

**Annotazioni su  
giurisprudenza  
costituzionale  
di interesse regionale**

---

**Gennaio/ Marzo 2015**



*Consiglio regionale della Calabria*

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

---

**A cura dell'Area Assistenza Commissioni del Consiglio regionale della Calabria**

**il dirigente**

*Carlo Pietro CALABRO'*

**elaborazione testi**

*Eliana ROMEO  
Alessandra TRAMONTANA*

**coordinamento**

*Italia ROSCITANO*

**collaborazione**

*Carlo RANIERI  
Roberto CRUCITTI  
Rosa Grazia DE PAOLI  
Giuseppina FEI  
Cosimo PISTOCCHI  
Maria Irene SGRO'  
Maria Giovanna SQUILLACE*



*Consiglio regionale della Calabria*

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

---

## **Presentazione**

---

*Il presente fascicolo costituisce una prosecuzione del lavoro di sintesi realizzato dall'Area Assistenza Commissioni a partire dal 2011 e pubblicato in versione cartacea con cadenza trimestrale.*

*Le annotazioni giurisprudenziali sono, inoltre, reperibili on line in un'apposita sezione del sito internet consiliare, in modo da consentirne la consultazione in tempo reale.*

*L'elaborato, senza pretesa di esaustività, offre un quadro sintetico di alcune significative sentenze della Corte Costituzionale, emanate nel primo trimestre del 2015, che presentano profili di interesse regionale.*

*Per ciascuna sentenza, è stata elaborata una scheda di sintesi, che individua le materie interessate e le norme impugnate, riportando le decisioni della Corte e le relative motivazioni.*

*In ragione della eterogeneità delle materie oggetto delle pronunce esaminate e al fine di rendere più agevole la loro consultazione, si è ritenuto opportuno inserire, già all'interno dell'indice, le massime tratte dalle sentenze.*

*Reggio Calabria, 3 aprile 2015*



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

## **Indice e massime delle sentenze**

---

### **Sentenza Corte Costituzionale n. 2 del 12 gennaio 2015.....pag. 7**

*Depositata in Cancelleria il 22 gennaio 2015*

“Illegittima la L. r. Friuli-Venezia Giulia n. 15 del 2012, nella parte in cui elude il divieto, posto dalla normativa statale, di cacciare in determinati giorni.”

### **Sentenza Corte Costituzionale n. 7 del 26 gennaio 2015.....pag. 10**

*Depositata in Cancelleria il 30 gennaio 2015*

“Illegittima la L.r. Sardegna n. 4 del 2014 nella parte in cui prevede una procedura di mobilità del personale in contrasto con il principio costituzionale di accesso al pubblico impiego mediante concorso.”

### **Sentenza Corte Costituzionale n.31 del 27 gennaio 2015.....pag. 13**

*Depositata in Cancelleria il 12 marzo 2015*

“Illegittima la Legge della Regione autonoma Sardegna n.7/2014 nella parte in cui prevede che nelle entrate spettanti alla Regione sono comprese anche le imposte di fabbricazione su tutti i prodotti che ne siano gravati generate nel territorio regionale anche se riscosse nel restante territorio dello Stato.”

### **Sentenza Corte Costituzionale n. 32 del 10 febbraio 2015.....pag. 16**

*Depositata in Cancelleria il 12 marzo 2015*

“Illegittima la disposizione della L. r. Liguria n. 1 del 2014 che attribuisce ai Comuni partecipanti all’ambito territoriale ottimale, già appartenenti alle Comunità montane e con popolazione inferiore o uguale a tremila residenti, la facoltà di gestire autonomamente, in forma singola e associata, l’intero servizio idrico integrato.”



## *Consiglio regionale della Calabria*

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

---

### **Sentenza Corte Costituzionale n. 37 del 25 febbraio 2015.....pag. 22**

*Depositata in Cancelleria il 17 marzo 2015*

“Il conferimento di incarichi dirigenziali nelle Pubbliche Amministrazioni deve avvenire tramite pubblico concorso, anche nei casi di nuovo inquadramento di dipendenti già in servizio. Analogamente, anche il passaggio a una fascia superiore è soggetto alla regola del pubblico concorso.

E', pertanto, illegittima la disposizione del decreto legge n. 16 del 2012, che ha contribuito all'infinito protrarsi nel tempo di un'assegnazione asseritamente temporanea di mansioni superiori ai funzionari delle Agenzie delle dogane, delle entrate e del territorio, senza provvedere alla copertura dei posti dirigenziali vacanti da parte dei vincitori di una procedura concorsuale aperta e pubblica.

Sono illegittime, in via consequenziale, le disposizioni contenute nei decreti legge n. 150 del 2013 e n.192 del 2014, che prorogano il termine originariamente fissato per il completamento delle procedure concorsuali.”

### **Sentenza Corte Costituzionale n. 38 del 24 febbraio 2015.....pag. 27**

*Depositata in Cancelleria il 17 marzo 2015*

“Illegittima la L. r. Veneto n. 11 del 2014, nella parte in cui prevede che la Giunta regionale, con apposite linee guida, escluda determinati interventi dalla valutazione di incidenza ambientale.

L'abbruciamento in *loco* dei residui vegetali, essendo un'ordinaria pratica applicata in agricoltura e nella selvicoltura, rientra nella materia di carattere residuale dell'agricoltura, e non fra le attività di gestione dei rifiuti.

La disposizione regionale avente carattere finanziario-contabile, che applica il meccanismo della compensazione con materiale da scavo anche al caso specifico delle opere di ripristino dell'officiosità e di manutenzione dei corsi d'acqua, indicando le modalità per la stima del valore del materiale estratto e istituendo appositi capitoli di entrata e di spesa, non interferisce con la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.”



*Consiglio regionale della Calabria*

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

---

**Sentenza Corte Costituzionale n. 44 del 10 marzo 2015.....pag. 31**

*Depositata in Cancelleria il 25 marzo 2015*

“Illegittima l’intera L.r. Abruzzo n. 24 del 2014, in materia di valorizzazione delle aree agricole e di contenimento del consumo del suolo, approvata dopo la scadenza della legislatura, in violazione della norma statutaria che attribuisce al Consiglio regionale in *prorogatio* poteri limitati”.

**Sentenza Corte Costituzionale n. 50 del 24 marzo 2015.....pag. 35**

*Depositata in Cancelleria il 26 marzo 2015*

“Le disposizioni della Legge Delrio n. 56 del 2014, oggetto di censura da parte delle Regioni Lombardia, Veneto, Campania e Puglia, superano il vaglio di costituzionalità.”

**Sentenza Corte Costituzionale n. 54 del 24 febbraio 2015.....pag. 50**

*Depositata in Cancelleria il 31 marzo 2015*

“Illegittima le disposizioni della L. r. Liguria n. 6 del 2014, che riconoscono agli esercenti delle professioni sanitarie non mediche la possibilità di svolgere attività libero-professionale intramuraria, esorbitando dall’ambito riservato alla legislazione regionale in materia di tutela della salute, e ne disciplinano lo svolgimento.”

**Sentenza Corte Costituzionale n. 55 del 10 marzo 2015.....pag. 54**

*Depositata in Cancelleria il 31 marzo 2015*

“Illegittime le L. r. Abruzzo n. 18 del 2005 e n. 19 del 2013, con l’esclusione di alcune disposizioni aventi carattere d’urgenza, perché approvate in violazione della norma statutaria che attribuisce al Consiglio regionale in *prorogatio* poteri limitati.

Illegittima la disposizione della L.r. n. 32 del 2014 che detta una disciplina delle sanzioni per le violazioni in materia di emissioni nell’atmosfera, difforme da quella prevista dal Codice dell’ambiente.”



## Sintesi delle sentenze

---

### Sentenza Corte Costituzionale n. 2 del 12 gennaio 2015

*Depositata in Cancelleria il 22 gennaio 2015*

**Materia:** caccia

**Norme impugnate:** artt. 15, c. 1°, lett. a), c) e d), e 18, c. 1°, lett.a) e d), della L. r. Friuli-Venezia Giulia 9 agosto 2012, n. 15, recante: “Disposizioni per l’adempimento degli obblighi della Regione Friuli-Venezia Giulia derivanti dall’appartenenza dell’Italia alle Comunità europee. Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno e adeguamento alla direttiva 2009/147/CE concernente la conservazione degli uccelli selvatici e alla direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche. Modifiche a leggi regionali in materia di attività commerciali, di somministrazione di alimenti e bevande e di gestione faunistico-venatoria – Legge comunitaria 2010”

La Corte Costituzionale con la sentenza n. 2 del 2015 ha dichiarato:

- 1) la cessazione della materia del contendere della questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto l’art. 15, c.1, lettere a), c) e d), della L. r. n. 15 del 2012;
- 2) la cessazione della materia del contendere della questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto l’art. 18, c. 1, lettera a), della L. r. n. 15 del 2012;
- 3) l’illegittimità dell’art. 18, c.1, lett.d), della L. r. n. 15 del 2012, nella parte in cui elude il divieto, posto dalla normativa statale, di cacciare in determinati giorni.

Di seguito, si riporta la sintesi delle motivazioni poste a base della sentenza.

- 1) La L. r. Friuli-Venezia Giulia n. 15 del 2012 apporta delle modifiche alla legislazione regionale in materia venatoria (L. r. Friuli-Venezia Giulia 14 giugno 2007, n. 14).

In particolare, il comma 1, lettera a), prevedeva che la Giunta regionale potesse adottare provvedimenti di deroga al regime di protezione degli uccelli (ammessi dall’art. 9 della direttiva n. 2009/147/CE), entro trenta giorni precedenti l’inizio dell’annata venatoria, previo parere del Comitato faunistico regionale, sentite le Province e gli enti gestori dei parchi naturali regionali e delle riserve naturali regionali, per i territori di rispettiva competenza.



## *Consiglio regionale della Calabria*

### AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

---

La successiva lettera c) del comma 1, consentiva alla Giunta regionale di esercitare il suddetto potere anche nell'ipotesi in cui il Comitato faunistico non rilasciasse alcun parere entro trenta giorni dalla richiesta, mentre la lettera d), determinava i casi in cui le deroghe non potevano essere concesse.

Secondo il ricorrente, tali disposizioni – derogando l'art. 19-bis, comma 3, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (“Norme per la protezione della fauna omeoterma e per il prelievo venatorio”) – violerebbero la competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente (**art. 117, c.2 , lett. s, Cost.**), i vincoli imposti dal diritto dell'Unione europea (**art. 117, c.1, Cost.**), e, infine, la competenza legislativa statutaria in materia di caccia (**art. 4, n. 3, statuto speciale**).

Nelle more del giudizio, la L. r. n. 7 del 2013 ha modificato e parzialmente abrogato la normativa in esame in modo del tutto soddisfacente rispetto alle censure sollevate dal ricorrente.

