote e da altre modificazioni dei tributi ad essa devoluti, nel caso in cui tale provento sia destinato per legge alla copertura di nuovi o maggiori spese che sono da effettuare a carico del bilancio statale. Inoltre, le stesse norme di attuazione disciplinano apposite modalità di determinazione dell'ammontare della riserva all'Erario, prevedendo il diretto coinvolgimento della Regione (decreto del Ministero dell'Economia d'intesa con il Presidente della Regione).

Il citato comma 36, invece, dispone una riserva all'Erario che travalica le ipotesi di cui all'art. 8 l. 690/1981, con grave lesione dell'autonomia finanziaria della Regione e, dettando unilateralmente tale illegittima riserva, estesa anche alle quote di entrate di competenza regionale, viola il principio consensuale che deve presiedere alla regolamentazione dei rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione valdostana.

I commi 3 e 36 del censurato art. 2, sono lesivi anche del principio di leale collaborazione, che deve sovrintendere i rapporti tra lo Stato e le autonomie regionali, e che è ormai pacificamente considerato di rango costituzionale trovando diretto fondamento negli artt. 5 e 120 Cost. (sentt. nn. 19 e 242 del 1997, 503/2000; 282/2002; 303/2003): quanto al comma 3, esso non contempla da nessuna parte l'intervento del Presidente regionale; quanto al comma 36, esso attribuisce ad un decreto del Ministero dell'economia e delle finanze il compito di stabilire le modalità di individuazione del maggior gettito, senza prevedere alcuna forma di intesa con il Presidente della Regione.

## **2) Illegittimità costituzionale dell'art. 14 del d.l. 138/2011:**

Il comma 1 del censurato art. 14 definisce analiticamente una serie di parametri ai quali le Regioni, nell'ambito della propria autonomia statutaria e legislativa, devono adeguare i rispettivi ordinamenti, ai fini della collocazione nella classe di enti territoriali più virtuosa di cui all'art. 20, comma 3, del d.l. 98/2011. Il legislatore statale specifica che tali parametri devono considerarsi aggiuntivi rispetto a quelli già previsti dall'art. 20, e che la finalità dell'art. 14 è il «conseguimento degli obiettivi stabiliti nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica».

Il comma 2 dell'art. 14 dispone che l'adeguamento ai citati parametri da parte delle Regioni speciali e delle Province autonome costituisce condizione per l'applicazione dell'art. 27 della l. 42/2009, nei confronti di quelle Regioni a statuto speciale e province autonome per le quali lo Stato, ai sensi del citato art. 27, assicura il conseguimento degli obiettivi costituzionali di perequazione e di solidarietà, ed elemento di riferimento per l'applicazione di misure premiali o sanzionatorie previste dalla normativa vigente.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 8-9 febbraio 2012 Regione Friuli Venezia Giulia R. Bascelli, A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini, Ricorsi alla Corte Costituzionale periodo dicembre 2011 – gennaio 2012
---	---	--

Quindi la disciplina dettata dal comma 1 dell'art. 14 non solo si applica alle Regioni ad autonomia differenziata, ma addirittura costituisce condizione per l'applicabilità dell'art. 27 della legge-delega sul federalismo fiscale, ed il quale – nel disporre che le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome concorrano al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà «secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti, da definire, con le procedure previste dagli statuti medesimi» - esclude radicalmente che il legislatore statale possa imporre, unilateralmente, parametri dettagliati cui le Regioni speciali siano chiamate, automaticamente, ad adeguarsi, come invece avviene con la disciplina introdotta dall'art. 14 del d.l. in esame.

Inoltre, la previsione di cui al comma 2 dell'art. 14, deroga espressamente l'art. 19-bis del medesimo d.l. 138/2011, introdotto dalla legge di conversione n. 148/2011 – in base al quale «l'attuazione delle disposizioni del presente decreto nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano avviene nel rispetto dei loro statuti e delle relative norme di attuazione e secondo quanto previsto dall'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42» - omologando la disciplina rivolta alle Regioni speciali a quella prevista per le altre Regioni.

Pertanto, l'art. 14 del d.l. 138/2011 è costituzionalmente illegittimo anzitutto per violazione dell'art. 117, comma terzo, Cost., poiché la disciplina censurata eccede palesemente le competenze legislative dello Stato in materia di coordinamento della finanza pubblica dal momento che, vincolando le Regioni all'adozione di misure analitiche e di dettaglio, ne comprime illegittimamente l'autonomia finanziaria, esorbitando così dal compito di formulare i soli principi fondamentali della materia.

L'art. 14, comma 1, infatti, non si limita a stabilire un obiettivo di riduzione dei costi di taluni apparati amministrativi, ma introduce una regolamentazione minuziosa delle singole misure di riduzione dei costi di funzionamento degli organi rappresentativi regionali, anche attraverso l'indicazione di parametri che incidono direttamente sul numero massimo dei consiglieri e degli assessori regionali, sugli emolumenti e sulle utilità previsti in favore dei consiglieri regionali; prevede, inoltre, una minuziosa disciplina concernente l'istituzione di un Collegio dei revisori dei conti quale organo di vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione dell'ente.

L'art. 14 di conseguenza viola le disposizioni dello Statuto speciale dedicate alla disciplina degli organi della Regione ed alle competenze legislative regionali, anche in materia di ordinamento degli uffici, ed in particolare l'art. 16 (che fissa in trentacinque il numero dei consiglieri regionali), l'art. 15 (che demanda alla legge regionale la forma di governo della Regione e le modalità di elezione degli assessori regionali), l'art. 25 (che affida alla legge regionale la determinazione delle indennità stabilite per i consiglieri regionali).

L'art. 14 viola anche l'art. 2, comma primo, lett. a), dello Statuto speciale, il quale attribuisce alla Regione potestà legislativa esclusiva in materia di «ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione», nella quale rientra anche la disciplina dei controlli interni, e le norme di attuazione di cui al d.lgs. 179/2010 (concernenti l'istituzione di una sezione di controllo della Corte dei conti), alle quali è riservata in via esclusiva l'individuazione delle procedure e degli atti oggetto di controllo (Corte cost. sent. n. 171/2005, con riferimento alla Provincia di Trento).

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 8-9 febbraio 2012 Regione Friuli Venezia Giulia R. Bascelli, A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini, Ricorsi alla Corte Costituzionale periodo dicembre 2011 – gennaio 2012
---	---	--

## CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

**RICORSO PER LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE n. 139** del 22 novembre 2011 (G.U. 53/2011)

**Materia:** finanza regionale, imposte e tasse

**Limiti violati:** artt. 116 e 119 Cost.; artt. 48, 49, 63 e 65 Statuto speciale; art. 4, comma 1, decreto del Presidente della Repubblica n. 114/1965 e art. 6, comma 2, d.lgs. n. 8/1997; principio di leale collaborazione

**Ricorrente:** Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

**Oggetto del ricorso:** art. 1, comma 8, e dell'art. 2, commi 3 e 36, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari)

### **Annotazioni:**

La ricorrente Regione Friuli Venezia Giulia ritiene che le restrizioni introdotte dall'art. 1, comma 8, d.l. n. 138/2011, unitamente a quella già previste dal d.l. n. 78/2010 e dall'art. 1, comma 156, primo periodo, della legge n. 220/2010, ledano l'autonomia finanziaria ad essa assicurata dagli artt. 48 e 49 Statuto, e gli artt. 116, comma 1, 119, commi 1, 2, e 4, Cost.

In particolare, l'art. 1, comma 8, d.l. n. 138/2011, nell'anticipare di un anno la decorrenza di misure finanziarie già previste dal d.l. n. 98/2011 peggiorerebbe in misura rilevante la situazione della Regione. Infatti, non solo il concorso alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica previsto dall'art. 20, comma 5, d.l. n. 98/2011 e' anticipato al 2012, ma esso viene applicato sin dal 2012 nella misura di 2000 milioni di euro, che doveva operare a decorrere dal 2014. Le misure indicate si aggiungono non solo a quelle previste dal d.l. n. 78/2010, ma anche a quelle disposte dall'art. 1, comma 156, primo periodo, della legge n. 220/2010. Assumendo che la ripartizione tra le Regioni a statuto speciale delle misure introdotte con il d.l. n. 98/2011, come modificato dal d.l. n. 138/2011, segua gli stessi criteri utilizzati per le norme precedenti di analogo contenuto, per effetto di tale cumulo il peso a carico della Regione ammonterebbe a circa 762 milioni di euro dal 2012.

Premesso che contenimenti transitori delle spese non sono necessariamente incostituzionali, occorre riconoscere che singoli provvedimenti normativi possano essere sindacati e, se del caso, censurati, anche alla luce di altri singoli provvedimenti, se l'insieme si dimostra lesivo dell'autonomia finanziaria regionale. Nel dettaglio, la Regione afferma che l'ulteriore aggravamento ed anticipazione delle misure di contenimento, in una con le riduzioni della legge n. 220/2010, impongono riduzioni consistenti alla spesa, tali da pregiudicare l'assolvimento delle funzioni pubbliche ad essa attribuite, in violazione dell'art. 119 Cost. e dell'art. 48 Statuto. Sarebbe violato anche l'art. 116, comma 1, Cost., il quale riconosce alle Regioni speciali forme e condizioni particolari di

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 8-9 febbraio 2012 Regione Friuli Venezia Giulia R. Bascelli, A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini, Ricorsi alla Corte Costituzionale periodo dicembre 2011 – gennaio 2012
---	---	--

autonomia, che non possono non riguardare - data la formulazione della disposizione - anche la autonomia finanziaria (sent. 82/2007). La disposizione impugnata infatti riserva alle Regioni speciali un trattamento peggiore rispetto a quanto vale per le Regioni ordinarie (l'insieme di queste ultime concorre al risanamento per 1.600 milioni di euro a decorrere dall'anno 2012, mentre le sole Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano concorrono per 2.000 milioni di euro a decorrere dall'anno 2012).

Ad avviso della ricorrente sarebbe lesa in via indiretta anche l'art. 49 Statuto, che garantisce alla Regione certezza di entrate, finalizzate ad assicurarle la possibilità di esercizio delle proprie funzioni. Non avrebbe senso logico, infatti, la garanzia costituzionale di determinate entrate, se poi fosse consentito allo Stato di imporre con legge ordinaria massicce riduzioni della spesa, alla quale le entrate garantite sono finalizzate.

Né è possibile obiettare che tutte le autonomie territoriali - Regioni speciali comprese - sono soggette ai principi di coordinamento della finanza pubblica, inevitabilmente fissati a livello nazionale, anche in adempimento di obblighi europei. Le stesse norme di attuazione statutaria consentono infatti di eccettuare dalla attribuzione alla Regione le nuove entrate tributarie statali il cui gettito sia destinato con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato, specificate nelle leggi medesime, ma la legittimità costituzionale della riserva è subordinata alla presenza di una apposita clausola di destinazione, nella specie non prevista. Le stesse disposizioni statutarie sulla autonomia finanziaria (art. 49 compreso) possono sempre essere modificate senza ricorrere alla revisione con legge costituzionale, purché vi sia il coinvolgimento della Regione (art. 63, comma 5, Statuto).

Le disposizioni impugnate si pongono in contrasto, poi, con il principio costituzionale di collaborazione, non essendo state ispirate al principio della determinazione consensuale (come, invece, ad es. l'art. 27, legge n. 42/2009).

La ricorrente, inoltre, impugna le disposizioni dell'art. 2, commi 3 e 36, del d.l. 138/ 2011, relative alla riserva all'erario statale delle maggiori entrate derivanti dal decreto stesso - se ritenute applicabili alla Regione.

Se, infatti, nonostante la clausola prevista dall'art. 19-bis del d.l. impugnato (il quale dispone che «*l'attuazione delle disposizioni del presente decreto nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano avviene nel rispetto dei loro statuti e delle relative norme di attuazione e secondo quanto previsto dall'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42*»), si dovesse ritenere che la riserva all'erario statale operi anche per le somme relative al Friuli Venezia Giulia, le norme in questione sarebbero illegittime e lesive delle prerogative della Regione.

L'art. 2, d.l. n. 138/2011, detta disposizioni in materia di entrate dello Stato. Al riguardo, la ricorrente fa presente che l'art. 49 Statuto riserva alla Regione quote fisse di entrate tributarie erariali riscosse nel territorio della Regione stessa e che l'art. 63, comma 5, dello Statuto prevede, in deroga alla procedura prevista dalla Costituzione per le leggi costituzionali, che le disposizioni contenute nel titolo IV possono essere modificate con leggi ordinarie, su proposta di ciascun membro delle Camere, del Governo e della Regione, e, in ogni caso, sentita la Regione». È escluso, dunque, che una fonte primaria

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 8-9 febbraio 2012 Regione Friuli Venezia Giulia R. Bascelli, A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini, Ricorsi alla Corte Costituzionale periodo dicembre 2011 – gennaio 2012
---	---	--

ordinaria possa incidere sull'assetto dei rapporti finanziari quali delineati nello Statuto e nelle norme di attuazione.

In particolare, l'art. 2, comma 3, d.l. 138/2011, riguarda le entrate derivanti da giochi pubblici, nonché l'aumento dell'aliquota di base dell'accisa sui tabacchi lavorati, e dispone che le maggiori entrate derivanti da tale comma siano integralmente attribuite allo Stato. Ad avviso della ricorrente, risulta chiaramente il contrasto fra l'art. 2, comma 3, ultimo periodo (qualora ritenuto applicabile alla Regione) e l'art. 49, n. 7, dello Statuto speciale. Mentre quest'ultima disposizione riserva alla Regione i «*nove decimi del gettito della quota fiscale dell'imposta erariale di consumo relativa ai prodotti dei monopoli dei tabacchi consumati nella regione*», la norma impugnata attribuisce «*integralmente allo Stato*» le «*maggiori entrate derivanti dal presente comma*», senza una delimitazione temporale della riserva.

L'art. 2, comma 36, primo periodo, d.l. 138/2011, riserva allo Stato, per un periodo di cinque anni, «*le maggiori entrate derivanti dal presente decreto*», per destinarle «*alle esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea, anche alla luce della eccezionalità della situazione economica internazionale*». Anche questo comma risulterebbe, secondo la ricorrente, contrastante con l'art. 49 dello Statuto, che riserva alla Regione ben precise compartecipazioni a determinati tributi erariali e, in particolare, in relazione:

- all'art. 2, comma 2, d.l. 138/2011, che introduce un contributo di solidarietà, che può considerarsi un'imposta sul reddito: la riserva di questa maggiore entrata all'erario, dunque, contrasterebbe con l'art. 49, n. 1, dello Statuto;
- all'art. 2, comma 2-bis, che eleva l'aliquota Iva al 21%: la riserva di questa maggiore entrata all'erario contrasterebbe con l'art. 49, n. 4, dello Statuto;
- all'art. 2, comma 6, che fissa nella misura del 20 % le ritenute e le imposte sostitutive sui redditi da capitale (interessi, premi e altro provento di cui all'art. 44 del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917) e sui redditi diversi di cui all'art. 67 comma 1, lettere da c-bis a c-quinquies, del medesimo decreto (uniformando pertanto l'aliquota da applicarsi in relazione a tale tipologia di redditi, prima differenziata in ragione delle caratteristiche dello strumento finanziario impiegato).

Le norme censurate non sono nemmeno giustificate in virtù di altre clausole contenute nelle norme di attuazione, non rispettando i requisiti posti dall'art. 4, comma 1, D.P.R. n. 114/1965 per la riserva all'erario del «*gettito derivante da maggiorazioni di aliquote o da altre modificazioni in ordine ai tributi devoluti alla regione*» (requisiti che sono: a) la destinazione per legge «*alla copertura di nuove specifiche spese di carattere non continuativo, che non rientrano nelle materie di competenza della regione, ivi comprese quelle relative a calamità naturali*»; b) la delimitazione temporale del gettito; c) la contabilizzazione distinta nel bilancio statale e la quantificabilità). L'assenza di tali requisiti è chiara per il gettito di cui all'art. 2, comma 3, dato che mancano sia la destinazione a «*nuove specifiche spese di carattere non continuativo*», sia la delimitazione temporale sia la contabilità distinta.

Secondo la ricorrente, sarebbe anche da escludere che il comma 36, primo periodo, possa ricondursi all'art. 6, comma 2, d.lgs. n. 8/1997, in base al quale, «*nelle more del*

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 8-9 febbraio 2012 Regione Friuli Venezia Giulia R. Bascelli, A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini, Ricorsi alla Corte Costituzionale periodo dicembre 2011 – gennaio 2012
---	---	--

*completamento del processo di trasferimento e di delega di funzioni dallo Stato alla regione, qualora la quota delle spese relative all'esercizio delle funzioni delegate eventualmente a carico della regione ai sensi dell'art. 4, comma 2, lettera b) [decreto del Presidente della Repubblica n. 114/1965], fosse insufficiente al raggiungimento degli obiettivi di risanamento della finanza pubblica, una quota del previsto incremento del gettito tributario spettante alla regione (..) derivante dalle manovre correttive di finanza pubblica previste dalla legge finanziaria e dai relativi provvedimenti collegati, nonché dagli altri provvedimenti legislativi aventi le medesime finalità, non considerati ai fini della determinazione dell'accordo relativo all'esercizio finanziario precedente, può essere destinata al raggiungimento degli obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica previsti dai predetti provvedimenti, tenuto conto altresì delle spese a carico della regione per funzioni trasferite in data successiva al 1° gennaio 1997».* Questa norma non sarebbe applicabile alla disciplina contestata, in quanto essa non avrebbe portata generale ma opererebbe in relazione allo specifico accordo annuale, tra Governo e Regione, previsto dalla norma speciale. In ogni modo, anche qualora la disposizione di cui all'art. 6, comma 2, d.lgs. n. 8/1997 fosse ritenuta applicabile, il comma 36, primo periodo, non vi corrisponderebbe sia per l'unilateralità della riserva sia perché riserva all'Erario tutte le maggiori entrate e non solo «una quota del previsto incremento del gettito tributario spettante alla regione». Il comma 36, dunque, violerebbe pur sempre il principio di leale collaborazione e, in particolare, il principio consensuale che domina le relazioni finanziarie fra lo Stato e le Regioni speciali (sentenze Corte Cost. nn. 82/2007, 353/2004, 98/2000, 74/2009, 133/2010).

Inoltre, proprio perché agli artt. 48 e 49 St. si è derogato con una fonte primaria ordinaria (nella specie, un decreto legge convertito), l'art. 2, commi 3 e 36, prima parte, violerebbero anche gli artt. 63, commi 1 e 5 (che prevedono il procedimento di revisione costituzionale per le modifiche dello Statuto e la possibilità di modificare «le disposizioni contenute nel titolo IV. con leggi ordinarie, su proposta di ciascun membro delle Camere, del Governo e della Regione, e, in ogni caso, sentita la Regione») e l'art. 65 (che disciplina la speciale procedura per l'adozione delle norme di attuazione dello Statuto) dello Statuto speciale.

Da ultimo, ricorda la ricorrente che con la sent. n. 155/2006 la Corte Cost. ha statuito che la Regione Friuli Venezia Giulia non può contestare nuove norme tributarie statali che, incidendo su tributi erariali ai quali la Regione partecipa, comportino una riduzione del gettito per la Regione. Proprio l'automatismo insito nella compartecipazione implica che la Regione debba subire gli effetti - entro certi limiti - delle novità normative statali che hanno riflessi finanziari riduttivi. Se così è, argomenta la ricorrente, anche i vantaggi economici che derivano dalla modifica di aliquote o da altre novità normative concernenti i tributi erariali devono andare, pro quota, a beneficio della Regione, così come prevede lo Statuto a meno che non ricorrano (come nel caso di specie) gli specifici presupposti previsti dalle norme di attuazione per la riserva allo Stato.

La Regione impugna altresì l'art. 2, comma 36, secondo periodo, d.l. 138/2011, che dispone che «con apposito decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, da emanare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, sono stabilite le modalità di individuazione del maggior gettito, attraverso separata contabilizzazione». Trattandosi di una norma volta a regolare

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 8-9 febbraio 2012 Regione Friuli Venezia Giulia R. Bascelli, A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini, Ricorsi alla Corte Costituzionale periodo dicembre 2011 – gennaio 2012
---	---	--

l'attuazione del primo periodo, sarebbe affetta dai medesimi vizi già illustrati. In subordine, essa sarebbe censurabile specificamente ed autonomamente per la mancata previsione dell'intesa con la Regione in relazione al decreto che stabilisce le modalità di individuazione del maggior gettito, per violazione del principio di leale collaborazione.

La Regione censura inoltre l'art. 2, comma 36, terzo e quarto periodo, d.l. 138/2011, affermandone l'illegittimità costituzionale. Tali disposizioni prevedono rispettivamente, che «*a partire dall'anno 2014, il Documento di economia e finanza conterrà una valutazione delle maggiori entrate derivanti, in termini permanenti, dall'attività di contrasto all'evasione*» e che «*dette maggiori entrate, al netto di quelle necessarie al mantenimento del pareggio di bilancio ed alla riduzione del debito, confluiranno in un Fondo per la riduzione strutturale della pressione fiscale e saranno finalizzate alla riduzione degli oneri fiscali e contributivi gravanti sulle famiglie e sulle imprese*».

In particolare, Il quarto periodo risulta, ad avviso della Regione, del tutto illegittimo, mentre il terzo periodo e' impugnato solo in quanto l'attività di rilevazione in esso prevista e' finalizzata all'attuazione del quarto periodo. Si tratta, infatti, di maggiori entrate che non derivano dall'aumento delle aliquote o dall'introduzione di nuovi tributi, ma semplicemente dalla lotta all'evasione, cioè da un più rigoroso accertamento degli obblighi tributari preesistenti. Le maggiori entrate che ne derivano sono pur sempre entrate connesse alle aliquote e ai tributi esistenti, per alcuni dei quali l'art. 49 dello Statuto prevede la compartecipazione regionale. Manca dunque, in relazione ai tributi per i quali lo Statuto prevede la compartecipazione regionale, qualunque fondamento per la destinazione ad un Fondo statale di tali maggiori entrate, che risulta pertanto totalmente illegittima (cfr. sent. Corte Cost. n. 152/2011).

Il terzo periodo del comma 36 sarebbe affetto dagli stessi vizi appena illustrati (essendo strettamente collegato al quarto periodo). Inoltre, ove in denegata ipotesi dovesse risultare legittimo il trattenimento delle somme in questione al bilancio dello Stato, esso risulterebbe illegittimo per violazione del principio di leale collaborazione, perché la quantificazione delle maggiori entrate derivanti dalla lotta all'evasione viene operata senza intesa con la Regione. Anche in questo caso si tratterebbe di una previsione dettata unilateralmente dello Stato, che sconvolge l'assetto dei rapporti finanziari Stato-Regione in violazione del principio consensuale, dell'art. 4 decreto del Presidente della Repubblica n. 114/1965 e dell'art. 6 d.lgs. n. 8/1997. Da ciò deriverebbe anche la violazione degli artt. 63 e 65 St., per le medesime ragioni sopra viste.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 8-9 febbraio 2012 Regione Friuli Venezia Giulia R. Bascelli, A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini, Ricorsi alla Corte Costituzionale periodo dicembre 2011 – gennaio 2012
---	---	--

## CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

**RICORSO PER LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE n. 140** del 23 novembre 2011 (GU 53/2011)

**Materia:** Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni

**Limiti violati:** Artt. 36 e 37 Statuto della Regione Siciliana; art. 2 DPR 1074/1965.

**Ricorrente/i:** Regione Siciliana

**Oggetto del ricorso:** Art. 2, commi 1, 2, 2-bis, 2-ter, 2-quater, 3, 5-bis, 5-ter, 6, 35-octies e 36 dl 138/2011 come convertito con modificazioni con legge 148/2011 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria)

### **Annotazioni:**

Nel ricorso si eccepisce la violazione, da parte delle norme impugnate, degli artt. 32 e 33 dello Statuto siciliano e delle relative norme di attuazione in materia di demanio e patrimonio. L'art. 6, comma 6-ter del d.l. n. 138/2011, infatti, prevede che possono costituire oggetto di permuta demaniale da parte dello Stato, anche quei beni che, ubicati in Sicilia, vengano a perdere la loro destinazione a servizi di carattere nazionale.

Tale previsione, a giudizio della Regione ricorrente, viola l'art. 32 dello Statuto che esclude dal trasferimento al demanio regionale i beni «che interessano la difesa o servizi di carattere nazionale» per cui, venendo meno tale destinazione, implicita nella permuta, la loro titolarità non può che essere trasferita alla Regione.

Ed infatti, il trasferimento dei beni dallo Stato alla Regione non è collegata ad un criterio contabile-patrimoniale di ripartizione, ma ad un criterio esclusivamente «funzionale». Viene, inoltre, eccepita la violazione degli artt. 36 e 37 dello Statuto siciliano e delle relative norme di attuazione in materia finanziaria, adottate con DPR 1074/1965.

L'art. 2 del DPR 1074/1965, nello stabilire che «ai sensi del primo comma dell'articolo 36 dello Statuto spettano alla Regione siciliana, oltre alle entrate tributarie da essa direttamente deliberate, tutte le entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del suo territorio, dirette o indirette, comunque denominate», prevede, come deroga, che il gettito di nuove entrate tributarie possa essere destinato «con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nelle leggi medesime».

Risulta evidente che, dall'applicazione delle disposizioni contenute nei commi 1, 2, da 2-bis a 2-quater, 3, da 5-bis a 5-ter, 6 e ss. e 35-octies dell'art. 2, deriverà un gettito originato o da tributi nuovi o dall'aumento di aliquote di tributi preesistenti che determineranno maggiori entrate da riservare allo Stato con le finalità e i limiti temporali, indicati nel comma 36 del medesimo articolo.

Ma la destinazione all'erario regionale può essere sottoposta a deroghe e limitazioni qualora ricorrano determinate condizioni. La prima e cioè quella della novità è stata ben individuata dalla giurisprudenza costituzionale che, con sent. n. 49/1972 ha precisato che

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 8-9 febbraio 2012 Regione Friuli Venezia Giulia R. Bascelli, A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini, Ricorsi alla Corte Costituzionale periodo dicembre 2011 – gennaio 2012
---	---	--

«per nuova entrata tributaria, di cui all'art. 2 del DPR 1074/1965, contenente le norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria, deve intendersi non un tributo nuovo, ma solo un'entrata derivante da un atto impositivo nuovo, in mancanza del quale l'entrata non si sarebbe verificata, a nulla rilevando che il nuovo atto impositivo introduca un tributo nuovo o ne aumenti soltanto uno precedente». Tuttavia l'atto impositivo nuovo deve soddisfare il requisito della specificità dello scopo così come espressamente previsto dall'art. 2 del DPR 1074/1965, contenente le norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria. Ed invero, dalle previsioni recate dall'art. 36 dello Statuto e dall'art. 2 del DPR 1074/1965 emerge la regola generale secondo la quale, a parte talune individuate eccezioni, tra le quali sono da ricomprendere le nuove entrate tributarie il cui gettito sia destinato con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nelle leggi medesime, spettano alla Regione siciliana, oltre alle entrate tributarie da essa direttamente deliberate, tutte le entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del suo territorio, dirette o indirette, comunque denominate .

La norma in esame, malgrado configuri anche nuove entrate, non indica, come dovrebbe, una specifica destinazione del gettito che ne giustifichi l'attribuzione allo Stato assolvendo, così alla prescrizione contenuta dall'art. 2 del DPR 1074/1965 ed e', pertanto, lesiva dei parametri rubricati.

Al riguardo, nel ricorso si rileva che quest'ultima disposizione non sembra presentare i requisiti di legittimità della riserva statale, previsti all'art. 2 DPR 1074/1965 e cioè, la novità dell'entrata e la specifica finalità.

Altrettanto viene affermato, alla luce della riserva erariale contenuta al comma 36 dell'art. 2, in ordine alla disposizione contenuta nel comma 5-bis dell'art. 2, laddove prevede, anche per la Società Riscossione Sicilia, che le entrate tributarie derivanti dal recupero delle somme dovute e non corrisposte, discendenti dal condono di cui alla legge 289/2002, vengano versate al bilancio dello Stato, sottraendo in tal modo all'erario regionale risorse ad esso spettanti.

Infatti, siffatte risorse non deriverebbero dall'istituzione di un nuovo tributo, ne' dall'aumento di aliquota di una forma di prelievo preesistente, ma concernerebbero tributi erariali che avrebbero dovuto essere riscossi nel territorio regionale. Al riguardo, la stessa Corte Costituzionale, per una fattispecie analoga, nella sentenza n. 152/2011 ha affermato: «che tale gettito, lungi dal costituire frutto di una nuova entrata tributaria erariale, non e' altro che l'equivalente del gettito del tributo previsto (al di fuori dei casi nei quali e' concesso il credito d'imposta), che compete alla Regione sulla base e nei limiti dell'art. 2 del DPR n. 1074 del 1965.».

In ordine, poi, alla formula di riserva erariale prevista dal comma 36 dell'art. 2, appare il caso di sottolineare che, quando la legge che istituisce la riserva all'erario comprende sia misure accrescitive delle entrate che riduzioni di gettito, per nuove entrate riservate allo Stato devono intendersi solo gli incrementi netti di risorse derivanti dalla legge, «dunque solo le maggiori entrate che eccedono le minori entrate contemporaneamente derivanti dallo stesso provvedimento» (sent. 198/1999 e sent. 49/1972).

Pertanto, laddove le norme in parola prevedono anche la generica destinazione delle maggiori entrate, al netto di quelle necessarie al mantenimento del pareggio di bilancio e

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 8-9 febbraio 2012 Regione Friuli Venezia Giulia R. Bascelli, A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini, Ricorsi alla Corte Costituzionale periodo dicembre 2011 – gennaio 2012
---	---	--

alla riduzione del debito, al «Fondo per la riduzione strutturale della pressione fiscale» che, peraltro, non è un' esigenza prioritaria, si profila l'illegittimità costituzionale delle stesse. Infatti la norma dovrebbe disporre l'afflusso al fondo di cui sopra, unicamente delle maggiori entrate al netto di quelle spettanti alla Regione siciliana in virtù dell'art. 36 dello Statuto e delle correlate norme di attuazione in materia finanziaria (D.P.R. n. 1074/65), anche in considerazione della circostanza che l'eventuale riduzione strutturale della pressione fiscale avrà effetti immediati e diretti sulle entrate erariali di spettanza regionale.

In tal modo, alla Regione siciliana sarà garantita, se non altro, la spettanza delle entrate derivanti dai sopracitati commi dell'art. 2. Per quelli conseguenti dall'attuazione del comma 5-bis, in forza dei principi affermati dalla citata sentenza n. 152/2011, è di pacifica spettanza della Regione siciliana.

Ciò, anche alla luce di quanto emerge dalla nuova manovra economica, che, in buona sostanza, aggiunge ulteriori 1,6 miliardi di tagli circa per i prossimi due anni a carico di Regione ed enti locali siciliani, che, sommandosi a quelli già previsti dalla manovra di luglio (d.l. n. 98/11), e se correlati ai minori trasferimenti, raggiungono i quattro miliardi di Euro, determinando un ingiustificato squilibrio per il bilancio regionale. (sent. n. 138/1999)

Peraltro, la disposizione recata dall'art. 2 comma 6, del testo legislativo in parola, che provvede a uniformare il regime di tassazione di tutte le rendite finanziarie, mentre da un lato riserva allo Stato le maggiori entrate che deriveranno dall'applicazione della norma, dall'altro non assicura, laddove ha previsto una riduzione dal 27 al 20 per cento dell'aliquota sulle rendite finanziarie (Conti correnti bancari e postali), la salvaguardia del gettito già spettante alla Regione siciliana attraverso misure compensative, determinando in tal modo un pregiudizio per la finanza della regione.

A tal proposito viene evidenziato che la giurisprudenza costituzionale ha più volte affermato che la legge dello Stato può, nell'ambito di manovre di finanza pubblica, anche determinare riduzioni nella disponibilità finanziaria delle Regioni, purché non sia alterato il rapporto tra i complessivi bisogni regionali e i mezzi finanziari per farvi fronte (sent.307/1983, 123/1992, 370/1993 e 138/1999). Nella fattispecie in esame, essendo indiscutibile il depauperamento della finanza regionale, la stessa Corte ha affermato che non è: «necessario dimostrare alcun vulnus effettivo al bilancio regionale». (sent. n. 152/2011).