Come attestato nella dichiarazione prodotta dalla Regione, le disposizioni impugnate non hanno avuto applicazione, sicché la Corte ha dichiarato **cessata la materia del contendere** in riferimento alle censure concernenti l'art. 15, c.1, lettere a), c) e d), della L. r. n. 15 del 2012.

- 2) La Corte ha, parimenti, dichiarato la **cessazione della materia del contendere** della questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento all'art. 18, c. 1, lettera a), della L. r. n. 15 del 2012.

Tale norma disciplinava le immissioni sull'intero territorio regionale della fauna di allevamento detta “pronta caccia”, discostandosi, secondo il ricorrente, da quanto disposto all'art. 16 della legge n. 157 del 1992. La norma era stata censurata, pertanto, in riferimento all'**art. 117, c.1 e 2, Cost.**, e l'**art. 4, n. 3), dello statuto speciale**.

La disposizione impugnata è stata abrogata e non ha mai trovato applicazione, in quanto come attestato dalla dichiarazione prodotta dalla Regione, l'immissione della selvaggina “pronta caccia” è avvenuta solo in quattro riserve, in conformità alla normativa statale.



## Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

3) L'art. 18, c. 1, lett. d), della L. r. n. 15 del 2012, aggiunge l'art. 26-bis alla legge regionale n. 6 del 2008.

Il ricorrente ha impugnato, in riferimento all'**art. 117, c.2 , lett. s), Cost.** e alla competenza legislativa statutaria in materia di caccia (**art. 4, n. 3, statuto speciale**), il solo comma 3 dell'art. 26-bis, che consentiva ai recuperatori abilitati l'attività di recupero della selvaggina con l'utilizzazione dell'arma ogni giorno della stagione venatoria compresi i martedì e venerdì, senza limiti di orario e fino a due giorni dopo la chiusura" della stessa.

Dopo la proposizione del ricorso, la disposizione in esame è stata abrogata dall'art. 4, c. 1, lett.b), della L. r. n. 7 del 2013, ma non può essere dichiarata la cessazione della materia del contendere, in quanto essa ha ricevuto una pur limitata applicazione.

La Corte ne dichiara **l'illegittimità costituzionale** perché elude il divieto di esercizio venatorio posto dall'art. 21, c.1, lett. g), della legge n. 157 del 1992; espressione della competenza esclusiva dello Stato a determinare standard di tutela della fauna, che non sono derogabili da parte delle Regioni neppure nell'esercizio della propria competenza legislativa in materia di caccia.

Più precisamente, l'art. 21, c. 1, lett. g), della legge n. 157 del 1992, vieta il trasporto di armi per uso venatorio, che non siano scariche e in custodia, nei giorni durante i quali la caccia non è consentita, in particolare nei giorni di martedì e venerdì (nei quali l'esercizio dell'attività venatoria è in ogni caso sospeso, ai sensi dell'art. 18, c. 5, della medesima legge).

### ➤ Riferimenti:

- **L. r. Friuli-Venezia Giulia n. 15/2012;**
- **L. r. Friuli-Venezia Giulia n. 7/2013;**
- **L. n. 157/1992;**
- **Direttiva n. 2009/147/CE.**

Nota di sintesi elaborata dalla dott.ssa **Eliana Romeo**



## Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

### **Sentenza Corte Costituzionale n. 7 del 26 gennaio 2015**

*Depositata in Cancelleria il 30 gennaio 2015*

**Materia: pubblico impiego; principio del pubblico concorso**

**Norme impugnate: art. 13, c.3°, della L. r. Sardegna 15 gennaio 2014, n.4, recante “Istituzione dell’Agenzia regionale per la bonifica e l’esercizio delle attività residuali delle aree minerarie dismesse o in via di dismissione – ARBAM”.**

La Corte Costituzionale con la sentenza n. 7 del 2015 ha dichiarato:

1) l’illegittimità costituzionale dell’art. 13, c.3, della L. r. Sardegna n. 4 del 2014, nella parte in cui disciplina una procedura di mobilità del personale in contrasto con il principio del pubblico concorso.

Di seguito, si riporta la sintesi delle motivazioni poste a base della sentenza.

- 1) Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l’art. 13, c. 3, della L.r. Sardegna n.4 del 2014, in riferimento **all’art. 97, terzo comma, e 117, secondo comma, lett.1) Cost.**, in quanto disciplinerebbe una procedura di mobilità del personale a tempo indeterminato della Interventi Geo Ambientali spa (IGEA spa), società in house della Regione autonoma Sardegna, verso l’Agenzia regionale per la bonifica e l’esercizio delle attività residuali delle aree minerarie dismesse o in via di dismissione (ARBAM).

Secondo il ricorrente, ciò sarebbe in contrasto, da un lato, con il principio costituzionale di accesso al pubblico impiego mediante concorso e, dall’altro, con le disposizioni del Testo unico sul pubblico impiego (d.lgs.165 del 2001 -“Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche”), costituenti principi fondamentali per le Regioni, ai sensi dell’art.1, c. 3, dello stesso Testo unico; la norma censurata inciderebbe, in particolare, sull’istituto della mobilità, la cui disciplina è riservata alla competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile.

Secondo il ricorrente, la disposizione censurata, infine, sarebbe in contrasto con l’art. 1, c. 563, ultimo periodo, della L. n. 147 del 2013, (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge di stabilità



## Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

---

2014”), in forza del quale la mobilità del personale non può comunque avvenire tra le società controllate direttamente o indirettamente dalle pubbliche amministrazioni e quest’ultime.

**Secondo diffusa giurisprudenza della Corte Costituzionale il pubblico concorso è forma generale e ordinaria di reclutamento del personale della pubblica amministrazione** (fra le altre, sentenza n. 134 del 2014), **cui si può derogare solo in presenza di peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico** (*ex plurimis*, sentenza n. 217 del 2012).

Il principio della necessità del pubblico concorso è stato di recente ribadito con specifico riferimento a disposizioni legislative che prevedevano il passaggio automatico di personale di società in house, ovvero società o associazioni private, all’amministrazione pubblica (fra le altre, sentenze n. 134 del 2014, n. 227 del 2013 e n. 62 del 2012).

**Questa Corte ha ritenuto, infatti, che “il trasferimento da una società partecipata dalla Regione alla Regione o ad altro soggetto pubblico regionale si risolve in un privilegio indebito per i soggetti beneficiari di un siffatto meccanismo, in violazione dell’art. 97 Cost.”** (*ex plurimis*, sentenza n. 62 del 2012).

D’altro canto, la necessità di risorse umane da parte dell’ARBAM, derivante dall’assunzione di funzioni della soppressa società in house, non costituisce valido motivo per disattendere il principio del concorso pubblico (sentenza n. 227 del 2013), non potendo essa configurare una peculiare e straordinaria esigenza di interesse pubblico.

**Pertanto, la Corte dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art.13, comma 3 della L. r. n.4 del 2014 con riferimento all’art. 97, terzo comma, Cost. e ritiene assorbita l’ulteriore censura di violazione dell’art. 117 secondo comma, lettera l), Cost.**

➤ **Riferimenti:**

- **L. r. Sardegna n. 4/2014;**
- **L. n. 147/2013;**
- **D.lgs. n. 165/2001;**



*Consiglio regionale della Calabria*

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

---

- **Sent. Corte Cost. n. 134/2014;**
- **Sent. Corte Cost. n. 227/2013;**
- **Sent. Corte Cost. n. 62/2012.**

**Nota di sintesi elaborata dalla dott.ssa Alessandra Tramontana**



## Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

### **Sentenza Corte Costituzionale n. 31 del 27 gennaio 2015**

*Depositata in Cancelleria il 12 marzo 2015*

**Materia:** bilancio e contabilità pubblica

**Norme impugnate:** art.1, c.1°, della L. r. n. 7 del 2014, recante “**Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione – legge finanziaria 2014**”

La Corte Costituzionale con la sentenza n. 31 del 2015 ha dichiarato:

1) l’illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 1, della L. r. Sardegna n.7 del 2014, nella parte in cui dispone che nelle entrate spettanti alla Regione sono comprese anche le imposte di fabbricazione su tutti i prodotti che ne siano gravati generate nel territorio regionale anche se riscosse nel restante territorio dello Stato.

Di seguito, si riporta la sintesi delle motivazioni poste a base della sentenza.

- 1) Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 1, della L. r. n. 7 del 2014 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione – legge finanziaria 2014”), nella parte in cui prevede che “nelle entrate spettanti alla Regione sono comprese anche le imposte di fabbricazione su tutti i prodotti che ne siano gravati generate nel territorio regionale anche se riscosse nel restante territorio dello Stato”.

Secondo il ricorrente tale disposizione sarebbe in contrasto con **l’art. 8 della L.Cost. n. 3 del 1948**, (“Statuto speciale per la Sardegna”), il quale dispone al comma 1 che “Le entrate della regione sono costituite: [...] d) dai nove decimi dell’imposta di fabbricazione su tutti i prodotti che ne siano gravati, percetta nel territorio della regione” ed al comma 2 che “Nelle entrate spettanti alla regione sono comprese anche quelle che, sebbene relative a fattispecie tributarie maturate nell’ambito regionale, affluiscono, in attuazione di disposizioni legislative o per esigenze amministrative, ad uffici finanziari situati fuori del territorio della regione”.

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri le imposte di fabbricazione sarebbero ricomprese nell’ambito delle “accise” e, in quanto tali, sarebbero



## *Consiglio regionale della Calabria*

### AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

---

esigibili solo al momento della immissione in consumo, in coerenza con le prescrizioni contenute nel d.lgs. n. 504 del 1995 (“Testo unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi e relative sanzioni penali e amministrative”), e della direttiva, n. 2008/118/CE (“Direttiva del Consiglio relativa al regime generale delle accise e che abroga la direttiva 92/12/CEE”).

Pur tuttavia secondo il ricorrente, il fatto generatore dell'accisa (produzione od importazione dei prodotti sottoposti al tributo) non risulterebbe sufficiente da solo a quantificare concretamente l'entità della pretesa tributaria, che dipenderebbe dall'impiego degli stessi prodotti nel luogo di effettivo consumo.

Pertanto ne deriverebbe che potrebbero spettare alla Regione autonoma Sardegna solamente le somme relative alle accise per le quali si è verificato nella Regione non soltanto il fatto generatore ma anche la condizione di esigibilità, che avviene al momento dell'immissione in consumo nello stesso territorio dei prodotti soggetti ad accisa.

Secondo il ricorrente, il criterio di quantificazione del gettito delle accise introdotto dall'art. 1, c. 1, della l.r. n. 7 del 2014, in quanto derogante all'applicazione di disposizioni comunitarie attraverso una diversa ripartizione del gettito delle accise spettanti alla Regione, creerebbe solo per la stessa un'anomala figura di accisa imponibile a prescindere dall'immissione in consumo.

Contrasterebbe, pertanto, con gli **artt. 117, primo e secondo comma, lettere a), e) e q), Cost.**, nonché con l'**art. 119, primo e secondo comma, Cost.**, in quanto attribuirebbe alla Regione una quota di tutte le accise potenzialmente riconducibili ai prodotti fabbricati nel territorio regionale, pur se destinati ad essere immessi in consumo fuori di esso.