A ciò si aggiunga che l'art.19-bis del testo legislativo in parola, che recita: «L'attuazione delle disposizioni del presente decreto nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano avviene nel rispetto dei loro statuti e delle relative norme di attuazione e secondo quanto previsto dall'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42.» introduce nel provvedimento - con riferimento a tutte le sue disposizioni - la clausola di «compatibilità» con l'ordinamento delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome, a cui è stato aggiunto il riferimento all'articolo 27 della legge n. 42/09, quale norma che disciplina l'attuazione del federalismo fiscale nelle Regioni a statuto speciale.

L'esplicitazione di questo principio è stata introdotta in passato principalmente nelle leggi finanziarie per evitare che regioni e province autonome, nel dubbio sull'effettiva

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 8-9 febbraio 2012 Regione Friuli Venezia Giulia R. Bascelli, A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini, Ricorsi alla Corte Costituzionale periodo dicembre 2011 – gennaio 2012
---	---	--

estensione di disposizioni che incidono sulle materie di loro competenza, ritenessero necessario chiedere una pronuncia a codesta Corte.

Tuttavia, è stato già precisato in una serie di pronunce concernenti le leggi finanziarie che simili clausole, formulate in termini generici, non hanno l'effetto di escludere una lesione della potestà legislativa regionale (sentenze n. 326 del 2008, nn. 165, 162 e 105 del 2007 e nn. 234, 118 e 88 del 2006) in quanto «l'eccessiva vaghezza della loro formulazione, aggravata dalla

complessa struttura delle leggi finanziarie, frutto della prassi invalsa negli ultimi anni, non può valere ad escludere le autonomie speciali dall'applicazione delle norme contenute nelle suddette leggi» (sentenza n. 105/2007).

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 8-9 febbraio 2012 Regione Friuli Venezia Giulia R. Bascelli, A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini, Ricorsi alla Corte Costituzionale periodo dicembre 2011 – gennaio 2012
---	---	--

## CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

**RICORSO PER LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE n. 142** del 23 novembre 2011 (G.U. 53/2011)

**Materia:** finanza regionale; imposte e tasse.

**Limiti violati:** artt. 8, n. 1, 47 e 48 dello Statuto speciale della regione TAA; Titolo VI, in particolare artt. 75 e 79; artt. 103, 104 e 107 del medesimo Statuto; relative norme di attuazione, tra le quali il d. lgs. 16 marzo 1992, n. 266 (art. 2), il d. lgs. 16 marzo 1992, n. 268 (artt. 9, 10 e 10-bis), ed il d.P.R. 15 luglio 1988, n. 305; art. 117, commi 3 e 6, e art. 119 Cost. e art. 10, legge cost. n. 3/2001; principi di leale collaborazione e ragionevolezza.

**Ricorrente/i:** Provincia autonoma di Trento.

**Oggetto del ricorso:** art. 2, comma 3, ultimo periodo, e comma 36, se ritenuti applicabili alla Provincia e art. 14, comma 2, del d. l. 13 agosto 2011, n. 138, recante "Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo" (convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148 - Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari).

### **Annotazioni:**

#### **1) Illegittimità costituzionale dell' art. 2, comma 3, ultimo periodo e comma 36 del d.l. 138/2011, se ritenuti applicabili alla Provincia.**

Le norme citate riservano all'erario statale le maggiori entrate derivanti dal decreto stesso: in particolare il comma 3 riguarda le entrate derivanti dai giochi pubblici e quelle derivanti dall'aumento dell'aliquota di base dell'accisa sui tabacchi lavorati; il comma 36 si riferisce invece a tutte le maggiori entrate di natura tributaria di cui alle disposizioni del d. lgs. 149/2011 (Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42), quali per es. aumento aliquota IVA al 21%, nonché quelle derivanti dalla lotta all'evasione.

Peraltro, l'art. 19-bis dello stesso d.l. 138/2011 dispone che «l'attuazione delle disposizioni del presente decreto nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano avviene nel rispetto dei loro statuti e delle relative norme di attuazione e secondo quanto previsto dall'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42» (l. delega federalismo fisc.).

Il comma 1 dell'art. 27 da ultimo citato stabilisce che gli enti suddetti «concorrono al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ed all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti, nonché al patto di stabilità interno e all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario, secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti, da definire, con le procedure previste dagli statuti medesimi [...]».

Non è esclusa, dunque, un'interpretazione delle disposizioni in questione nel senso che la riserva all'erario non operi per le somme relative alla provincia di Trento. In tal senso

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 8-9 febbraio 2012 Regione Friuli Venezia Giulia R. Bascelli, A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini, Ricorsi alla Corte Costituzionale periodo dicembre 2011 – gennaio 2012
---	---	--

potrebbe far concludere il principio di specialità, confortato anche dalla sent. Corte cost. 152/2011, che ha ritenuto l'applicabilità nella Regione siciliana di norme simili a quelle qui impugnate, che riservavano all'erario il gettito di tributi compartecipati dalla Regione Sicilia, «posto che il d.l. in esame non contiene alcuna formula che possa configurarsi quale clausola di salvaguardia delle attribuzioni delle Regioni ad autonomia speciale»: clausola che invece nel caso di specie esiste.

Tuttavia, la drastica formulazione dell'art. 2, comma 3, del d.l. 138/2011, che attribuisce integralmente allo Stato le maggiori entrate derivanti dell'aumento dell'aliquota di base dell'accisa sui tabacchi lavorati, risulta chiaramente in contrasto con l'art. 75 dello St. TAA, il quale invece riserva alle Province autonome «i nove decimi dell'imposta sul consumo dei tabacchi per le vendite afferenti ai territori delle due province», considerato che l'accisa sui tabacchi lavorati coincide con l'imposta sul consumo dei tabacchi.

D'altronde anche il comma 36 dell'art. 2 impugnato, risulta contrastante con l'art. 75 St.; quest'ultimo infatti riserva alle Province ben precise compartecipazioni a tutti i tributi erariali, mentre il comma 36 citato riserva all'Erario, per un periodo di cinque anni, le maggiori entrate derivanti dal d.l. 138 medesimo, per destinarle «alle esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea, anche alla luce della eccezionalità della situazione economica internazionale».

Per la ricorrente non è neppure possibile sostenere che le norme censurate siano giustificate in virtù del d. lgs. 268/1992 (Norme di attuazione dello statuto speciale TAA in materia di finanza regionale e provinciale), poiché esse non rispettano affatto i requisiti posti, in particolare, dall'art. 9 d.lgs. citato per la riserva all'erario. Tali requisiti sono stati così sintetizzati dalla Corte Cost. nella sent. n. 182/2010: a) la riserva deve essere giustificata da "finalità diverse tanto dal "raggiungimento degli obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica" quanto dalla copertura di "spese derivanti dall'esercizio delle funzioni statali delegate alla regione"; b) il gettito va destinato per legge "alla copertura, ai sensi dell'art. 81 Cost., di nuove specifiche spese di carattere non continuativo che non rientrano nelle materie di competenza della regione o delle province, ivi comprese quelle relative a calamità naturali"; c) il gettito deve essere "temporalmente delimitato, nonché contabilizzato distintamente nel bilancio statale e quindi quantificabile"».

L'assenza di tali requisiti è evidente per il gettito di cui all'art. 2, comma 3, dato che mancano la destinazione a «nuove specifiche spese di carattere non continuativo», la delimitazione temporale e la contabilità distinta. Ma anche il comma 36, primo periodo, non rispetta le e condizioni poste dall'art. 9 d.lgs. 268/1992, in quanto ha la medesima finalità di cui all'art. 10, comma 6, d.lgs. 268/1992 (riequilibrio della finanza pubblica) ed inoltre non destina le maggiori entrate a nuove specifiche spese.

Inoltre, lo Stato avrebbe pur sempre dovuto cercare l'accordo con la Provincia di Trento, non potendo unilateralmente alterare le regole sulle compartecipazioni e gli strumenti con cui la Provincia partecipa al risanamento finanziario, disciplinati dall'art. 79 St.. Tutto il regime dei rapporti finanziari fra Stato e Regioni speciali è infatti dominato dal principio dell'accordo, pienamente riconosciuto nella giurisprudenza costituzionale e ribadito con la recente riforma statutaria per il TAA:

- con la sent. 82/2007, la Corte ha riconosciuto che «la previsione normativa del metodo dell'accordo tra le Regioni a statuto speciale e il Ministero dell'economia e

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 8-9 febbraio 2012 Regione Friuli Venezia Giulia R. Bascelli, A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini, Ricorsi alla Corte Costituzionale periodo dicembre 2011 – gennaio 2012
---	---	--

delle finanze, per la determinazione delle spese correnti e in conto capitale, nonché dei relativi pagamenti, deve considerarsi un'espressione» della «speciale autonomia in materia finanziaria di cui godono le predette Regioni, in forza dei loro statuti»;

- con la sent. 353/2004 la Corte ha affermato che il metodo dell'accordo (sempre per la determinazione delle spese) deve essere tendenzialmente preferito ad altri, dato che esso nasce dall'esigenza di rispettare l'autonomia finanziaria degli enti ad autonomia speciale;
- con la sent. 98/2000, ha riconosciuto l'esistenza del principio di leale cooperazione fra Stato e Regione, che domina le relazioni fra i livelli di Governo là dove si verificano, come nel caso esaminato, interferenze fra le rispettive sfere e i rispettivi ambiti finanziari», e ha statuito che le norme impugnate dovevano prevedere «procedimenti non unilaterali, ma che contemplino una partecipazione della Regione direttamente interessata»;
- con la sent. 133/2010, la Corte ha accolto le questioni sollevate nel ricorso dalla Provincia di Trento, ritenendo che la norma impugnata incidesse sui rapporti finanziari intercorrenti tra lo Stato, la Regione e le Province autonome, e che «pertanto avrebbe dovuto essere approvata con il procedimento previsto dal citato art. 104 dello statuto speciale, ove è richiesto il necessario accordo preventivo di Stato e Regione».

L'art. 2, comma 36, primo periodo del d.l. 138/2011, riservando le maggiori entrate «alle esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea», si pone altresì in contrasto con l'art. 79 St., che definisce le modalità con cui le Province concorrono «all'assolvimento degli obblighi di carattere finanziario posti dall'ordinamento comunitario, dal patto di stabilità interno e dalle altre misure di coordinamento della finanza pubblica stabilite dalla normativa statale» (comma 1), e che le dette misure possono essere modificate esclusivamente con la procedura prevista dall'art. 104 (comma 2).

Infine, proprio perché agli artt. 75 e 79 St. si è derogato con una fonte primaria «ordinaria», l'art. 2, commi 3 e 36, prima parte, viola anche gli artt. 103 (che prevede il procedimento di revisione costituzionale per le modifiche dello Statuto), 104 (che prevede la possibilità di modificare «le norme del titolo VI ... con legge ordinaria dello Stato su concorde richiesta del Governo e, per quanto di rispettiva competenza, della regione o delle due province») e l'art. 107 (che disciplina la speciale procedura per l'adozione delle norme di attuazione dello Statuto) dello St..

Il secondo periodo del comma 36 impugnato, poiché si limita a regolare la previsione del primo periodo, mediante l'emanazione di un apposito decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, presenta i medesimi vizi di incostituzionalità sopra esposti ed è poi specificamente censurabile, per violazione del principio di leale collaborazione, per la mancata previsione dell'intesa con la Provincia di Trento in relazione al decreto stesso.

Il terzo e quarto periodo del comma 36 impugnato dispongono, rispettivamente, che «a partire dall'anno 2014, il Documento di economia e finanza conterrà una valutazione delle maggiori entrate derivanti, in termini permanenti, dall'attività di contrasto all'evasione» e che «dette maggiori entrate [...] confluiranno in un Fondo per la riduzione strutturale

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 8-9 febbraio 2012 Regione Friuli Venezia Giulia R. Bascelli, A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini, Ricorsi alla Corte Costituzionale periodo dicembre 2011 – gennaio 2012
---	---	--

della pressione fiscale e saranno finalizzate alla riduzione degli oneri fiscali e contributivi gravanti sulle famiglie e sulle imprese».

Per la ricorrente il quarto periodo sarebbe del tutto illegittimo, mentre il terzo periodo è impugnato solo in quanto l'attività di rilevazione in esso prevista è finalizzata all'attuazione del quarto periodo.

Si tratta di maggiori entrate che non derivano dall'aumento delle aliquote o dall'introduzione di nuovi tributi, ma semplicemente dalla lotta all'evasione, ma esse sono pur sempre connesse alle aliquote e ai tributi esistenti, il cui gettito spetta per i nove decimi alla Provincia secondo le disposizioni statutarie. Manca dunque qualunque fondamento per la destinazione ad un Fondo statale di tali maggiori entrate, che risulta pertanto in contrasto con lo Statuto.

In tal senso è la sent. Corte cost. n. 152/2011, che ha dichiarato «costituzionalmente illegittimo l'art. 1, comma 6, del d.l. n. 40 del 2010, nella parte in cui stabilisce che le entrate derivanti dal recupero dei crediti d'imposta "sono riversate all'entrata del bilancio dello Stato e restano acquisite all'erario", anche con riferimento a crediti d'imposta inerenti a tributi che avrebbero dovuto essere riscossi nel territorio della Regione siciliana». «E' alla Regione siciliana ... che spetta, non solo provvedere al detto recupero, ma anche acquisire il gettito da esso derivante, posto che tale gettito, lungi dal costituire frutto di una nuova entrata tributaria erariale, non è altro che l'equivalente del gettito del tributo previsto, che compete alla Regione sulla base e nei limiti dell'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965».

## **2) Illegittimità costituzionale dell' art. 14 del d.l. 138/2011.**

Il comma 1 dell'art. 14 subordina la collocazione di ogni Regione ordinaria nella classe di enti territoriali più virtuosa di cui all'art. 20, comma 3, del d.l. 98/2011 (sulla stabilizzazione finanziaria), convertito in l. 11/2011, all'ottemperanza ad una serie di criteri e parametri riguardanti: il numero massimo dei consiglieri regionali, in proporzione alla popolazione regionale (lett. a); il numero massimo degli assessori (lett. b); la riduzione dell'indennità dei consiglieri (lett. c); la previsione che il trattamento economico dei consiglieri regionali sia commisurato all'effettiva partecipazione ai lavori del Consiglio regionale (lett. d); l'istituzione di un Collegio dei revisori dei conti (lett. e); il passaggio al sistema previdenziale contributivo per i consiglieri regionali (lett. f).

In base al comma 2 «l'adeguamento ai parametri di cui al comma 1 da parte delle Regioni a Statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano costituisce condizione per l'applicazione dell'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, nei confronti di quelle Regioni a statuto speciale e province autonome per le quali lo Stato, ai sensi del citato art. 27, assicura il conseguimento degli obiettivi costituzionali di perequazione e di solidarietà, ed elemento di riferimento per l'applicazione di misure premiali o sanzionatorie previste dalla normativa vigente».

Esso dunque, richiama espressamente la Provincia di Trento e pretende di imporre ad essa l'adeguamento ai parametri fissati nel primo comma.

Tale imposizione è costituzionalmente illegittima per:

- a) violazione degli artt. 47 e 48 St.: l'art. 48 dispone che «ciascun Consiglio provinciale è eletto a suffragio universale, diretto e segreto, è composto di trentacinque consiglieri e dura in carica cinque anni». Lo Statuto è una legge costituzionale dello Stato, e non

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 8-9 febbraio 2012 Regione Friuli Venezia Giulia R. Bascelli, A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini, Ricorsi alla Corte Costituzionale periodo dicembre 2011 – gennaio 2012
---	---	--

può pertanto essere mutato né dalla legge ordinaria né da atti di qualunque natura della stessa Provincia autonoma.

Tutti gli altri doveri di adeguamento imposti dall'art. 14, comma 2, riguardano materie riservate alla speciale legge di integrazione statutaria prevista dall'art. 47, comma secondo, St., approvata a maggioranza assoluta e chiamata a disciplinare «la forma di governo della provincia»; la potestà di integrazione statutaria è soggetta esclusivamente (oltre che a quanto disposto dallo stesso Statuto) al limite della armonia con la Cost., ai principi dell'ordinamento giuridico ed al rispetto degli obblighi internazionali.

L'imposizione di qualunque ulteriore limite, sia pure sotto forma di «onere» di adeguamento, costituisce una illegittima interferenza nell'autonomia costituzionalmente garantita alla Provincia.

- b) Violazione dell'art. 119 Cost.: l'art. 14 viola l'autonomia finanziaria provinciale comminando conseguenze finanziariamente negative a comportamenti che costituiscono esercizio dei diritti statuari della Provincia. Né esso costituisce principio di coordinamento della finanza pubblica (idoneo a far scattare un dovere di adeguamento), poiché le misure imposte hanno carattere dettagliato e vanno a limitare voci minute di spesa.
- c) Violazione dell'art. 79 St.: l'art. 14, comma 1, contempla concrete misure di riduzione dei costi di funzionamento degli organi rappresentativi regionali che lo Stato pone come condizione per la valutazione della virtuosità dell'ente ai fini della determinazione del concorso agli obiettivi di finanza pubblica. In questo senso, la disposizione introdurrebbe per la Provincia un ulteriore elemento di determinazione del concorso agli obiettivi di finanza pubblica diverso ed aggiuntivo rispetto a quello previsto dall'art. 79, e quindi in sua violazione. Il generico riferimento alle misure premiali o sanzionatorie previste dalla normativa vigente introduce una condizione di virtuosità che è in contrasto con il sistema delle relazioni finanziarie con lo Stato definito nel nuovo Titolo VI dello St., ed in particolare nel predetto art. 79.

Il contrasto tra l'art. 14, comma 2, e l'art. 79 St. implica anche la violazione degli artt. 103, 104 e 107 del medesimo e del principio di leale collaborazione, perché una fonte primaria ordinaria, adottata unilateralmente, ha derogato ad una norma statutaria, adottata con la speciale procedura di cui all'art. 104 St..

La ricorrente censura, in subordine, la disciplina relativa al Collegio dei revisori dei conti, di cui al comma 1, lett. e), dell'art. 14 e che dovrebbe essere istituito a decorrere dal 1° gennaio 2012 «quale organo di vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione dell'ente».

Inoltre, il citato comma 1, prevede che «il Collegio, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, opera in raccordo con le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti», e che «i componenti di tale Collegio sono scelti mediante estrazione da un elenco, i cui iscritti devono possedere i requisiti previsti dai principi contabili internazionali, avere la qualifica di revisori legali... », ed essere in possesso di specifiche qualificazioni professionali, secondo criteri individuati dalla Corte dei conti.

In tal modo l'art. 14 assimila del tutto le Province autonome alle Regioni ordinarie, mentre il ruolo e le funzioni della Corte dei conti nelle province sono diversi rispetto al

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 8-9 febbraio 2012 Regione Friuli Venezia Giulia R. Bascelli, A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini, Ricorsi alla Corte Costituzionale periodo dicembre 2011 – gennaio 2012
---	---	--

resto del territorio e sono definiti dal d.P.R. 305/1988. L'art. 14, dunque, invade un settore di competenza delle norme di attuazione, violando l'art. 107 St. ed il d.P.R. n. 305/1988 (soprattutto artt. 2, 6 e 10 sulle funzioni della Corte dei conti in relazione alla Provincia di Trento). In particolare, la previsione del dovere del Collegio di operare «in raccordo con le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti» viola l'art. 10, comma 3-ter, d.P.R. 305/1988, che considera come facoltativa la richiesta di ulteriori forme di collaborazione alle sezioni della Corte dei conti.

Ancora più invasiva è la previsione del potere della Corte dei conti di definire i criteri di qualificazione professionale dei membri del Collegio: si tratta, in sostanza, di un potere normativo secondario in materia di competenza provinciale (ordinamento degli uffici: art. 8, n. 1, St.), dato che il Collegio sarebbe un organo interno della Provincia.

Comunque, anche qualora - in denegata ipotesi - si ritenesse che tale profilo attenga alle «professioni», si tratterebbe pur sempre di materia concorrente (art. 117, comma 3, Cost. e art. 10, l. cost. 3/2001), per cui sarebbe pur sempre illegittima l'attribuzione di un potere normativo secondario ad un organo statale, per contrasto con l'art. 117, comma 6, Cost. e l'art. 2 d.lgs. 266/1992, che ritiene solo gli atti legislativi statali idonei a far sorgere un dovere di adeguamento (l'art. 2 verrebbe violato anche perché l'art. 14, comma 2, non pone un termine per l'adeguamento, per cui è da ritenere che valgano i termini fissati dal comma 1, alcuni dei quali sono inferiori ai sei mesi previsti dal citato art. 2).

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 8-9 febbraio 2012 Regione Friuli Venezia Giulia R. Bascelli, A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini, Ricorsi alla Corte Costituzionale periodo dicembre 2011 – gennaio 2012
---	---	--

## CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

**RICORSO PER LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE n. 143** del 23 novembre 2011 (G.U. 54/2011)

**Materia:** finanza regionale; imposte e tasse.

**Limiti violati:** artt. 4, n. 1, 25, 36 e 48 dello Statuto speciale della regione TAA; Titolo VI dello St., in particolare artt. 69 e 79; artt. 103, 104 e 107 del medesimo St.; relative norme di attuazione, tra le quali il d. lgs. 16 marzo 1992, n. 266 (art. 2), il d. lgs. 16 marzo 1992, n. 268 (artt. 9, 10 e 10-bis), ed il d.P.R. 15 luglio 1988, n. 305; art. 117, comma 6, e art. 119 Cost. e art. 10, legge cost. n. 3/2001; principi di leale collaborazione e ragionevolezza.

**Ricorrente/i:** Regione Trentino-Alto Adige/Autonome region Trentino-Südtirol.

**Oggetto del ricorso:** art. 2, comma 3, ultimo periodo, e comma 36, se ritenuti applicabili alla Regione e art. 14, comma 2, del d. l. 13 agosto 2011, n. 138, recante "Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo" (convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148 - Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari).

### Annotazioni:

**1) Illegittimità costituzionale dell' art. 2, comma 3, ultimo periodo e comma 36 del d.l. 138/2011, se ritenuti applicabili alla Regione.**

Le norme citate riservano all'erario statale le maggiori entrate derivanti dal decreto stesso: in particolare il comma 3 riguarda le entrate derivanti dai giochi pubblici e quelle derivanti dall'aumento dell'aliquota di base dell'accisa sui tabacchi lavorati; il comma 36 si riferisce invece a tutte le maggiori entrate di natura tributaria di cui alle disposizioni del d.lgs. 149/2011 (Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42), quali per es. aumento aliquota IVA al 21%, nonché quelle derivanti dalla lotta all'evasione.

L'art. 2, comma 3, risulta in palese contrasto con l'art. 69, comma 2, lett. c), dello St. speciale, infatti mentre quest'ultima disposizione riserva alla Regione «i nove decimi del provento del Lotto, al netto delle vincite», la norma impugnata attribuisce «integralmente ... allo Stato» le «maggiori entrate derivanti dal presente comma».

Anche il comma 36, primo periodo, risulta in contrasto con l'art. 69, comma 2, lett. b), St., infatti mentre quest'ultimo riserva alla Regione «i due decimi dell'imposta sul valore aggiunto», il comma 36 riserva all'Erario, per un periodo di cinque anni, «le maggiori entrate derivanti dal presente decreto», per destinarle «alle esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea, anche alla luce della eccezionalità della situazione economica internazionale».

Per la ricorrente non è neppure possibile sostenere che le norme censurate siano giustificate in virtù del d. lgs. 268/1992 (norme di attuazione dello statuto in materia di finanza regionale e provinciale), poiché esse non rispettano affatto i requisiti posti, in particolare, dall'art. 9 d.lgs. citato per la riserva all'erario. Tali requisiti sono stati così

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 8-9 febbraio 2012 Regione Friuli Venezia Giulia R. Bascelli, A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini, Ricorsi alla Corte Costituzionale periodo dicembre 2011 – gennaio 2012
---	---	--

sintetizzati dalla Corte Cost. nella sent. n. 182/2010: a) la riserva deve essere giustificata da "finalità diverse tanto dal "raggiungimento degli obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica" quanto dalla copertura di "spese derivanti dall'esercizio delle funzioni statali delegate alla regione"; b) il gettito va destinato per legge "alla copertura, ai sensi dell'art. 81 Cost., di nuove specifiche spese di carattere non continuativo, che non rientrano nelle materie di competenza della regione o delle province, ivi comprese quelle relative a calamità naturali"; c) il gettito deve essere "temporalmente delimitato, nonché contabilizzato distintamente nel bilancio statale e quindi quantificabile"».

L'assenza di tali requisiti è evidente per il gettito di cui all'art. 2, comma 3, dato che mancano la destinazione a «nuove specifiche spese di carattere non continuativo», la delimitazione temporale e la contabilità distinta. Ma anche il comma 36, primo periodo, non rispetta le e condizioni poste dall'art. 9 d.lgs. 268/1992, in quanto ha la medesima finalità di cui all'art. 10, comma 6, d.lgs. 268/1992 (riequilibrio della finanza pubblica) ed inoltre non destina le maggiori entrate a nuove specifiche spese.

Inoltre, lo Stato avrebbe pur sempre dovuto cercare l'accordo con la Regione, non potendo unilateralmente alterare le regole sulle compartecipazioni e gli strumenti con cui la Regione partecipa al risanamento finanziario, disciplinati dall'art. 79 St.. Tutto il regime dei rapporti finanziari fra Stato e Regioni speciali è infatti dominato dal principio dell'accordo, pienamente riconosciuto nella giurisprudenza costituzionale e ribadito con la recente riforma statutaria per il TAA:

- con la sent. 82/2007, la Corte ha riconosciuto che «la previsione normativa del metodo dell'accordo tra le Regioni a statuto speciale e il Ministero dell'economia e delle finanze, per la determinazione delle spese correnti e in conto capitale, nonché dei relativi pagamenti, deve considerarsi un'espressione» della «speciale autonomia in materia finanziaria di cui godono le predette Regioni, in forza dei loro statuti» e va preferito ad altri, poiché nasce dall'esigenza di rispettare l'autonomia finanziaria degli enti ad autonomia speciale (sent. 353/2004);
- con la sent. 98/2000, ha riconosciuto l'esistenza del principio di leale cooperazione fra Stato e Regione, che domina le relazioni fra i livelli di Governo là dove si verificano interferenze fra le rispettive sfere e i rispettivi ambiti finanziari», e ha statuito che le norme impugnate dovevano prevedere «procedimenti non unilaterali, ma che contemplino una partecipazione della Regione direttamente interessata»;
- con la sent. 133/2010, la Corte ha accolto le questioni sollevate nel ricorso dalla Provincia di Trento, ritenendo che la norma impugnata incidesse sui rapporti finanziari intercorrenti tra lo Stato, la Regione e le Province autonome, e che «pertanto avrebbe dovuto essere approvata con il procedimento previsto dal citato art. 104 dello statuto speciale, ove è richiesto il necessario accordo preventivo di Stato e Regione».

L'art. 2, comma 36, primo periodo del d.l. 138/2011, riservando le maggiori entrate «alle esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea», si pone altresì in contrasto con l'art. 79 St., che definisce le modalità con cui la Regione e le Province concorrono «all'assolvimento degli obblighi di carattere finanziario posti dall'ordinamento comunitario, dal patto di stabilità interno e dalle altre misure di coordinamento della finanza pubblica stabilite dalla normativa statale» (comma 1), e che le dette misure possono essere modificate esclusivamente con la procedura

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 8-9 febbraio 2012 Regione Friuli Venezia Giulia R. Bascelli, A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini, Ricorsi alla Corte Costituzionale periodo dicembre 2011 – gennaio 2012
---	---	--

prevista dall'art. 104 (comma 2). Sia il comma 3 che il comma 4, dell'art. 104 poi, stabiliscono la non applicazione alla Regione e alle Province delle norme statali che, in questa materia, valgono per altre Regioni.

Infine, proprio perché agli artt. 69 e 79 St. si è derogato con una fonte primaria «ordinaria», l'art. 2, commi 3 e 36, prima parte, viola anche gli artt. 103 (che prevede il procedimento di revisione costituzionale per le modifiche dello Statuto), 104 (che prevede la possibilità di modificare «le norme del titolo VI ... con legge ordinaria dello Stato su concorde richiesta del Governo e, per quanto di rispettiva competenza, della regione o delle due province») e l'art. 107 (che disciplina la speciale procedura per l'adozione delle norme di attuazione dello Statuto) dello St..

Il secondo periodo del comma 36 impugnato, poiché si limita a regolare la previsione del primo periodo, mediante l'emanazione di un apposito decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, presenta i medesimi vizi di incostituzionalità sopra esposti ed è poi specificamente censurabile, per violazione del principio di leale collaborazione, per la mancata previsione dell'intesa con la Regione in relazione al decreto stesso.

Il terzo e quarto periodo del comma 36 impugnato dispongono, rispettivamente, che «a partire dall'anno 2014, il Documento di economia e finanza conterrà una valutazione delle maggiori entrate derivanti, in termini permanenti, dall'attività di contrasto all'evasione» e che dette maggiori entrate confluiranno in un apposito Fondo e «saranno finalizzate alla riduzione degli oneri fiscali e contributivi gravanti sulle famiglie e sulle imprese».

Per la ricorrente il quarto periodo sarebbe del tutto illegittimo, mentre il terzo periodo è impugnato solo in quanto l'attività di rilevazione in esso prevista è finalizzata all'attuazione del quarto periodo.

Si tratta di maggiori entrate che non derivano dall'aumento delle aliquote o dall'introduzione di nuovi tributi, ma semplicemente dalla lotta all'evasione, ma esse sono pur sempre connesse alle aliquote e ai tributi esistenti, il cui gettito spetta in parte alla Regione, secondo quanto stabilito dal citato art. 69 St.; manca dunque qualunque fondamento per la destinazione ad un Fondo statale di tali maggiori entrate.

In tal senso è la sent. Corte cost. n. 152/2011, che ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 1, comma 6, del d.l. 40/2010, nella parte in cui stabilisce che le entrate derivanti dal recupero dei crediti d'imposta sono riversate al bilancio dello Stato e restano acquisite all'erario, anche con riferimento a crediti d'imposta inerenti a tributi che avrebbero dovuto essere riscossi nel territorio della Regione siciliana. E' alla Regione siciliana che spetta provvedere al detto recupero e acquisire il gettito da esso derivante, posto che tale gettito, lungi dal costituire frutto di una nuova entrata tributaria erariale, non è altro che l'equivalente del gettito del tributo previsto, che compete alla Regione.

## **2) Illegittimità costituzionale dell' art. 14 del d.l. 138/2011.**

Il comma 1 dell'art. 14 subordina la collocazione di ogni Regione ordinaria nella classe di enti territoriali più virtuosa di cui all'art. 20, comma 3, del d.l. 98/2011 (stabilizzazione finanziaria), convertito in l. 11/2011, all'ottemperanza ad una serie di criteri e parametri riguardanti: il numero massimo dei consiglieri regionali, in proporzione alla popolazione regionale (lett. a); il numero massimo degli assessori (lett. b); la riduzione dell'indennità dei consiglieri (lett. c); la previsione che il trattamento economico dei consiglieri regionali sia commisurato all'effettiva partecipazione ai lavori del Consiglio regionale (lett. d);

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 8-9 febbraio 2012 Regione Friuli Venezia Giulia R. Bascelli, A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini, Ricorsi alla Corte Costituzionale periodo dicembre 2011 – gennaio 2012
---	---	--

l'istituzione di un Collegio dei revisori dei conti (lett. e); il passaggio al sistema previdenziale contributivo per i consiglieri regionali (lett. f).

In base al comma 2 «l'adeguamento ai parametri di cui al comma 1 da parte delle Regioni a Statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano costituisce condizione per l'applicazione dell'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, nei confronti di quelle Regioni a statuto speciale e province autonome per le quali lo Stato, ai sensi del citato art. 27, assicura il conseguimento degli obiettivi costituzionali di perequazione e di solidarietà, ed elemento di riferimento per l'applicazione di misure premiali o sanzionatorie previste dalla normativa vigente».

Esso dunque, richiama espressamente le Regioni speciali e pretende di imporre loro l'adeguamento ai parametri fissati nel primo comma.

Premesso che la disposizione del comma 2 è una norma sanzionatoria - e non una norma premiale - è in primo luogo illegittima l'imposizione del dovere di adeguamento al numero di consiglieri previsto dal comma 1, per violazione degli artt. 25 e 48 St.. L'art. 25, infatti, statuisce che «il Consiglio regionale è composto dai membri dei Consigli provinciali di Trento e di Bolzano», e l'art. 48 dispone che «ciascun Consiglio provinciale è composto di trentacinque consiglieri e dura in carica cinque anni». Lo Statuto è una legge costituzionale dello Stato, immutabile da parte della legge ordinaria o di atti di qualunque natura della stessa Regione autonoma.