**La Corte Costituzionale ha ritenuto la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della L. r. Sardegna n. 7 del 2014, proposta in riferimento all'art. 8 dello statuto, fondata: l'art. 1, c. 1, L. r. 7 del 2014,** stabilendo che “nelle entrate spettanti alla Regione sono comprese anche le imposte di fabbricazione su tutti i prodotti che ne siano gravati generate nel



## *Consiglio regionale della Calabria*

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

---

territorio regionale anche se riscosse nel restante territorio dello Stato” è **chiaramente in contrasto con l’art. 8 dello statuto, il quale circonda le accise sulle quali calcolare il riparto a quelle “percette nel territorio della Sardegna”.**

La Corte ritiene che la Regione Sardegna non possa vantare alcun diritto di compartecipazione al gettito delle accise riscosse dallo Stato se riferibili a prodotti che, pur realizzati od importati all’origine nel territorio sardo, siano stati successivamente immessi in consumo al di fuori dello stesso; di contro, concorrono a tale riparto i prodotti fabbricati altrove, ma immessi in consumo in Sardegna.

**La Corte dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 7 del 2014.**

2) Restano assorbiti gli ulteriori profili di censura.

➤ **Riferimenti:**

- **L. r. 7/2014;**
- **L.Cost. n.3/1948;**
- **D.lgs. n. 504/95;**
- **Direttiva 2008/118/CE;**
- **Direttiva 92/12/CEE.**

**Nota di sintesi elaborata dalla dott.ssa Alessandra Tramontana**



## Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

### Sentenza Corte Costituzionale n. 32 del 10 febbraio 2015

*Depositata in Cancelleria il 12 marzo 2015*

**Materia: ambiente; servizio idrico integrato; gestione integrata dei rifiuti; tutela della concorrenza**

**Norme impugnate: artt. 8, c. 3°, 10, c. 1°, 11 e 15, c. 2°, lett. c) ed e), della L. r. Liguria 24 febbraio 2014, n. 1, recante “Norme in materia di individuazione degli ambiti ottimali per l’esercizio delle funzioni relative al servizio idrico integrato e alla gestione integrata dei rifiuti”**

La Corte Costituzionale con la sentenza n. 32 del 2015 ha dichiarato:

1) l’illegittimità dell’art. 10, c.1, della L. r. Liguria n. 1 del 2014, che attribuisce ai Comuni partecipanti all’ATO, già appartenenti alle Comunità montane e con popolazione inferiore o uguale a tremila residenti, la facoltà di gestire autonomamente, in forma singola e associata, l’intero servizio idrico integrato;

2) la cessazione della materia del contendere degli artt. 8, comma 3, 11 e 15, comma 2, lettere c) ed e), della L. r. Liguria n. 1 del 2014, poiché le modifiche apportate dalla sopravvenuta L. r. Liguria n. 21 del 2014 sono soddisfattive delle censure sollevate dal ricorrente e sono intervenute prima che le disposizioni censurate ricevessero concreta attuazione.

Di seguito, si riporta la sintesi delle motivazioni poste a base della sentenza.

- 1) L’art. 10, c.1, della L. r. Liguria n. 1 del 2014 – **attuando l’intervento teso a definire gli ambiti territoriali ottimali per l’organizzazione del servizio idrico ed a individuare gli enti destinati a succedere nelle competenze già spettanti alle sopresse Autorità d’ambito** – attribuisce ai Comuni partecipanti all’ambito territoriale ottimale ( “ATO”), già appartenenti alle Comunità montane e con popolazione inferiore o uguale a tremila residenti, la facoltà di gestire autonomamente, in forma singola e associata, l’intero sistema idrico integrato (“SII”).

Ad avviso del ricorrente, tale disposizione regionale inciderebbe sulle materie di competenza esclusiva statale della “tutela della concorrenza” e della “tutela dell’ambiente” (**art. 117, c.2, lett. e) ed s), Cost.**), poiché, introducendo una soglia quantitativa di tipo demografico senza considerare parametri fisici e tecnici, violerebbe la norma interposta costituita dall’**art. 147 del d.lgs. n. 152 del 2006**.



## *Consiglio regionale della Calabria*

### AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

---

Quest'ultima prevede che i servizi idrici siano organizzati sulla base degli ambiti territoriali ottimali definiti dalle Regioni in attuazione della legge 5 gennaio 1994, n. 36 ("Disposizioni in materia di risorse idriche"), e che le Regioni possono modificare le delimitazioni degli ATO per migliorare la gestione del SII, purché ne sia assicurato lo svolgimento secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità, nel rispetto dei principi di unitarietà della gestione e superamento della frammentazione verticale delle gestioni, nonché di adeguatezza delle dimensioni gestionali in base a parametri fisici, demografici e tecnici.

A sostegno della legittimità costituzionale dell'art. 10, c.1, della L. r. n. 1 del 2014, la Regione Liguria ha invocato l'esito del referendum popolare che ha abrogato l'art. 23-bis del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 ("Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria"), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n.133, come modificato dall'art. 30, comma 26, della legge 23 luglio 2009, n. 99 ("Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia") e dall'art. 15, comma 1, lettere a) e a-bis) del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135 ("Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee"), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 20 novembre 2009, n. 166.

Ad avviso della Regione resistente, per effetto di tale abrogazione, si riespanderebbe "la possibilità – per il livello locale – di decidere quale strumento utilizzare nella gestione dei servizi". La legittimità di un' "ipotesi di gestione diretta del servizio pubblico da parte dell'ente locale direttamente rifacendosi ai criteri fissati dal diritto comunitario", sarebbe affermata, sempre secondo la Regione resistente, dalla stessa Corte Costituzionale con la sentenza n. 199 del 2012.

I giudici costituzionali, tuttavia, non accolgono la linea ricostruttiva seguita dalla difesa resistente, poiché trascura di considerare che la materia dell' affidamento



## *Consiglio regionale della Calabria*

### AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

---

della gestione del SII invade l'ambito delle competenze esclusive statali "tutela della concorrenza" e "tutela dell'ambiente".

Per la Corte, **sono ammissibili "effetti pro-concorrenziali" degli interventi regionali nelle materie di competenza concorrente o residuale, purché "siano indiretti e marginali e non si pongano in contrasto con gli obiettivi posti dalle norme statali che tutelano e promuovono la concorrenza"** (fra le altre, sentenze n. 43 del 2011, n.45 del 2010 e n. 160 del 2009).

In riferimento alle vicende abrogative richiamate dalla Regione resistente, la Consulta chiarisce che, pur essendosi ritenuto che alla materia dell'affidamento in house "si deve ritenere applicabile la normativa e la giurisprudenza comunitarie [...] senza alcun riferimento a leggi interne" (sentenza n. 50 del 2013), non può sfuggire che **"la normativa comunitaria consente, ma non impone, agli Stati membri di prevedere, in via di eccezione e per alcuni casi determinati, la gestione diretta del servizio pubblico da parte dell'ente locale"** (sentenza n. 325 del 2010).

Il sistema normativo interno basato sull'art. 113 del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali ("TUEL"), come modificato dall'art. 14 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, induce a ritenere che "i casi di affidamento in house, quale modello organizzativo succedaneo della (vietata) gestione diretta da parte dell'ente pubblico, debbono ritenersi eccezionali e tassativamente previsti" (sentenza n. 325 del 2010).

Tale conclusione ben si armonizza con la previsione contenuta al comma 186-bis dell'art. 2 della legge n. 191 del 2009, in forza del quale **il legislatore statale ha consentito alla legge regionale unicamente di individuare gli enti successori delle soppresse Autorità d'ambito territoriale ottimale ("AATO"), ai quali spetterà di deliberare, nel rispetto dei principi indicati, la forma di gestione del servizio idrico integrato** (sentenza n. 228 del 2013).

Nel caso in esame il legislatore regionale ha direttamente disposto in ordine ad una modalità di gestione "autonoma" del servizio idrico escludendo, in relazione all'ipotesi contemplata, "che l'ente individuato dalla Regione come successore



## *Consiglio regionale della Calabria*

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

---

delle competenze dell'AATO deliberi, con un proprio atto, le forme di gestione del servizio idrico integrato e provveda all'aggiudicazione della gestione del servizio" (sentenza n. 228 del 2013). Pertanto, **la norma censurata si pone in contrasto con il principio, espresso dalla normativa interposta, di unitarietà e superamento della frammentazione verticale delle gestioni, e viola l'art. 117, c. 2, lett. e) ed s), Cost.**

Il quadro normativo che sorregge la pronuncia di fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 1, della L. r. Liguria n. 1 del 2014 non muta, infine, alla luce della disciplina introdotta, in data successiva rispetto a quella in cui il ricorso è stato presentato, dal decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 ("Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive"), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164.

La Corte Costituzionale esclude che la previsione regionale censurata sia rispettosa della opzione derogatoria successivamente dettata dal legislatore statale in materia di gestione autonoma del SII, sia sotto il profilo dell'individuazione dei Comuni ai quali tale facoltà è concessa (venendo ampliata, nella disposizione regionale, la platea ai comuni "con popolazione inferiore o uguale a tremila residenti" a fronte dei Comuni "con popolazione fino a 1.000 abitanti" previsti dal 5 comma dell'art. 148 e dal novellato comma 2-bis dell'art. 147 del d.lgs. n. 152 del 2006) sia per quanto concerne il "previo consenso della Autorità d'ambito competente", previsto dalla legge statale e non già dalla norma regionale in scrutinio.

- 2) La Corte Costituzionale ha dichiarato la **cessazione della materia del contendere** in relazione alle questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto gli artt. 8, comma 3, 11 e 15, comma 2, lettere c) ed e), della L. r. Liguria n. 1 del 2014.



## *Consiglio regionale della Calabria*

### AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

---

In particolare, il censurato art. 8, c. 3 dispone che “Il Piano d’ambito deve prevedere agevolazioni tariffarie e adeguati interventi a sostegno dei piccoli comuni”.

L’art. 11 regola l’esercizio dei poteri sostitutivi regionali nei confronti degli enti d’ambito e dei Comuni inadempienti in caso di mancata predisposizione dei piani d’ambito nei termini previsti e nel caso in cui “non vengano posti in essere gli atti per la realizzazione delle opere previste dai piani d’ambito e necessarie a garantire il rispetto degli obblighi derivanti dall’appartenenza all’Unione europea”.

La lettera c) del comma 2 dell’art. 15 attribuisce al Comitato d’ambito la funzione di definire “l’articolazione degli standard di costo intesi come servizi minimi da garantire al territorio omogeneo e i criteri di determinazione delle tariffe da applicare a fronte della erogazione dei servizi nelle aree territoriali omogenee”, la successiva lettera e) del medesimo comma prevede che il Comitato d’ambito “individua gli enti incaricati della gestione delle procedure per la realizzazione e/o l’affidamento della gestione degli impianti terminali di recupero o smaltimento di livello regionale o al servizio di più aree omogenee in base alle previsioni del Piano regionale di gestione dei rifiuti, facendo riferimento, di norma, ai comuni che rappresentano la maggioranza della popolazione interessata all’intervento”.