Per quanto riguarda il numero massimo degli assessori regionali, il dovere di adeguamento imposto dall'art. 14, comma 2, viola l'art. 36 dello Statuto, che regola la Giunta regionale senza porre limiti massimi alla sua composizione, lasciando quindi libertà sul punto alla Regione stessa; è poi violato, l'art. 4, n. 1, St., che attribuisce potestà primaria alla Regione in materia di organi regionali.

Anche i doveri di adeguamento imposti dall'art. 14, comma 2, in relazione al trattamento economico dei consiglieri regionali ledono l'autonomia organizzativa regionale (art. 4, n. 1, St.), soggetta al solo limite della Costituzione ex art. 10 l. cost. n. 3/2001.

L'art. 14 viola altresì l'art. 119 Cost., poiché lede l'autonomia finanziaria regionale comminando conseguenze finanziariamente negative a comportamenti che costituiscono esercizio dei diritti statuari della Regione stessa. Né esso costituisce principio di coordinamento della finanza pubblica (idoneo a far scattare un dovere di adeguamento), poiché le misure imposte hanno carattere dettagliato e vanno a limitare voci minute di spesa.

L'art. 14, comma 1, comporterebbe anche la violazione dell'art. 79 St., in quanto, contemplando concrete misure di riduzione dei costi di funzionamento degli organi rappresentativi regionali, che lo Stato pone come condizione per la valutazione della virtuosità dell'ente ai fini della determinazione del concorso agli obiettivi di finanza pubblica, esso introduce per la Regione un ulteriore elemento di determinazione del concorso agli obiettivi di finanza pubblica diverso ed aggiuntivo rispetto a quello previsto dall'art. 79 stesso.

Il contrasto tra l'art. 14 e l'art. 79 St. implica anche la violazione degli artt. 103, 104 e 107 del medesimo e del principio di leale collaborazione, perché una fonte primaria ordinaria, adottata unilateralmente, ha derogato ad una norma statutaria, adottata con la speciale procedura di cui all'art. 104 St..

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 8-9 febbraio 2012 Regione Friuli Venezia Giulia R. Bascelli, A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini, Ricorsi alla Corte Costituzionale periodo dicembre 2011 – gennaio 2012
---	---	--

La ricorrente censura, in subordine, la disciplina relativa al Collegio dei revisori dei conti, di cui al comma 1, lett. e), dell'art. 14 e che dovrebbe essere istituito a decorrere dal 1° gennaio 2012 «quale organo di vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione dell'ente».

Inoltre, il citato comma 1, prevede che «il Collegio, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, opera in raccordo con le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti», e che «i componenti di tale Collegio sono scelti mediante estrazione da un elenco, i cui iscritti devono possedere i requisiti previsti dai principi contabili internazionali, avere la qualifica di revisori legali... », ed essere in possesso di specifiche qualificazioni professionali, secondo criteri individuati dalla Corte dei conti.

In tal modo l'art. 14 non tiene conto della circostanza che il ruolo e le funzioni della Corte dei conti nella regione Trentino-Alto Adige sono compiutamente definiti dal DPR 305/1988 e, dunque, sotto questo profilo invade un settore di competenza delle norme di attuazione, violando l'art. 107 St. e il citato DPR 305/1988 (artt. 2, 6 e 10, che individuano le funzioni della Corte dei conti in relazione alla Regione Trentino-Alto Adige).

Ancora più invasiva è la previsione del potere della Corte dei conti di definire i criteri di qualificazione professionale dei membri del Collegio: si tratta, in sostanza, di un potere normativo secondario in materia di competenza regionale (ordinamento degli uffici: art. 4, n. 1, St.), dato che il Collegio sarebbe un organo interno della Regione.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 8-9 febbraio 2012 Regione Friuli Venezia Giulia R. Bascelli, A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini, Ricorsi alla Corte Costituzionale periodo dicembre 2011 – gennaio 2012
---	---	--

## CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

**RICORSO PER LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE n. 148** del 23 novembre 2011 (G.U. 02/2012)

**Materia:** bilancio; coordinamento della finanza pubblica; responsabilità politica.

**Limiti violati:** artt. 4, n. 1) e n. 3); 16; 54 dello Statuto speciale per il TAA (DPR 670/1972); Titolo VI dello Statuto speciale, (in particolare gli artt. 79, 80, 81); artt. 103, 104 e 107, dello Statuto speciale; d. lgs. 266/1992 (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; d. lgs. 268/1992 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale), in particolare artt. 16, 17 e 18; DPR 305/1988 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige per l'istituzione delle sezioni di controllo della Corte dei conti di Trento e di Bolzano e per il personale ad esse addetto); DPR 526/1987 (Estensione alla regione Trentino-Alto Adige ed alle province autonome di Trento e Bolzano delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616), in particolare art. 8; artt. 76, 100, 117 e 126 Cost.; principio di leale collaborazione.

**Ricorrente/i:** Trentino-Alto Adige.

**Oggetto del ricorso:** artt. 1; 2, comma 7; 4; 5; 6; 7; 13 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, recante "Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42".

### Annotazioni:

#### 1) Illegittimità di tutte le disposizioni impugnate per vizio procedurale: violazione dell'art. 76 Cost. e del principio di leale collaborazione.

l'art. 2 della legge di delega 42/2009 disciplina il procedimento di adozione dei decreti delegati, prevedendo la previa intesa con la Conferenza unificata sugli schemi di decreto legislativo da inviare alle Camere, e, nel caso di mancanza di intesa, una relazione che indichi le specifiche motivazioni per cui essa non è stata raggiunta. A queste prescrizioni specifiche il legislatore delegante ha aggiunto una prescrizione di indirizzo, facendo obbligo al Governo di assicurare, nella predisposizione dei decreti legislativi, piena collaborazione con le regioni e gli enti locali.

E' palese che nell'emanazione del d. lgs. 149/2011 questo procedimento non è stato rispettato: non solo l'intesa prevista non è stata raggiunta, ma, nella relazione inviata dal Governo alle Camere, non se ne rivengono le specifiche motivazioni e il Governo si limita a riferire degli incontri in sede tecnica e in sede di Conferenza e della "*mancata condivisione - in particolare da parte di Regioni e Comuni - del contenuto del provvedimento*", senza nulla dire in merito alle specifiche obiezioni sollevate dai rappresentanti delle Regioni e degli enti locali.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 8-9 febbraio 2012 Regione Friuli Venezia Giulia R. Bascelli, A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini, Ricorsi alla Corte Costituzionale periodo dicembre 2011 – gennaio 2012
---	---	--

Il Governo inoltre ha preteso di giustificare l'immediata interruzione del dialogo con le Regioni e gli enti locali, fortemente voluto dalla legge 42, con l'imminenza della scadenza della delega.

Appare dunque evidente che è stata violata non solo la lettera delle specifiche disposizioni dettate dal legislatore delegante, ma anche la norma generale di indirizzo, che richiedeva uno spirito di collaborazione, e dunque un tenace tentativo di ricerca dell'intesa. Il procedimento prescritto dalla legge di delega è stato ridotto dal Governo ad un passaggio procedurale meramente formale, che non risponde ai requisiti posti dalla legge, a tutela delle prerogative sia delle Regioni e degli enti locali, sia degli organi parlamentari chiamati a vigilare che il Governo abbia assicurato - come prevede il c. 5 dell'art. 2 - la "piena collaborazione con le regioni e gli enti locali".

Ne discende la violazione dell'art. 76 Cost., che si traduce in lesione delle prerogative costituzionali della Regione, dato che il criterio direttivo violato era posto a tutela specifica delle Regioni e del principio di leale collaborazione.

## **2) Illegittimità costituzionale dell' art. 13 del d.lgs. 149/2011.**

L'art. 13 pretende di vincolare il possibile contenuto delle norme di attuazione, limitandolo alla definizione della "decorrenza" e delle "modalità di applicazione" delle norme del d. lgs. 149/2011; di imporre un termine per l'adozione delle stesse norme di attuazione; di sottoporre la Regione TAA all'applicazione diretta del d. lgs. 149/2011, qualora "entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo non risultino concluse le procedure di cui al primo periodo, sino al completamento delle procedure medesime".

Queste disposizioni ledono le prerogative costituzionali della Regione sotto diversi profili:

- violazione dell'art. 1, comma 2, della legge delega 42/2009 e dell'art. 76 Cost.:

l'art. 1, comma 2, l. 42/2009 stabilisce che "alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano si applicano, in conformità con gli statuti, esclusivamente le disposizioni di cui agli articoli 15, 22 e 27" (l'art. 15 riguarda il finanziamento delle città metropolitane, l'art. 22 la perequazione infrastrutturale e l'art. 27 rimette ad apposite norme di attuazione il compito di definire il concorso delle Regioni speciali "al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà..., nonché al patto di stabilità interno e all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario" ).

Dunque, dall'art. 1, co. 2, risulta chiaramente che il decreto legislativo attuativo degli articoli 2, 17 e 26 l. 42/2009, cioè il d. lgs. 149/2011, non può applicarsi alle Regioni speciali, né direttamente né come fonte di un dovere di adeguamento (sent. Corte cost. 201/2010).

Poiché, invece, l'art. 13 d. lgs. 149/2011 dispone inopinatamente l'applicazione del medesimo decreto alle Regioni speciali, esso è affetto dalla palese violazione dei limiti esterni della delega; inoltre, le norme la cui applicazione è imposta alla Regione dall'art. 13 sono norme che incidono su materie regionali e restrittive delle prerogative della Regione, per cui anche per questa ragione essa è legittimata ad invocare l'art. 76 Cost. (sentt. 355/1993, 503/2000, 110/2001, 206/2001, punti 15, 16 e 34 del Diritto, e 303/2003, punto 35 del Diritto).

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Firenze, 8-9 febbraio 2012 Regione Friuli Venezia Giulia R. Bascelli, A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini, Ricorsi alla Corte Costituzionale periodo dicembre 2011 – gennaio 2012</p>
---	--	--

- violazione degli artt. 103, 104 e 107 dello Statuto:  
l'art. 13 d. lgs. 149/2011, condizionando il contenuto delle norme di attuazione e pretendendo di imporre un termine per la loro adozione, viola l'art. 107 dello Statuto, che disciplina la competenza e la procedura di adozione delle norme di attuazione, escludendo che una fonte legislativa ordinaria possa incidere sul loro contenuto o sul termine di adozione.  
L'imposizione del termine è esclusa anche dalla circostanza che le norme di attuazione si fondano su un accordo raggiunto in sede di commissione paritetica, per cui non sarebbe possibile che una fonte statale ordinaria ne fissasse uno unilateralmente.  
Inoltre, l'art. 13, stabilendo l'applicazione del d. lgs. 149/2011 (o attraverso il "filtro" delle norme di attuazione o direttamente), viola gli artt. 103, 104 e 107, in quanto il d. lgs. 149 regola settori oggetto di norme statutarie e di attuazione, sulle quali una fonte ordinaria statale non può incidere, a meno che (in materia finanziaria) sia adottata con la procedura di cui all'art. 104 St.
- violazione dell'art. 79 dello Statuto, nella parte in cui esso sancisce che non possono essere modificate, con fonte primaria ordinaria, le misure di concorso agli obiettivi di finanza pubblica previste nello stesso art. 79 a carico della Regione (commi 1 e 2); che "non si applicano le misure adottate per le regioni e per gli altri enti nel restante territorio nazionale" (co. 3); che "le disposizioni statali relative all'attuazione degli obiettivi di perequazione e di solidarietà, nonché al rispetto degli obblighi derivanti dal patto di stabilità interno, non trovano applicazione con riferimento alla regione e alle province e sono in ogni caso sostituite da quanto previsto dal presente articolo" (co. 4).
- violazione dell'art. 2 d. lgs. 266/1992:  
l'art. 13, prevedendo l'applicazione diretta di norme statali attinenti a materie di competenza regionale (il coordinamento della finanza pubblica, la sanità, la finanza locale e l'organizzazione interna), nonché il vincolo della Regione a tutte le disposizioni del d.lgs. 149/2011, viola l'art. 2 d. lgs. 266/1992, che esclude l'applicazione diretta delle leggi statali nelle materie regionali, ponendo solo un dovere di adeguamento "ai principi e norme costituenti limiti indicati dagli articoli 4 e 5 dello statuto speciale e recati da atto legislativo dello Stato entro i sei mesi successivi alla pubblicazione dell'atto medesimo".

### **3) Illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 4 del d.lgs. 149/2011.**

L'art. 1 regola nel dettaglio (organo regionale competente, tempi...) l'adozione della Relazione di fine legislatura regionale "al fine di garantire il coordinamento della finanza pubblica". Una disciplina del tutto analoga è dettata dall'art. 4 per la Relazione di fine mandato provinciale e comunale.

L'art. 1 incide su materie di competenza regionale quali il coordinamento della finanza pubblica (art. 117, co. 3, Cost. e art. 10 l. cost. 3/2001) e l'organizzazione interna (art. 4, n. 1, Statuto o - se ritenuto più favorevole - art. 117, co. 4, Cost., in collegamento con l'art. 10 l. cost. 3/2001); l'art. 1 citato viola anche l'art. 16, co. 1, d. lgs. 268/1992, ove è disposto che "spetta alla regione e alle province emanare norme in materia di bilanci, di

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 8-9 febbraio 2012 Regione Friuli Venezia Giulia R. Bascelli, A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini, Ricorsi alla Corte Costituzionale periodo dicembre 2011 – gennaio 2012
---	---	--

rendiconti, di amministrazione del patrimonio e di contratti della regione e delle province medesime e degli enti da esse dipendenti".

Anche l'art. 4 incide su materie regionali: l'art. 4, n. 3, Statuto che assegna alla Regione competenza primaria in materia di "ordinamento degli enti locali"; l'art. 17, co. 2, d. lgs. 268/1992, che precisa che "restano ferme le competenze nelle materie relative agli ordinamenti attribuite alla regione dallo statuto e dalle relative norme di attuazione".

Quanto al coordinamento della finanza pubblica, in realtà esso è stato riconosciuto di competenza delle norme di attuazione dall'art. 27, commi 1 e 3, l. 42/2009: dunque, gli artt. 1 e 4 violano anche l'art. 79 St., che sancisce l'inapplicabilità alla Regione delle norme di coordinamento relative alle Regioni ordinarie, anche con specifico riferimento agli enti locali.

Qualora gli artt. 1 e 4 d. lgs. 149/2011 fossero ricondotti alla fattispecie di cui all'art. 79, co. 4, secondo periodo, St., essi sarebbero comunque illegittimi perché applicati alla Regione in toto (e non limitatamente ai principi) ed in via diretta, mentre l'art. 79, co. 4, prevede solo un dovere di adeguamento.

Ancora, la previsione dell'"atto di natura non regolamentare" con cui il Ministro "adotta uno schema tipo per la redazione della relazione di fine legislatura" (art. 1, co. 5, e art. 4, co. 5) viola il divieto di fonti secondarie nelle materie regionali, qualora l'atto sia considerato sostanzialmente normativo (art. 117, sesto comma, Cost., e art. 2 d.lgs. 266/1992) o il divieto di attribuzione di funzioni amministrative ad organi statali (art. 4 d.lgs. 266/1992) qualora l'atto sia considerato amministrativo.

Infine, la previsione del controllo del Tavolo tecnico (art. 1, co. 2, e art. 4, co. 2) viola lo Statuto ed il DPR 305/1988 (in materia di controllo della Corte dei conti sulla gestione), perché si introduce una forma di controllo non prevista dallo Statuto medesimo e dalle norme di attuazione.

#### **4) Illegittimità costituzionale dell' art. 2, comma 7, del d.lgs. 149/2011.**

L'art. 2, co. 7, dispone che, "con riguardo a settori ed attività regionali diversi dalla sanità, ove una regione dopo la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni nonché dei relativi costi standard e la definizione degli obiettivi di servizio, non provveda all'attuazione dei citati livelli e al raggiungimento degli obiettivi di servizio in coerenza con le previsioni di cui all'articolo 18 della legge 5 maggio 2009, n. 42, il Presidente della Giunta regionale è nominato commissario *ad acta* ai sensi dell'articolo 8 della citata legge n. 131 del 2003, per l'esercizio dei poteri sostitutivi".

Tale norma è illegittima perché pretende di applicare alla Regione l'art. 120 Cost., mentre, nelle materie che spettano alla Regione stessa in base allo Statuto, l'art. 120 è inapplicabile alla Regione e restano fermi i poteri sostitutivi previsti dalle norme di attuazione (sent. 236/2004), cioè quelli di cui all'art. 8 DPR 526/1987.

In relazione alle materie non previste nello Statuto, l'art. 8 l. 131/2003 è applicabile alla Regione solo dopo il trasferimento ad esse delle nuove funzioni, "con le procedure previste dall'art. 11 della l. 131/2003, ossia con norme di attuazione degli statuti adottate su proposta delle commissioni paritetiche" (sent. 236/2004). Inoltre, spetta sempre alle norme di attuazione configurare il potere sostitutivo statale in relazione alle nuove funzioni trasferite, per cui i commi 4 e 7 dell'art. 2 violano anche l'art. 107 Cost., perché pretendono di vincolare il contenuto delle norme di attuazione.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 8-9 febbraio 2012 Regione Friuli Venezia Giulia R. Bascelli, A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini, Ricorsi alla Corte Costituzionale periodo dicembre 2011 – gennaio 2012
---	---	--

### **5) Illegittimità costituzionale dell' art. 5 del d.lgs. 149/2011.**

L'art. 5 prevede la facoltà del Ministro dell'economia e delle finanze di attivare verifiche sulla regolarità della gestione amministrativa e contabile, ai sensi dell'art. 14, comma 1, lett. d), della l. 196/2009, di enti pubblici in caso di squilibrio finanziario, evidenziato anche attraverso le rilevazioni SIOPE, riferibili a ripetuto utilizzo dell'anticipazione di tesoreria, disequilibrio consolidato della parte corrente di bilancio ed anomale modalità di gestione dei servizi per conto di terzi. Dunque, l'art. 5 contempla un controllo di gestione ministeriale sugli enti locali della regione e sugli enti pubblici pararegionali e ciò si pone in contrasto con l'intero sistema statutario.

La ricorrente denuncia pertanto la violazione della propria potestà legislativa primaria e della propria potestà amministrativa in materia di ordinamento degli enti para regionali e di ordinamento degli enti locali (art. 4, n. 2 e 3, Statuto; art. 16, comma 1, d. lgs. 268/1992); la violazione del divieto di conferimento, in materia di competenza regionale, di funzioni amministrative, comprese quelle di vigilanza, ad organi statali (art. 4 d.lgs. 266/1992); la violazione del divieto di emanazione di regolamenti statali in materia regionale (art. 117, comma sesto, Cost. e art. 2 d. lgs. 266/1992).

### **6) Illegittimità costituzionale dell' art. 6 del d.lgs. 149/2011.**

L'art. 6 disciplina la responsabilità politica del presidente di provincia e del sindaco, stabilendo che gli amministratori di enti locali riconosciuti responsabili dalla Corte dei conti anche in primo grado di danni cagionati con dolo o colpa grave, non possono ricoprire per un periodo di dieci anni, incarichi di assessore, di revisore di conti di enti locali e di rappresentante di enti locali presso altri enti, istituzioni ed organismi pubblici e privati, in caso che la Corte accerti che lo stesso è diretta conseguenza delle azioni od omissioni per le quali l'amministratore è stato riconosciuto responsabile.

Esso prevede, altresì, l'incandidabilità di sindaci e presidenti provinciali ritenuti responsabili ai sensi di quanto appena detto, per un periodo di dieci anni, alle cariche di sindaco, di presidente di provincia, di presidente di giunta regionale, nonché di membro di consigli comunali di consigli provinciali, delle assemblee e dei consigli regionali, del Parlamento e del Parlamento europeo; il divieto di ricoprire, per un periodo di tempo di dieci anni la carica di assessore comunale, provinciale o regionale o qualunque carica in enti vigilati o partecipati da enti pubblici.

La ricorrente denuncia la violazione della sfera di competenza regionale in materia di ordinamento degli enti locali (artt. 54, n. 5, 79, comma terzo, e 80 Statuto e art. 6, comma 3 bis, DPR 305/1988) ove le disposizioni impugnate fossero ritenute applicabili alle Regioni a statuto speciale e lamenta l'introduzione di forme di controllo non previste dallo Statuto.

### **7) Illegittimità costituzionale dell' art. 7 del d.lgs. 149/2011.**

L'art. 7 si rivolge espressamente alle autonomie speciali, prevedendo sanzioni a carico delle stesse in caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno. La norma prevede per le Regioni o province autonome inadempienti nell'anno successivo all'inadempimento delle seguenti misure: versamento all'entrata del bilancio statale dell'importo corrispondente alla differenza tra il risultato registrato e l'obiettivo programmatico predeterminato; divieto di impegnare spese correnti, al netto delle spese per la sanità, in misura superiore all'importo annuale minore dei corrispondenti impegni effettuati

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 8-9 febbraio 2012 Regione Friuli Venezia Giulia R. Bascelli, A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini, Ricorsi alla Corte Costituzionale periodo dicembre 2011 – gennaio 2012
---	---	--

nell'ultimo triennio; divieto di ricorrere all'indebitamento per gli investimenti e possibilità di ottenere mutui e prestiti obbligazionari con istituzioni creditizie e finanziarie per il finanziamento di investimenti subordinato all'attestazione del conseguimento degli obiettivi del patto di stabilità interno per l'anno precedente; divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsivoglia titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale e di stipulare contratti di servizio elusivi del divieto di assunzione; rideterminazione dell'indennità di funzione e dei gettoni di presenza del Presidente e dei componenti della Giunta con una riduzione del trenta per cento rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 gennaio 2010.

Sanzioni analoghe a quelle previste per le Regioni e province autonome inadempienti sono previste in caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno da parte degli enti locali.

Le ricorrente sostiene che il citato art. 7 viola la normativa statutaria regionale in ordine al patto di stabilità interno (art. 104 e 79 St.).

La Regione lamenta poi l'alterazione, con una fonte primaria adottata unilateralmente dallo Stato, dei rapporti finanziari tra Stato e Regioni autonome; sul punto la suprema Corte ha riconosciuto che "la previsione normativa del metodo dell'accordo tra le Regioni a statuto speciale e il Ministero dell'economia e delle finanze, per la determinazione delle spese correnti e in conto capitale, nonché dei relativi pagamenti, deve considerarsi un'espressione" della "speciale autonomia in materia finanziaria di cui godono le predette Regioni, in forza dei loro statuti" (sent. 82/2007).

E nella sent. n. 353/2004 la Corte ha affermato che il metodo dell'accordo (sempre per la determinazione delle spese), introdotto per la prima volta dalla legge finanziaria per il 1998 e riprodotto in tutte le leggi finanziarie successivamente adottate, deve essere tendenzialmente preferito ad altri, dato che «la necessità di un accordo tra lo Stato e gli enti ad autonomia speciale nasce dall'esigenza di rispettare l'autonomia finanziaria di questi ultimi» (si vedano anche sent. nn. 133/2010, 98/2000, 39/1984).

La ricorrente denuncia infine l'illegittima applicazione in materia di competenza regionale di normativa statale, in luogo del dovere di adeguamento da parte della Regione, con conseguente violazione da parte dell'art. 7 censurato dell'art. 2 del d. lgs. 266/1992.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 8-9 febbraio 2012 Regione Friuli Venezia Giulia R. Bascelli, A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini, Ricorsi alla Corte Costituzionale periodo dicembre 2011 – gennaio 2012
---	---	--

## CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

**RICORSO PER LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE n. 150** del 23 novembre 2011(GU 3/2012 )

**Materia:** federalismo fiscale, bilancio e contabilità pubblica, finanza regionale.

**Limiti violati:** artt. 24,76, 100, 103, 117 e 126 Cost.; artt. 8, n. 1); 9, n. 10); 16; 47; 49 bis; 54, 79, 80, 81, 103, 104 e 107, dello Statuto speciale; artt 2 e 4 del 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); artt. 16, 17 e 18 del d.lgs.16 marzo 1992, n. 268; d.p.r. 15 luglio 1988, n. 305; art. 8 del d.p.r. 19 novembre 1987, n. 526; principi di ragionevolezza e di leale collaborazione.

**Ricorrente/i:** Provincia autonoma di Trento

**Oggetto del ricorso:** artt. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 13 del d.lgs. 6 settembre 2011 n. 149 (Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, comuni e province, a norma degli artt. 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42).

### **Annotazioni:**

La Provincia di Trento impugna gli artt. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 13 d.lgs. 149/ 2011 in primo luogo per violazione dell'art. 76 Cost. e del principio di leale collaborazione. Infatti l'art. 2 della legge di delega 49/2009, nel disciplinare il procedimento di adozione dei decreti delegati, sancisce la previa intesa con la Conferenza unificata sugli schemi di decreto legislativo da inviare alle Camere, e, per il caso di mancanza di intesa, prevede che una relazione indichi «le specifiche motivazioni per cui l'intesa non e' stata raggiunta». Oltre a tali specifiche prescrizioni è prevista una ulteriore prescrizione generale di indirizzo, ossia l'obbligo per il Governo di assicurare, nella predisposizione dei decreti legislativi "piena collaborazione con le regioni e gli enti locali."

La ricorrente lamenta nell'emanazione del d.lgs. 149/2011 il mancato rispetto di questo procedimento. Infatti l'intesa non è stata raggiunta e non sono presenti neanche le specifiche motivazioni nella Relazione inviata alle Camere. In essa il Governo si limita a riferire degli incontri in sede tecnica e in sede di Conferenza e della «mancata condivisione - in particolare da parte di Regioni e Comuni - del contenuto del provvedimento», accennando soltanto alle «forti perplessità sulla costituzionalità del provvedimento, in modo particolare con riguardo alla disciplina del fallimento politico del Presidente della Giunta regionale». Nulla invece si dice in merito alle specifiche obiezioni sollevate dai rappresentanti delle Regioni e degli enti locali. La ricorrente ritiene pertanto che in tal modo non solo si è contravenuto alla legge di delega, ma si è nella sostanza impedito agli organi parlamentari di valutare nel concreto i motivi della mancata intesa.

Anche il Comitato per la legislazione ha nel suo verbale constatato da un lato, che non erano indicate le specifiche motivazioni che la legge richiedeva, dall'altro che il presupposto dell'urgenza, accampato per la mancata ulteriore ricerca dell'intesa, non vi era. Infatti il Governo ha preteso di giustificare con l'imminenza della scadenza della

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 8-9 febbraio 2012 Regione Friuli Venezia Giulia R. Bascelli, A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini, Ricorsi alla Corte Costituzionale periodo dicembre 2011 – gennaio 2012
---	---	--

delega l'immediata interruzione del dialogo con le Regioni e gli enti locali voluto dalla l. 42/2009 (che lo ha posto sotto la supervisione agli organi parlamentari), mentre contemporaneamente chiedeva ed otteneva la proroga dei termini di scadenza proprio al fine di rispettare il procedimento prescritto.

La ricorrente ritiene pertanto evidente che il procedimento prescritto dalla legge di delega è stato ridotto dal Governo ad un passaggio procedurale meramente formale, che non risponde, né nella lettera né nello spirito, ai requisiti posti dalla legge, a tutela delle prerogative sia delle Regioni e degli enti locali, sia degli organi parlamentari chiamati a vigilare. Contesta pertanto la violazione dell'art. 76 Cost. e del principio di leale collaborazione.

Secondo la ricorrente le disposizioni dell'art. 13 del d.lgs. 149/2011 ledono le prerogative costituzionali della Provincia di Trento sotto diversi profili, in quanto pretendono:

- 1) di vincolare il possibile contenuto delle norme di attuazione, limitandolo alla definizione della «decorrenza» e delle «modalità di applicazione» delle norme del d.lgs. 149/2011;
- 2) di imporre un termine per l'adozione delle norme di attuazione;
- 3) di sottoporre la Provincia di Trento all'applicazione diretta del d.lgs. 149/2011, qualora «entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo non risultino concluse le procedure di cui al primo periodo, sino al completamento delle procedure medesime».

In dettaglio la ricorrente lamenta la violazione dell'art. 1, comma 2, della l. 42/2009 e la violazione dell'art. 76 Cost. Infatti, l'art. 1, comma 2, della l. 42/2009 stabilisce che «alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano si applicano, in conformità con gli statuti, esclusivamente le disposizioni di cui agli artt. 15, 22 e 27».

L'art. 15 riguarda il finanziamento delle città metropolitane, l'art. 22 la perequazione infrastrutturale e l'art. 27, rimette ad apposite norme di attuazione il compito di definire il concorso delle Regioni speciali «al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ed all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti, nonché al patto di stabilità interno e all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario» (comma 1). Inoltre, l'art. 27 prevede che «le predette norme, per la parte di propria competenza: a) disciplinano il coordinamento tra le leggi statali in materia di finanza pubblica e le corrispondenti leggi regionali e provinciali in materia, rispettivamente, di finanza regionale e provinciale, nonché di finanza locale nei casi in cui questa rientri nella competenza della regione a statuto speciale o provincia autonoma» (comma 3).

Da tale articolo risulta chiaramente che il d.lgs. 149/2011, attuativo degli articoli 2, 17 e 26 della l. 42/2009 non può applicarsi alle Regioni speciali, né direttamente né come fonte di un dovere di adeguamento (per l'inapplicabilità alle Regioni speciali dei principi della l. 42/2009 diversi da quelli di cui agli artt. 15, 22 e 27). L'art. 13 impugnato dispone invece l'applicazione del d.lgs. alle Regioni speciali, esso è pertanto affetto dalla violazione dei limiti esterni della delega e conseguentemente da eccesso di delega: infatti non solo supera l'ambito della delega ma contraddice un limite positivamente stabilito dalla stessa legge di delega.

La ricorrente evidenzia inoltre che il criterio direttivo violato (art. 1, comma 2, l.42/2009) è posto specificamente a tutela delle Regioni speciali e, in tali casi la Corte ha sempre

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 8-9 febbraio 2012 Regione Friuli Venezia Giulia R. Bascelli, A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini, Ricorsi alla Corte Costituzionale periodo dicembre 2011 – gennaio 2012
---	---	--

ammesso la censura fondata sull'art. 76 Cost. Inoltre, le norme la cui applicazione è imposta alla Provincia dall'art. 13 incidono su materie provinciali e sono restrittive delle prerogative della Provincia. Quindi la violazione di tale parametro si traduce in violazione delle norme statutarie di attuazione che sono incise dalle singole norme del d.lgs. 149/2011.

In particolare l'art. 13 del d.lgs. 149/2011, condizionando il contenuto delle norme di attuazione e pretendendo di imporre un termine per la loro adozione, viola l'art. 107 dello Statuto, che disciplina la competenza e la procedura di adozione delle norme di attuazione, escludendo che una fonte legislativa ordinaria possa incidere sul loro contenuto o sul termine di adozione.

L'imposizione del termine è esclusa anche in quanto le norme di attuazione si fondano su un accordo raggiunto in sede di commissione paritetica, per cui non sarebbe possibile che una fonte statale ordinaria fissasse unilateralmente un termine. Inoltre, l'art. 13, stabilendo l'applicazione del d.lgs. 149/2011 viola gli artt. 103, 104 e 107 St., in quanto il d.lgs. 149/2011 regola settori oggetto di norme statutarie e di attuazione, sulle quali una fonte ordinaria statale non può incidere, a meno che (in materia finanziaria) sia adottata con la procedura di cui all'art. 104 St.

L'art. 13 secondo la ricorrente viola specificatamente anche l'art. 79 St., che sancisce: che non possono essere modificate, con fonte primaria ordinaria, le misure di concorso agli obiettivi di finanza pubblica previste nello stesso art. 79 a carico delle Province; che «non si applicano le misure adottate per le regioni e per gli altri enti nel restante territorio nazionale»; che «le disposizioni statali relative all'attuazione degli obiettivi di perequazione e di solidarietà, nonché al rispetto degli obblighi derivanti dal patto di stabilità interno, non trovano applicazione con riferimento alla regione e alle province e sono in ogni caso sostituite da quanto previsto dal presente articolo».

Infine l'art. 13 viola l'art. 2 d.lgs. 266/1992, che esclude l'applicazione diretta delle leggi statali nelle materie provinciali, ponendo solo un dovere di adeguamento «ai principi e norme costituenti limiti indicati dagli articoli 4 e 5 dello statuto speciale e recati da atto legislativo dello Stato entro i sei mesi successivi alla pubblicazione dell'atto medesimo». Decorsi i sei mesi, peraltro, non scatta l'applicazione delle leggi statali ma lo Stato può impugnare davanti alla Corte le leggi provinciali non adeguate.