Le succitate disposizioni sono state censurate dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all’**art. 117, c.2, lett. e) ed s), Cost.**, e, quali parametri interposti, agli **artt. 202 e 238, c. 3, del d.lgs. n. 152 del 2006, all’art. 3, c. 1, lett. d), e) ed f), del d.P.C.m. 20 luglio 2012, ed all’art. 10, c. 14, lett. d), e) ed f), del d.l. n. 70 del 2011**, come convertito.

Successivamente alla proposizione del ricorso innanzi alla Corte Costituzionale, la **L. r. Liguria 5 agosto 2014, n. 21** (“Modifiche alla legge regionale 24 febbraio 2014, n. 1 – Norme in materia di individuazione degli ambiti ottimali per l’esercizio delle funzioni relative al servizio idrico integrato e alla gestione integrata dei rifiuti”), ha apportato una serie di modifiche alla legge regionale impugnata.



## *Consiglio regionale della Calabria*

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

---

Ad avviso della Corte Costituzionale, **le modifiche sopravvenute hanno adeguato la disciplina regionale censurata ai principi contenuti nelle evocate norme interposte prima della effettiva applicazione della precedente normativa**, così da determinare il sopravvenuto difetto di interesse del ricorrente a proseguire nel giudizio.

➤ **Riferimenti:**

- **L. r. Liguria n. 1/2014;**
- **L. r. Liguria n. 21/2014;**
- **D.lgs. n. 152/2006;**
- **L. n. 36/1994;**
- **D.l. n. 112/2008, convertito, con modificazioni, dalla l. n.133/2008;**
- **D.l. n. 135/2009, convertito, con modificazioni, dalla l. n.166/2009;**
- **D.l. n. 133/2014, convertito, con modificazioni, dalla l. n.164/2014;**
- **D.l. n. 70/2011, convertito, con modificazioni, dalla l. n.106/2011;**
- **D.lgs. n. 267/2000;**
- **Legge n. 191/2009;**
- **Sent. Corte Cost. n. 199/2012;**
- **Sent. Corte Cost. n. 43/2011;**
- **Sent. Corte Cost. n. 45/2010;**
- **Sent. Corte Cost. n. 160/2009;**
- **Sent. Corte Cost. n. 50/2013;**
- **Sent. Corte Cost. n. 325/2010;**
- **Sent. Corte Cost. n. 228/2013.**

Nota di sintesi elaborata dalla dott.ssa **Eliana Romeo**



## Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

### **Sentenza Corte Costituzionale n. 37 del 25 febbraio 2015**

*Depositata in Cancelleria il 17 marzo 2015*

**Materia: pubblico impiego; principio del pubblico concorso; incarichi dirigenziali**

**Norme impugnate: art. 8, c. 24°, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, recante “Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento”, convertito, con modificazioni, dall’art. 1, c. 1°, della legge 26 aprile 2012, n. 44**

La Corte Costituzionale con la sentenza n. 37 del 2015 ha dichiarato:

- 1) l’illegittimità costituzionale dell’art. 8, c.24, del decreto legge n. 16 del 2012, che ha contribuito all’infinito protrarsi nel tempo di un’assegnazione asseritamente temporanea di mansioni superiori ai funzionari delle Agenzie delle dogane, delle entrate e del territorio, senza provvedere alla copertura dei posti dirigenziali vacanti da parte dei vincitori di una procedura concorsuale aperta e pubblica;
- 2) l’illegittimità, in via consequenziale, all’art. 1, c. 14, del decreto legge n. 150 del 2013 e dell’art. 1, c. 8, del decreto legge n. 192 del 2014, che prorogano il termine originariamente fissato per il completamento delle procedure concorsuali.

Di seguito, si riporta la sintesi delle motivazioni poste a base della sentenza.

- 1) L’art. 8, comma 24, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, come convertito, – in ragione dell’“esigenza urgente e inderogabile di assicurare la funzionalità” delle strutture delle Agenzie delle dogane, delle entrate e del territorio, e per “garantire una efficace attuazione delle misure di contrasto all’evasione” – autorizza le succitate Agenzie ad espletare procedure concorsuali, da completarsi entro il 31 dicembre 2013, per la copertura delle posizioni dirigenziali vacanti.

In questo contesto, fa salvi, per il passato, gli incarichi dirigenziali già affidati da tali Agenzie a propri funzionari, e consente, nelle more dell’espletamento delle richiamate procedure concorsuali, di attribuire incarichi dirigenziali a tempo determinato a propri funzionari, attribuiti mediante “apposita procedura selettiva”. Precisa, inoltre, che ai funzionari cui è conferito l’incarico compete lo stesso trattamento economico dei dirigenti e che nuovi incarichi dirigenziali ai funzionari non potranno più essere attribuiti dalle Agenzie dal momento della “assunzione dei vincitori delle procedure concorsuali”.



## Consiglio regionale della Calabria

### AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

---

Il Consiglio di Stato, sezione quarta giurisdizionale, ha sollevato questione di legittimità costituzionale della disposizione in esame, ritenendola lesiva, innanzitutto, degli **artt. 3 e 97 Cost.**, sotto diversi profili:

- essa aggirerebbe la regola costituzionale di accesso ai pubblici uffici mediante concorso;
- determinerebbe un *vulnus* al principio del buon andamento;
- consentirebbe la preposizione ad uffici amministrativi di soggetti privi dei requisiti necessari, determinando una diminuzione delle garanzie dei cittadini che confidano in una amministrazione competente, imparziale ed efficiente, con conseguente lesione dei principi di legalità, imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa.

Per il giudice rimettente, essa violerebbe, inoltre, gli **artt. 3 e 51 Cost.**, poiché consentirebbe l'accesso a funzioni dirigenziali, in deroga al principio di uguaglianza, pur nell'assenza dei requisiti stabiliti dalla legge (e, in particolare, dall'**art. 19 del Testo Unico sul pubblico impiego**).

La Corte Costituzionale richiama la precedente giurisprudenza in materia (fra le altre, le sentenze n. 194 del 2002 e n. 217 del 2012), chiarendo che senza alcun dubbio **“il conferimento di incarichi dirigenziali nell'ambito di un'amministrazione pubblica debba avvenire previo esperimento di un pubblico concorso, e che il concorso sia necessario anche nei casi di nuovo inquadramento di dipendenti già in servizio”** e che anche il passaggio ad una fascia funzionale superiore comporta **“l'accesso ad un nuovo posto di lavoro corrispondente a funzioni più elevate ed è soggetto, pertanto, quale figura di reclutamento, alla regola del pubblico concorso”**.

Per la Consulta, sebbene la norma censurata non si ponga in contrasto diretto con tali principi, consentendo l'assunzione di incarichi dirigenziali da parte dei funzionari in via asseritamente temporanea; all'esito di un più attento esame, **essa determina un aggiramento della regola del concorso pubblico, anche tenuto conto delle circostanze di fatto, precedenti e successive alla proposizione della questione di costituzionalità.**



## *Consiglio regionale della Calabria*

### AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

---

La Corte, quindi, ricostruisce tali circostanze.

Al fine di colmare le carenze nell'organico dei propri dirigenti, l'Agenzia delle entrate ha, nel corso degli anni, fatto ampio ricorso all' istituto previsto dall'**art. 24 del proprio regolamento di amministrazione**, che consente, per inderogabili esigenze di funzionamento dell'Agenzia, la copertura provvisoria delle eventuali vacanze verificatesi nelle posizioni dirigenziali, previo interpello e previa specifica valutazione dell'idoneità degli aspiranti, mediante la stipula di contratti individuali di lavoro a termine con propri funzionari, con l'attribuzione dello stesso trattamento economico dei dirigenti, "fino all'attuazione delle procedure di accesso alla dirigenza" e, comunque, fino ad un termine finale predeterminato.

Questo termine finale è stato di volta in volta prorogato, a partire dal 2006, con apposite delibere del Comitato di gestione dell'Agenzie, che hanno di fatto consentito, negli anni, di utilizzare uno strumento pensato per situazioni peculiari quale metodo ordinario per la copertura di posizioni dirigenziali vacanti.

**L'assegnazione di posizioni dirigenziali a un funzionario non può avvenire attraverso l'affidamento di mansioni superiori**, previsto dall'art. 52 del Testo unico sul Pubblico impiego (detto istituto opera esclusivamente nell'ambito del sistema di classificazione del personale dei livelli, non già delle qualifiche, per cui è illegittimamente applicato ove sia necessario il passaggio dalla qualifica di funzionario a quella di dirigente); **può, invece, avvenire ricorrendo all'istituto della reggenza**, di cui all'art. 20 del d.P.R. 8 maggio 1987, n.266 ("Norme risultanti dalla disciplina prevista dall'accordo del 26 marzo 1987 concernente il comparto del personale dipendente dai Ministeri").

Caratteristiche della reggenza sono la temporaneità (ad essa può farsi ricorso solo a condizione che sia stato avviato il procedimento per la copertura del posto vacante, e nei limiti di tempo previsti per tale copertura, analogamente a quanto previsto per l'affidamento di mansioni superiori) e la straordinarietà (serve a colmare vacanze nell'ufficio determinate da cause imprevedibili).

Nel caso in esame, in ragione delle reiterate proroghe del termine previsto dal regolamento di organizzazione dell'Agenzia delle entrate per l'espletamento del



## *Consiglio regionale della Calabria*

### AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

---

concorso per dirigenti, la giurisprudenza amministrativa (TAR Lazio, Roma, seconda sezione, sentenze 30 settembre 2011, n. 7636, e 1° agosto 2011, n. 6884) ha escluso la configurabilità dell'istituto della reggenza per la carenza dei due presupposti sopra ricordati, considerando la fattispecie esaminata in contrasto con la disciplina generale di cui agli artt. 19 e 52 del Testo Unico sul Pubblico Impiego.

In questo quadro normativo e giurisprudenziale, e nella relativa vicenda processuale, è intervenuto il legislatore con la disposizione oggetto di censura innanzi alla Corte Costituzionale.

Benché il legislatore abbia esplicitamente precisato, in questi interventi di proroga, che non è consentito conferire nuovi incarichi a funzionari interni, **per la Consulta gli interventi descritti hanno operato in stridente contraddizione con l'affermata temporaneità.**

Peraltro, **la disposizione impugnata introduce un elemento d'incertezza**, nella parte in cui prevede che il divieto per le Agenzie di attribuire nuovi incarichi dirigenziali ai propri funzionari operi a partire dal momento dell'assunzione dei vincitori delle procedure concorsuali. Poiché tra il completamento delle procedure concorsuali (coincidente con l'approvazione delle graduatorie) e l'assunzione dei vincitori, può trascorrere anche un notevole lasso di tempo, è lo stesso tenore testuale della disposizione impugnata a non escludere che, pur essendo concluse le operazioni concorsuali, le Agenzie interessate possano prorogare, per periodi ulteriori, gli incarichi dirigenziali già conferiti a propri funzionari.