L'art. 13 invece, violando questa disposizione, prevede l'applicazione diretta - dopo i sei mesi - di norme statali attinenti a materie di competenza provinciale, quali il coordinamento della finanza pubblica, la sanità, la finanza locale e l'organizzazione interna e non vincola la Provincia solo ai «principi e norme costituenti limiti indicati dagli articoli 4 e 5 dello statuto speciale».

La Provincia ricorrente, nel caso in cui la Corte non dovesse ritenere fondate le censure mosse all'art. 13, prosegue nell'esposizione dell'illegittimità delle singole norme,

#### **Illegittimità degli artt. 1 e 4 del d.lgs.149/2011.**

La norma di cui all'art. 1 è diretta a «garantire il coordinamento della finanza pubblica», e prevede la Relazione di fine legislatura regionale regolandone, con norme dettagliate, l'adozione. Inoltre norme speciali sono dettate per il settore sanitario.

Il comma 3 regola specificatamente la procedura «in caso di scioglimento anticipato del Consiglio regionale». Il comma 4 disciplina in dettaglio il contenuto della relazione, il

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 8-9 febbraio 2012 Regione Friuli Venezia Giulia R. Bascelli, A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini, Ricorsi alla Corte Costituzionale periodo dicembre 2011 – gennaio 2012
---	---	--

comma 5 stabilisce che «con atto di natura non regolamentare, adottato d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, il Ministro per i rapporti con le regioni e per la coesione territoriale,... adotta uno schema tipo per la redazione della relazione di fine legislatura, differenziandolo eventualmente per le Regioni non assoggettate a un piano di rientro della spesa sanitaria».

Infine, si prevede che «in caso di mancato adempimento dell'obbligo di redazione della relazione di fine legislatura il Presidente della Giunta regionale e' tenuto a dare notizia, motivandone le ragioni, nella pagina principale del sito istituzionale dell'ente». Una disciplina del tutto analoga è dettata dall'art. 4 per la Relazione di fine mandato provinciale e comunale.

Tale art. 1, secondo la Provincia ricorrente, incide su materie di competenza provinciale: coordinamento della finanza pubblica e organizzazione interna (art. 117, comma 3, Cost. e art.10 l. cost. 3/2001 e art. 8, n. 1, Statuto. o -se più favorevole - art. 117, comma 4, Cost., in collegamento con l'art. 10 l. cost. 3/2001; per quel che riguarda i rapporti tra organi politici, art. 47 Statuto); il comma 2, ed il comma 4, lett. c), d) e e) incidono anche sulla sanità (art. 117, comma 3, e art. 10 l. cost. 3/2001).

Anche l'art. 4 incide su materie e funzioni provinciali, come attestano, tra l'altro: l'art. 79, comma 3, St.; l'art. 80 dello St.; l'art. 54, n. 5, dello St., l'art. 16, comma 1, del d.lgs. 268/1992; l'art. 17, comma 3, dello stesso d.lgs. 268/1992 e l'art. 6, comma 3-bis, del d.P.R. n. 305/1988.

Gli artt. 1 e 4 del d.lgs. 149/ 2011, sono applicati alla Provincia dall'art. 13 d.lgs. 149/2011, e violano le norme sopra richiamate in quanto hanno contenuto dettagliato in materie di competenza primaria provinciale o concorrente o di competenza della legge statutaria (art. 47 St.); e in particolare, indicano direttamente l'organo provinciale competente per determinati adempimenti con lesione dell'autonomia organizzativa provinciale.

Gli artt. 1 e 4 secondo la ricorrente violano anche l'art. 79 St., che sancisce l'inapplicabilità alle Province delle norme di coordinamento della finanza pubblica relative alle Regioni ordinarie, anche con specifico riferimento agli enti locali.

Tali articoli sarebbero illegittimi anche volendoli ricondurre all'art. 79 comma 4 St., che prevede solo un dovere di adeguamento, perché applicati alla Provincia in toto e non limitatamente ai principi.

Per quanto attiene poi al coordinamento della finanza nel settore sanitario, la ricorrente rammenta che la Corte ha più volte precisato (v. sentt. 341/2009 e 133/2010) che «lo Stato, quando non concorre al finanziamento della spesa sanitaria, «neppure ha titolo per dettare norme di coordinamento finanziario».

Tale è la situazione della Valle d'Aosta e delle province autonome di Trento e Bolzano che, ai sensi dell'art. 34, comma 3, della l.724/1994 provvedono al finanziamento del Servizio sanitario nazionale nei rispettivi territori, senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato.

In ultimo la previsione dell'«atto di natura non regolamentare» con cui il Ministro «adotta uno schema tipo per la redazione della relazione di fine legislatura» (art. 1, comma 5, e art. 4, comma 5) viola il divieto di fonti secondarie nelle materie regionali, ove l'atto sia considerato sostanzialmente normativo (art. 117, comma 6, e art. 2 d.lgs. 266/1992) o il divieto di attribuzione di funzioni amministrative ad organi statali (art. 4 d.lgs. 266/1992)

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 8-9 febbraio 2012 Regione Friuli Venezia Giulia R. Bascelli, A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini, Ricorsi alla Corte Costituzionale periodo dicembre 2011 – gennaio 2012
---	---	--

ove esso sia considerato amministrativo, mentre la previsione del controllo del Tavolo tecnico (art. 1, comma 2, e art. 4, comma 2) viola lo Statuto ed il d.P.R. 305/1988, in quanto introduce una forma di controllo non prevista dallo Statuto e dalle norme di attuazione.

**Illegittimità dell'art. 2, commi 1, 2 e 3 del d.lgs. 149/2011, per violazione dello Statuto.**

Tale articolo disciplina la responsabilità politica del presidente della giunta regionale, introducendo la «*fattispecie di grave dissesto finanziario, con riferimento al disavanzo sanitario*». Questa fattispecie «*si verifica in una regione assoggettata a piano di rientro ai sensi dell'articolo 2, comma 77, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, al verificarsi congiuntamente delle seguenti condizioni:*

- a) *il presidente della giunta regionale, nominato Commissario ad acta ai sensi dell'articolo 2, rispettivamente commi 79 e 83, della citata legge n. 191 del 2009, non abbia adempiuto, in tutto o in parte, all'obbligo di redazione del piano di rientro o agli obblighi operativi, anche temporali, derivanti dal piano stesso;*
- b) *si riscontrino, in sede di verifica annuale, ai sensi dell'articolo 2, comma 81, della citata legge n. 191 del 2009, il mancato raggiungimento degli obiettivi del piano di rientro, con conseguente perdurare del disavanzo sanitario oltre la misura consentita dal piano medesimo o suo aggravamento;*
- c) *sia stato adottato per due esercizi consecutivi, in presenza del mancato raggiungimento degli obiettivi del piano di rientro e del conseguente incremento delle aliquote fiscali di cui all'articolo 2, comma 86, della citata legge n. 191 del 2009, un ulteriore incremento dell'aliquota dell'addizionale regionale all'Irpef al livello massimo previsto dall'articolo 6 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68».*

Il comma 2 dispone che il «*grave dissesto finanziario di cui al comma 1*» costituisce «*grave violazione di legge*», e che «*in tal caso con decreto del Presidente della Repubblica, ai sensi dell'articolo 126, comma primo, della Costituzione, sono disposti lo scioglimento del Consiglio regionale nonché la rimozione del Presidente della Giunta regionale per responsabilità politica nel proprio mandato di amministrazione della regione, ove sia accertata dalla Corte dei conti la sussistenza delle condizioni di cui al comma 1 e la loro riconduzione alla diretta responsabilità, con dolo o colpa grave del Presidente della Giunta regionale*». Il d. P.R. «*è adottato previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, previo parere conforme della Commissione parlamentare per le questioni regionali espresso a maggioranza di due terzi dei componenti*», ed alla riunione del Consiglio dei Ministri «*partecipa il Presidente della Giunta regionale interessato*». Inoltre, in base al comma 3 «*il Presidente rimosso ai sensi del comma 2 è incandidabile alle cariche elettive a livello locale, regionale, nazionale ed europeo per un periodo di tempo di dieci anni*»; «*non può essere nominato quale componente di alcun organo carica di governo degli enti locali, delle Regioni, dello Stato e dell'Unione europea per un periodo di tempo di dieci anni*».

L'art. 49-bis dello Statuto disciplina i casi di scioglimento del Consiglio provinciale e di rimozione del Presidente della Provincia. Esso dispone che «*il Consiglio provinciale può essere sciolto quando compia atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge o non sostituisca la Giunta o il suo Presidente che abbiano compiuto analoghi atti o violazioni*»; inoltre, esso può essere sciolto per ragioni di sicurezza nazionale. Lo

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 8-9 febbraio 2012 Regione Friuli Venezia Giulia R. Bascelli, A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini, Ricorsi alla Corte Costituzionale periodo dicembre 2011 – gennaio 2012
---	---	--

scioglimento «e' disposto con decreto motivato del Presidente della Repubblica previa deliberazione del Consiglio dei ministri», sentita la Commissione bicamerale per le questioni regionali. Con lo stesso decreto di scioglimento «e' nominata una commissione di tre membri, scelti tra i cittadini eleggibili al Consiglio provinciale».che «elegge tra i suoi componenti il Presidente, il quale esercita le attribuzioni del Presidente della Provincia». La commissione «indice le elezioni del nuovo Consiglio provinciale entro tre mesi e adotta i provvedimenti di competenza della Giunta provinciale e quelli di carattere improrogabile». Infine, lo stesso art.49-bis prevede che con decreto motivato del Presidente della Repubblica sia <<disposta la rimozione del Presidente della Provincia, se eletto a suffragio universale e diretto, che abbia compiuto atti contrari alla Costituzione o reiterate e gravi violazioni di legge». La rimozione «può altresì essere disposta per ragioni di sicurezza nazionale».

Secondo la ricorrente i primi tre commi dell'art. 2, sono illegittimi in quanto si fondano sulla disciplina relativa ai piani di rientro inapplicabile alla Provincia che sostiene la spesa sanitaria con risorse a carico del proprio bilancio. Essi dunque, sotto questo primo profilo, violano l'art. 79 St. (che esclude l'applicazione alla Provincia delle norme di coordinamento finanziario relative alle Regioni ordinarie) e le norme statutarie e costituzionali che assicurano alla Provincia autonomia organizzativa, autonomia finanziaria e competenza concorrente in materia sanitaria (art.8, n.1 St., art. 69 e ss. St., art. 117, comma 3, Cost. e art. 10 l. cost. 3/2001).

Inoltre, i primi 3 commi dell'art. 2 violano l'art. 49-bis e l'art. 107 St. perché integrano, e in parte innovano, la disciplina statutaria in materia di scioglimento del Consiglio e rimozione del Presidente (l'art. 49-bis prevede la rimozione solo in caso di "reiterate e gravi violazioni di legge", e non di mera "grave violazione di legge"). Infine la ricorrente ritiene illegittimo il comma 3, che aggiunge cause di incandidabilità del Presidente e di «non nominabilità» che non si fondano su alcun titolo di competenza del legislatore ordinario statale posto che le leggi statutarie fondate sull'art. 47 sono soggette al limite dei «principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica», mentre la disciplina contenuta nell'art. 2, comma 3, ha tutt'altra natura, essendo anzi autoapplicativa.

Illegittimità dell'art 2, commi 1, 2 e 3, d.lgs.149/2011 per eccesso di delega.

Secondo la Provincia ricorrente l'art. 2( commi 1, 2 e 3), è inoltre illegittimo per eccesso di delega poiché introduce norme e istituti non «anticipati» dalla legge di delega contrariamente al principio, (pienamente confermato dalla giurisprudenza costituzionale), che in fase di emanazione del decreto-legislativo, il Governo non possa introdurre principi o istituti nuovi rispetto a quelli previsti dalla legislazione vigente, se non appositamente autorizzati da un principio indicato nella legge di delega.

Secondo la ricorrente infatti dalla lettura del decreto delegato si ricava che è possibile prevedere misure automatiche per l'incremento delle entrate al fine di rimediare agli scostamenti permanenti e sistematici dal patto di stabilità, giungendo sino all'esercizio del potere sostitutivo ex art. 120, comma 2, Cost. e meccanismi automatici sanzionatori a carico degli organi politici e amministrativi colpevoli del mancato rispetto degli equilibri ed obiettivi economico finanziari, giungendo sino alla configurazione del grave dissesto nelle finanze regionali come ipotesi di «grave violazione di legge» che porta allo scioglimento degli organi regionali ex art. 126 Cost.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 8-9 febbraio 2012 Regione Friuli Venezia Giulia R. Bascelli, A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini, Ricorsi alla Corte Costituzionale periodo dicembre 2011 – gennaio 2012
---	---	--

Il d.lgs invece introduce l'autonoma fattispecie di grave dissesto finanziario, con riferimento al disavanzo sanitario, collega a tale «fattispecie», anziché a specifiche gravi violazioni di legge, la rimozione del Presidente della Giunta ai sensi dell'art. 126 Cost. e infine collega tale rimozione alle attività che il Presidente compie non in quanto tale, ma nella sua opera di Commissario statale nominato dal Governo.

Sotto tutti questi profili l'art. 2 del d.lgs. 149/2011 introduce una disciplina che esorbita dal potere conferito dalla legge di delega. In primo luogo, il d.lgs. impugnato, nell'art. 2, estende alla Regione un regime - quello del dissesto finanziario - che è tipico degli enti locali. Nella legge di delega non c'è alcun fondamento che giustifichi questa estensione: manca qualsiasi riferimento alla «fattispecie di grave dissesto finanziario, con riferimento al disavanzo sanitario», fattispecie che di conseguenza è «creata ex novo» dal legislatore delegato. Secondo la ricorrente questa innovazione introduce per le Regioni un istituto del tutto nuovo, di gravissima portata giuridica, simbolica e politica che manca del necessario apporto «di principio» da parte della l. 42/2009.

Infatti, l'art. 17, lett. e) si riferisce genericamente ad una situazione di grave dissesto delle finanze regionali come premessa per far scattare il procedimento di scioglimento degli organi regionali, ove ne ricorrano i presupposti. La legge di delega afferma che «tra i casi di grave violazione di legge di cui all'articolo 126, primo comma, Cost., rientrano le attività che abbiano causato un grave dissesto nelle finanze regionali»: ma questo non autorizza a concludere che il grave dissesto - che in ogni caso non coincide con la «fattispecie» sopra censurata - sia o possa essere di per sé la grave violazione di legge. Al contrario, sono le specifiche violazioni che potranno essere ritenute gravi quando conducono al dissesto.

Inoltre il meccanismo automatico della rimozione del Presidente della Provincia dipende non dal comportamento del Presidente in quanto tale, ma in quanto commissario dal Governo, ai sensi dell'art. 2, commi 79 e 83, della l.191/2009.

Posto che l'intero meccanismo del commissariamento ex l.191 non è riferibile alla Provincia autonoma, secondo la ricorrente sebbene nel caso delle Regioni ci sia coincidenza personale necessaria (per scelta della tessa legge statale) tra la figura del commissario governativo e quella del Presidente della Regione, ciò non basta a superare il rilievo che le due figure sono istituzionalmente e giuridicamente diverse. Infatti una risponde al Governo, l'altra all'Assemblea regionale.

Appare di conseguenza del tutto incongruo per la ricorrente che al Presidente della Regione, in quanto organo politico, si comminino sanzioni assai rilevanti sul piano politico imputandogli comportamenti tenuti nella veste commissariale, nella quale egli opera in raccordo con gli organi di governo statali.

Anche di ciò non c'è la minima traccia nella legge di delega, che prospetta lo scioglimento come sanzione alle gravi violazioni di legge, che portino al dissesto, compiute dal Presidente, e non certo dal Commissario nominato dal Governo stesso.

L'art. 2 comma 3 è inoltre illegittimo per eccesso di delega in quanto sancisce l'incandidabilità e la non-nominabilità del Presidente rimosso violando l'autonomia provinciale in primo luogo, perché la legge di delega non pone gli organi regionali tra i possibili destinatari delle sanzioni sopra indicate.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 8-9 febbraio 2012 Regione Friuli Venezia Giulia R. Bascelli, A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini, Ricorsi alla Corte Costituzionale periodo dicembre 2011 – gennaio 2012
---	---	--

La legge di delega autorizza infatti il legislatore ad introdurre meccanismi automatici sanzionatori degli organi di governo e amministrativi nel caso di mancato rispetto degli obiettivi economici-finanziari assegnati alla regione e agli enti locali. Fra questi meccanismi, ve ne è uno chiaramente riferito dalla legge solo agli enti locali: l'ineleggibilità nei confronti degli amministratori responsabili degli enti locali per i quali sia stato dichiarato lo stato di dissesto finanziario di cui all'art. 244 del TUEL di cui al d.lgs.267/2000.

Quindi l'introduzione di un meccanismo automatico che sanziona l'ipotesi di dissesto finanziario riferibile alle Regioni, con le conseguenze della incandidabilità del Presidente «rimosso» e la sua «non nominabilità» sono per la ricorrente chiaramente fuori dalle misure che il Governo delegato era autorizzato ad assumere.

Inoltre tale disposizione viola la legge di delega, in danno dell'autonomia regionale (e ovviamente provinciale), anche in quanto introduce la sanzione della «incandidabilità» laddove la legge di delega parla soltanto di «ineleggibilità». Inoltre, mentre la legge di delega prevede che possano essere individuati i «casi di interdizione dalle cariche in enti vigilati o partecipati da enti pubblici», l'art. 2, comma 3, impugnato estende l'interdizione alle cariche di enti e organi «politici» che nulla hanno a che fare con quelli indicati nella l.42/2009.

#### **Illegittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 1 d.lgs.149/2011 per contrasto con la legislazione parlamentare successiva alla delega.**

La ricorrente evidenzia che non è possibile ricomprendere nei poteri conferiti al Governo dalla legge di delega la modifica di ciò che il legislatore parlamentare ha disciplinato dopo il conferimento della delega stessa. L'espressione costituzionale «oggetti definiti» rifiuta l'ipotesi che in essa sia fatta rientrare anche la disciplina di ciò che al momento della delega non esisteva affatto, e che solo una legge successiva avrebbe introdotto; né è immaginabile che il Parlamento autorizzi implicitamente il Governo a modificare ciò che esso statuirà in seguito. Per cui le leggi emanate dal Parlamento successivamente all'entrata in vigore della legge di delega, se si trovano in contrasto con essa, ne operano la (parziale) abrogazione, restringendo di conseguenza il potere legislativo il cui esercizio è delegato. Alla stessa stregua si deve ritenere che quanto stabilito dallo stesso legislatore nella materia oggetto della delega dopo il suo conferimento vale a delimitare l'estensione dei principi e dei criteri direttivi, ponendo una disciplina direttamente parlamentare che il legislatore delegato è tenuto a rispettare, pena l'illegittimità costituzionale di quanto da esso disposto.

Ora, l'art. 2, comma 1, impugnato, disciplinando con nuove norme le procedure di rientro dal disavanzo sanitario, modifica la disciplina introdotta dall'art. 2, co.77 e ss. della l. 191/2009, violando un limite implicito posto dall'art.76 Cost. alla legislazione delegata. Tale violazione si traduce in restrizione della autonomia della Provincia, in violazione della sua competenza costituzionale in collegamento con le ulteriori censure prospettate.

#### **Illegittimità dell'art. 2, commi 1 e 2, d.lgs.149/2011 per violazione dell'art. 126 Cost.**

Tali disposizioni costituiscono altresì violazione diretta dell'art. 126 Cost., che subordina la rimozione del Presidente e lo scioglimento del Consiglio regionale alla circostanza che essi abbiano compiuto gravi violazioni di legge. Infatti una «grave violazione di legge» presuppone la sussistenza di fatti specifici e puntuali, che costituiscono violazione di non

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 8-9 febbraio 2012 Regione Friuli Venezia Giulia R. Bascelli, A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini, Ricorsi alla Corte Costituzionale periodo dicembre 2011 – gennaio 2012
---	---	--

meno specifiche e puntuali disposizioni legislative (o costituzionali): è la ingiustificata persistenza della violazione, nonostante la ripetuta sollecitazione a rimuoverla, che può far scattare, come *extrema ratio*, la sanzione contro gli organi regionali che volutamente hanno persistito nel loro indebito comportamento. Ciò vale necessariamente anche per le violazioni che conducano al dissesto finanziario. In assenza di prassi applicativa e, di conseguenza, di interpretazione giudiziale, la dottrina è da sempre unanime nel ritenere che la formulazione costituzionale e le corrispondenti espressioni impiegate dagli statuti speciali (che parlano di «reiterate e gravi violazioni di legge») esprimano la necessità che i comportamenti illegittimi abbiano un certo grado di frequenza e intensità, ma anche di intenzionalità.

**Illegittimità dell'art. 2, comma 2, d.lgs.149/2011 per violazione degli artt. 100, 103 secondo comma e 24 Cost. e del principio di ragionevolezza.**

Il comma 2 dell'art. 2 impugnato, riconnette la sanzione dello scioglimento del Consiglio regionale e della rimozione del Presidente della Giunta per responsabilità politica, all'accertamento da parte della Corte dei conti della sussistenza delle condizioni (che devono verificarsi congiuntamente), di cui al comma 1 e della loro riconduzione «alla diretta responsabilità, con dolo o colpa grave, del Presidente della Giunta regionale». Tale accertamento è attribuito alla Corte dei conti, senza specificare se a tal fine la Corte agisce nell'ambito delle sue attribuzioni di controllo, ovvero quale organo di giurisdizione.

La Provincia ricorrente ritiene che l'attribuzione di tale compito alla Corte dei conti sia costituzionalmente illegittima per violazione degli artt. 100, 103, comma 2 e 24 Cost.. Infatti, la funzione di controllo successivo sulla gestione è ben distinta rispetto a quella giurisdizionale, anche se la titolarità congiunta di tali funzioni in capo alla Corte dei conti consente di utilizzare le notizie o gli elementi raccolti nel corso del controllo di gestione, anche ai fini del giudizio di responsabilità e ai fini della imputabilità, ad un determinato soggetto, della responsabilità del pregiudizio a lui ascrivibile per dolo o colpa grave.

In nessun caso quindi è consentita la commistione fra poteri e funzioni che sono diversi e, soprattutto, la possibilità di ascrivere all'organo di controllo un potere di sindacato sulla sussistenza degli elementi soggettivi ed oggettivi su cui si fonda la funzione giurisdizionale della stessa Corte.

Secondo la ricorrente pertanto se l'intenzione è di un accertamento da eseguirsi in relazione ai compiti di controllo collaborativi esteso anche all'accertamento delle condizioni soggettive ed oggettive per il riconoscimento della responsabilità personale del soggetto agente, risulterebbe più che evidente l'incostituzionalità della norma, per violazione dei parametri costituzionali di cui agli artt. 100 e 103, comma 2, Cost., oltre che all'art. 24 Cost., secondo cui la diretta responsabilità per dolo o colpa grave non può che scaturire da un procedimento giurisdizionale, caratterizzato dal rispetto del principio del contraddittorio e dal pieno riconoscimento degli inviolabili diritti di difesa.

Se, al contrario, la disposizione dovesse essere letta nel senso del concorso, ai fini degli accertamenti di cui sopra, della funzione di controllo con quella giurisdizionale la disposizione violerebbe sotto altro profilo gli artt. 100, 103, comma 2, e 24 Cost., sul presupposto di un implicito riconoscimento dell'esistenza dell'elemento oggettivo del danno ingiusto, ascrivibile ex se al fatto del grave dissesto finanziario e, altresì, alla mancata identificazione della riconducibilità del medesimo al dato soggettivo del dolo o

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 8-9 febbraio 2012 Regione Friuli Venezia Giulia R. Bascelli, A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini, Ricorsi alla Corte Costituzionale periodo dicembre 2011 – gennaio 2012
---	---	--

della colpa grave. Si tratterebbe infatti di un giudizio di responsabilità erariale di cui non sono chiare le regole, le modalità di introduzione, le garanzie di difesa nelle varie fasi, la competenza ed i gradi. Secondo la ricorrente poi anche ammettendo che il legislatore abbia inteso subordinare l'irrogazione della sanzione, oltre che al dato oggettivo del verificarsi delle condizioni di cui al comma 1, al riconoscimento, in sede di giudizio di responsabilità, della sussistenza del dolo o della colpa grave del Presidente, con sentenza passata in giudicato, l'intero meccanismo sarebbe irragionevole e violerebbe le prerogative del Presidente e del Consiglio, creando una situazione di grave incertezza e di delegittimazione degli organi costituzionali della Provincia, destinata a protrarsi nel tempo, nelle more dell'accertamento della sussistenza delle condizioni soggettive rilevanti sul piano della responsabilità politica, ai sensi dell'art.126 Cost.

Tutto ciò non fa che mettere in ulteriore rilievo la complessiva illegittimità ed incongruità dell'applicazione di una sanzione prevista dalla Costituzione come altamente politica, di fronte a violazioni gravi di specifiche norme costituzionali o ordinarie, come rimedio ad una complessa situazione di dissesto, che non ha causa in specifiche violazioni, e che non può avere rimedio nell'applicazione del meccanismo indicato.

Inoltre la gravissima sanzione della sospensione dall'esercizio di un diritto costituzionale fondamentale per un periodo così lungo appare alla ricorrente viziata da irragionevolezza per mancanza di proporzionalità, anche in comparazione con le altre ipotesi, attualmente previste, di applicazione della sanzione dell'incandidabilità, tutte connesse a gravissimi episodi di criminalità.

#### **Illegittimità dell'art. 2, commi 4 e 7 del d.lgs.149/2011**

L'art. 2, comma 4, stabilisce che, *«qualora si verificano una o entrambe le condizioni di cui alle lettere a) e b) del comma 1, il Governo, in attuazione dell'articolo 2, comma 84, della citata legge n. 191 del 2009, nell'esercizio del potere sostitutivo di cui all'articolo 120 della Costituzione, nomina un commissario ai sensi dell'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, che sostituisce il Presidente della Giunta regionale nominato commissario ad acta ai sensi dell'articolo 2, commi 79 e 83, della citata legge n. 191 del 2009»*. L'art. 2, comma 7, dispone che, *«con riguardo a settori ed attività regionali diversi dalla sanità, ove una regione dopo la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni nonché dei relativi costi standard e la definizione degli obiettivi di servizio, non provveda alla attuazione dei citati livelli e al raggiungimento degli obiettivi di servizio in coerenza con le previsioni di cui all'articolo 18 della legge 5 maggio 2009, n. 42, il Presidente della Giunta regionale e' nominato commissario ad acta ai sensi dell'articolo 8 della citata legge n. 131 del 2003, per l'esercizio dei poteri sostitutivi»*.

In relazione al settore sanitario, la ricorrente ribadisce l'illegittimità dell'art. 2, commi 4 e 7 posto che la sanità è a carico del bilancio provinciale, e pertanto la Provincia è estranea alla disciplina di cui all'art. 2, commi 77 ss., della l. 191/2009, (con riferimento alla nomina del commissario ad acta). In generale inoltre, i commi 4 e 7 sono illegittimi in quanto l'art. 120 Cost., è inapplicabile alla Provincia nelle materie che ad essa spettano in base allo Statuto, restando fermi i poteri sostitutivi previsti dalle norme di attuazione. Per quanto attiene invece alle "nuove" materie, non previste nello Statuto, l'art. 8 della l. 131/2003 è applicabile alle Province solo dopo il trasferimento delle nuove funzioni, *«ossia con norme di attuazione degli statuti adottate su proposta delle commissioni paritetiche»* (sent. 236/2004). Spetta inoltre sempre alle norme di attuazione configurare il potere

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 8-9 febbraio 2012 Regione Friuli Venezia Giulia R. Bascelli, A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini, Ricorsi alla Corte Costituzionale periodo dicembre 2011 – gennaio 2012
---	---	--

sostitutivo statale in relazione alle nuove funzioni trasferite, per cui i commi 4 e 7 violano anche l'art. 107 Cost., in quanto pretendono di vincolare il contenuto delle norme di attuazione.

L'art. 2, comma 7, è altresì illegittimo dove fa riferimento al mancato «raggiungimento degli obiettivi di servizio». Infatti l'art. 120 Cost. si riferisce soltanto alla tutela dei livelli essenziali delle prestazioni, e non anche a generici «obiettivi di servizio», la cui nozione è sconosciuta alla Costituzione.

### **Illegittimità dell'art. 3 d.lgs.149/2011.**

L'art. 3 d.lgs. 149/2011, rubricato Decadenza automatica e interdizione dei funzionari regionali e dei revisori dei conti, dispone che *«il verificarsi del grave dissesto finanziario di cui all'articolo 2 determina l'applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 2, comma 79, lettera a), della legge 23 dicembre 2009, n. 191, in materia di decadenza automatica dei direttori generali e, previa verifica delle rispettive responsabilità del dissesto, dei direttori amministrativi e sanitari degli enti del Servizio sanitario regionale, del dirigente responsabile dell'assessorato regionale competente, nonché dei componenti del collegio dei revisori dei conti».*

Inoltre ad essi *“si applica altresì l'interdizione da qualsiasi carica in enti vigilati o partecipati da enti pubblici per un periodo di tempo di dieci anni»*; la sanzione *«e' irrogata con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per i rapporti con le regioni ....”* e *«il giudizio sulla relativa impugnazione e' devoluto alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo».* Infine prevede che qualora, a seguito della dichiarazione di dissesto, la Corte dei conti accerti gravi responsabilità nell'attività del collegio dei revisori i componenti del collegio riconosciuti responsabili *“non possono essere nominati nel collegio dei revisori delle regioni, degli enti locali e di altri enti pubblici per un periodo fino a dieci anni, in funzione della gravità accertata».*

La ricorrente ribadisce l'illegittimità di tali norme perché lo Stato non concorre al finanziamento della spesa sanitaria, e quindi non ha titolo per dettare norme di coordinamento finanziario (sentt. 341/2009 e 133/2010). Tale articolo è illegittimo inoltre in relazione alla sanzione della incandidabilità e non-nominabilità del Presidente rimosso, in quanto risulta incompatibile con la legge di delega, e perciò viola l'art. 76 Cost.

L'art. 3 infatti commina ai massimi dirigenti delle aziende sanitarie e dell'amministrazione regionale, nonché ai revisori dei conti, le gravissime sanzioni della decadenza automatica e dell'interdizione che la legge di delega prevede soltanto per gli amministratori degli enti locali.

Allo stesso tempo tale norma viola la potestà legislativa esclusiva della Provincia sull'organizzazione degli uffici e sull'ordinamento, del personale. Per quanto riguarda poi la misura interdittiva essa consegue automaticamente ed in misura predeterminata e fissa di ben dieci anni, senza alcuna possibilità di graduazione in concreto a seconda della gravità della responsabilità.

Secondo la ricorrente il fondamento dell'intervento statale in tale materia non può essere che l'esigenza del coordinamento della finanza pubblica, pertanto l'esclusione dell'applicazione alla Provincia delle misure di coordinamento relative alle altre Regioni viola l'art. 79 St., dato che la Provincia verrebbe sottoposta a norme dettagliate e autoapplicative, e non al solo dovere di adeguamento ai principi.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 8-9 febbraio 2012 Regione Friuli Venezia Giulia R. Bascelli, A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini, Ricorsi alla Corte Costituzionale periodo dicembre 2011 – gennaio 2012
---	---	--

### **Illegittimità dell'art. 5 d.lgs.149/2011**

L'art. 5 del d.lgs. 149/2011 contempla un controllo di gestione ministeriale sugli enti locali della provincia di Trento e sugli enti pubblici paraprovinciali che secondo la ricorrente sono chiaramente in contrasto con l'intero sistema statutario.

La provincia lamenta una evidente lesione della potestà legislativa primaria e della potestà amministrativa della Regione in materia di ordinamento degli enti locali e, per quanto riguarda la Provincia, ne rileva il contrasto in primo luogo con l'art. 79, comma 3, St., che attribuisce ad essa le funzioni di coordinamento con riferimento agli enti locali, ai propri enti e organismi strumentali, alle aziende sanitarie, alle università non statali, alle camere di commercio, agli altri enti od organismi a ordinamento regionale o provinciale finanziati dalle stesse in via ordinaria, e che stabilisce inoltre la vigilanza delle province sul raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica da parte degli enti elencati e l'esercizio sugli stessi del controllo successivo sulla gestione con notizia degli esiti alla competente sezione della Corte dei conti. Tale norma dispone inoltre che possano essere effettuate verifiche quando si evidenzino "situazioni di squilibrio finanziario riferibili" al: "a) ripetuto utilizzo dell'anticipazione di tesoreria; b) disequilibrio consolidato della parte corrente del bilancio; c) anomale modalità di gestione dei servizi per conto di terzi".

La ricorrente lamenta inoltre la violazione dell'art. 4 del d.lgs. 266/1992 recante le norme di attuazione dello statuto T.- A.A., che esclude nelle materie di competenza delle province autonome, il conferimento di funzioni amministrative, comprese quelle di vigilanza, ad organi statali, ed infine la violazione del divieto di regolamenti statali in materie regionali.

Illegittimità dell'art. 6 d.lgs.149/2011.

L'art. 6 disciplina la responsabilità politica del presidente di provincia e del sindaco, sostituendo il comma 5 dell'art. 248 del d.lgs. 267/2000, e introduce una nuova disciplina delle conseguenze del dissesto finanziario dell'ente locale, quando questo costituisca l'effetto della responsabilità degli amministratori locali ovvero del Sindaco o del Presidente della Provincia, accertata dalla Corte dei conti.

Poiché la norma costituisce parte integrante del t.u. enti locali come nuovo art. 248, dovrebbe essere ritenuta inapplicabile alle Province autonome in virtù dell'art. 1, comma 2, dello stesso testo unico (d.lgs. 267/2000), secondo il quale le disposizioni del testo unico non si applicano alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano se incompatibili con le attribuzioni previste dagli statuti e dalle relative norme di attuazione.

Ma ove fosse ritenuto prevalente l'art. 13 d.lgs. 149/2011, recando l'art. 6, comma 1, norme sanzionatorie dettagliate ed autoapplicative in materia di finanza locale, senza possibilità di svolgimento da parte della Provincia, esso verrebbe a ledere la competenza provinciale in materia di finanza locale (art. 80 St.). Inoltre, il nuovo art. 248, comma 5, che interferisce con la disciplina delle elezioni provinciali, della nomina degli assessori provinciali e dell'affidamento degli incarichi in enti paraprovinciali, è secondo la ricorrente senza titolo perché l'incandidabilità non è collegata alla commissione di reati, per cui non può rientrare nella competenza statale sull'ordine pubblico.

Tali norme violano dunque l'art. 47 St. per quanto attiene alla competenza della legge statutaria su elezioni, ineleggibilità e forma di governo, nei soli limiti dei principi

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 8-9 febbraio 2012 Regione Friuli Venezia Giulia R. Bascelli, A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini, Ricorsi alla Corte Costituzionale periodo dicembre 2011 – gennaio 2012
---	---	--

dell'ordinamento e, in relazione agli enti paraprovinciali, l'art. 8, n. 1 st.(o l'art. 117, comma 4, Cost. se ritenuto più favorevole).

Se invece, l'art. 6, comma 2, si dovesse applicare alla Provincia ex art. 13 d.lgs. 149/2011, poiché introduce forme di controllo ulteriori rispetto a quelle previste dallo Statuto e dalle norme di attuazione, esso viola le norme che attribuiscono alla Provincia poteri di vigilanza e di controllo di gestione (artt. 54, n. 5, 79, comma 3, e 80 St., e art. 6, comma 3-bis, d.P.R. n. 305/1988).

### **Illegittimità dell'art. 7 d.lgs.149/2011.**

L'art. 7 è l'unico che prevede, a prescindere dall'art. 13, sanzioni a carico delle Province autonome in caso di «mancato rispetto del patto di stabilità interno». Esso stabilisce il versamento all'entrata del bilancio statale, entro sessanta giorni dal termine stabilito per la trasmissione della certificazione relativa al rispetto del patto di stabilità interno, dell'importo corrispondente alla differenza tra il risultato registrato e l'obiettivo programmatico predeterminato; il divieto di impegnare spese correnti, al netto delle spese per la sanità, in misura superiore all'importo annuale minore dei corrispondenti impegni effettuati nell'ultimo triennio; il divieto di ricorrere all'indebitamento per gli investimenti; il divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsivoglia titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale e di stipulare contratti di servizio elusivi del divieto di assunzione; la rideterminazione della indennità di funzione e dei gettoni di presenza del Presidente e dei componenti della Giunta con una riduzione del trenta per cento rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 gennaio 2010

Secondo la ricorrente tale articolo è illegittimo e gravemente lesivo dell'autonomia provinciale, codificata mediante la procedura di cui all'art. 104 St., proprio in relazione alle regole relative al patto di stabilità ed al concorso della Provincia agli obiettivi di finanza pubblica. Secondo la ricorrente è chiara l'illegittimità di tale articolo in quanto il legislatore ordinario non può alterare unilateralmente l'assetto dei rapporti in materia finanziaria disegnato dallo Statuto, assimilando la posizione delle Province autonome, regolate da disciplina speciale, a quella delle Regioni ordinarie.

In particolare la norma viola l'art. 79 St. che stabilisce le regole per la definizione del patto di stabilità e prevede che trovino applicazione nelle Province solo le disposizioni sull'attuazione degli obiettivi di perequazione e di solidarietà nonché quelle relative all'assolvimento degli obblighi derivanti dal patto di stabilità interno previste dallo Statuto speciale.

Rammenta che tutto il regime dei rapporti finanziari fra Stato e Regioni speciali è dominato dal principio dell'accordo, pienamente riconosciuto nella giurisprudenza costituzionale.

In proposito la provincia ricorrente evidenzia che il principio consensuale è stato ribadito recentemente, in relazione alla Provincia di Trento, dalla sent. 133/2010.

Ritiene pertanto chiaramente illegittimo che lo Stato, con una fonte primaria unilateralmente adottata, alteri l'assetto dei rapporti finanziari tra Stato e Provincia, laddove il principio consensuale è da tempo riconosciuto in questa materia ed è stato altresì ribadito con la recente riforma statutaria.

Inoltre la norma impugnata, per quanto attiene agli enti locali, viola secondo la ricorrente gli artt. 80 e 81 St. e lo stesso art. 79, comma 3, in base al quale «spetta alle province

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 8-9 febbraio 2012 Regione Friuli Venezia Giulia R. Bascelli, A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini, Ricorsi alla Corte Costituzionale periodo dicembre 2011 – gennaio 2012
---	---	--

stabilire gli obblighi relativi al patto di stabilità interno e provvedere alle funzioni di coordinamento con riferimento agli enti locali», mentre «non si applicano le misure adottate per le regioni e per gli altri enti nel restante territorio nazionale». Inoltre, esso dispone che «le province vigilano sul raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica da parte degli enti di cui al presente comma ed esercitano sugli stessi il controllo successivo sulla gestione».

La ricorrente lamenta in ultimo la violazione dell'art. 2 del d.lgs. 266/1992, in quanto, in materia di competenza provinciale, non vi è l'applicazione diretta della legislazione statale, ma soltanto il dovere di adeguamento da parte della Provincia.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 8-9 febbraio 2012 Regione Friuli Venezia Giulia R. Bascelli, A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini, Ricorsi alla Corte Costituzionale periodo dicembre 2011 – gennaio 2012
---	---	--

## CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

**RICORSO PER LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE n. 152** del 23 novembre 2011 (GU 3/2012)

**Materia:** finanza regionale

**Limiti violati:** artt. 75, 79, 103, 104 e 107 Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268, artt. 9, 10 e 10-bis; artt. 24, 25, 47, 48, 79, 103, 104 e 107, Statuto; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266; d.P.R. 15 luglio 1988, n. 305

**Ricorrente:** Provincia autonoma di Bolzano

**Oggetto del ricorso:** art. 2, commi 3 e 36; art. 14, comma 2, decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148.

### **Annotazioni:**

Premesso che l'art. 19 bis d.l. 138/2011 contiene una norma di chiusura in virtù della quale l'attuazione delle disposizioni recate del decreto stesso nelle Regioni a Statuto speciale e nelle Province Autonome di Trento e di Bolzano avviene nel rispetto dei loro statuti e delle relative norme di attuazione, la ricorrente ritiene che la lettera dell'art. 2, commi 3 e 36, laddove ritenuta applicabile anche alla Provincia Autonoma di Bolzano, presenti un carattere di estrema generalità che appare lesiva delle competenze provinciali e dunque, possa essere soggetta a censure di incostituzionalità.

Nel dettaglio, l'art. 2, comma 3, d.l. 138/2011, autorizza il Ministero dell'economia e delle finanze - Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato ad emanare disposizioni volte ad assicurare maggiori entrate dal settore dei giochi pubblici, nonché il Ministero dell'economia e delle finanze a disporre l'aumento dell'aliquota di base dell'accisa sui tabacchi lavorati. Le maggiori entrate derivanti dalle misure sopra descritte sono integralmente attribuite allo Stato.

Ad avviso della Provincia autonoma, il predetto articolo, in quanto riserva allo Stato la totalità del maggior gettito realizzato in applicazione delle misure previste - con particolare riferimento alla modificazione della misura del prelievo erariale unico sulle vincite in denaro da giochi pubblici e all'aumento dell'aliquota di base dell'accisa sui tabacchi lavorati - confliggerebbe con l'art. 75 dello Statuto, che riserva alla Provincia quote di gettito delle entrate tributarie dello Stato percepite nel territorio provinciale.

L'art. 2, comma 36, d.l. 138/2011, prevede poi che le maggiori entrate dipendenti dall'attuazione delle misure contenute nel decreto siano riservate in toto, per 5 anni, all'Erario «per essere destinate alle esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea», Erario cui competono in via esclusiva anche le maggiori entrate derivanti, in termini permanenti, dell'attività di contrasto all'evasione, con confluenza di tali maggiori somme in un apposito fondo deputato alla riduzione strutturale della pressione fiscale e finalizzazione delle stesse alla riduzione degli oneri fiscali e contributivi gravanti sulle famiglie e sulle imprese.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 8-9 febbraio 2012 Regione Friuli Venezia Giulia R. Bascelli, A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini, Ricorsi alla Corte Costituzionale periodo dicembre 2011 – gennaio 2012
---	---	--

Al riguardo, la ricorrente assume la lesione dell'art. 79 dello Statuto e delle relative norme di attuazione (artt. 9, 10 e 10 bis D.lgs. 268/1992), che definiscono le modalità di partecipazione della Provincia al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà, nonché all'assolvimento degli obblighi di carattere finanziario posti dall'Ordinamento comunitario, dal patto di stabilità interno e dalle altre misure di coordinamento della finanza pubblica stabilite dallo Stato. Le norme di attuazione citate individuano espressamente, infatti, le ipotesi di riserva del gettito in favore dell'Erario, tra le quali non rientrano ne' le previsioni recate dall'art. 2, comma 3, d.l. n. 138/2011, ne' quelle di cui al successivo comma 36. Le norme impugnate, inoltre, non rispettano i meccanismi paritetici delineati dalle norme di attuazione dello Statuto, espressione del principio di leale collaborazione che deve informare i rapporti tra Stato e Province Autonome. Si tratta, infatti, di un intervento statale unilaterale, immediatamente vincolante per le Amministrazioni destinatarie delle relative prescrizioni. La modificazione dell'assetto dei rapporti Stato – Provincia autonoma in materia finanziaria, in quanto trovanti specifica ed espressa disciplina nello Statuto di autonomia, implicherebbe la modifica dello Statuto stesso, con il peculiare meccanismo delineato dagli artt. 103 e 104 St. (Corte cost., n. 133/2010). Deve pertanto escludersi che sia possibile incidere sulle prescrizioni statutarie con disposizione di legge ordinaria, a meno che non vi sia il preventivo consenso della Provincia interessata (art. 104 St.).

Infine, la ricorrente impugna l'art. 14, d.l. 138/2011, che detta misure per la riduzione dei costi degli apparati istituzionali di livello regionale, individuando precisi parametri, destinati a trovare applicazione alle Autonomie differenziate. La norma stabilisce infatti che l'adeguamento ai predetti parametri costituisce presupposto per l'applicazione dell'art. 27, legge n. 42/2009 (legge delega sul federalismo fiscale), nei confronti di quelle Regioni a Statuto speciale e Province Autonome per le quali lo Stato assicura il conseguimento degli obiettivi costituzionali di perequazione e di solidarietà, ed elemento di riferimento per l'applicazione di misure premiali o sanzionatorie previste dalla normativa vigente. In via indiretta, viene stabilita così la cogenza di tali norme, in violazione delle prerogative provinciali stabilite dal Titolo II e dal Titolo VI dello Statuto speciale.

In particolare, trovano applicazione anche alle Autonomie speciali le previsioni che impongono la riduzione del numero massimo dei consiglieri regionali, da attuarsi secondo i parametri numerici predefiniti con legge dello Stato entro il 15 marzo 2012, e la correlativa riduzione del numero degli assessori, in misura pari ad un quinto del numero dei componenti del Consiglio Regionale.

Ad avviso della ricorrente, tale disposizione sarebbe lesiva dello Statuto e in particolare degli articoli che individuano la composizione degli organi della Regione (art. 24 e 25) e delle Province Autonome (art. 47 e 48), dal momento che il Legislatore statale avrebbe normato in via diretta la composizione degli Organi di governo, comprimendo le prerogative della Provincia sul punto ed intervenendo sull'assetto istituzionale determinato dallo Statuto speciale, in violazione dell'art. 103 St.

Parimenti incostituzionale sarebbe la previsione della riduzione, a decorrere dal 1° gennaio 2012, degli emolumenti e delle utilità, comunque denominate, previsti in favore dei Consiglieri regionali entro il limite massimo spettante ai membri del Parlamento, con commisurazione del trattamento economico alla effettiva partecipazione alla attività del

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 8-9 febbraio 2012 Regione Friuli Venezia Giulia R. Bascelli, A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini, Ricorsi alla Corte Costituzionale periodo dicembre 2011 – gennaio 2012
---	---	--

Consiglio Regionale. Secondo la giurisprudenza della Corte Cost., il Legislatore statale non potrebbe intervenire sulla questione degli emolumenti spettanti agli Organi di governo delle Autonomie speciali fissandone limiti ed entità (Corte cost., n. 157/2007).

Quanto alla istituzione, a decorrere dal 1° gennaio 2012, di un collegio di revisori dei conti quale organo di vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione dell'ente, destinato ad operare in raccordo con le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ai fini del coordinamento della finanza pubblica, la Provincia ha evidenziato che i poteri delle sezioni di controllo della Corte dei conti di Trento e di Bolzano sono puntualmente definiti dal d.P.R. n. 305/1988, costituente specifica normativa di attuazione statutaria. L'art. 14, comma 2, d.l. 138/2011 confliggerebbe quindi anche con il peculiare assetto dell'Ordinamento finanziario provinciale di cui al Titolo VI dello Statuto, che può subire modificazioni unicamente attraverso la procedura rinforzata prevista per le leggi costituzionali (art. 103 St.) o con il preventivo assenso della Provincia interessata (art. 104 St.).

Infine, richiamato il principio secondo cui «la legge statale può prescrivere criteri ed obiettivi (ad esempio, il contenimento della spesa pubblica), non imporre alle Regioni minutamente gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi» (Corte cost., n. 157/2007, n. 341/2009; n. 190/2008), la ricorrente sostiene che i parametri dettati dall'art. 14, comma 1, d.l. n. 138/2011, non sarebbero qualificabili come «norme di principio», riducendosi a concrete misure di riduzione dei costi di funzionamento degli organi rappresentativi regionali e provinciali. Pertanto, le competenze provinciali delineate dall'art. 79 St. in materia di determinazione del concorso agli obiettivi di finanza pubblica sarebbero lese per il tramite dell'introduzione con legge ordinaria di ulteriori misure finalizzate al contenimento della spesa ai fini del rispetto del patto di stabilità.

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Firenze, 8-9 febbraio 2012          Regione Friuli Venezia Giulia          R. Bascelli, A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini,          Ricorsi alla Corte Costituzionale periodo dicembre 2011 – gennaio 2012</p>
---	--	---

## CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

**RICORSO PER LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE n. 157** del 24 novembre 2011 (G.U. 4/2012)

**Materia:** ordinamento contabile; enti locali

**Limiti violati:** articoli 2, comma 1, lett. a) e b), 3, comma 1, lett. f) e l), 4, 12, 15, comma 2, 48, 48-bis e 50 dello Statuto speciale della Regione Valle d'Aosta, e relative norme di attuazione (in particolare legge n. 90/1981); combinato disposto articoli 117, commi 3 e 4, 118, 119 Cost. e 10, l. cost. n. 3/2001; principio costituzionale di leale collaborazione, di cui agli artt. 5 e 120 Cost..

**Ricorrente/i:** Regione Valle d'Aosta

**Oggetto del ricorso:** decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149 («Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42») e, in particolare, articolo 13.

### Annotazioni:

Con il d.lgs. 149/2011, adottato in attuazione della delega contenuta nella legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), il legislatore statale ha disciplinato dettagliatamente una serie di meccanismi sanzionatori e di misure premiali applicabili a tutti i livelli territoriali di governo.

Con riferimento alle Autonomie speciali, il d. lgs. 149/2011, anziché escludere l'applicazione del decreto stesso alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e Bolzano, così come disposto dalla legge delega sul federalismo fiscale, stabilisce, di contro, che la disciplina introdotta da tale decreto trovi applicazione anche nelle Autonomie speciali.

In particolare, l'art. 13 d. lgs. 149/2011:

- i) obbliga le Regioni a statuto speciale e le Province autonome ad un adattamento a tutte le disposizioni del d. lgs. 149/2011 e non soltanto ai principi in esso contenuti;
- ii) rinvia alle norme di attuazione esclusivamente la definizione della decorrenza e delle modalità di applicazione delle suddette disposizioni, senza sostanziali margini di adattamento per gli Enti medesimi;
- iii) prevede l'applicazione immediata e diretta alle autonomie speciali delle disposizioni del decreto nel caso in cui non vengano concluse, entro il termine di legge, le procedure previste dall'art. 27 della legge 42/2009, e sino al completamento delle stesse.

La legge delega prevede che i decreti legislativi siano adottati sulla base di un'intesa da sancire in sede di Conferenza unificata e che, in mancanza di intesa nel termine previsto, il Consiglio dei Ministri deliberi, approvando una relazione trasmessa alle Camere. Nella relazione sono indicate le specifiche motivazioni per cui l'intesa non è stata raggiunta.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 8-9 febbraio 2012 Regione Friuli Venezia Giulia R. Bascelli, A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini, Ricorsi alla Corte Costituzionale periodo dicembre 2011 – gennaio 2012
---	---	--

Sul d.lgs. n. 149/2011 non è stata raggiunta l'intesa in sede di Conferenza unificata e pertanto il Consiglio dei Ministri ha deliberato una apposita relazione, che è stata trasmessa alle Camere unitamente allo schema di decreto legislativo adottato dal Consiglio dei Ministri. In tale relazione, il Governo afferma, tra l'altro, che in assenza dell'intesa ha ritenuto di dovere comunque procedere *«per un duplice ordine di ragioni. In primo luogo, il Governo ritiene che il provvedimento sia del tutto conforme a Costituzione, oltre che ai principi e criteri direttivi della legge delega n. 42 del 2009, e che esso individui meccanismi e procedure per una piena realizzazione degli obiettivi perseguiti dalla legge. In secondo luogo, il Governo ha dovuto tenere conto dei tempi a disposizione per il rispetto dei termini previsti dalla legge per l'esercizio della delega di imminente scadenza. Inoltre, i rappresentanti delle autonomie territoriali in Conferenza unificata non hanno ritenuto di potere sancire l'intesa, neppure subordinatamente all'accoglimento di alcune modificazioni significative per le quali il Governo aveva prospettato ampia disponibilità [...]»*

La regione valdostana chiede venga dichiarata l'illegittimità costituzionale delle norme recate dal d. lgs. 149/2011 e, in particolare, dell'art. 13, nella parte in cui non esclude l'applicabilità delle disposizioni recate dal medesimo decreto alle Autonomie speciali, per contrarietà a Costituzione e lesione delle competenze costituzionalmente garantite in capo alla Regione dallo Statuto speciale e dalle relative norme di attuazione e dal combinato disposto degli articoli 117, commi terzo e quarto, 118, 119 Cost. e 10 della l. cost. n. 3/2001, nonché per violazione del principio costituzionale di leale collaborazione, di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

La ricorrente ritiene che l'art. 13 del d.lgs. 149/2011 si mostri illegittimo sotto una pluralità di profili, anzitutto per violazione del combinato disposto di cui agli artt. 27, commi 1 e 3, e 1, comma 2, della legge n. 42/2009, nonché dell'art. 76 Cost..

Il contrasto dell'art. 13 suindicato con gli articoli 1, comma 2, e 27, commi 1 e 3, della legge delega sul federalismo fiscale, nel determinare la violazione dell'art. 76 Cost., si riflette nella lesione delle competenze costituzionalmente garantite alla Regione Valle d'Aosta, per le ragioni di seguito indicate.

L'art. 27, comma 1, della legge n. 42/2009 stabilisce che le Regioni a Statuto speciale provvedono al perseguimento degli obiettivi fissati dalla legge delega secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti, da definire, con le procedure previste dagli statuti medesimi [...].

Il comma 3, del medesimo articolo, riserva espressamente alla normativa di attuazione «il coordinamento tra le leggi statali in materia di finanza pubblica e le corrispondenti leggi regionali e provinciali in materia, rispettivamente, di finanza regionale e provinciale, nonché di finanza locale nei casi in cui questa rientri nella competenza della regione a statuto speciale o provincia autonoma», nonché la definizione dei «principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario con riferimento alla potestà legislativa attribuita dai rispettivi statuti alle regioni a statuto speciale e alle province autonome in materia di tributi regionali, provinciali e locali».

Alla luce di siffatte previsioni, dunque, il coordinamento della finanza regionale e locale valdostana, nonché quello relativo alla disciplina fiscale dei diversi livelli di governo rispetto alla normativa statale, dovevano essere realizzati unicamente attraverso lo

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 8-9 febbraio 2012 Regione Friuli Venezia Giulia R. Bascelli, A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini, Ricorsi alla Corte Costituzionale periodo dicembre 2011 – gennaio 2012
---	---	--

strumento della normativa di attuazione, ad esclusione di qualsiasi intervento ad opera di altre fonti.

La ricorrente ritiene che il Governo non era quindi autorizzato a dettare unilateralmente, con decreto legislativo, una disciplina articolata e puntuale in tema di meccanismi sanzionatori e premiali relativi agli enti territoriali direttamente applicabile alla Regione valdostana.

Tale profilo di illegittimità costituzionale del decreto legislativo trova ulteriore conferma nella violazione della norma interposta costituita dall'art. 1, comma 2, della legge n. 42/2009, in base al quale: «Alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano si applicano, in conformità con gli statuti, esclusivamente le disposizioni di cui agli articoli 15, 22 e 27».

L'art. 15 attiene alle modalità di finanziamento delle città metropolitane; l'art. 22 disciplina la perequazione strutturale; l'art. 27 reca norme di coordinamento della finanza delle regioni a statuto speciale e delle province autonome.

La stessa Corte cost., chiamata a pronunciarsi sull'argomento, ha chiaramente riconosciuto, nella sent. n. 201/2010, che «la clausola di esclusione contenuta nell'art. 1, comma 2, della legge n. 42 del 2009 stabilisce univocamente che gli unici principi della delega sul federalismo fiscale applicabili alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome sono quelli contenuti negli artt. 15, 22 e 27». Pertanto, l'art. 13 del d. lgs. 149/2011 - adottato in attuazione degli articoli 2, 17 e 26 della legge n. 42/2009 e, dunque, di disposizioni che non sono riferibili alle Autonomie speciali - è da ritenere manifestamente illegittimo nella parte in cui non esclude - anzi, pretende di estendere - l'applicabilità delle norme recate dal medesimo decreto legislativo alla Regione autonoma Valle d'Aosta.

Ciò determina la lesione delle competenze costituzionalmente garantite in capo alla Regione ricorrente sotto una molteplicità di profili che investono l'autonomia legislativa, amministrativa e finanziaria dell'Ente.

In particolare, appaiono lesive dell'autonomia della Regione valdostana le previsioni contenute nei seguenti articoli:

- *artt. 1 e 3 del decreto legislativo 149/2011.*

Gli articoli 1 e 3 del decreto legislativo prevedono, rispettivamente, la redazione di una relazione di fine legislatura conforme ai contenuti previsti nel medesimo decreto legislativo, e secondo uno schema-tipo adottato dallo Stato, nonché, nel caso di grave dissesto finanziario in materia sanitaria (art. 2 del decreto legislativo n. 149/2011), la decadenza automatica e l'interdizione delle figure apicali. Tali disposizioni ledono le competenze legislative della Regione Valle d'Aosta nonché il particolare regime di finanziamento del servizio sanitario regionale, secondo quanto stabilito dagli articoli 34 e 36 della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica).

Le disposizioni statutarie attribuiscono alla Regione valdostana rispettivamente, potestà legislativa in materia di «ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale», di «igiene e sanità, assistenza ospedaliera e profilattica» ed una corrispondente autonomia amministrativa nei medesimi ambiti materiali.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 8-9 febbraio 2012 Regione Friuli Venezia Giulia R. Bascelli, A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini, Ricorsi alla Corte Costituzionale periodo dicembre 2011 – gennaio 2012
---	---	--

La ricorrente ritiene che l'applicabilità degli artt. 1 e 3 del d. lgs. 149/2011 nel proprio ambito determini la lesione delle proprie competenze legislative ed amministrative.

L'obbligo di redigere una relazione di fine legislatura, accompagnato dalla previsione dei contenuti che tale relazione deve assumere, fino alla previsione di uno schema-tipo deciso unilateralmente dallo Stato, costituiscono infatti indebite invasioni del legislatore statale in ambiti ad esso costituzionalmente preclusi; la previsione di forme di decadenza automatica e di interdizione rivolte ad alcune figure apicali dell'amministrazione regionale, si riflettono in una significativa lesione dell'autonomia amministrativa spettante alla Regione, in virtù del principio del parallelismo previsto dallo Statuto, nei medesimi ambiti materiali.

La ricorrente, inoltre, evidenzia come la propria gestione finanziaria sanitaria, diversamente da quanto accade in altre Regioni, e' posta interamente a carico del bilancio regionale (legge n. 724/1994).

Questo sistema di finanziamento del servizio sanitario regionale valdostano costituisce uno degli aspetti caratterizzanti l'autonomia finanziaria della Regione, la cui disciplina può essere modificata soltanto con l'accordo tra lo Stato e la Regione stessa. Nella sent. n. 341/2009, la Corte cost. evidenzia come lo Stato, quando non concorre al finanziamento della spesa sanitaria, non abbia titolo per dettare norme di coordinamento finanziario.

Più di recente, nella sent. n. 133/2010, la Corte ha affermato che la disciplina dell'ordinamento finanziario della Regione Valle d'Aosta può essere modificata solo con l'accordo della Regione stessa.

Alla luce delle considerazioni svolte, secondo la ricorrente appare del tutto evidente che gli artt. 1 e 3 del d. lgs. 149/2011, nella parte in cui impongono una relazione di fine legislatura al fine di garantire, tra l'altro, il coordinamento della finanza pubblica e dispongono specifici adempimenti connessi anche alla situazione economica e finanziaria del settore sanitario ed alla gestione degli enti del servizio sanitario regionale, introducendo misure sanzionatorie conseguenti a situazioni di grave dissesto finanziario con riferimento al disavanzo sanitario, viola l'autonomia finanziaria della Regione ricorrente. Del tutto illegittimo deve pertanto considerarsi l'intervento del legislatore statale volto ad incidere unilateralmente sull'ordinamento finanziario della Regione, in violazione delle disposizioni statutarie e delle relative norme di attuazione che presiedono ai rapporti tra lo Stato e la Regione in tale ambito.

- *articoli 4 e 6 del decreto legislativo n. 149/2011.*

Gli articoli 4 e 6 del decreto legislativo prevedono, rispettivamente, l'obbligo per i Comuni di redigere la relazione di fine mandato, sottoscritta dal sindaco, conforme ai contenuti previsti dal medesimo decreto, e secondo uno schema-tipo adottato dallo Stato, e la responsabilità politica del sindaco in caso di dissesto finanziario e l'ineleggibilità per dieci anni alle cariche elettive a livello comunale, regionale, nazionale ed europeo. Secondo la ricorrente, sono anch'essi lesivi dell'autonomia legislativa ed amministrativa della Regione Valle d'Aosta in quanto determinerebbero la violazione dello Statuto speciale, che riconosce alla Valle d'Aosta potestà legislativa

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 8-9 febbraio 2012 Regione Friuli Venezia Giulia R. Bascelli, A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini, Ricorsi alla Corte Costituzionale periodo dicembre 2011 – gennaio 2012
---	---	--

primaria in materia di ordinamento degli enti locali, ivi compresa la legislazione elettorale, nonché le corrispondenti funzioni amministrative.

- articoli 5 e 7 del decreto legislativo n. 149/2011,

Gli articoli 5 e 7 prevedono, rispettivamente, la possibilità per lo Stato di attivare verifiche sulla regolarità della gestione amministrativo-contabile, nonché l'applicazione di una serie di misure sanzionatorie a carico della Regione o della Provincia autonoma inadempiente, in caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno. Altresì lesive dell'autonomia finanziaria regionale si palesano le disposizioni contenute nel capo II del medesimo decreto, avente ad oggetto una molteplicità di meccanismi premiali, correlati, tra l'altro, al contrasto all'evasione fiscale.

Tutte le disposizioni richiamate violano lo Statuto speciale e le relative norme di attuazione, e segnatamente la legge n. 690/1981, la quale garantisce alla Regione potestà legislativa in materia di ordinamento contabile e di finanze regionali e comunali, attribuendo in via esclusiva alle norme di attuazione, adottate nel rispetto delle procedure previste dallo Statuto, la determinazione della misura della compartecipazione della Regione ai tributi statali.

Valgano in proposito i seguenti rilievi.

Anzitutto, l'ordinamento contabile, come espressamente affermato dalla Corte costituzionale sin dalla sentenza n. 107/1970, va ricondotto nella materia «ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale», in ordine alla quale la Regione ricorrente gode di competenza legislativa, come previsto dallo Statuto speciale. Spetta quindi alla Regione ricorrente il potere di regolare la gestione del bilancio e l'erogazione delle spese in esso stanziare.

Analoga competenza legislativa è riconosciuta alla Regione Valle d'Aosta in materia di ordinamento degli enti locali. Conseguentemente, nella relativa disciplina, la Regione valdostana non può essere limitata dall'intervento del legislatore statale. E l'intervento statale realizzato incide su tale ambito materiale, atteso che la disciplina introdotta dal legislatore statale riguarda, tra l'altro, il controllo sulla regolarità della gestione amministrativo-contabile anche degli enti locali e si riflette sui bilanci di questi ultimi.

Inoltre, le disposizioni censurate si pongono in contrasto anche con lo Statuto, che riconosce alla Valle d'Aosta la potestà di legiferare, nell'ambito dei principi individuati con legge dello Stato, in materia di finanze regionali e comunali.

La Valle d'Aosta gode di autonomia finanziaria costituzionalmente garantita e pertanto alla stessa può essere richiesto unicamente il rispetto dei principi e delle norme fondamentali in materia di finanza pubblica e non l'adeguamento automatico alle disposizioni statali attuative della legge delega sul federalismo fiscale, volte a definire minuziosamente i meccanismi sanzionatori e premiali da applicare agli enti territoriali.

Poiché la normazione statale nelle materie di ordinamento contabile proprio e dei propri enti locali, finanza regionale e locale, non può non incidere (limitandole) sull'esercizio delle funzioni amministrative regionali nei medesimi ambiti, ne risulta altresì violato lo Statuto speciale della Valle d'Aosta, ai sensi del quale essa esercita le funzioni amministrative sulle materie nelle quali ha potestà legislativa a norma dello Statuto stesso.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 8-9 febbraio 2012 Regione Friuli Venezia Giulia R. Bascelli, A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini, Ricorsi alla Corte Costituzionale periodo dicembre 2011 – gennaio 2012
---	---	--

La ricorrente inoltre osserva come ai sensi della propria normativa vigente in materia di ordinamento finanziario e come affermato con sent. della Corte cost. n. 133/2010, «le modifiche dell'ordinamento finanziario della Regione Valle d'Aosta devono avvenire con il procedimento previsto dall'art. 48-bis dello Statuto, prescritto per l'approvazione dei decreti legislativi di attuazione statutaria, e quindi a seguito dei lavori della commissione paritetica e del parere del Consiglio della Valle d'Aosta».