La Corte osserva, inoltre, che la regola del concorso non può essere soddisfatta dalla previsione di un' "apposita procedura selettiva" per l'assegnazione degli incarichi dirigenziali ai funzionari, poiché non si tratta di una procedura aperta e pubblica, conformemente a quanto richiesto dagli artt. 3, 51 e 97 Cost.

In conclusione, **l'art. 8, comma 24, del d.l. n. 16 del 2012, come convertito, ha contribuito all'infinito protrarsi nel tempo di un'assegnazione asseritamente temporanea di mansioni superiori, senza provvedere alla**



## Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

**copertura dei posti dirigenziali vacanti da parte dei vincitori di una procedura concorsuale aperta e pubblica.** E', dunque, illegittima per violazione degli **artt. 3, 51 e 97 Cost.**

- 2) Sono, altresì, dichiarati illegittimi in via consequenziale, in quanto prorogano il termine originariamente fissato per il completamento delle procedure concorsuali:
- l'art. 1, c. 14, del decreto legge 30 dicembre 2013, n. 150 ("Proroga di termini previsti da disposizioni legislative"), convertito con modificazioni dall'art. 1, c.1, della legge 27 febbraio 2014, n. 15;
  - l'art. 1, c. 8, del decreto legge 31 dicembre 2014 ("Proroga di termini previsti da disposizioni legislative")

A giudizio della Corte, **dette proroghe hanno carattere consequenziale e concorrono a integrare la disciplina impugnata, producendo unitamente ad essa effetti lesivi, ed anzi aggravandoli.**

### ➤ Riferimenti:

- **D.l. n. 16/2012, convertito con modificazioni dalla L. n. 44/2012;**
- **D.l. n. 150/2013, convertito con modificazioni dalla L. n. 15/2014;**
- **D.l. n. 192/2014;**
- **D.lgs. n. 165/2001;**
- **D.P.R. n. 266/1987;**
- **L. n. 87/1953;**
- **Regolamento dell' Agenzia delle Entrate;**
- **Sent. Corte Cost. n. 194/2002;**
- **Sent. Corte Cost. n. 217/2012;**
- **Sent. TAR Lazio, Roma, seconda sezione, sent. n. 7636/2011;**
- **Sent. TAR Lazio, Roma, seconda sezione, sent. n. 6884/2011;**
- **Rassegna stampa: "Fisco, rischio paralisi per gli uffici"(fonte: Il sole 24 ore del 18/03/2015).**

Nota di sintesi elaborata dalla dott.ssa Eliana Romeo



## Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

### **Sentenza Corte Costituzionale n. 38 del 24 febbraio 2015**

*Depositata in Cancelleria il 17 marzo 2015*

**Materia: tutela dell'ambiente e dell'ecosistema; agricoltura; disciplina della combustione controllata sul luogo di produzione di residui vegetali; remunerazione degli appalti tramite compensazione**

**Norme impugnate: artt. 19, 56, c. 1° e 4°, e 65, L. r. Veneto 2 aprile 2014, n. 11, recante "Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2014"**

La Corte Costituzionale con la sentenza n. 38 del 2015 ha dichiarato:

- 1) l'illegittimità costituzionale dell'art. 65 della L. r. Veneto n. 11 del 2014, nella parte in cui prevede che la Giunta regionale, con apposite linee guida, escluda determinati interventi dalla valutazione di incidenza ambientale;
- 2) l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto l'art. 56, c.1 e 4, della L.r. Veneto n. 11 del 2014, in quanto la combustione controllata sul luogo di produzione dei residui vegetali rientra nella competenza residuale in materia di agricoltura;
- 3) l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto l'art. 19 della L.r. Veneto n. 11 del 2014, in quanto tale disposizione ha carattere finanziario-contabile e non interferisce con la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

Di seguito, si riporta la sintesi delle motivazioni poste a base della sentenza.

- 1) L'art. 65 della L.r. Veneto n. 11 del 2014 è stato censurato nella parte in cui prevede che la Giunta regionale elabori apposite linee guida contenenti i criteri affinché l'attuazione di una serie di interventi a tutela della rete ecologica regionale "Natura 2000" (realizzazione e manutenzione delle opere di difesa idrogeologica con tecniche di ingegneria naturalistica; pianificazione e gestione forestale sostenibile; interventi di natura agro ambientale, produttivi e non, finanziati con la programmazione comunitaria; lavori di pronto intervento idrogeologico realizzati in regime di somma urgenza; interventi di difesa fitosanitaria e lotta attiva agli incendi boschivi) non sia assoggettata alla valutazione di incidenza ambientale (VINCA).

Il Presidente del Consiglio dei Ministri censura tale disposizione in riferimento all'art. 117, c.1 e 2, lett. s), Cost. e – quale norma interposta – all'art. 5 del d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357 ("Regolamento recante attuazione della direttiva



## Consiglio regionale della Calabria

### AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

---

92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche”), come modificato dall’art. 6 del d.P.R. 12 marzo 2003, n. 120 (“Regolamento recante modifiche ed integrazioni al D.P.R. 8 settembre 1997, n. 357, concernente attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche”).

Secondo i giudici costituzionali, **la disciplina della valutazione di incidenza ambientale (VINCA) sulle aree protette ai sensi di “Natura 2000” deve ritenersi ricompresa nella materia di competenza esclusiva statale della “tutela dell’ambiente e dell’ecosistema”, pertanto la norma regionale che esenta alcune tipologie di interventi dalla VINCA è illegittima per contrasto con l’art.117, c.2, lett. s), Cost.**

**Inoltre, la norma viola il primo comma dell’art. 117 Cost., per contrasto con l’art. 6, par.3, della direttiva 21 maggio 1992, n.92/43/CEE del Consiglio, attuata dall’art. 5, c. 3, del d.P.R. n. 357 del 1997, che richiede che sia assoggettato a VINCA “[q]ualsiasi piano o progetto non direttamente connesso o necessario alla gestione del sito ma che possa avere incidenze significative su tale sito, singolarmente o congiuntamente ad altri piani e progetti”.**

- 2) L’art. 56 della L.r. Veneto n. 11 del 2014 consente, al comma 1, la combustione controllata sul luogo di produzione dei residui vegetali derivanti da attività agricole o da attività di manutenzione di orti o giardini privati, effettuata secondo le normali pratiche o consuetudini e dispone, al comma 4, che tale attività non costituisce attività di gestione dei rifiuti o di combustione illecita.

I summenzionati commi sono stati impugnati in riferimento all’**art. 117, c.1 e 2, lett. s), Cost.** per un presunto contrasto con l’art. 185, c. 1, lett. f), del Codice dell’ambiente (d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 - “Norme in materia ambientale”).

**Per la Corte Costituzionale, la questione non è fondata, in quanto l’abbruciamento in loco dei residui vegetali è un’ordinaria pratica applicata**



*Consiglio regionale della Calabria*

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

---

**in agricoltura e nella selvicoltura, e rientra, pertanto, nella materia di carattere residuale dell' "agricoltura"** (fra le altre, sent. n. 62 del 2013).

Conformemente all'indirizzo della Corte Costituzionale, il nuovo **art. 182, comma 6-bis, del Codice dell'ambiente** – introdotto dall'art. 14, c.8, lett. b), del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91 (“Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea”), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 agosto 2014, n. 116 – chiarisce che “[l]e attività di raggruppamento e abbruciamento in piccoli cumuli e in quantità giornaliere non superiori a tre metri steri per ettaro dei materiali vegetali di cui all'articolo 185, comma 1, lettera f), effettuate nel luogo di produzione, costituiscono normali pratiche agricole consentite per il reimpiego dei materiali come sostanze concimanti o ammendanti, e non attività di gestione dei rifiuti”.

- 3) L'art. 19 della L. r. Veneto n. 11 del 2014 autorizza la Giunta regionale a prevedere, nel rapporto con gli appaltatori per opere di regimazione di corsi d'acqua comprendenti la rimozione di materiali litoidi, il sistema della remunerazione tramite compensazione tra l'onere della realizzazione dei lavori e il valore del materiale estratto riutilizzabile, quest'ultimo da calcolarsi sulla base dei vigenti canoni demaniali (comma 1). A tal fine, istituisce due capitoli, di entrata e di spesa, prevedendo per entrambi uno stanziamento pari a 10 milioni di euro (comma 2).

La norma è censurata dal ricorrente in riferimento all' **art. 117, c.2, lett. s), Cost.**, per un presunto contrasto con la disciplina statale in materia di procedure per il trattamento delle terre, rocce e materiale da scavo (artt. 183, c. 1, lettera qq, e 184-bis del Codice dell'ambiente; art. 4 del decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 10 agosto 2012, n.161 – “Regolamento recante la disciplina dell'utilizzazione delle terre e rocce da scavo”).



## *Consiglio regionale della Calabria*

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

---

Ad avviso della Corte Costituzionale, **la questione non è fondata in quanto l'art.19 della L.r. n. 11 del 2014 non interferisce con la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di esclusiva competenza statale, occupandosi, invece, della questione, di ordine finanziario-contabile, della remunerazione degli appalti per opere di regimazione dei corsi d'acqua tramite compensazione.**

La disposizione in esame si limita a precisare che il meccanismo della compensazione con materiale da scavo – già previsto dall'art. 31, c. 2, della L. r. Veneto 7 novembre 2003, n. 27 (“Disposizioni generali in materia di lavori pubblici di interesse regionale e per le costruzioni in zone classificate sismiche”) – si applica anche al caso specifico delle opere di ripristino dell'officiosità e di manutenzione dei corsi d'acqua e che, in tal caso, il valore del materiale estratto è da stimarsi in base ai canoni demaniali vigenti. A tal fine, istituisce due capitoli, di entrata e di spesa, in osservanza dei principi di regolarità contabile.

➤ **Riferimenti:**

- **L. r. Veneto n. 11/2014;**
- **L. r. Veneto n. 27/2003;**
- **D.P.R. n. 357/1997;**
- **D.P.R. n. 120/2003;**
- **Direttiva 92/43/CEE;**
- **D.lgs. n. 152/2006;**
- **D. l. n. 91/2014, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 116/2014;**
- **Decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare n.161/2012;**
- **Sent. Corte Cost. n. 62/2013.**

Nota di sintesi elaborata dalla dott.ssa **Eliana Romeo**



## Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

### Sentenza Corte Costituzionale n. 44 del 10 marzo 2015

Depositata in Cancelleria il 25 marzo 2015

**Materia:** agricoltura; approvazione della legge regionale in regime di prorogatio

**Norme impugnate:**

- L.r. Abruzzo 28 aprile 2014, n. 24, nella sua interezza, recante “Legge quadro in materia di valorizzazione delle aree agricole e di contenimento del consumo del suolo”, nel testo precedente alle modifiche apportate dalla L.r. Abruzzo 21 maggio 2014, n. 32, recante “Provvidenze sociali a favore dei malati oncologici e dei soggetti trapiantati, modifiche alle leggi regionali nn. 20/2010, 2/2013, 23/2014, 24/2014, sostegno alimentare alle persone in stato di povertà e finalizzazione di risorse e determinazione aliquote addizionale Irpef per l’anno d’imposta 2014 e aliquote imposta regionale sulle attività produttive per il periodo d’imposta in corso al 31 dicembre 2014”.