Ad avviso della ricorrente, deve dunque ritenersi illegittima ogni previsione legislativa statale tesa a modificare unilateralmente il proprio ordinamento finanziario.

Alla luce di quanto sin qui osservato, è evidente che l'applicazione degli artt. 5 e 7, nonché dell'intero capo II del d.lgs. 149/2011, determinerebbe per la Regione ricorrente un'illegittima compressione della propria autonomia finanziaria. La disciplina statale incide infatti sull'ordinamento finanziario della Regione, e degli enti locali compresi nel proprio territorio, in modo unilaterale, in aperta violazione delle previsioni contenute nello Statuto speciale e nelle relative norme di attuazione.

- *art. 2 del decreto legislativo n. 149/2011.*

L'art. 2 rubricato «Responsabilità politica del Presidente della giunta regionale», ad avviso della ricorrente, pare chiaramente lesivo delle competenze della Regione Valle d'Aosta, ponendosi in aperto contrasto con la disciplina statutaria in materia di organi della Regione.

La disciplina dettata dall'art. 2 del d.lgs. 149/2011, imponendo lo scioglimento del Consiglio regionale nonché la rimozione del Presidente della Regione per responsabilità politica nel caso in cui sia accertato il grave dissesto finanziario con riferimento al disavanzo sanitario, nonché l'ineleggibilità del Presidente della Regione rimosso alle cariche elettive locali, regionali, nazionali e europee per dieci anni, lede le prerogative statutarie in materia di disciplina degli organi della Regione e di impedimenti elettorali ed integra, con mera legge ordinaria, la disciplina, di rango costituzionale, in materia di scioglimento e di rimozione sanzionatori degli organi regionali.

L'art. 2 di cui sopra viola sia l'art. 15, comma 2, sia l'art. 48 dello Statuto valdostano.

L'art. 15, comma 2, St., attribuisce infatti ad una legge regionale, in armonia con la Cost. e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, il compito di determinare «la forma di governo della Regione e, specificatamente, le modalità di elezione del Consiglio della Valle d'Aosta, del Presidente della Regione e degli assessori, i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con le predette cariche, i rapporti tra gli organi della Regione [...]», in tal modo precludendo ogni intervento della legge statale volto ad incidere sulla disciplina degli organi della Regione e sulle cause di ineleggibilità dei loro componenti.

L'art. 48 St., dal canto suo, definisce le ipotesi di scioglimento del Consiglio della Valle d'Aosta e quelle di rimozione del Presidente della Regione, disciplinando i relativi procedimenti. Secondo la ricorrente, è pertanto evidente che lo Stato non può in alcun modo derogare o integrare con mera legge ordinaria una disciplina di rango costituzionale, determinando altrimenti una palese violazione delle proprie particolari condizioni di autonomia.

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Firenze, 8-9 febbraio 2012          Regione Friuli Venezia Giulia          R. Bascelli, A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini,          Ricorsi alla Corte Costituzionale periodo dicembre 2011 – gennaio 2012</p>
---	--	---

## CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

**RICORSO PER LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE n. 160** del 24 novembre 2011 (G.U. 4/2012)

**Materia:** finanza regionale; liberalizzazioni; enti locali; servizi pubblici locali; istruzione.

**Limiti violati:** artt. 1, 3, 4, 5, 7, 8, 15, 16 dello Statuto speciale della Sardegna (l. cost. 3/1948); artt. 3, 5, 116, 117 e 119 Cost. e art. 10, legge cost. n. 3/2001; principi di leale collaborazione e ragionevolezza.

**Ricorrente/i:** Sardegna

**Oggetto del ricorso:** art. 1, comma 9, lett. b), art. 2, comma 36, art. 3, comma 4, art. 4, art. 5 bis (non presente nell'originaria formulazione del d.l.) e artt. 11, 14 e 16 del d. l. 13 agosto 2011, n. 138, recante "Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo" (convertito con modif. nella legge 14 settembre 2011, n. 148 - Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari).

### **Annotazioni:**

La ricorrente, prima di esporre le singole censure, fa due precisazioni in via preliminare:

- 1) le disposizioni impugnate irrompono in un contesto normativo nel quale campeggia l'art. 1, comma 834, della l. 29672006, che ha modificato diverse disposizioni del Titolo III dello St. di autonomi, recate dall'art. 8, in materia di fonti delle entrate regionali.

La riforma dell'art. 8 St. si è resa necessaria in considerazione dell'insufficienza del quadro finanziario delle entrate regionali e per permettere alla Regione di far fronte all'evoluzione complessiva della realtà economico-finanziaria territoriale e nazionale e di assolvere ai propri compiti istituzionali.

Le misure previste dalle nuove disposizioni, però, non hanno ancora avuto piena e corretta esecuzione per inerzia dello Stato, già censurata dalla Sardegna in opportuni giudizi.

- 2) La violazione dell'art. 8 St. può e deve essere censurata sebbene esso sia stato modificato con legge ordinaria, ai sensi del successivo art. 54. La qualità di parametri dei giudizi di legittimità costituzionale, infatti, deve essere riconosciuta anche alle disposizioni del Titolo III dello Statuto, che, ai sensi dell'art. 54, comma 5, del medesimo, possono essere modificate con legge ordinaria, previo parere della Regione.

Tali disposizioni, infatti, costituiscono pur sempre precetti che il legislatore statale deve rispettare, in quanto il procedimento di modificazione della norma statutaria è comunque «assistito da una garanzia del tutto peculiare a favore della Regione sarda», sicché la legge statale può solo modificarla con lo speciale procedimento di cui all'art. 54 St. (sent. nn. 70/1987 e 215/1996).

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 8-9 febbraio 2012 Regione Friuli Venezia Giulia R. Bascelli, A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini, Ricorsi alla Corte Costituzionale periodo dicembre 2011 – gennaio 2012
---	---	--

### **A) Illegittimità costituzionale dell' art. 2, comma 36, del d.l. 138/2011.**

Il comma 36 censurato prevede la riserva all'erario statale, per un periodo di cinque anni, delle maggiori entrate derivanti dall'accisa sui tabacchi lavorati e da altre entrate tributarie previste dal d.l. impugnato, nonché dalla lotta all'evasione fiscale e la finalizzazione delle entrate medesime alle esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea, e alla riduzione degli oneri fiscali e contributivi gravanti su famiglie e imprese, prevedendo la loro confluenza in un apposito Fondo.

La ricorrente lamenta anzitutto l'acquisizione allo Stato di entrate di spettanza regionale (quali ad es. le maggiori entrate derivanti dall'incremento dell'IVA, quelle derivanti dai giochi pubblici...), con conseguente violazione dell'art. 8 St., che attribuisce alla Regione una partecipazione maggioritaria o addirittura totalitaria alle entrate che lo Stato ora vuole riservarsi.

La norma censurata viola altresì l'art. 7 St., che garantisce alla Regione un'adeguata autonomia finanziaria e gli artt. 117 e 119 Cost., che confermano la tutela della particolare autonomia economico-finanziaria della Sardegna e le attribuiscono la competenza concorrente nella materia del coordinamento della finanza pubblica.

E' violato anche l'art. 3 Cost., per l'evidente irragionevolezza della scelta di acquisire allo Stato risorse che per definizione sono funzionali al soddisfacimento di esigenze che statali non sono, tanto più che è parimenti irragionevole perseguire l'intento di raggiungere obiettivi di finanza pubblica dello Stato, sacrificando quelli delle Regioni.

### **B) Illegittimità costituzionale dell' art. 3, comma 4, del d.l. 138/2011.**

L'art. 3 impugnato stabilisce l'obbligo per gli enti locali di adeguare, entro un anno, i rispettivi ordinamenti al principio c.d. della liberalizzazione delle attività economiche, secondo cui l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge. In base al censurato comma 4, l'adeguamento suddetto costituisce elemento per la valutazione della c.d. "virtuosità" degli enti territoriali, secondo il meccanismo introdotto dall'art. 20 del d.l. 98/2011.

Per la ricorrente l'art. 3 trasforma in pretesi vincoli di finanza pubblica degli adempimenti di carattere sostanziale che con la finanza pubblica non hanno nulla a che vedere; con esso lo Stato condiziona, fino ad annullare, la discrezionalità del legislatore regionale in tutte le materie di sua competenza, concorrente o addirittura esclusiva, determinando un ulteriore pregiudizio per la mancata esecuzione della novella statutaria del 2006 sul regime delle entrate.

Il meccanismo dell'art. 3, comma 4, permette allo Stato di esorbitare dall'ambito di competenze definito dall'art. 117, commi 2 e 3, Cost.; vincola la Regione nelle materie di competenza concorrente senza aver dettato, ex art. 117, comma 3, Cost., i principi fondamentali della materia; viola altresì lo Statuto sardo, ed in particolare gli artt. 3, 4 e 7, perché esso limita indebitamente l'autonomia della Sardegna, sia nelle materie di competenza esclusiva che in quelle di competenza concorrente, nonché nell'esercizio delle sue prerogative in ambito di bilancio. Non v'e' dubbio, infatti, che la regolamentazione dell'iniziativa e dell'attività economica privata interessi anche gli ambiti di attribuzione specificatamente elencati negli artt. 3 e 4 St. (agricoltura e foreste, edilizia e urbanistica, trasporti...).

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 8-9 febbraio 2012 Regione Friuli Venezia Giulia R. Bascelli, A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini, Ricorsi alla Corte Costituzionale periodo dicembre 2011 – gennaio 2012
---	---	--

### **C) Illegittimità costituzionale dell' art. 4 del d.l. 138/2011.**

L'art. 4, comma 1, impugnato prevede che gli enti locali verifichino la realizzabilità di una gestione concorrenziale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, liberalizzando tutte le attività economiche e limitando l'attribuzione di diritti di esclusiva alle ipotesi in cui, in base ad una analisi di mercato, la libera iniziativa economica privata non risulti idonea a garantire un servizio rispondente ai bisogni della comunità. I successivi commi poi dettano una disciplina estremamente dettagliata relativa all'affidamento dei servizi pubblici locali a rilevanza economica, alla gestione dei medesimi e al controllo operato dall'ente appaltante (comma 5), alla composizione degli uffici degli enti appaltanti nonché degli organi societari delle imprese appaltatrici (commi 19 sgg.), all'impatto della gestione del servizio sulla finanza dell'ente ed in particolare al patto di stabilità (comma 14), all'approvvigionamento di beni e servizi da parte delle società c.d. «in house» (comma 15), nonché al reclutamento del personale (comma 16).

L'art. 4, nell'attribuire direttamente agli enti locali la competenza a determinare le modalità di erogazione dei servizi pubblici, ha leso le competenze della Regione, alla quale lo Statuto ha conferito in via esclusiva le attribuzioni relative alle materie «ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione e stato giuridico ed economico del personale», «ordinamento degli Enti Locali», «trasporti su linee automobilistiche e tranviarie» (art. 3, comma 1, lettere a, b e g), nonché la competenza concorrente nelle materie «assunzione di pubblici servizi» e «linee marittime ed aeree di cabotaggio fra i porti e gli scali della Regione» (art. 4, comma 1, lettere f e g).

Inoltre, nella materia regolamentata dal censurato art. 4, il legislatore statale ha più volte esorbitato dalla sua competenza in materia di tutela della concorrenza, la quale comprende il solo profilo dell'affidamento del servizio pubblico locale (sent. Corte cost. 325/2010), dettando norme in materie connesse ma distinte, come, ad esempio, lo svolgimento del servizio pubblico, di rispetto del patto di stabilità da parte delle aziende appaltanti (comma 14), di assunzione di personale e acquisizione di beni e servizi da parte delle imprese aggiudicatrici del servizio, di organizzazione del controllo, da parte dell'ente appaltante, sul servizio pubblico erogato.

### **D) Illegittimità costituzionale dell'art. 5-bis del d.l. 138/2011.**

L'art. 5-bis (non presente nell'originaria formulazione del d.l.) contiene disposizioni per garantire l'efficacia delle misure finanziarie già previste nell'ambito del c.d. "Obiettivo Convergenza" dell'Unione europea e nell'ambito del "Piano per il Sud".

La Sardegna è una delle regioni incluse nel "Piano per il Sud", ossia nel programma di attività strategiche che il Governo ha varato nel novembre del 2010 proponendosi il fine di «creare nel Mezzogiorno un ambiente favorevole e pre-condizioni adeguate al pieno dispiegamento delle sue potenzialità di sviluppo», ma non è fra quelle che possono partecipare al c.d. «Obiettivo Convergenza» dell'Unione Europea, che è stato varato con il Regolamento CE n. 1083/2006 al fine di promuovere una maggiore armonizzazione e coerenza nell'utilizzo dei fondi strutturali europei.

La disposizione in esame prevede che le Regioni non inserite nell'«Obiettivo Convergenza», ma che presentano, comunque, quella situazione di mancato sviluppo che ne ha determinato l'inserimento nel Piano per il Sud (come appunto la Sardegna), non solo non si vedono riconoscere i benefici di cui al comma 1 dell'articolo 5-bis, ma

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 8-9 febbraio 2012 Regione Friuli Venezia Giulia R. Bascelli, A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini, Ricorsi alla Corte Costituzionale periodo dicembre 2011 – gennaio 2012
---	---	--

subiscono anche i pregiudizi derivanti dal comma 2, essendo obbligate a cofinanziare le risorse destinate al sostegno di altre Regioni alle quali, comunque, sono accomunate da una condizione di arretratezza rispetto agli indicatori di sviluppo nazionali.

La disposizione in esame, pertanto, viola l'art. 3 Cost. sia per il profilo della disparità di trattamento, in quanto considera in maniera diversa Regioni e aree che presentano gli stessi gravi problemi, sia per il profilo dell'irragionevolezza, in quanto, al fine di colmare le diseguaglianze strutturali tra le diverse aree del Paese, richiede maggiori oneri a Regioni che lo stesso Stato ha ritenuto meritevoli di beneficiare di un particolare sforzo di sostegno sociale ed economico. Essa viola altresì l'art. 119 Cost., in quanto aggrava le diseguaglianze tra Regioni ed aree del Paese arretrate quanto alle condizioni di sviluppo, contrastando con il principio di perequazione, coesione e solidarietà sociale ivi previsto.

#### **E) Illegittimità costituzionale dell'art. 11 del d.l. 138/2011.**

L'art. 11 disciplina i tirocini formativi e di orientamento non curricolari, ne definisce la durata massima e i soggetti che possono beneficiarne. Esso pertanto attiene alla materia della formazione professionale, che, ai sensi del combinato disposto dei commi 3 e 4 dell'art. 117 Cost., appartiene alla competenza residuale della Regione, in quanto la formazione professionale è esplicitamente esclusa dall'ambito applicativo dell'art. 117, comma 3, Cost.; cioè, appartenendo la formazione professionale alla competenza residuale delle Regioni ordinarie, tale materia non può non avere almeno il medesimo regime nel caso della Regione Sardegna (art. 10, l. cost. 3/2001).

In base alla giurisprudenza costituzionale, "in materia di formazione professionale, la definizione dei programmi e l'organizzazione dei corsi spetta alla sfera delle attribuzioni regionali, salva la presenza di possibili forme di coordinamento e controllo centrale" (sent. nn. 372/1989 e 50/2005).

Per la ricorrente è allora palese l'illegittimità dell'art. 11 censurato, poiché esso attiene proprio alla organizzazione dei programmi e dei corsi di tirocinio professionale.

In particolare poi il comma 2 dell'art. 11, prevedendo l'applicazione del regolamento di attuazione dell'art. 18 della l. 196/2007 (Attuazione della direttiva 2004/113/CE), viola anche l'art. 117, comma 6, Cost., che vieta l'adozione di regolamenti statali in materie di competenza regionale (sent. 325/2010).

#### **F) Illegittimità costituzionale dell'art. 14 del d.l. 138/2011.**

L'art. 14 impone alle Regioni, compresa la Sardegna, di ridurre il numero dei consiglieri regionali e degli assessori, nonché i loro emolumenti, per poter essere collocate nella classe di enti territoriali più virtuosa, al fine della distribuzione degli oneri di partecipazione agli obiettivi di finanza pubblica nazionale, giusta l'art. 20, comma 3, del d.l. 98/2011. Il secondo comma dell'art. 14 prevede, poi, che la riduzione di assessori e consiglieri regionali e delle loro indennità sia anche una condizione necessaria per gli interventi di perequazione e solidarietà in favore delle Regioni a statuto speciale previsti dall'art. 27, comma 2 cpv., della l. 42/2009.

Per la ricorrente l'art. 14 viola, anzitutto, l'art. 16 St., che stabilisce direttamente il numero dei componenti del Consiglio regionale; in secondo luogo, l'art. 15 St., che affida alla legge regionale la determinazione della forma di governo della Regione e dei rapporti fra i suoi organi.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 8-9 febbraio 2012 Regione Friuli Venezia Giulia R. Bascelli, A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini, Ricorsi alla Corte Costituzionale periodo dicembre 2011 – gennaio 2012
---	---	--

Più in generale, è violata l'autonomia della Sardegna nella determinazione della propria organizzazione interna, garantita dall'art. 116 Cost.

Infine, sono violati gli artt. 3 e 119 Cost., perché la doverosa applicazione del principio di perequazione è irragionevolmente subordinata alla rinuncia della Regione alla sua autonomia costituzionalmente garantita.

Ancora, considerato che lo Statuto, ai sensi dell'art. 54 dello stesso, si può riformare solo con il procedimento stabilito per la revisione costituzionale, l'adeguamento ai parametri dell'art. 14, comma 1, d.l. 138/2011 non è nella disponibilità della Regione, che può solamente avviare il procedimento di revisione, ma non può portarlo a compimento.

#### **G) Illegittimità costituzionale dell'art. 16 del d.l. 138/2011.**

L'art. 16 censurato regola la costituzione, le attribuzioni, l'organizzazione e il funzionamento delle unioni di comuni, e detta ulteriori norme sui comuni stessi, fissando una disciplina di estremo dettaglio. In particolare, l'articolo in esame stabilisce, tra l'altro, i criteri per la costituzione obbligatoria e facoltativa delle unioni (commi da 1 a 3) e per l'esercizio obbligatorio in forma associata delle funzioni fondamentali dei comuni (commi 22 e 24), il procedimento per la redazione dei bilanci di previsione (comma 4), il procedimento per la costituzione dell'unione stessa (commi 8 e 9), gli organi di governo dell'unione e le rispettive competenze, (commi 10 sgg.). I commi da 17 a 21, 25 e 26, invece, dettano disposizioni relative alla composizione degli organi di governo e di controllo dei comuni che non sono obbligati a costituire un'unione, nonché allo svolgimento delle loro funzioni istituzionali e alla rendicontazione.

L'intero articolo in esame viola l'art. 3, comma 1, lett. b) dello St..

Anche se il comma 29 del censurato art. 16 prevede che le suddette disposizioni si applichino ai comuni appartenenti alla regioni a statuto speciale ed alle province autonome nel rispetto dei loro statuti e delle relative norme di attuazione, apparendo quale disposizione di salvaguardia delle competenze delle autonomie speciali, esso, in realtà, non esclude la lesione delle attribuzioni della Sardegna, per due ordini di motivi.

In primo luogo, l'art. 3, comma 1, lett. b), St. garantisce alla Regione una sfera di autonomia legislativa esclusiva in materia di «ordinamento degli Enti Locali e delle relative circoscrizioni», quindi la semplice applicazione dell'art. 16 agli enti territoriali sardi, ancorché nelle modalità di cui al comma 29, è già di per sé lesiva dell'autonomia regionale.

In secondo luogo, l'art. 16 non introduce una regolamentazione di estremo dettaglio e un'autoritativa e unilaterale determinazione del livello demografico della c.d. intercomunalità, cui segue, della quale la Regione, anche attivando le procedure necessarie per il rispetto del proprio Statuto, non potrebbe che prendere atto e recepire in via automatica. Proprio per l'estremo dettaglio non si può obiettare che la norma impugnata appartenga a quelle «fondamentali» delle «riforme economico-sociali della Repubblica».

Inoltre, con l'art. 16, il legislatore statale ha invaso le competenze regionali attraverso l'imposizione di forme associate di esercizio non solo delle funzioni statali delegate agli enti locali, ma anche delle funzioni proprie dei comuni, nonché di quelle ad essi assegnate dalle leggi regionali. Tale circostanza consente di affermare che l'istituzione obbligatoria di unioni di comuni, la contestuale riduzione dei consigli comunali a puri organi di

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 8-9 febbraio 2012 Regione Friuli Venezia Giulia R. Bascelli, A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini, Ricorsi alla Corte Costituzionale periodo dicembre 2011 – gennaio 2012
---	---	--

partecipazione e del sindaco a semplice ufficiale di Governo, producono l'effetto di determinare di fatto la soppressione dei comuni che partecipano a questa forma associativa e la loro sostituzione con un nuovo tipo di ente territoriale, in violazione esplicita della competenza primaria di cui al già citato art. 3, comma 1, lett. b), dello St. (conformemente sent. nn. 230/2001 e 275/2007).

Infine, il comma 4, ult. cpv., dell'art. 16 è specificamente illegittimo, in quanto prevede un regolamento statale in materia di competenza regionale

#### **H) Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 9, lett. b) del d.l. 138/2011.**

L'art. 1, comma 9, lett. b) si limita ad apportare una correzione materiale al testo del comma 3 dell'art. 20, del d.l. 98/2011, concernente il nuovo patto di stabilità interno e la partecipazione al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica.

La ricorrente ha già proposto un gravame avverso il predetto art. 20, nella sua formulazione originaria, con il ricorso n. 96/2011 e, poiché i vizi della nuova versione della disposizione non sono diversi da quelli già lamentati, ripropone anche in questa sede le censure già prospettate, lamentando:

- l'applicazione alla Sardegna del generale regime premiale e sanzionatorio connesso al rispetto del patto di stabilità, ancorché la Regione versi in situazione di indisponibilità di risorse adeguate per l'assolvimento delle funzioni istituzionali per la mancata esecuzione della novella statutaria del 2006 sul regime delle entrate;
- l'iniquità del sistema di compartecipazione a vantaggio delle Regioni ordinarie e in danno delle autonomie speciali;
- l'interferenza statale nell'ordinamento degli enti locali

con conseguente violazione degli artt. 3, 5, 116, 117 e 119 Cost. e artt. 1, 3, 4, 5, 7 e 8 dello St..

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 8-9 febbraio 2012 Regione Friuli Venezia Giulia R. Bascelli, A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini, Ricorsi alla Corte Costituzionale periodo dicembre 2011 – gennaio 2012
---	---	--

## CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

**RICORSO PER LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE n. 161** del 25 novembre 2011 (G.U. 5/2012)

**Materia:** federalismo fiscale; finanza regionale

**Limiti violati:** artt. 76, 100 e 126 Cost.; artt. 4, n. 3, 8, n. 1, 9 n. 10, 16, 47 e 49-bis, 54, del Titolo VI, ed in particolare degli artt. 79, 80 e 81, artt. 103, 104, 107, d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Statuto Speciale Regione Trentino-Alto Adige); artt. 2, 4, 17 e 18, d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266; d.P.R. 15 luglio 1988, n. 305; art. 8, d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526; principi di ragionevolezza e di leale collaborazione.

**Ricorrente/i:** Provincia Autonoma di Bolzano

**Oggetto del ricorso:** artt. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 13 d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149, recante «Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42».

### **Annotazioni:**

La Provincia Autonoma di Bolzano ha impugnato le disposizioni del d.lgs. 49/2011 indicate in epigrafe e di seguito esaminate partitamente.

L'art. 13 del d.lgs. 149/2011 reca disposizioni concernenti le Regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano e stabilisce, nel dettaglio, che: «*La decorrenza e le modalità di applicazione delle disposizioni di cui al presente decreto legislativo nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, nonché nei confronti degli enti locali ubicati nelle medesime Regioni a statuto speciale e Province autonome, sono stabilite, in conformità con i relativi statuti, con le procedure previste dall'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, e successive modificazioni. Qualora entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo non risultino concluse le procedure di cui al primo periodo, sino al completamento delle procedure medesime, le disposizioni di cui al presente decreto trovano immediata e diretta applicazione nelle Regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano*».

Secondo la ricorrente tale norma si pone in netto contrasto con i principi e criteri direttivi imposti dal Parlamento al Governo con la legge delega 42/2009, e dunque in palese contrasto con l'art. 76 Cost. Infatti, l'art. 1, comma 2 della legge delega, sancisce che «*Alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano si applicano, in conformità con gli statuti, esclusivamente le disposizioni di cui agli articoli 15, 22 e 27*». Di conseguenza non sarebbero applicabili alle Regioni a statuto speciale ed alle Province Autonome di Trento e Bolzano i principi ed i criteri contenuti nelle altre disposizioni della legge delega tra cui, in particolare quelli a cui è stato dato attuazione con il d.lgs. 149/2011 impugnato. La stessa Corte Costituzionale ha espressamente riconosciuto che la «clausola di esclusione», contenuta nell'articolo 1, comma 2 della legge delega 42/2009 stabilisce che gli unici principi della delega sul federalismo fiscale applicabili alle Regioni a

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 8-9 febbraio 2012 Regione Friuli Venezia Giulia R. Bascelli, A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini, Ricorsi alla Corte Costituzionale periodo dicembre 2011 – gennaio 2012
---	---	--

Statuto speciale ed alle Province Autonome di Trento e Bolzano sono quelli contenuti negli articoli 15, 22 e 27 della legge delega stessa (sentenza n. 201 del 2010).

Con l'art. 13 del d.lgs. 149/2011 il Governo ha anche introdotto un meccanismo sostitutivo di applicazione immediata e diretta di disposizioni statali. In particolare, ha previsto due «fasi» per l'allineamento dei sistemi normativi delle Regioni a Statuto speciale e delle Province Autonome di Trento e di Bolzano, disponendo che, qualora entro sei mesi dall'entrata in vigore del d.lgs., attuativo della legge delega non risultino concluse le procedure pattizie previste dagli Statuti speciali per l'attuazione delle norme di rango statutario e sino al completamento delle procedure medesime, le disposizioni di cui al d.lgs. 149/2011 trovino immediata e diretta applicazione nelle Regioni a Statuto speciale e nelle Province Autonome di Trento e di Bolzano.

La previsione di una disciplina statale immediatamente e direttamente applicabile in via sussidiaria che prescinde dall'approvazione della normativa di attuazione statutaria si pone, ad avviso della ricorrente, in contrasto con gli articoli 104 e 107 dello Statuto speciale e con il principio di leale collaborazione tra Stato e Province Autonome (si ricorda che l'intesa in materia non è stata raggiunta in sede di Conferenza unificata, come risulta dal preambolo del d.lgs. impugnato), in quanto comporta la possibilità di una modificazione unilaterale dell'ordinamento provinciale da parte dello Stato.

L'art. 13 del d.lgs. 149/2011 integrerebbe, inoltre, violazione del principio patrizio e di leale collaborazione, espressamente previsto dall'art. 27 della legge delega (l. 42/2009) che rimanda a norme di attuazione statutaria (cfr. art. 107 Statuto TTA). In particolare, la disposizione censurata contrasterebbe con l'art. 104 dello Statuto (che prevede che le norme del Titolo Vi dello statuto possono essere modificate solo con legge ordinaria dello Stato su concorde richiesta del governo e della Regione o delle Province autonome) sia per la mancanza di qualsiasi forma preventiva di accordo con le Province autonome, sia per la violazione della riserva di legge ordinaria – essendo il governo intervenuto con decreto legge (cfr. sent. Corte Cost. 133/2010).

L'art. 13 del d.lgs. 149/2011 contrasterebbe, poi, con l'art. 2 del d.lgs. 266/1992 (Norme di attuazione dello statuto speciale) che non può essere abrogata con un decreto legislativo del Governo (Corte cost., sent. nn. 145/2005, n. 302/2003, n. 412/2001 e n. 356/1994). Tale norma, nelle materie di competenza provinciale, prevede a carico delle Province Autonome di Trento e Bolzano non l'applicazione diretta delle fonti statali, bensì semplicemente un onere di adeguamento della propria legislazione alle norme statali, nel termine di sei mesi dalla pubblicazione o nel più ampio termine stabilito. Nelle more dell'adeguamento, la normativa di attuazione statutaria dispone l'applicazione delle norme provinciali preesistenti e vigenti.

Secondo il ricorrente, dunque, l'art. 13 del d.lgs. 149/2011 sarebbe costituzionalmente illegittimo e non applicabile alle Regioni a Statuto speciale né alle Province Autonome di Trento e di Bolzano, in mancanza di previa intesa.

Indipendentemente dalla questione sull'applicabilità o meno delle disposizioni del d.lgs. impugnato alle Regioni a Statuto speciale ed alle Province Autonome di Trento e di Bolzano senza previa intesa, sono censurate dalla ricorrente anche singole disposizioni per violazione di precisi parametri statuari e di attuazione statutaria, di seguito indicati.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 8-9 febbraio 2012 Regione Friuli Venezia Giulia R. Bascelli, A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini, Ricorsi alla Corte Costituzionale periodo dicembre 2011 – gennaio 2012
---	---	--

L'art. 2 del d.lgs. 149/2011 disciplina la responsabilità politica del Presidente della giunta regionale, prevedendo, in caso di grave dissesto finanziario, qualificato quale grave violazione di legge, lo scioglimento del Consiglio regionale e la rimozione del Presidente della giunta regionale, con successivo divieto di candidatura alle cariche elettive a livello locale, regionale, nazionale ed europeo, nonché di nomina quale componente di alcun organo o carica di governo degli enti locali, delle Regioni, dello Stato e dell'Unione europea per un periodo di tempo di dieci anni.

Tale disciplina sarebbe in contrasto con gli artt. 47 e 49-bis dello Statuto speciale, che attribuiscono alla potestà legislativa della Provincia Autonoma di Bolzano la definizione della forma di governo, ivi compresa la determinazione dei casi e delle cause di scioglimento del Consiglio provinciale, di rimozione del Presidente della Provincia, nonché delle relative procedure. In nessun caso, poi, il Governo può modificare con un decreto legislativo le norme statutarie richiamate, con riferimento ai presupposti oggettivi richiesti per la rimozione del Presidente (art. 49-bis comma 7 St.).

Infatti, mentre l'art. 2 del d.lgs. 149/2011 individua come causa di rimozione del Presidente della Provincia la «grave violazione di legge», la norma statutaria richiede che le gravi violazioni di legge siano inoltre «reiterate».

L'art. 2 sarebbe censurabile anche per violazione dell'art. 126 Cost., in quanto in tale articolo non è definito un obbligo di legge che, qualora violato, comporterebbe le «gravi violazioni di legge» che giustificano lo scioglimento degli organi a norma dell'art. 126 stesso. Si noti sul punto che il «grave dissesto finanziario» può verificarsi anche a prescindere da specifiche «violazioni di legge», per cui la norma censurata sembra essere afflitta anche da irragionevolezza.

Anche le altre ipotesi di intervento sostitutivo statale previsti dai commi successivi dell'art. 2 censurato sarebbero, ad avviso della ricorrente, costituzionalmente illegittimi, perché in contrasto con la normativa di attuazione statutaria (art. 8, DPR 526/1987), che prevede casi e modalità di esercizio del potere sostitutivo con una disciplina del tutto diversa rispetto a quella introdotta con il d.lgs. impugnato.

Analoghe censure sono formulate con riguardo all'art. 3 del d.lgs. 149/2011, relativo alla decadenza automatica e interdizione dei funzionari regionali e dei revisori dei conti, nel caso del verificarsi del «grave dissesto finanziario» delineato dal d.lgs. , ipotesi di decadenza automatica dei direttori generali e, previa verifica delle rispettive responsabilità del dissesto, dei direttori amministrativi e sanitari degli enti del Servizio sanitario regionale, del dirigente responsabile dell'assessorato regionale competente, nonché dei componenti del collegio dei revisori dei conti. Agli stessi soggetti si applica altresì l'interdizione da qualsiasi carica in enti vigilati o partecipati da enti pubblici per un periodo di tempo di dieci anni.

Ad avviso della ricorrente, sussiste un contrasto con le competenze legislative ed amministrative primarie della Provincia Autonoma di Bolzano in materia di ordinamento degli uffici e del personale (articolo 8, n. 1), con conseguente censura di illegittimità costituzionale.

L'art. 6 del d.lgs. 149/2011 disciplina la responsabilità politica del presidente di provincia e del sindaco, sostituendo il comma 5 dell'articolo 248 del d.lgs. 267/2000 (TUEL) e introducendo una nuova disciplina delle conseguenze del dissesto finanziario dell'ente

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 8-9 febbraio 2012 Regione Friuli Venezia Giulia R. Bascelli, A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini, Ricorsi alla Corte Costituzionale periodo dicembre 2011 – gennaio 2012
---	---	--

locale, quando questo costituisca l'effetto della responsabilità degli amministratori locali ovvero del Sindaco o del Presidente di Provincia, accertata dalla Corte dei conti.

Ferma restando la disposizione di salvaguardia contenuta nell'articolo 1, comma 2, del TUEL con riferimento alle competenze nelle materie dell'ordinamento degli enti locali e della finanza locale spettanti rispettivamente alla Regione Trentino-Alto Adige ed alle Province Autonome di Trento e Bolzano, l'articolo 6 impugnato si porrebbe in contrasto con le disposizioni statutarie attributive delle predette competenze (artt. 4, n. 3; 16; 80 e 81 St.), nonché, soprattutto, con l'art. 54 dello Statuto che attribuisce alla Giunta provinciale il potere di vigilanza e tutela sui comuni del proprio territorio, ivi incluso il potere di scioglimento dei loro organi, nonché quello di nominare i commissari in loro sostituzione (artt. 82 e 83, D.P.Reg. 1° febbraio 2005, n. 3/L «Testo unico delle leggi regionali sull'ordinamento dei comuni della Regione autonoma Trentino-Alto Adige»). Inoltre, sarebbe ravvisabile un contrasto con l'articolo 79 dello Statuto, il quale attribuisce alle Province autonome, tra l'altro, le funzioni di coordinamento in materia finanziaria nei confronti degli enti locali e il potere di vigilanza sul raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica ed il controllo successivo sulla gestione, anche ai sensi della recente normativa di attuazione statutaria (d.lgs. 14 settembre 2011, n. 166 ).

Sono impugnati anche gli artt. 1 e 4 del d.lgs. 149/2011, che impongono rispettivamente alle Regioni, alle Province ed ai Comuni, l'obbligo di redigere una relazione al termine della legislatura o del mandato, relativa all'attività politico-amministrativa svolta, prevedendo per il caso di inadempimento dell'obbligo, che l'organo di vertice tenuto alla relazione (Presidente della Giunta regionale ovvero della Provincia ovvero sindaco) debba darne notizia, motivandone le ragioni, nella pagina principale del sito istituzionale del rispettivo ente. Il contenuto obbligatorio della relazione è predeterminato dalla norma statale.

La predetta disciplina sarebbe, secondo la ricorrente, lesiva dell'assetto statuario in quanto definisce, in assenza del prescritto accordo, regole di dettaglio immediatamente applicabili, demandando alle apposite norme di attuazione unicamente la decorrenza e le modalità di applicazione delle predette regole, in violazione dei già citati articoli 103, 104 e 107 dello Statuto speciale (cfr. Corte cost., sent. n. 133 del 2010). Le disposizioni statali impuginate inciderebbero in ambiti riconducibili alla potestà legislativa ed amministrativa della Provincia Autonoma di Bolzano in materia di ordinamento degli uffici e del personale (articolo 8, n. 1) e di contabilità, come prevista dalle norme di attuazione statutaria (in particolare l'art. 16 d.lgs. 268/1992), nonché di finanza locale (articoli 80 e 81 St.) in relazione agli enti locali e di igiene e sanità (articolo 9, n. 10), essendo il finanziamento del settore sanitario posto interamente a carico del bilancio provinciale, per quanto attiene gli enti sanitari (Corte costituzionale, sent. n. 341 del 2009). Più in generale le disposizioni contestate interferirebbero con l'autonomia finanziaria riconosciuta dal Titolo VI dello Statuto speciale, ed in particolare modo con l'art. 79 St.. Infine, le predette norme statali che attribuiscono al Tavolo tecnico interistituzionale il potere di verificare la conformità di quanto esposto nella relazione con i dati finanziari in proprio possesso e con le informazioni fatte pervenire alla banca dati di cui all'art. 13 della legge 196/2009, sembrano introdurre, ad avviso della ricorrente, una forma di controllo esterno di natura politico-istituzionale, non prevista dall'ordinamento costituzionale e statutario, che risulta integrato da parte di una fonte subordinata in

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 8-9 febbraio 2012 Regione Friuli Venezia Giulia R. Bascelli, A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini, Ricorsi alla Corte Costituzionale periodo dicembre 2011 – gennaio 2012
---	---	--

violazione delle prescritte procedure paritetiche. Tale forma di controllo sembrerebbe poi sovrapponibile a quella già prevista e disciplinata per il controllo sulla gestione, assegnata ad un apposito organo di rilievo costituzionale posto in posizione di indipendenza quale è la Corte dei conti (art. 100 Cost.; d.P.R. 15 luglio 1988, n. 305).

L'art. 5 del d.lgs. 149/2011 attribuisce al Ministero dell'economia e delle finanze il potere di verificare la

regolarità della gestione amministrativo-contabile ai sensi dell'articolo 14, comma 1, lett. d) della citata legge n. 196 del 2009, qualora un ente evidenzi situazioni di squilibrio finanziario desumibili da indicatori predeterminati dalla stessa norma. L'attribuzione del predetto potere di verifica ministeriale, tuttavia, non potrebbe essere esercitata nei confronti delle Regioni e delle Province Autonome ai sensi dell' art. 14, comma 1, lett. d) della legge 196 /2009, data l'esclusione espressa del riferimento al livello di governo regionale contenuta nella stessa lettera d).

In ogni caso tale potere di verifica ministeriale verrebbe ad incidere sul potere di vigilanza sugli enti locali attribuito alla Giunta provinciale dall'articolo 54 dello Statuto, sulle funzioni di coordinamento di finanza pubblica nei confronti degli enti locali e degli enti ed organismi del sistema provinciale, attribuite alle Province autonome dell'articolo 79, comma 3, del medesimo Statuto e sulle potestà riconosciute alle Province in materia di finanza locale (articoli 80 e 81 dello Statuto speciale); la disposizione censurata determinerebbe, altresì, la violazione dell'articolo 4 del d.lgs. decreto 266/1992 (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), il qual dispone che, nelle materie di competenza delle province autonome, la legge non può attribuire agli organi statali funzioni amministrative, comprese quelle di vigilanza, di polizia amministrativa e di accertamento di violazioni amministrative, diverse da quelle spettanti allo Stato secondo lo statuto speciale e le relative norme di attuazione (cfr. Corte cost., sentenze n. 182 del 1997 e n. 228 del 1993).

L'art. 7 del d.lgs. 149/2011, prevede sanzioni per il caso di inadempimento degli obblighi derivanti dal patto di stabilità interno, riferendosi espressamente anche alle Province autonome di Trento e Bolzano. Il particolare ordinamento finanziario della Provincia Autonoma di Bolzano, contenuto nel nuovo Titolo VI dello Statuto speciale, così come modificato ai sensi dell'articolo 104 dello Statuto medesimo (cfr. art. 2, commi da 106 a 125 della legge finanziaria 2010), stabilisce le regole per la definizione del patto di stabilità e prevede espressamente che trovino applicazione nella Provincia le sole disposizioni sull'attuazione degli obiettivi di perequazione e di solidarietà, nonché quelle relative al rispetto degli obblighi derivanti dal patto di stabilità interno previste dallo Statuto speciale e non altre definite dalla legge dello Stato, per cui non si applicano le misure che lo Stato adotta per le Regioni e per gli altri enti nel restante territorio nazionale (articolo 79 St.).

Per quanto attiene, dunque, la definizione delle sanzioni derivanti dal mancato rispetto del patto di stabilità interno per la Provincia Autonoma di Bolzano e per gli enti locali del rispettivo territorio, la ricorrente evidenzia come la legge ordinaria dello Stato non possa definire unilateralmente il loro contenuto, circoscrivendo, inoltre, l'oggetto della normativa di attuazione statutaria alla decorrenza e alle modalità di applicazione della disciplina nei confronti delle Province Autonome e dei Comuni del rispettivo territorio, in

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 8-9 febbraio 2012 Regione Friuli Venezia Giulia R. Bascelli, A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini, Ricorsi alla Corte Costituzionale periodo dicembre 2011 – gennaio 2012
---	---	--

violazione del principio consensuale derivante dagli articoli 103, 104 e 107 dello Statuto speciale (Corte cost., sent. n. 133 del 2010). Per gli enti locali la disposizione in esame sarebbe incompatibile, altresì, con le previsioni dell'art. 79, comma 3, St. che attribuisce alla Provincia Autonoma di Bolzano il potere di definire gli obblighi relativi al patto di stabilità interno per i propri enti locali e le relative funzioni di coordinamento, in relazione alla competenza statutaria spettante alla Provincia stessa in materia di finanza locale (articolo 80 e 81 e relativa norma di attuazione statutaria di cui agli artt. 17 e 18 d. lgs. 268/1992). Con riferimento alla riduzione delle indennità di organi regionali, la ricorrente ricorda che la Corte costituzionale ha già avuto modo di pronunciarsi, concludendo per l'illegittimità delle relative norme statali (sentenza n. 157 del 2007).

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 8-9 febbraio 2012 Regione Friuli Venezia Giulia R. Bascelli, A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini, Ricorsi alla Corte Costituzionale periodo dicembre 2011 – gennaio 2012
---	---	--

## CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

**RICORSO PER LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE n. 162** del 28 novembre 2011 (G.U. 05/2012)

**Materia:** federalismo fiscale, bilancio e contabilità pubblica, finanza regionale

**Limiti violati:** art. 76 e 119 Cost.; art. 10 della legge costituzionale 3/2001; artt. 8, 9, 10 e 43 dello Statuto.

**Ricorrente/i:** Regione Siciliana

**Oggetto del ricorso:** artt. 2 e 13 del decreto legislativo 149/2011, (Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, ai sensi degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42)

### **Annotazioni:**

La regione siciliana evidenzia in primo luogo che, come affermato dalla Suprema Corte con la sentenza 201/2010, (e dalla stessa legge di delega di cui il d.lgs impugnato costituisce attuazione), gli unici principi della delega sul federalismo fiscale applicabili alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome sono quelli contenuti negli artt. 15, 22 e 27 della l. 42/2009 e che di conseguenza non sono applicabili alla Regione Siciliana i principi ed i criteri di delega contenuti in altre disposizioni della medesima legge di delega.

La ricorrente ritiene quindi le norme degli artt. 2 e 13 del d.lgs. 149/2011, lesive della speciale autonomia della Regione Siciliana, per violazione per eccesso di delega dell'art. 76 Cost. in riferimento agli artt. 1 e 27 della legge di delega 42/2009, nonché dell'art. 10 della l. cost. 3/2001 con riferimento all'art. 119 Cost.

In proposito la ricorrente richiama quanto precisato dalla Corte sulla circostanza che «il giudizio di conformità della norma delegata alla norma delegante, condotto alla stregua dell'art. 76 Cost., si esplica attraverso il confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli: l'uno, relativo alle norme che determinano l'oggetto, i principi e i criteri direttivi indicati dalla delega, tenendo conto del complessivo contesto di norme in cui si collocano e individuando le ragioni e le finalità poste a fondamento della legge di delegazione; l'altro, relativo alle norme poste dal legislatore delegato, da interpretarsi nel significato compatibile con i principi e criteri direttivi della delega» (v., ex plurimis sentt. nn. 276, 163, 126 e 425 del 2000).

Da una tale valutazione comparativa emerge chiaramente, secondo la regione siciliana, il mancato rispetto della delega e quindi l'incidenza delle disposizioni impuginate sulle prerogative statutarie della regione stessa.

La ricorrente inoltre, nel richiamare il principio secondo cui le leggi speciali non possono essere derogate da leggi posteriori generali, evidenzia che le disposizioni dell'art. 13 del d.lgs. 149/2011 violano l'art. 10 della l. Cost. 3/2001. Tale articolo infatti dispone che «*Sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si*

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 8-9 febbraio 2012 Regione Friuli Venezia Giulia R. Bascelli, A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini, Ricorsi alla Corte Costituzionale periodo dicembre 2011 – gennaio 2012
---	---	--

*applicano anche alle Regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite».*

Posto che le disposizioni del d.lgs. impugnato, che hanno come riferimento l'art. 119 Cost. come novellato dalla l. Cost. 3/2001, prevedono forme di autonomia per le regioni decisamente meno ampie di quella già attribuita dallo Statuto regionale, ne consegue che esse, ed in particolare l'intero art. 13, (che pretende di rendere applicabili alla Regione norme che ne comprimono l'autonomia), e l'art. 2, costituiscono violazione anche dell'art. 10 della l. Cost. 3/2001, con riferimento all'art. 119 Cost.

L'art. 2 del d.lgs. 149/2011 viola inoltre gli artt. 8, 9 e 10 dello Statuto d'autonomia.

Infatti tale norma, applicabile alla regione siciliana in forza della previsione dell'art. 13, disciplina la responsabilità politica del Presidente della Giunta regionale e nel complesso introduce presupposti e procedure per la decadenza di organi regionali (Presidente ed Assemblea regionale) ulteriori e diversi da quelli di cui agli artt. da 8 a 10 dello Statuto.

In particolare l'art. 2, al comma 1 indica le tre condizioni al verificarsi delle quali si determina un «grave dissesto finanziario» riferito al disavanzo sanitario. Stabilisce inoltre che perché la fattispecie si configuri le tre condizioni devono verificarsi congiuntamente e in una regione già assoggettata a piano di rientro ai sensi dell'art. 2, comma 77 della l. 191/2009.

Tali condizioni, sono:

- a) che il Presidente, già nominato commissario ad acta, non abbia adempiuto immotivatamente, in tutto o in parte, all'obbligo di redazione del piano di rientro, ovvero non abbia adempiuto, anche solo temporalmente, agli obblighi operativi ivi previsti;
- b) che si riscontri il mancato raggiungimento degli obiettivi del piano medesimo con perdurare del disavanzo sanitario oltre i limiti in esso consentiti o suo aggravamento;
- c) che sia stato adottato per due esercizi consecutivi un incremento dell'aliquota dell'addizionale regionale irpef pari al livello massimo previsto, ove non siano stati raggiunti gli obiettivi del piano e si sia proceduto già al conseguente incremento delle aliquote fiscali come previsto dall'art. 2, co. 86, della l. 191/2009.

I primi due presupposti appaiono del tutto irragionevoli, in quanto si riferiscono ad attività che il Presidente della Regione svolge come organo statale, in qualità di commissario ad acta.

Il comma 2 configura il grave dissesto finanziario come «grave violazione di legge» ai sensi del primo comma dell'art. 126 Cost., con la conseguente attivazione della procedura sanzionatoria ivi prevista (rimozione del Presidente della Giunta regionale «per fallimento del proprio mandato di amministrazione dell'ente regione»).

Il comma 3 prevede un'ulteriore sanzione conseguente alla rimozione del Presidente e la procedura per comminarla. E' prevista, infatti, l'interdizione per dieci anni da qualsiasi carica in enti vigilati o partecipati da enti pubblici.

Il comma 4 prevede la riduzione del 30% del rimborso relativo alle spese elettorali sostenute in campagna elettorale per il partito, la lista o la coalizione che presentino nuovamente la candidatura del Presidente rimosso a qualsiasi altra carica pubblica elettiva entro 10 anni dalla rimozione.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 8-9 febbraio 2012 Regione Friuli Venezia Giulia R. Bascelli, A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini, Ricorsi alla Corte Costituzionale periodo dicembre 2011 – gennaio 2012
---	---	--

Gli altri commi dell'art. 2 prevedono ulteriori interventi sanzionatori nei confronti del Presidente della Regione che confliggono con lo Statuto regionale.

In proposito la ricorrente evidenzia che lo status del Presidente della Regione siciliana è pressoché integralmente regolato dallo statuto speciale, come modificato dalla l. cost. 2/2001, (Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei presidenti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano), per ciò che concerne i poteri, la durata nella carica (art. 9), la mozione di sfiducia (art. 10), la rimozione dalla carica (art. 8).

Dalla comparazione fra i contenuti dell'art. 2 impugnato e quelli delle norme statutarie richiamate risulta evidente per la ricorrente l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 del d.lgs. 149/2011 con riguardo alle prerogative statutarie della Regione.

In ultimo la ricorrente rileva la violazione dell'art. 43 dello Statuto da parte dell'art. 13 del d.lgs. 149/2011 ove prevede la diretta e immediata applicazione, nelle Regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano delle disposizioni del decreto nell'ipotesi che non si arrivi nei termini stabiliti a definire le necessarie norme di attuazione. Tale clausola è ulteriormente lesiva delle attribuzioni statutarie della Regione in quanto arreca un vulnus anche al principio pattizio consacrato nello Statuto.

Infatti rileva la ricorrente che, anche volendo ritenere che le disposizioni del decreto si possano applicare nei confronti della Regione siciliana, ciò potrebbe avvenire solo attraverso la procedura prevista dallo Statuto.

Il legislatore delegato invece, inserendo la clausola di cedevolezza impugnata, finisce per equiparare in toto le Regioni a Statuto speciale e le Province Autonome a quelle a Statuto ordinario.

Infatti è evidente per la regione ricorrente come il meccanismo di applicazione automatica delle disposizioni delegate di cui all'art. 13, sia in contrasto con l'art. 43 St., poiché ne deriva specificatamente la sottrazione al negoziato sul federalismo fiscale di materie per le quali non è possibile prescindere dal rispetto del principio pattizio ivi consacrato.

Né la previsione della cedevolezza della disciplina statale mette al riparo dal vulnus delle attribuzioni regionali perché è probabile che si configuri la condizione di mancato completamento della relativa procedura, - non avendo lo Stato interesse alla definizione pattizia delle materie -, così come è possibile che, per la stessa ragione, la transitorietà dell'applicazione del d.lgs. possa dilatarsi sine die. Fermo rimane che il principio pattizio stabilito dallo Statuto di autonomia e ribadito dall'art. 27 della legge di delega 42/2009 subirebbe pregiudizio anche da una deroga temporalmente limitata che avrebbe in ogni caso riflessi sulla speciale autonomia garantita alla Regione.

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Firenze, 8-9 febbraio 2012          Regione Friuli Venezia Giulia          R. Bascelli, A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini,          Ricorsi alla Corte Costituzionale periodo dicembre 2011 – gennaio 2012</p>
---	--	---

## CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

**RICORSO PER LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE n. 164** del 28 novembre 2011 (G.U. 5/2012)

**Materia:** agricoltura, pubblico impiego

**Limiti violati:** artt. 3, 51, 81, comma quarto, 97, 117, commi primo e secondo, lettere e), l), s), 120, comma primo, Cost., art. 14 Statuto della regione siciliana, art. 185, comma 1, lettera f), decreto legislativo 152/2006, come sostituito dall'art. 13, comma 1, del decreto legislativo 205/2010, art. 3 legge 30/1991.

**Ricorrente/i:** Commissario dello Stato per la Regione siciliana

**Oggetto del ricorso:** artt. 14, 15, comma 1, limitatamente all'inciso "ovvero all'ISMEA previa stipula di apposita convenzione", 17, comma 1, 19, 20, 22, 25, 26, comma 1, lettera e), 35, 36, 38, 40 e 41 delibera legislativa della Regione siciliana 9 novembre 2011, n. 732-672-699-700-713 (Interventi per lo sviluppo dell'agricoltura e della pesca. Norme in materia di artigianato, cooperazione e commercio. Variazioni di bilancio)

### **Annotazioni:**

Il ricorrente impugna le seguenti disposizioni della delibera legislativa della Regione siciliana 9 novembre 2011, n. 732-672-699-700-713 (Interventi per lo sviluppo dell'agricoltura e della pesca. Norme in materia di artigianato, cooperazione e commercio. Variazioni di bilancio), per i motivi di seguito illustrati:

- a) l'art. 14, nella parte in cui prevede che all'onere per l'esercizio finanziario 2011 derivante dalla concessione di aiuti alle imprese viticole siciliane, che hanno aderito, nella vendemmia relativa all'anno 2011, alla misura della vendemmia verde, in conformità ai regolamenti comunitari vigenti in materia, si provveda con le riduzioni di spesa derivanti dalle modifiche all'art. 4 della legge regionale 19/2005, violerebbe l'art. 81, comma quarto, Cost., in quanto apparirebbe privo di copertura finanziaria, riferendosi, tra l'altro, la riduzione di spesa ad un esercizio ormai definitivamente chiuso, in contrasto con il principio costituzionale dell'annualità del bilancio.
- b) l'art. 15, comma 1, limitatamente all'inciso "ovvero all'ISMEA previa stipula di apposita convenzione", nella parte in cui prevede l'affidamento della gestione del fondo regionale di garanzia per agevolare l'accesso al credito delle piccole e medie imprese agricole a una banca o a un intermediario finanziario, individuati nel rispetto delle procedure di evidenza pubblica, ovvero all'ISMEA previa stipula di apposita convenzione, violerebbe l'art. 117, commi primo e secondo, lettera e), Cost., ponendosi in contrasto con i principi generali del diritto comunitario e le disposizioni del Trattato dell'Unione europea, in materia di tutela della concorrenza, e con il codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 163/2006, attuativo di direttive comunitarie, nonché esorbiterebbe i limiti della competenza legislativa esclusiva della Regione in materia di lavori pubblici (eccettuate le grandi opere pubbliche di interesse nazionale), individuati nelle leggi

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Firenze, 8-9 febbraio 2012          Regione Friuli Venezia Giulia          R. Bascelli, A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini,          Ricorsi alla Corte Costituzionale periodo dicembre 2011 – gennaio 2012</p>
---	--	---

costituzionali e nell'esercizio della stessa competenza senza pregiudizio delle riforme economico-sociali, con ciò violando l'art. 14 dello Statuto speciale.

In particolare, il servizio di gestione del fondo sarebbe riconducibile alla categoria generale dei servizi bancari e finanziari (allegato IIA, categoria 6, del decreto legislativo 163/2006), soggetti alle disposizioni del codice dei contratti pubblici, ai sensi dell'articolo 20, comma 2, del decreto legislativo 163/2006 e, in particolare, per la scelta del contraente, alla disciplina dell'evidenza pubblica, con conseguente preclusione della possibilità di affidamenti diretti con convenzioni.

La disposizione impugnata violerebbe i principi generali del diritto comunitario e le disposizioni del Trattato dell'Unione europea, in materia di tutela della concorrenza e, in particolare, gli obblighi di parità di trattamento, trasparenza e non discriminazione di cui agli artt. 43 e 49 del Trattato, nonché il codice degli appalti, che costituisce diretta attuazione di prescrizioni comunitarie e espressione dei principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e delle norme di riforma economico-sociale (v., per tutte, Corte cost. 45/2010).

- c) l'art. 17, comma 1, nella parte in cui amplia la categoria dei destinatari della disposizione di sostegno alle cooperative agricole di cui all'art. 2 della legge regionale 37/1994 (Provvedimenti in favore delle cooperative), in materia di aiuti di stato alle cooperative agricole, violerebbe:
- 1) l'art. 117, comma primo, Cost., ponendosi in contrasto con la decisione del Consiglio europeo di data 8 aprile 2003, che aveva dichiarato compatibile con il mercato comune l'aiuto per le situazioni originariamente previste dalla legge regionale 37/1994 (conforme alla legge statale 237/1993) e esponendo lo Stato italiano alla procedura di infrazione comunitaria;
  - 2) l'art. 3 Cost., in quanto attribuirebbe benefici a soggetti che in applicazione dei confini contenuti nella decisione del Consiglio europeo richiamata, dovrebbero essere esclusi, non tenendo conto della situazione dei soggetti che, nelle medesime condizioni previste dalla modifica normativa, non presentarono nei termini l'istanza perché privi dei requisiti richiesti e creando disparità di trattamento rispetto a richiedenti nelle medesime condizioni degli attuali beneficiari nei confronti dei quali si è già concluso negativamente il procedimento amministrativo per l'attribuzione del beneficio;
  - 3) l'art. 97 Cost., in quanto comporterebbe l'obbligo per gli uffici di riformulare una nuova graduatoria dei beneficiari, rispetto a quella già definitiva, con conseguente aggravio delle procedure e violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.
- d) l'art. 19, nella parte in cui rinvia per un ulteriore triennio (2011/2013) la riorganizzazione del servizio di meccanizzazione agricola gestito dall'Ente di sviluppo agricolo (ESA), sulla base dei principi di efficienza, efficacia ed economicità di gestione, da attuarsi anche mediante la revisione delle tariffe applicate, al fine di assicurare una copertura minima del 40 per cento della spesa entro un biennio, violerebbe l'art. 97 Cost., creando un nocumento al buon andamento della pubblica amministrazione, compromesso dalla prosecuzione di una gestione inefficace,

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 8-9 febbraio 2012 Regione Friuli Venezia Giulia R. Bascelli, A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini, Ricorsi alla Corte Costituzionale periodo dicembre 2011 – gennaio 2012
---	---	--

inefficiente ed antieconomica, riconosciuta come tale dal legislatore sin dal 1998 e bisognosa di un processo di riorganizzazione.

- e) l'art. 20, nella parte in cui prevede la proroga per un biennio delle agevolazioni fiscali di cui all'art. 60 della legge regionale 2/2002 dirette a favorire la ricomposizione fondiaria e consistenti nell'esenzione dalle imposte di bollo e catastale e nella riduzione dell'imposta di registro e ipotecaria in favore degli acquirenti di terreni agricoli, senza quantificare le minori entrate, né indicare le risorse con cui farvi fronte, violerebbe l'art. 81, comma quarto, Cost., che secondo la costante giurisprudenza costituzionale si applica, oltre che per l'esercizio in corso, anche per gli esercizi futuri, al fine di evitare che i Parlamenti futuri siano costretti a far fronte, al di fuori di ogni margine di apprezzamento, ad oneri assunti in precedenza senza adeguate ponderazioni dell'eventuale squilibrio futuro (Corte cost. 25/1993).
- f) l'art. 22, nella parte in cui prevede che i dipendenti dei Consorzi agrari, in servizio alla data del 31 dicembre 2009, a seguito dello scioglimento o della chiusura definitiva di settori di attività degli stessi, siano trasferiti, in applicazione dell'art. 1 della legge regionale 21/2002, sino al raggiungimento dell'età pensionabile nell'area speciale transitoria ad esaurimento istituita presso la RESAIS S.p.A. (società a totale partecipazione regionale), senza quantificare le spese, né indicare le risorse per farvi fronte, violerebbe l'art. 81, comma quarto, Cost., non essendo sufficiente l'esistenza nel bilancio regionale di un determinato capitolo, le cui disponibilità sono già totalmente utilizzate per l'attuazione della legge regionale 21/2002, senza prevedere l'integrazione introdotta con la disposizione impugnata.
- g) l'art. 25, nella parte in cui ammette la bruciatura di paglia, sfalci e potature, nonché di altro materiale agricolo, forestale naturale non pericoloso, utilizzati in agricoltura come pratica agricola, nell'ambito dell'azienda in cui si producono, violerebbe l'art. 117, commi primo e secondo, lettere l) e s), Cost., in quanto si porrebbe in contrasto con il decreto legislativo 205/2010, che ha recepito la direttiva europea 2008/98/CE in materia di rifiuti, modificando la parte IV (Norme in materia di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinati) del codice dell'ambiente di cui al decreto legislativo 152/2006, con ciò ledendo la competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e in materia penale.

In particolare, l'art. 13 del decreto legislativo 205/2010, sostituendo l'art. 185 del codice dell'ambiente, esclude la possibilità della combustione dei residui colturali senza relativa produzione di energia, attività configurata come smaltimento di rifiuti agricoli sottoposti alla parte IV del codice dell'ambiente, sanzionabile ai sensi dell'art. 256 dello stesso codice.

Il legislatore regionale, introducendo una deroga a quanto prescritto dall'art. 185 del decreto legislativo 152/2006, renderebbe lecita una condotta sanzionata dall'art. 256 del codice dell'ambiente, interferendo nella materia penale di competenza esclusiva statale.

- h) l'art. 26, comma 1, lettera e) (rectius art. 26, comma 1, recante l'inserimento dell'art. 39 bis della legge regionale 30/1993, relativamente alla lettera e) del comma 1 di quest'ultimo articolo) nella parte in cui attribuisce all'Istituto sperimentale zootecnico

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Firenze, 8-9 febbraio 2012          Regione Friuli Venezia Giulia          R. Bascelli, A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini,          Ricorsi alla Corte Costituzionale periodo dicembre 2011 – gennaio 2012</p>
---	--	---

della Sicilia la funzione di curare e assicurare libri genealogici e registri anagrafici delle specie e razze allevate in Sicilia, violerebbe:

- 1) l'art. 117, comma primo, Cost., in quanto si porrebbe in contrasto con l'art. 3 della legge 30/1991 (Disciplina della riproduzione animale), attuativa di direttive comunitarie (2009/157/CE, 89/361/CEE, 88/661/CEE, 90/427/CEE e 91/174/CEE) e avente natura di norma fondamentale di riforma economico-sociale per le Regioni a statuto speciale, il quale prevede che i libri genealogici in questione siano istituiti e tenuti dalle associazioni nazionali di allevatori di specie o di razze, dotati di personalità giuridica e in possesso dei requisiti stabiliti con decreto del Ministro dell'agricoltura e foreste;
  - 2) l'art. 14 dello Statuto speciale, in quanto eccederebbe i limiti della competenza legislativa esclusiva regionale previsti dallo Statuto, individuati, in particolare, nelle norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica.
- i) l'art. 35, nella parte in cui prevede per l'espletamento dell'attività istituzionale dell'Agenzia per il Mediterraneo l'utilizzo di risorse trasferite dallo Stato per gli anni dal 2002 al 2010 ai sensi della legge 23 dicembre 1999, n. 499 (Razionalizzazione degli interventi nei settori agricolo, agroalimentare, agroindustriale e forestale), si porrebbe in contrasto con:
- 1) l'art. 81, comma quarto, Cost., in quanto tali risorse sarebbero assegnate alle Regioni per interventi tassativamente indicati, cui non sarebbero riconducibili le attività svolte dall'Agenzia e dunque la disposizione sarebbe priva di copertura finanziaria;
  - 2) l'art. 97 Cost., in quanto non sarebbe indice di buona amministrazione distogliere risorse destinate ad interventi strutturali e in conto capitale per finanziare le spese correnti di un organismo privato per lo svolgimento della propria attività istituzionale.
- l) l'art. 36, nella parte in cui prevede per gli anni 2010, 2011 e 2012 l'applicazione delle agevolazioni previste dalla legge regionale 11/2005 anche ai confidi che abbiano ottenuto il riconoscimento regionale degli statuti, anche se non in possesso dei parametri minimi di operatività, dimensioni e capitalizzazione previsti dall'articolo 3 della citata legge regionale, violerebbe l'art. 97 Cost., autorizzando l'erogazione di risorse pubbliche in assenza di un preventivo indispensabile riscontro sull'attività svolta dai confidi che, in ipotesi, potrebbe essere stata inesistente, inefficace e antieconomica.
- m) l'art. 38, nella parte in cui, allo scopo di contrastare l'obesità giovanile, autorizza nelle scuole ubicate nel territorio della regione la somministrazione, presso i distributori automatici, di spremuta di arance fresche, confezioni di frutta fresca tagliata e altre produzioni ortofrutticole siciliane e vieta la somministrazione di bevande gassate di ogni tipologia, si porrebbe in contrasto con:
- 1) l'art. 120, comma primo, Cost., in quanto potenzialmente ostacolerebbe la libera circolazione delle merci, discriminando i produttori industriali di bevande gassate soggetti alle misure restrittive previste dal legislatore regionale;

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Firenze, 8-9 febbraio 2012          Regione Friuli Venezia Giulia          R. Bascelli, A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini,          Ricorsi alla Corte Costituzionale periodo dicembre 2011 – gennaio 2012</p>
---	--	---

- 2) l'art. 117, comma primo, Cost., in quanto violerebbe l'art. 110 del Trattato dell'Unione europea, che vieta espressamente agli stati membri di introdurre restrizioni volte a proteggere indirettamente le merci prodotte al proprio interno.
- n) l'art. 40, nella parte in cui assoggetta all'art. 159 del decreto legislativo 267/2000, in tema di esecuzioni nei confronti degli enti locali, le somme oggetto di contributi straordinari finalizzati al pagamento di salari, stipendi, competenze ed oneri accessori, erogati dall'Amministrazione regionale in favore del personale dell'Ente autonomo Fiera del Mediterraneo e dei Consorzi di bonifica, violerebbe:
- 1) l'art. 117, comma secondo, lettera l), Cost., interferendo in materia di diritto privato, in quanto dichiarerebbe l'impignorabilità delle somme di denaro destinate al pagamento della retribuzione del personale da parte dei creditori degli enti citati e, sottoponendo le somme di denaro in questione alla disciplina dell'art. 514 codice procedura civile, limiterebbe arbitrariamente la responsabilità patrimoniale, disciplinata dall'art. 2740 codice civile, dei suddetti enti nei confronti di terzi creditori.
- Secondo il ricorrente, l'espropriabilità del denaro e dei crediti potrebbe essere esclusa solo in casi espressamente e tassativamente previsti dal legislatore statale (artt. 514, 515 e 516 cod. proc. civ. e leggi speciali, quali art. 1, comma 294, legge 266/2005 e art. 159 decreto legislativo 267/2000).
- 2) l'art. 81, comma quattro, Cost., per violazione dell'obbligo di copertura finanziaria.
- o) l'art. 41, nella parte in cui prevede che per gli anni 2011, 2012 e 2013 gli enti regionali e le società a totale partecipazione regionale devono fare prioritariamente ricorso al proprio personale per sopperire al bisogno di esperti o dirigenti e che per la medesima finalità l'Amministrazione regionale possa utilizzare dipendenti provenienti dai predetti enti e società, violerebbe i principi in materia di accesso al pubblico impiego di cui agli articoli 3, 51 e 97 Cost., determinando una promiscuità di utilizzo dei dipendenti provenienti da enti e società diversi, senza distinzione in relazione alla tipologia di rapporto di lavoro (a tempo determinato o indeterminato) e alle modalità di accesso (con o senza procedura di selezione pubblica) e comportando il rischio di immissione nei ruoli regionali di personale assunto con procedure civilistiche e senza la preventiva necessaria verifica comparativa dei requisiti e capacità professionali posseduti.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 8-9 febbraio 2012 Regione Friuli Venezia Giulia R. Bascelli, A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini, Ricorsi alla Corte Costituzionale periodo dicembre 2011 – gennaio 2012
---	---	--

## CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

**ORDINANZA (atto di promovimento) n. 253** del 10 febbraio 2011 (GU 51/2011)

**Materia:** commercio

**Limiti violati:** Artt. 2, 3, 41 e 117, commi primo e secondo, lett. e), Cost.; Trattato CE, art. 28; d.lgs. 114/1998

**Ricorrente/i:** Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia

**Oggetto del ricorso:** Art. 29-bis, commi 1 e 2; art. 30, comma 2, lett. b), e art. 19 legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 29/2005

### **Annotazioni:**

Con il ricorso n. 692/2010 si contesta l'atto emesso dall'Unione dei Comuni Aiello - San Vito con cui viene imposto alla Società Marangi Immobiliare s.r.l., proprietaria del complesso edilizio ove è insediato il Centro Commerciale «Palmanova Outlet Village» (dante causa della ricorrente, la quale è subentrata - limitatamente - nell'autorizzazione commerciale generale rilasciata a Marangi Immobiliare s.r.l. dal Comune di Aiello, in forza di contratto d'affitto d'azienda e di conseguente DIA, per la gestione di un punto vendita di superficie inferiore a 400 mq.) di presentare la comunicazione delle giornate festive e domenicali prescelte per l'apertura, ai sensi degli artt. 29 e 29 bis della L.R. 29/2005, come modificati dall'art. 2, comma 47, della L.R. n. 12/2010.