- art. 4, c. 2°, della L.r. Abruzzo n. 24 del 2014

La Corte Costituzionale con la sentenza n. 44 del 2015 ha dichiarato:

- 1) l’illegittimità costituzionale dell’intera L.r. Abruzzo n. 24 del 2014, in materia di valorizzazione delle aree agricole e di contenimento del consumo del suolo, approvata dopo la scadenza della legislatura, in violazione alla norma statutaria che attribuisce al Consiglio regionale in *prorogatio* poteri limitati;
- 2) assorbita la censura avente ad oggetto l’art. 4, c.2, della L. r. Abruzzo n. 24 del 2014, che prescrive che gli atti di compravendita dei terreni agricoli in favore dei quali siano stati erogati aiuti di Stato o aiuti comunitari debbano richiamare espressamente tale vincolo a pena di nullità.

Di seguito, si riporta la sintesi delle motivazioni poste a base della sentenza.

- 1) Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l’intera L.r. Abruzzo 24 del 2014,– nel testo precedente alle modifiche apportate dalla L.r. Abruzzo n. 32 del 2014 – “per violazione dell’art. 86, c. 3, dello Statuto regionale in relazione all’art. 123 Cost.” (*rectius*: in riferimento **all’art. 123 Cost.** e in relazione **all’art. 86, c. 3, lettera a, dello Statuto della Regione Abruzzo 28 dicembre 2006**).

Per il ricorrente, la legge censurata sarebbe illegittima in quanto approvata in epoca successiva alla scadenza del Consiglio regionale, quando questo versava in regime di *prorogatio*, ossia in un periodo in cui avrebbe avuto poteri limitati.

La Corte Costituzionale ritiene, innanzitutto, ammissibile la questione proposta nei confronti dell’intera legge regionale.



## Consiglio regionale della Calabria

### AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

---

La Consulta ha più volte affermato che, mentre è inammissibile l'impugnazione di un'intera legge attraverso generiche censure che non consentano di individuare la questione oggetto dello scrutinio di costituzionalità, è, al contrario, consentita l'impugnativa di intere leggi caratterizzate da norme omogenee, tutte coinvolte dalle censure medesime (sent. n. 201 del 2008).

Nel caso di specie, è evidente come la prima delle censure sollevate dal ricorrente accomuni tutte le disposizioni della legge impugnata, omogenee sotto il profilo della dedotta assenza dei presupposti previsti dallo statuto regionale per il legittimo esercizio della funzione legislativa in regime di *prorogatio*.

La Corte Costituzionale chiarisce che l'istituto della *prorogatio* riguarda fattispecie in cui “coloro che sono nominati a tempo a coprire uffici rimangono in carica, ancorché scaduti, fino all'insediamento dei successori” (sent. n. 208 del 1992); con riguardo specifico agli organi elettivi, quali i Consigli regionali, detto istituto non incide sulla durata del mandato elettivo (rimessa alla legge statale), “ma riguarda solo l'esercizio dei poteri nell'intervallo fra la scadenza, naturale o anticipata, di tale mandato, e l'entrata in carica del nuovo organo eletto” (sentenza n. 196 del 2003).

**Tale esercizio dei poteri non può che essere limitato ai poteri “necessari”, come definiti dallo statuto regionale, in conformità all'art. 123 Cost. e nel rispetto delle limitazioni connaturate alla *ratio* dell'istituto.**

Per i giudici costituzionali, “è evidente che nell'immediata vicinanza al momento elettorale, pur restando ancora titolare della rappresentanza del corpo elettorale regionale, **il Consiglio regionale non solo deve limitarsi ad assumere determinazioni del tutto urgenti o indispensabili, ma deve comunque astenersi, al fine di assicurare una competizione libera e trasparente, da ogni intervento legislativo che possa essere interpretato come una forma di *captatio benevolentiae* nei confronti degli elettori**” (sent. n. 68 del 2010).

L'art. 86, c. 3, lettera a, dello Statuto abruzzese risulta conforme al principio costituzionale sotteso all'istituto della *prorogatio*, perchè disponendo che “le funzioni del Consiglio regionale sono prorogate, secondo le modalità disciplinate



## *Consiglio regionale della Calabria*

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

---

nel Regolamento, sino al completamento delle operazioni di proclamazione degli eletti nelle nuove elezioni limitatamente agli interventi che si rendono dovuti in base agli impegni derivanti dall'appartenenza all'Unione Europea, a disposizioni costituzionali o legislative statali o che, comunque, presentano il carattere della urgenza e necessità”, legittima l'assemblea legislativa scaduta alla sola adozione degli “atti necessari ed urgenti, dovuti o costituzionalmente indifferibili” (sentenza n. 68 del 2010).

La L.r. n. 24 del 2014, approvata dopo la scadenza della legislatura, contiene una disciplina di carattere generale per la valorizzazione e la salvaguardia delle aree agricole, da cui non emergono elementi idonei a ritenere che sia stata adottata in adempimento di impegni derivanti dall'appartenenza all'Unione Europea, da disposizioni costituzionali o legislative statali o in situazioni di urgenza e necessità.

**Pertanto, la Corte Costituzionale dichiara costituzionalmente illegittima l'intera L. r. Abruzzo n. 24 del 2014, risultando in contrasto con l'art. 123 Cost., in relazione all'evocata norma statutaria.**

- 2) Il Presidente del Consiglio dei ministri censura, inoltre, l'art. 4, c. 2, della medesima legge regionale. La norma prescrive che gli atti di compravendita dei terreni agricoli in favore dei quali siano stati erogati aiuti di Stato o aiuti comunitari – aree vincolate all'uso agricolo per almeno un quinquennio dall'ultima erogazione in ragione del comma 1 del medesimo articolo – debbano richiamare espressamente tale vincolo a pena di nullità.

Secondo il ricorrente, la disposizione, comminando la sanzione della nullità contrattuale, invaderebbe la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia “ordinamento civile”, violando **l'art. 117, c.2, lett. D), Cost.**

La censura proposta nei confronti dell'art. 4, comma 2, rimane assorbita dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'intera legge regionale abruzzese.

➤ **Riferimenti:**

- **L. r. Abruzzo n.24/2014;**



*Consiglio regionale della Calabria*

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

---

- **L.r. Abruzzo n. 32/2014;**
- **L.r. Abruzzo n.20/2010;**
- **L. r. Abruzzo n. 2/2013;**
- **L. r. Abruzzo n. 23/2014;**
- **Sent. Corte Cost. n. 201/2008;**
- **Sent. Corte Cost. n. 208/1992;**
- **Sent. Corte Cost. n. 196/2003;**
- **Sent. Corte Cost. n. 68/2010.**

**Nota di sintesi elaborata dalla dott.ssa Alessandra Tramontana**



## Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

### **Sentenza Corte Costituzionale n. 50 del 24 marzo 2015**

*Depositata in Cancelleria il 26 marzo 2015*

**Materia: enti locali; disposizioni sulle città metropolitane; riordino delle province; unioni e fusioni di comuni**

**Norme impugnate: art. 1, c. da 4° a 19°, 21°, 22°, 25°, 42°, 48°, da 54° a 58°, da 60° a 65°, 67°, da 69° a 79°, 81°, 83°, da 89° a 92°, 95°, 105°, 106°, 117°, 124°, 130°, 133° e 149° della legge 7 aprile 2014, n. 56, recante “Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni”**

La Corte Costituzionale con la sentenza n. 50 del 2015 ha dichiarato:

- l'inammissibilità, per tardività, dell'intervento del Presidente del Consiglio dei ministri in relazione al giudizio instaurato con il ricorso (iscritto al n. 39 del 2014) proposto dalla Regione Lombardia;

- la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dei commi 5, 9, 10, 11, lettere b) e c), 12 e 16, nonché del comma 6, nei sensi di cui in motivazione, dell'art. 1 della legge n. 56 del 2014, promosse, in riferimento agli artt. 3, 5, 48, 114, 117, commi secondo, lettera p), e quarto, della Costituzione, dalle Regioni Veneto e Puglia (rispettivamente, con i ricorsi n. 42 e n. 44 del 2014);

- la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dei commi 5 e 12, nonché del comma 6, nei sensi di cui in motivazione, dell'art. 1 della legge n. 56 del 2014, promosse, in riferimento all'art. 133, primo comma, Cost., dalle Regioni Veneto, Campania e Puglia (rispettivamente, con i ricorsi n. 42, n. 43 e n. 44 del 2014), nonché la questione di legittimità costituzionale dei commi da 12 a 18 dello stesso art. 1 della legge n. 56 del 2014, promossa, dalla sola Regione Campania (con il ricorso n. 43 del 2014), in riferimento al medesimo art. 133, primo comma, Cost.;

- la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dei commi 7, 8, 9, 19, 25 e 42 dell'art. 1 della legge n. 56 del 2014, promosse, in riferimento agli artt. 1, 5, 48, 144, e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 3, comma 2, della Carta europea dell'autonomia locale, firmata a Strasburgo il 15 ottobre 1985, ratificata e resa esecutiva con legge 30 dicembre 1989, n. 439), da tutte le Regioni ricorrenti; nonché dalle sole Regioni Lombardia e Veneto (con i ricorsi n. 39 e n. 42 del 2014), anche con riferimento agli artt. 3 e 118 Cost. e, soltanto dalla Regione Lombardia (con il ricorso n. 39 del 2014), in riferimento agli artt. 119 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 9 della suddetta Carta europea dell'autonomia locale;

- la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dei commi 17, 81 e 83 dell'art. 1

della legge n. 56 del 2014, promossa, in riferimento agli artt. 114, secondo comma, e 120, secondo

comma, Cost., dalla Regione Puglia (con il ricorso n. 44 del 2014);

- la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale del comma 19 dell'art. 1 della legge n. 56 del 2014, promossa, in riferimento agli artt. 1, 3, 48, 114, 117, primo comma in relazione all'art. 3,



## *Consiglio regionale della Calabria*

### AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

---

comma 2, della Carta europea dell'autonomia locale firmata a Strasburgo il 15 ottobre 1985, ratificata e resa esecutiva con legge 30 dicembre 1989, n. 439 e 118 Cost., dalla Regione Lombardia (con il ricorso n. 39 del 2014);

- la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale del comma 22 dell'art. 1 della legge

n. 56 del 2014, promossa, in riferimento agli artt. 123, primo comma, e 133, secondo comma, Cost., dalla Regione Campania (con il ricorso n. 43 del 2014) e limitatamente al solo art. 133, secondo comma, Cost. dalla Regione Puglia (con il ricorso n. 44 del 2014);