Nel ricorso si evidenzia anzitutto che, con diverse sentenze emesse nel corso dell'anno 2009, è stata annullata una precedente analoga richiesta di comunicazione delle giornate festive e domenicali prescelte per l'apertura durante l'anno 2009, disposta alla stregua della previgente formulazione dell'art. 29 della Lr 29/2005. Con tali sentenze, il TAR aveva ritenuto che la deroga al regime dell'obbligo di chiusura domenicale e festiva si dovesse applicare anche agli esercizi con superficie inferiore a 400 mq., che risultassero autonomi rispetto agli altri esercizi ed allo stesso Centro Commerciale (di proprietà, e gestito, da altro soggetto, munito di autonoma e differenziata autorizzazione commerciale); interpretando l'espressione «esercizio isolato» come idoneo a qualificare qualsivoglia struttura autonoma, dotata di autorizzazione propria e indipendente da altri esercizi.

Dopo il passaggio in giudicato di tali sentenze, è stata predisposta una modifica della legge regionale citata, con il dichiarato scopo di imporre comunque la chiusura domenicale dell'outlet di cui si controverte.

In particolare, con l'art. 29-bis, è stata espressamente prevista l'applicazione delle disposizioni di cui all'art. 29 (giornate di chiusura degli esercizi) anche ad «ogni singolo esercizio di vendita al dettaglio, di vicinato, di media o di grande struttura insediato in un Centro Commerciale al dettaglio o in un complesso commerciale a prescindere dalla modalità organizzativa ovvero dalla strutturazione aziendale del centro o del complesso medesimi, incluso l'outlet.»

Inoltre, all'art. 30, il termine «isolati» - contenuto nella precedente versione dell'art. 30, comma 2, lett. b) - è stato sostituito con il termine «singoli», con l'ulteriore precisazione

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 8-9 febbraio 2012 Regione Friuli Venezia Giulia R. Bascelli, A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini, Ricorsi alla Corte Costituzionale periodo dicembre 2011 – gennaio 2012
---	---	--

che devono intendersi per tali quelli non insediati in un Centro Commerciale al dettaglio o in un complesso commerciale ai sensi dell'articolo 29-bis, e, quindi, anche in un outlet.

In sostanza, si è venuta a creare una normativa che consente l'apertura «libera» degli esercizi commerciali al dettaglio nelle zone A degli strumenti urbanistici generali e nei centri storici, negli esercizi con superficie di vendita non superiore a mq 400 (purchè non insediati in Centri Commerciali) e nelle località turistiche.

Il ricorso denuncia quindi l'illegittimità costituzionale dei citati artt. 29-bis e 30, comma 2, lett. b), della lr 29/2005, introduttivi delle sopradescritte esclusioni dalla possibilità di apertura «libera», in rapporto a molteplici profili.

Il Collegio ha ritenuto le eccezioni di costituzionalità rilevanti e non manifestamente infondate.

Infatti è apparsa non manifestamente infondata l'eccezione di illegittimità costituzionale di un trattamento differenziato tra operatori commerciali di pari dimensioni, col solo riferimento alla loro ubicazione - all'interno o meno di un Centro Commerciale - per l'immotivata ed irrazionale disparità di trattamento fra fattispecie analoghe che ne consegue (artt. 2, 3 e 41 Cost).

Secondo la prospettazione della ricorrente la norma avrebbe inoltre di fatto determinato una misura restrittiva, in contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost. e con l'art. 28 del Trattato UE, basata su distinzioni fra i vari esercizi commerciali al dettaglio che non trovano nessun fondamento nel principio concorrenziale e comportano un ostacolo anche alla libera circolazione dei prodotti provenienti da Paesi UE, ove distribuiti in esercizi di limitate dimensioni, ma ubicati in Centri Commerciali.

Sotto un ulteriore profilo, si rileva che - non essendo concesso agli esercizi che, come quello gestito da parte ricorrente, effettuano vendite secondo la formula «outlet» di poter optare per lo svolgimento dell'attività al di fuori di Centri Commerciali, - viene agli stessi normativamente precluso di potersi giovare delle deroghe al divieto di apertura domenicale e festiva previste dall'art. 30 della legge 29/2005. In questo modo, la Regione avrebbe legiferato - apparentemente disciplinando le aperture degli esercizi commerciali - nella materia della concorrenza, che è riservata allo Stato ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. e) Cost. Ne deriva, sotto tale aspetto, la non manifesta infondatezza anche dell'eccezione di incostituzionalità dell'art. 19.

Viene inoltre evidenziata la non manifesta infondatezza dell'eccezione di incostituzionalità delle norme contenute nell'art. 29-bis, secondo comma, della lr de qua, per l'irrazionale e disparitario limite alla libertà di esercizio dell'attività commerciale derivante da tale previsione normativa, laddove impone a tutti gli esercizi commerciali autonomi, sol perché ubicati all'interno di un Centro Commerciale, di individuare le giornate di apertura domenicale e festiva in maniera uniforme e unitaria, in contrasto con tutto l'impianto normativo del d.lg. n. 114/1998, rispetto all'art. 117, comma 2, lett. e), Cost.

Infine, viene ravvisata la non manifesta infondatezza del profilo di incostituzionalità derivante dalla violazione dei principi in tema di rapporto fra funzione giurisdizionale e potere legislativo, perché il legislatore regionale pare aver introdotto le norme de quibus unicamente per valutazioni ad hoc e ad personam - cioè per disciplinare in termini negativi le aperture degli esercizi ubicati nel solo outlet di Aiello - utilizzando la funzione

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 8-9 febbraio 2012 Regione Friuli Venezia Giulia R. Bascelli, A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini, Ricorsi alla Corte Costituzionale periodo dicembre 2011 – gennaio 2012
---	---	--

legislativa all'unico scopo di perseguire i programmi elettorali delle forze politiche di maggioranza e superare quello che e' stato definito il «vulnus» creato negli stessi ad opera delle sentenze del TAR del 2009. La nuova disciplina legislativa regionale ha infatti ad esclusivo oggetto il Centro Commerciale di Aiello - Palmanova, e si propone di superare ed eludere il giudicato che riguarda questa specifica struttura; con ciò evidenziando la sua natura di «legge provvedimento», non tesa a «prevedere», stabilendo regole generali ed astratte da applicare a futuri e successivi episodi di vita, ma destinata a «provvedere», disciplinando in maniera diretta e concreta le giornate di chiusura degli esercizi commerciali posti nel Centro Commerciale di cui trattasi.

Il Collegio con separate ordinanze ha temporaneamente sospeso l'efficacia dell'atto impugnato sino alla prima camera di consiglio successiva alla restituzione degli atti da parte della Corte costituzionale.

Ritiene in definitiva non manifestamente infondata l'eccezione di legittimità costituzionale dell'art. 29-bis, commi 1 e 2; dell'art. 30, comma 2 lett. b), e dell'art. 19 della legge della Regione Friuli - Venezia Giulia n. 29 del 5 dicembre 2005 per violazione degli artt. 2, 3, 41 e 117, comma 2,. lett. e), della Costituzione; dell'art. 28 del Trattato UE, nonché per violazione dei principi generali che regolano il rapporto tra funzione giurisdizionale e potere legislativo e determinano i limiti di quest'ultimo.

Pertanto, a norma dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87, il T.A.R del Friuli - Venezia Giulia, dispone la sospensione del giudizio e la remissione della, questione all'esame della Corte Costituzionale.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 8-9 febbraio 2012 Regione Friuli Venezia Giulia R. Bascelli, A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini, Ricorsi alla Corte Costituzionale periodo dicembre 2011 – gennaio 2012
---	---	--

## CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

**ORDINANZA (atto di promovimento) n. 279 del 12 ottobre 2011**(GU n. 2 del 11-1-2012 )

**Materia:** Ambiente

**Limiti violati:** art. 97 Cost.

**Ricorrente/i:** TAR Sardegna

**Oggetto del ricorso:** art. 8 legge della Regione Sardegna 13 novembre 1998, n. 31(Disciplinazione del personale regionale e dell'organizzazione degli uffici della Regione); art. 48 comma 3, della legge della Regione Sardegna 12 giugno 2006, n. 9 (Conferimento di funzioni e compiti agli enti locali).

### **Annotazioni:**

Il TAR Sardegna si pronuncia con questa ordinanza sul ricorso promosso dalla società mineraria Caolino Panciera Spa, per l'annullamento delle deliberazioni della Giunta regionale relative alla procedura di VIA, nella parte in cui attribuiscono alla Giunta stessa la competenza ad esprimere il giudizio di compatibilità ambientale.

Il TAR ritiene rilevante ai fini della decisione, e non manifestamente infondata, la questione di legittimità costituzionale, sollevata dalla ricorrente, dell'art. 48 comma 3, della l.r. 9/2006 nella parte in cui attribuisce alla Giunta regionale la competenza ad esprimere il giudizio di VIA, per violazione dell'art. 97 Cost. ed in particolare del principio generale di separazione delle funzioni di cui all'art. 97 Cost. e per violazione del principio di ragionevolezza.

L'art. 48 comma 3, della l.r. 9/2006, attribuisce espressamente alla Giunta regionale la competenza ad esprimere il giudizio di VIA di cui alla l.r. 1/1999. Ciò in forza dell'art. 8 della l.r. 31/1998 che, pur attribuendo al comma 3 ai dirigenti la competenza all'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi e gestionali, in applicazione del principio di separazione della funzione politica da quella amministrativa, prevede espressamente al comma 4, che tale competenza possa essere derogata soltanto a opera di specifiche disposizioni legislative, stabilendo quindi che il principio dell'attribuzione ai dirigenti della funzione amministrativa e gestionale possa essere comunque derogato come avvenuto ad opera dell'art. 48 comma 3, della l.r. 9/2006, che ha appunto attribuito alla giunta regionale la competenza ad esprimere il giudizio di VIA di cui alla l.r. 1/1999.

Sul punto il TAR evidenzia in primo luogo che l'art. 97 Cost. stabilisce che «I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione...omissis...» e, al secondo comma, prevede altresì che «Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari.».

Ritiene inoltre che, allo stato, alla luce delle specifiche previsioni legislative statali succedutesi nel tempo (d.lgs. 29/1993; d.lgs. 80/1998; l.127/1997; l.191/1998; d.lgs. 267/2000; d.lgs.165/2001; d.lgs.150/2009), che hanno riconosciuto e confermato il principio della separazione della funzione politica da quella amministrativa, riservando

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 8-9 febbraio 2012 Regione Friuli Venezia Giulia R. Bascelli, A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini, Ricorsi alla Corte Costituzionale periodo dicembre 2011 – gennaio 2012
---	---	--

quest'ultima funzione alla competenza dei dirigenti, il principio di separazione delle funzioni costituisca principio fondamentale dell'ordinamento giuridico (in forza, tra l'altro, dell'art. 1, comma 3 del d.lgs. 165/2001), in quanto espressione diretta dei principi di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione sanciti dall'art. 97 Cost. nonché condizione essenziale e necessaria affinché detti principi costituzionali siano, effettivamente ed in concreto, assicurati.

Secondo il TAR tale assunto trova sostegno nei principi affermati in materia dalla stessa Corte Costituzionale con le sentenze nn. 103 e 104 del 2007, quando si afferma che il legislatore, con il d.lgs. 80/1998, ha accentuato il principio della distinzione tra funzione di indirizzo politico-amministrativo degli organi di governo e funzione di gestione e attuazione amministrativa dei dirigenti., proprio per porre i dirigenti (generali) in condizione di svolgere le loro funzioni nel rispetto dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione,

Il TAR pertanto, posto che l'espressione del giudizio di VIA costituisce senz'altro atto amministrativo di gestione, di natura tecnico discrezionale, (non rilevando nell'espressione di tale giudizio profili di programmazione, o valutazioni di direzione o indirizzo politico), rileva la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 8 della l.r. 31/1998 nella parte in cui - dopo aver affermato, al comma 3, la competenza, in via generale, dei dirigenti all'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi e gestionali, in applicazione del principio di separazione della funzione politica da quella amministrativa – stabilisce espressamente, al successivo comma 4, che tale competenza può essere derogata a opera di specifiche disposizioni legislative, prevedendo quindi espressamente che il principio dell'attribuzione ai dirigenti della funzione amministrativa e gestionale possa essere comunque derogato da disposizioni di legge regionale; nonché la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 48 comma 3, della l.r. 9/2006, nella parte in cui attribuisce alla Giunta regionale la competenza ad esprimere il giudizio di valutazione di impatto ambientale, per possibile violazione dell'art. 97 Cost., sotto il profilo della possibile violazione del principio di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa, in considerazione altresì dei possibili profili di irragionevolezza della scelta in questione di consentire la deroga al principio della separazione delle funzioni.

Il collegio ritiene rilevante tale questione di legittimità costituzionale, in quanto, ove fondata, la dichiarazione di incostituzionalità delle norme in questione comporterebbe l'illegittimità della deliberazione della Giunta regionale impugnata dalla ricorrente, sotto il profilo preliminare ed assorbente dell'incompetenza della stessa Giunta ad esprimere il giudizio di compatibilità ambientale, e rimette gli atti al giudizio della Corte Costituzionale.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 8-9 febbraio 2012 Regione Friuli Venezia Giulia R. Bascelli, A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini, Ricorsi alla Corte Costituzionale periodo dicembre 2011 – gennaio 2012
---	---	--

## CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

**ORDINANZA (atto di promovimento) n. 283 e 284 del 27/09/2011 (GU n. 4/2012)**

**Materia:** pubblico impiego

**Limiti violati:** artt. 11 e 117, primo comma Cost., in relazione alla direttiva 1999/70/CE del Consiglio del 28 giugno 1999 relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato

**Ricorrente/i:** Tribunale di Trento

**Oggetto del ricorso:** art. 93, commi 1 e 2 della legge della provincia Trento 7 agosto 2006, n. 5 (Sistema educativo di istruzione e formazione del Trentino)

Il Tribunale di Trento ha sollevato questione di legittimità costituzionale in via incidentale con due ordinanze analoghe dell'art. 93, commi 1 e 2 della legge della Provincia di Trento 5/2006 per aver tali disposizioni (che riproducono sostanzialmente l'art. 4, comma 1 della legge 124/1999 anch'esso contestualmente impugnato) consentito la copertura delle cattedre e dei posti di insegnamento vacanti al 31 dicembre e prevedibilmente tali per l'intero anno scolastico, mediante il conferimento di supplenze annuali, in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali per l'assunzione di personale docente di ruolo, così determinandone l'utilizzo di una successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato per il perseguimento, da parte dell'Amministrazione datrice, di uno scopo (il contenimento della spesa pubblica) non riconducibile ad una «finalità di politica sociale di uno Stato membro» secondo l'accezione desumibile dalla giurisprudenza della Corte di giustizia. Così facendo le disposizioni impuginate violerebbero la clausola 5, punto 1 dell'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, alla quale la direttiva 1999/70/CE del Consiglio del 28 giugno 1999 ha dato attuazione.

La questione è ritenuta rilevante in quanto i rapporti a tempo determinato degli insegnanti parte attiva del giudizio a quo sono stati instaurati in applicazione delle citate disposizioni.

Quanto alla non manifesta infondatezza, il giudice a quo analizza l'impatto sul diritto interno della direttiva 1999/70/CE del Consiglio del 28.06.99, richiamata dai ricorrenti, diretta ad attuare l'accordo quadro sui contratti a tempo determinato concluso il 18.03.99 fra le organizzazioni intercategoriale a carattere generale (CES, CEEP e UNICE) ed il cui obiettivo è, tra l'altro, quello di «creare un quadro normativo per la prevenzione degli abusi derivanti dall'utilizzo di una successione di contratti o di rapporti di lavoro a tempo determinato» (clausola 1), come meglio specificato nella clausola 5, che prevede l'obbligo per gli Stati membri di introdurre, in assenza di norme equivalenti per la prevenzione degli abusi e in un modo da tener conto delle esigenze di settori o categorie specifici di lavoratori, una o più delle seguenti misure: a) ragioni obiettive per la giustificazione del rinnovo di tali contratti o rapporti di lavoro; b) misure volte a stabilire le ragioni obiettive per la giustificazione del rinnovo dei contratti o rapporti; c) durata massima totale dei contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato successivi ed il

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 8-9 febbraio 2012 Regione Friuli Venezia Giulia R. Bascelli, A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini, Ricorsi alla Corte Costituzionale periodo dicembre 2011 – gennaio 2012
---	---	--

numero dei rinnovi possibili. La disciplina comunitaria prevede altresì che gli Stati membri debbano, se del caso, stabilire a quali condizioni i contratti e i rapporti di lavoro a tempo determinato devono essere considerati «successivi» e devono essere ritenuti contratti o rapporti a tempo indeterminato.

Ricordando che laddove la fonte comunitaria sia di diretta applicazione la disciplina interna con essa in contrasto deve essere disapplicata, il ricorrente richiama numerose sentenze della Corte di Giustizia secondo cui la citata disciplina comunitaria è applicabile anche ai contratti conclusi con le pubbliche amministrazioni, ma non sarebbe di diretta applicazione, in quanto la clausola 5, punto 1 dell'accordo quadro del 1999 non appare incondizionata né sufficientemente precisa per poter essere invocata da un singolo davanti ad un giudice nazionale, in quanto impone agli Stati membri un facere, consentendo loro ampia scelta in ordine alle tre misure sopra citate: posto che le misure di cui alle lettere b) e c) non sono state soddisfatte dall'Italia, il ricorrente ricorda che la misura di cui alla lettera a) relativa all'individuazione delle ragioni obiettive per la giustificazione del rinnovo, è da intendersi - secondo la giurisprudenza comunitaria - riferita a circostanze precise e concrete che contraddistinguono una determinata attività e, pertanto, tali da giustificare, in un simile contesto particolare, l'utilizzo di contratti di lavoro a tempo determinato stipulati in successione.

Il ricorrente ricorda che solo una parte minoritaria della giurisprudenza di merito non ravvisa alcun contrasto tra la disciplina interna in ordine al reclutamento del personale scolastico a tempo determinato e la clausola 5, punto 1 dell'accordo quadro, in considerazione delle esigenze peculiari che, nel settore dell'amministrazione scolastica, le assunzioni a tempo determinato sono destinate a soddisfare, laddove l'organico si presenta necessariamente variabile in dipendenza del variare, di anno in anno, del numero degli utenti del servizio scolastico. Sarebbero, quindi, addirittura ragioni di contenimento della spesa pubblica a suggerire di evitare il sovradimensionamento degli organici. Anche l'analisi della normativa di riferimento avvalorerebbe l'esclusione di un abuso nel ricorso da parte dell'amministrazione scolastica allo strumento del contratto a tempo determinato: la fattispecie più problematica, relativa alle supplenze su organico di diritto (ossia riguardanti posti disponibili e vacanti, con scadenza termine dell'anno scolastico), sebbene comporti l'assegnazione ripetuta di un incarico annuale ad un medesimo soggetto, oltre a costituire atto obbligato da parte dell'amministrazione scolastica che attinge alla graduatoria senza possibilità di scelta del soggetto cui affidare l'incarico, costituirebbe nel contempo per il soggetto incaricato l'opportunità di migliorare il proprio punteggio ed avanzare nella graduatoria cui si attingerà anche l'anno successivo ed un ampliamento delle chances di assunzione a tempo indeterminato, posto che tale tipo di assunzione avviene, oltre che con l'espletamento di concorsi per esami e titoli, peraltro sempre più sporadico, anche e soprattutto con il sistema delle immissioni in ruolo, nel quale la selezione dei lavoratori da assumere in pianta stabile avviene attingendo alle graduatorie permanenti (art. 399 del d.lgs. 297/94; art. 1, comma 605 della legge 296/2006), tanto che, ad avviso di questa giurisprudenza minoritaria, sul piano ontologico, può senza dubbio essere affermato che le assunzioni nella scuola pubblica in regime di precariato (o di pre-ruolo) non sono assunzioni a termine in senso tecnico, ma si configurano come speciale e progressivo sistema di reclutamento, destinato a concludersi

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 8-9 febbraio 2012 Regione Friuli Venezia Giulia R. Bascelli, A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini, Ricorsi alla Corte Costituzionale periodo dicembre 2011 – gennaio 2012
---	---	--

fisiologicamente con l'assunzione in ruolo e la ricostruzione della carriera (Corte di appello di Perugia, 524/2010 e 341/2011).

Al contrario, il ricorrente aderisce alle considerazioni svolte dalla giurisprudenza maggioritaria (ex multis, Trib. Siena, 27.9.2010, Trib. Livorno, 26.11.2010, X/MIUR; Trib. Torino, 11.1.2011, Lo Faro/MIUR; Trib. Genova, 25.3.2011 Billeci e a./MIUR; Trib. Trieste, 29.3.2011 Matiassi e a./MIUR; Trib. Napoli, 16.6.2011, Serse/MIUR; Trib. Trani, 18.6.2011, Modugno/MIUR;), secondo la quale le supplenze disposte in esecuzione dell'art. 4, comma 1, legge 124/1999 e, per quanto concerne la controversia all'esame del giudizio a quo, dell'art. 93, comma 1, della legge provinciale 5/2006, in relazione all'ipotesi di «copertura delle cattedre e dei posti d'insegnamento effettivamente vacanti e disponibili» vengono conferite per far fronte a stabili vacanze nell'organico determinate dal fatto che il numero delle unità del personale in ruolo e' inferiore a quello dei posti in organico; pertanto i posti potrebbero ed anzi dovrebbero essere coperti con personale da assumersi a tempo indeterminato, cosicché, una volta apprestata una dotazione di personale equivalente alle posizioni prestabilite nell'organico, le variazioni della domanda di prestazioni sul territorio, che risultassero imprevedute rispetto ai dati conosciuti sulla popolazione scolastica, si potrebbero fronteggiare in linea di massima con la mobilità dei dipendenti e solo in via sussidiaria con forme contrattuali flessibili. Questa stessa giurisprudenza maggioritaria è ben conscia d'altronde che tale soluzione comporterebbe un notevole aggravio della spesa pubblica quando il calo demografico o comunque la diminuzione per qualsiasi altro motivo del numero delle iscrizioni o, più in generale, dell'offerta formativa determinasse un sovradimensionamento dell'organico; e che alla scelta del legislatore di consentire il ricorso a forme di lavoro flessibile e' sottesa la necessità di contenimento della spesa pubblica, evitando che si verifichi il fenomeno dei cd. docenti di ruolo «soprannumerari», ossia in esubero rispetto alle effettive esigenze del servizio scolastico.

Posto che alla luce dell'orientamento espresso dalle giurisdizioni superiori (per tutte Corte cost. 289/2010; Corte cost. 89/2003; Cass.7.5.2008, n. 11161; Cass. 3.6.2004, n. 10605; Cass. 2.5.2003, n.6699; Cass. 16.9.2002, n. 13528; CdS. V, 1.4.2011, n. 2022; CdS. VI,24.1.2011, n. 467;) la razionalizzazione, il controllo ed il contenimento della spesa pubblica costituiscono interessi generali collegati al principio costituzionale ex art. 97 del buon andamento dell'azione amministrativa, ad avviso del giudice remittente nella controversia al suo esame occorre stabilire, alla luce della giurisprudenza comunitaria, se tali interessi generali:

- a) possano essere ricondotti alla natura ed alle caratteristiche delle funzioni del servizio scolastico per lo svolgimento delle quali la pubblica amministrazione procede alla copertura dei posti vacanti e disponibili mediante supplenze annuali, oppure;
- b) attengano al perseguimento di una legittima finalità di politica sociale dello Stato membro.

In ordine al primo profilo, il giudice remittente ritiene che le esigenze di ordine economico che assillano il datore di lavoro pubblico non costituiscono un elemento necessariamente caratterizzante le funzioni svolte dal servizio scolastico, dato che la copertura dei posti vacanti e disponibili potrebbe essere attuata, sebbene con maggiori costi per l'amministrazione pubblica, anche attraverso l'assunzione di personale di ruolo in misura corrispondente all'organico di diritto; quindi sotto questo profilo il rinnovo

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 8-9 febbraio 2012 Regione Friuli Venezia Giulia R. Bascelli, A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini, Ricorsi alla Corte Costituzionale periodo dicembre 2011 – gennaio 2012
---	---	--

reiterato dei contratti a tempo determinato risulta, a suo avviso, difforme al diritto europeo e la prevalenza di quest'ultimo può essere affermata già in via interpretativa dal giudice nazionale.

In ordine alla seconda questione, la precisazione della Corte di giustizia, secondo la quale le finalità il cui perseguimento consente l'utilizzo di una successione di contratto a tempo determinato debbano essere «di politica sociale», fa ritenere non manifestamente infondato l'assunto che tra quelle finalità non sia annoverabile l'interesse, pur di carattere generale, al controllo e contenimento della spesa pubblica: atteso però che secondo il già menzionato orientamento della Corte di giustizia, la clausola 5, punto 1 dell'accordo quadro non appare, sotto il profilo del suo contenuto, incondizionata e sufficientemente precisa per poter essere invocata da un singolo dinanzi ad un giudice nazionale, il contrasto della disciplina interna con quella comunitaria determina non già la disapplicazione di quella interna ma il rinvio alla Corte cost. per violazione degli artt. 11 e 117, comma 1, Cost.

Infatti, la necessità di adire la Corte cost. nasce dal fatto che le sentenze della Corte di giustizia, pronunciate a seguito del rinvio pregiudiziale ex art. 267 TFUE, valgono sì a precisare autoritariamente il significato del diritto dell'Unione, ma presentano la stessa efficacia delle disposizioni interpretate e quindi non attribuiscono efficacia diretta a disposizioni che ne sono prive ab origine; inoltre, pur dovendo il giudice nazionale, nell'applicare il diritto interno, interpretare tale diritto per quanto possibile alla luce del testo e dello scopo della direttiva (cd. Interpretazione conforme) tuttavia «l'obbligo per il giudice nazionale di fare riferimento al contenuto di una direttiva nell'interpretazione e nell'applicazione delle norme pertinenti del suo diritto nazionale trova i suoi limiti nei principi generali del diritto, in particolare in quelli di certezza del diritto e di non retroattività, e non può servire da fondamento ad un'interpretazione contra legem del diritto nazionale». Al fine di affermare, come non sembra manifestamente infondato al giudice a quo, che gli interessi generali al controllo ed al contenimento della spesa pubblica - che il legislatore italiano ha, in tutta evidenza, posto a fondamento della scelta di consentire all'Amministrazione scolastica di procedere alla copertura di una quota delle cattedre e dei posti di insegnamento effettivamente vacanti e disponibili mediante il conferimento di supplenze annuali, anziché attraverso assunzioni in ruolo a tempo indeterminato - non attengono al perseguimento di una legittima finalità di politica sociale, non è possibile, in quanto contra legem, un'interpretazione del diritto interno in conformità al diritto dell'Unione, ma è necessaria la prospettazione - nell'impossibilità, stante l'inefficacia diretta delle norma europea, della disapplicazione del diritto interno - di una questione di costituzionalità per violazione dei precetti ex artt. 11 e 117, comma 1.

Infatti, nel ricorso introduttivo del giudizio a quo, i ricorrenti invocavano la pronuncia di nullità dei contratti di assunzione a tempo determinato per violazione di norme imperative: al contrario, rapporti di lavoro a tempo determinato intercorsi tra i ricorrenti e l'Amministrazione convenuta scaturiscono da contratti stipulati nella piena osservanza della disciplina in tema di reclutamento del personale scolastico per cui non trova applicazione il disposto ex art. 36, comma 5, del d.lgs. 165/2001, che concerne l'ipotesi dell'assunzione o l'impiego di lavoratori da parte delle pubbliche amministrazioni in «violazione di disposizioni imperative»; ne appare possibile attualmente annoverare tra le disposizioni imperative violate la più volte menzionata clausola 5, punto 1 dell'accordo

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 8-9 febbraio 2012 Regione Friuli Venezia Giulia R. Bascelli, A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini, Ricorsi alla Corte Costituzionale periodo dicembre 2011 – gennaio 2012
---	---	--

quadro, dato che ciò significherebbe attribuire efficacia diretta ad una direttiva non incondizionata né non sufficientemente precisa. Pertanto, la nullità dei contratti dedotta nel giudizio a quo potrebbe essere dichiarata solo qualora venisse accolta la questione, sollevata d'ufficio, di illegittimità costituzionale - per contrasto con gli artt. 11 e 117, comma 1 Cost., in riferimento alla clausola 5, punto 1, lettera a) dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, alla quale la direttiva 1999/70/CE del Consiglio del 28 giugno 1999 ha dato attuazione - della disciplina relativa al reclutamento del personale scolastico a tempo determinato in applicazione della quale tali contratti sono stati stipulati, in particolare dell'art. 4, comma 1, legge 124/1999 e dell'art. 93, commi I e 2 della legge della Provincia di Trento 5/2006 nella parte in cui consentono la copertura delle cattedre e dei posti di insegnamento, che risultino effettivamente vacanti e disponibili entro la data del 31 dicembre e che rimangano prevedibilmente tali per l'intero anno scolastico, mediante il conferimento di supplenze annuali, in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali per l'assunzione di personale docente di ruolo così da determinare l'utilizzo di una successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato per il perseguimento, da parte dell'Amministrazione datrice, di uno scopo (il contenimento della spesa pubblica) non riconducibile ad una «finalità di politica sociale di uno Stato membro» secondo l'accezione desumibile dalla giurisprudenza della Corte di giustizia.