- la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dei commi 54, 55, 56, 58, 59, 60, 67

e 69 dell'art. 1 della legge n. 56 del 2014, promosse, in riferimento agli artt. 1, 3, 5, 48, 114, 117, primo comma in relazione all'art. 3, comma 2, della Carta europea dell'autonomia locale, 118 e 138 Cost., dalle Regioni Lombardia (con il ricorso n. 39 del 2014) e Veneto (con il ricorso n. 42 del 2014);

- la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dei commi 54, 55, 56, 58, 59, 60, 67

e 69 dell'art. 1 della legge n. 56 del 2014, promosse, in riferimento agli artt. 1, 3, 5, 48, 114, 117, primo comma in relazione all'art. 9 della Carta europea dell'autonomia locale, 118, 119 e 138 Cost., dalla Regione Lombardia (con il ricorso n. 39 del 2014) e dalla Regione Veneto (con il ricorso n. 42 del 2014);

- la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dei commi 54, 55, 56, 58, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 67, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78 e 79 dell'art. 1 della legge n. 56 del 2014, promosse, in riferimento agli artt. 1, 5, 48, 97, 114, 118, 119 e 120 Cost., dalla Regione Veneto (con il ricorso n. 42 del 2014);

- la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dei commi 57 e 89 dell'art. 1 della

legge n. 56 del 2014, promossa, in riferimento agli artt. 117, commi secondo, lettera p), e quarto, 118, secondo comma, Cost., dalla Regione Puglia (con il ricorso n. 44 del 2014), nonché la questione di

legittimità costituzionale dei commi 11 e 89 dell'art. 1 della stessa legge n. 56 del 2014, promossa, in

riferimento all'art. 118, primo comma, Cost., dalla medesima Regione Puglia (con il ricorso n. 44 del 2014);

- la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale del comma 95 dell'art. 1 della

legge n. 56 del 2014, promossa, in riferimento agli artt. 3, 97, 114, 117, commi secondo, lettera p), terzo e quarto, 118, secondo comma, 120 e 138 Cost., dalle Regioni Lombardia (con il ricorso n. 39 del 2014), Campania (con il ricorso n. 43 del 2014) e Puglia (con il ricorso n. 44 del 2014);

13) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dei commi 4, 105 e 106 dell'art. 1

della legge n. 56 del 2014, promossa, in riferimento agli artt. 117, commi secondo, lettera p), e quarto, e 118 Cost., dalla Regione Campania (con il ricorso n. 43 del 2014), nonché la questione di legittimità costituzionale degli stessi commi 105, lettere a) e b), e 106



## Consiglio regionale della Calabria

### AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

---

dell'art. 1 della legge n. 56 del 2014, in riferimento all'art. 117, commi secondo, lettera p), e quarto, Cost., dalla Regione Puglia (con il ricorso n. 44 del 2014);

- la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale del comma 130 dell'art. 1 della legge n. 56 del 2014, promossa, in riferimento agli artt. 123, primo comma, e 133, secondo comma, Cost., dalla Regione Campania (con il ricorso n. 43 del 2014), nonché la questione di legittimità costituzionale dello stesso comma 130, promossa, in riferimento all'art. 117, commi secondo, lettera p), e quarto, Cost., dalla Regione Puglia (con il ricorso n. 44 del 2014);
- la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dei commi 117, 124 e 130 (terzo periodo), nonché del comma 133 dell'art. 1 della legge n. 56 del 2014, promosse, in riferimento all'art. 117, commi secondo, lettera p), e quarto, Cost., dalla Regione Puglia (con il ricorso n. 44 del 2014);
- la non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione, della questione di legittimità costituzionale del comma 149 dell'art. 1 della legge n. 56 del 2014, promossa, in riferimento agli artt. 97, 117, 118, 123 e 136 Cost., dalla Regione Campania (con il ricorso n. 43 del 2014);
- la cessazione della materia del contendere in relazione alle questioni di legittimità costituzionale dei commi 89, 90, 91 e 92 dell'art. 1 della legge n. 56 del 2014, promosse, in riferimento agli artt. 3, 97, 114, 117, commi secondo, lettera p), terzo e quarto, 118, secondo comma, e 138 Cost., da tutte le Regioni ricorrenti (con esclusione, da parte della Regione Puglia, del comma 90);
- la cessazione della materia del contendere in relazione alla questione di legittimità costituzionale del comma 13 dell'art. 1 della legge n. 56 del 2014, promossa, in riferimento all'art. 117, commi secondo, lettera p), e quarto, Cost., dalla Regione Puglia (con il ricorso n. 44 del 2014).

Di seguito, si riporta la sintesi delle motivazioni poste a base della sentenza.

Con quattro ricorsi, riuniti ed esaminati congiuntamente dalla Corte Costituzionale per la comunanza o connessione dei rispettivi oggetti, le Regioni Lombardia, Veneto, Campania e Puglia impugnano, complessivamente, cinquantotto commi dell'art. 1 della legge 7 aprile 2014, n. 56 (“Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni”, **di seguito “Legge Delrio”**), per contrasto con i parametri (congiuntamente o disgiuntamente evocati) di cui agli **artt. 1, 2, 3, 5, 48, 97, 114, 117, commi secondo, lettera p), terzo e quarto, 118, 119, 120, 123, primo comma, 133, primo e secondo comma, 136 e 138 della Costituzione, oltreché all'art. 117, primo comma Cost., in relazione agli artt. 3 e 9 della Carta europea dell'autonomia locale,**



*Consiglio regionale della Calabria*

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

---

firmata a Strasburgo il 15 ottobre 1985, ratificata e resa esecutiva con **legge 30 dicembre 1989, n. 439**.

- 1) La Corte Costituzionale dichiara, innanzitutto **inammissibile, perché tardivo**, l'intervento del Presidente del Consiglio dei ministri in relazione al giudizio instaurato con il ricorso proposto dalla Regione Lombardia.
  
- 2) La Consulta esamina, poi, la preliminare **questione di competenza** sollevata dalle Regioni ricorrenti sul presupposto che la mancata espressa previsione della "istituzione delle città metropolitane" fra le materie riservate alla legislazione esclusiva dello Stato ai sensi dell'**art.117, c.2, lett. p), Cost.** ne comporti l'automatica attribuzione alla rivendicata competenza regionale esclusiva, in applicazione della **clausola di residualità** di cui all'**art.117, c.4, Cost.**

La Corte Costituzionale osserva che una simile tesi non può essere accolta poiché attribuirebbe per assurdo a ciascuna Regione la competenza all'istituzione di un ente – la Città metropolitana – avente rilevanza nazionale (ed anche sovranazionale ai fini dell'accesso a specifici fondi comunitari); la Regione non potrebbe, peraltro, legiferare in riferimento a "legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali" dell'ente costituito, essendo tale competenza riservata in via esclusiva allo Stato dall' art. 117, c. 2, lett. p), Cost..

Ad avviso della Corte Costituzionale, **la competenza legislativa statale relativa all'istituzione del nuovo ente trova il proprio fondamento:**

- **nella nuova formulazione dell'art. 114 Cost.**, che annoverando fra gli enti territoriali la Città metropolitana, ha imposto alla Repubblica il dovere della sua concreta istituzione;
- **nel disegno costituzionale che presuppone livelli di governo che abbiano una disciplina uniforme**, almeno con riferimento agli aspetti essenziali.

A suffragio di tale orientamento, la Corte evidenzia che le Città metropolitane sono destinate a subentrare integralmente alle omonime Province esistenti, la cui istituzione è di competenza statale.



*Consiglio regionale della Calabria*

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

---

La questione è, dunque, **infondata**.

- 3) È, altresì **infondata** la censura sollevata dalla Regione Campania, secondo cui l'individuazione specifica delle nove province da trasformare in Città metropolitane ad opera dell' art. 1, comma 5, Legge Delrio, con esclusione di un procedimento generale per l'istituzione delle stesse, renderebbe la disposizione impugnata una legge-provvedimento, e comporterebbe, per ciò, violazione dei principi costituzionali di ragionevolezza (**art. 3 Cost.**), di proporzionalità e di imparzialità (**art. 97 Cost.**).

La Consulta afferma il **carattere innegabilmente generale** della legge in esame, che, nell'istituire le Città metropolitane, contiene anche l'elenco di quelle effettivamente con essa istituite.

A riprova di ciò, rileva il fatto che la normativa in esame costituisce principio di "grande riforma economica e sociale" per le Regioni a Statuto speciale, ai sensi dell'ultimo periodo del 5° comma dell'articolato unico della Legge Delrio.

La Consulta rileva, peraltro, che otto su dieci delle istituite Città metropolitane sono già nell'esercizio delle loro funzioni, e che gli Statuti di sei di queste sono già stati approvati alla data del 31 dicembre 2014.

- 4) È parimenti **non fondata** la questione avente ad oggetto l'art. 1, comma 6, della Legge Delrio, che fa coincidere il territorio della Città metropolitana "con quello della provincia omonima", pur facendo salva "l'iniziativa dei comuni, ivi compresi i comuni capoluogo delle province limitrofe [...] per l'adesione alla città metropolitana".

La norma è censurata per asserito contrasto con l'**art. 133, c.1, Cost.**, secondo cui "Il mutamento delle circoscrizioni provinciali e la istituzione di nuove Province nell'ambito di una Regione sono stabiliti con leggi della Repubblica, su iniziative dei Comuni, sentita la stessa Regione."

La Consulta chiarisce che la Legge Delrio ha solo determinato l'avvio della nuova articolazione di enti locali, al quale potranno seguire più incisivi interventi di



## Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

---

rango costituzionale. **La complessità di tale avvio giustifica la mancata applicazione delle regole procedurali contenute nell'art. 133 Cost.**, che risultano riferibili solo ad interventi singolari. **La norma in esame, comunque, rispetta il principio costituzionale espresso all'art. 133 Cost., del necessario coinvolgimento delle popolazioni locali interessate, anche se con forme diverse e successive**, al fine di consentire il predetto avvio in condizioni di omogeneità sull'intero territorio nazionale.

La Corte Costituzionale fornisce un'interpretazione dell'art. 1, c.6, della Legge Delrio conforme all'art. 133 Cost., che deve essere preferita a quella *contra Constitutionem*, presupposta dalle Regioni ricorrenti: **la previsione contenuta all'art. 1, comma 6, della Legge Delrio della facoltà dei Comuni di aderire (sia pure *ex post*) alla Città metropolitana, comporta implicitamente la speculare facoltà di uscirne, da parte dei Comuni della Provincia omonima**. A tal fine, la stessa norma dispone che sia sentita la Regione interessata e che, in caso di suo parere contrario, sia promossa una "intesa" tra la Regione stessa ed i Comuni che intendono entrare nella (od uscire dalla) Città metropolitana. E ciò avviene testualmente "ai sensi dell'articolo 133, primo comma, della Costituzione" e "nell'ambito della procedura di cui al predetto articolo 133".

- 5) Anche **la previsione di un modello di governo di secondo grado per le Città metropolitane supera il vaglio di costituzionalità**.

La Corte Costituzionale richiama la precedente giurisprudenza in materia (sent. n. 365 del 2007) e ritiene non condivisibile la paventata lesione della sovranità popolare, sostenuta dalle Regioni ricorrenti.

Ad avviso della Consulta, la natura costituzionalmente necessaria degli enti previsti dall'**art.114 Cost.** ed il carattere autonomistico ad essi impresso dall'**art. 5 Cost.** non implicano che gli organi di governo di questi enti debbano essere eletti necessariamente in modo diretto.

Come già affermato nella sentenza n. 96 del 1968, **un meccanismo elettivo di secondo grado è pienamente compatibile con il principio democratico e con**



## Consiglio regionale della Calabria

### AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

---

**quello autonomistico**, come dimostra, del resto, il fatto che tale meccanismo è previsto dalla Costituzione per la più alta carica dello Stato.

Alla luce di tale principio, la materia “legislazione elettorale” di Città metropolitane – devoluta alla competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell’**art. 117, c.2, lett.p), Cost.** – va intesa come riferibile ad entrambi i modelli di “legislazione elettorale” e non esclusivamente al procedimento di elezione diretta.

La Corte ritiene, infine, che non sussista la denunciata incompatibilità della normativa impugnata con l’**art. 3, c.2, della Carta europea dell’autonomia locale**, invocata dalle ricorrenti – come parametro interposto ai fini della violazione dell’**art. 117, c.1, Cost.** – nella parte in cui prevederebbe che almeno uno degli organi collegiali sia ad elezione popolare diretta.

A prescindere dalla natura di documento di mero indirizzo della suddetta Carta europea, l’espressione usata dalla norma sovranazionale, che richiede che i membri delle assemblee siano “*freely elected*”, va intesa nel senso sostanziale della esigenza di una effettiva rappresentatività dell’organo rispetto alle comunità interessate.

**Essa non esclude, pertanto, la possibilità di una elezione indiretta**, purché siano previsti meccanismi alternativi (che nel caso in esame sussistono) che comunque permettano di assicurare una reale partecipazione dei soggetti portatori degli interessi coinvolti.

La Consulta richiama, peraltro, il comma 22 dell’art. 1 della Legge Delrio, che espressamente dispone che “lo Statuto della città metropolitana può prevedere l’elezione diretta del sindaco e del consiglio metropolitano”.

La Corte, inoltre, osserva che nessuna delle censure sollevate dalle Regioni ricorrenti ha per oggetto i commi da 26 a 39 dell’art.1 della Legge Delrio, che disciplinano il procedimento per l’elezione del Consiglio metropolitano.

- 6) Superano parimenti la verifica di costituzionalità le ulteriori disposizioni disciplinatorie della Città metropolitana oggetto di censura.



## Consiglio regionale della Calabria

### AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

---

- Per i giudici costituzionali, la previsione di cui all'art.1, comma 19, secondo cui “il **sindaco metropolitano** è di diritto il sindaco del comune capoluogo” **non è irragionevole in fase di prima attuazione del nuovo ente territoriale** – attesi il particolare ruolo e l'importanza del Comune capoluogo intorno a cui si aggrega la Città metropolitana – e non è, comunque, irreversibile, restando demandato allo statuto della città metropolitana di optare per l'elezione diretta del proprio sindaco.  
Ciò anche in considerazione del fatto che l'articolazione territoriale del comune capoluogo in più comuni (prevista dal successivo comma 22 quale presupposto per l'elezione diretta del sindaco metropolitano) **non viola né l'art. 133, c.2, Cost.** (non comprime in alcun modo le prerogative del legislatore regionale e non elimina il coinvolgimento, nel procedimento, delle popolazioni interessate, atteso che la “proposta del Consiglio comunale deve essere sottoposta a referendum tra tutti i cittadini della città metropolitana su base delle rispettive leggi regionali”), **né l'art. 117, c. 2, lett. p), Cost.** (il presupposto in parola è comunque, riconducibile alla competenza statale esclusiva in materia di “legislazione elettorale” di città metropolitane).
- Per quanto concerne l'attribuzione di “poteri propositivi e consultivi” alla **Conferenza metropolitana** da parte dell'art.1, comma 8, ultimo periodo, della Legge Delrio la censura formulata in ragione del carattere riduttivo di tali attribuzioni, nel contesto del sistema di governo della città metropolitana, è agevolmente superata dalla considerazione che la conferenza può vedersi attribuite ulteriori competenze dallo statuto. A ben vedere, essendo lo statuto approvato dalla conferenza stessa; essa si configura, come organo decisore finale delle proprie competenze, fatte salve quelle riservate in via esclusiva al sindaco metropolitano.
- Quanto al **personale delle Città metropolitane**, la Consulta chiarisce che l'applicazione, (ai sensi dell'art. 1, comma 48, della Legge Delrio) dello stesso trattamento vigente per il personale delle Province – che ove trasferito mantiene “fino al prossimo contratto il trattamento in godimento” – attiene



## Consiglio regionale della Calabria

### AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

---

alla sola prima fase del procedimento di riallocazione del personale a seguito del riordino delle funzioni attribuite agli enti coinvolti e dei profili finanziari connessi alla riforma introdotta dalla Legge Delrio. Essa, nella misura in cui coinvolga la materia “diritto civile”, nella quale ricade la disciplina dei contratti in questione, rientra nella competenza esclusiva statale.

- A proposito delle “**norme fondamentali dell’organizzazione dell’ente**”, ivi comprese le attribuzioni degli organi e l’articolazione delle loro competenze, demandate dall’art. 1, comma 10 allo statuto – la Consulta chiarisce che la materia rientra nella competenza esclusiva statale degli “organi di governo” di cui all’**art. 117, c.2, lett. p) Cost.**, oltre che in quella relativa alla Città metropolitana di cui all’**art. 114 Cost.**
  - Per le stesse ragioni, non può essere accolta la censura che presuppone limitata alla disciplina dei singoli organi di governo la competenza statale relativa alla Città metropolitana; per la Consulta tale competenza si estende altresì alle **modalità di organizzazione e di esercizio delle funzioni metropolitane**, anch’esse demandate allo Statuto dai commi 10 e 11, lett. b) e c) dell’art. 1 della legge n. 56 del 2014.
  - Quanto all’**esercizio del potere statale sostitutivo**, previsto dal successivo comma 17, “in caso di mancata approvazione dello statuto entro il 30 giugno 2015”, esso trova la sua giustificazione nell’esigenza di realizzare il principio dell’unità giuridica su tutto il territorio nazionale in merito all’attuazione del nuovo assetto ordinamentale previsto dalla legge n. 56 del 2014. Pertanto, **non possono essere accolte** le censure sollevate in riferimento agli **artt. 114, c.2, e 120, c.2, Cost.**
- 7) La Corte Costituzionale ha dichiarato **cessata la materia del contendere** con riguardo alla disposizione di cui all’art. 1, comma 13 della Legge Delrio, abrogata dall’art. 19, c.1, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (“Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale”), convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 23 giugno 2014, n. 89.



*Consiglio regionale della Calabria*

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

---

Difatti, nel breve periodo (poco più di due settimane) intercorso fra l'entrata in vigore del succitato comma 13 e la sua abrogazione, la norma non ha avuto applicazione.

- 8) La Corte Costituzionale ha, poi, vagliato la legittimità costituzionale delle disposizioni censurate attinenti al **nuovo modello ordinamentale delle Province**, precisando che è in corso l'approvazione di una riforma costituzionale che ne prevede la futura soppressione (come desumibile dallo stesso *incipit* dell'art.1, comma 51, della Legge Delrio).

In primo luogo, la Consulta ritiene **non pertinente l'evocazione dell'art.138 Cost.**, ritenendo che il procedimento previsto da tale articolo sia obbligatorio nel solo caso di soppressione delle Province, e non nella fattispecie in esame relativa al riordino dell'ente medesimo.

I giudici costituzionali hanno ribadito, poi, la **non fondatezza delle censure rivolte al modello di governo di secondo grado, in riferimento all'ente Provincia**, per le medesime ragioni già esposte con riferimento alle Città metropolitane e in quanto spetta, comunque, allo Stato – nella materia “legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di [...] province” (**art. 117, c.2 , lett. p, Cost.**) – ogni altro denunciato aspetto disciplinatorio di tale ente territoriale.

- 9) A riguardo della **proroga dei commissariamenti**, la Corte esclude che essa sia “*sine die*” come sostenuto dalle ricorrenti.

A tal proposito, richiama l'art. 1, comma 82, della Legge Delrio – nel testo sostituito dall'art.23, c. 1, lett. f), del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (“Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari”), convertito, con modificazioni dall'art. 1, c. 1, della legge 11 agosto 2014, n. 114 – che dispone, che, per le Province già oggetto di commissariamento, il commissario, a partire dal 1° luglio 2014, muti natura, e cioè, sostanzialmente, decada, dando vita, pur nella coincidenza della persona



## *Consiglio regionale della Calabria*

### AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

---

fisica, ad un organo diverso,privo dei poteri commissariali, chiamato ad assicurare gratuitamente la gestione della fase transitoria solo “per l’ordinaria amministrazione e per gli atti urgenti e indifferibili, fino all’insediamento del presidente della provincia eletto ai sensi dei commi da 58 a 78”.

- 10) La Corte Costituzionale ha, poi, esaminato le censure relative alle disposizioni della Legge Delrio volte **al riordino delle funzioni ancora attribuite alle Province ed allo scorporo di quelle attribuite ad altri enti.**

La Consulta preliminarmente effettua una sintetica ricognizione del complessivo quadro normativo, all’interno del quale si collocano tali disposizioni.

I commi da 85 a 96 dell’articolato unico della Legge Delrio riguardano le funzioni delle “nuove” Province (in carica nelle more della riforma del Titolo V Cost.), indicando quelle “fondamentali” , che rimangono a loro attribuite, e prevedendo, per le altre funzioni esercitate all’atto dell’entrata in vigore della Legge Delrio (ovvero all’8 aprile 2014), il trasferimento delle stesse ad altri enti territoriali (comma 89).

In ragione dell’attuazione del complesso procedimento delineato nei commi da 89 a 92 culminato nell’Accordo sancito nella Conferenza unificata dell’11 settembre 2014 e seguito dall’emissione del d.P.C.m. indicato nel comma 92, **la Corte ritiene che l’interesse delle Regioni ricorrenti sia venuto meno e dichiara, pertanto, cessata la materia del contendere**, sia in virtù della definizione congiunta delle competenze (in relazione al processo di riordino) e della loro ripartizione tra Stato e Regioni in conformità dei titoli di legittimazione stabiliti dalla Costituzione e delle linee direttrici della stessa legge Delrio, sia avuto riguardo al rispettato **principio costituzionale di leale collaborazione.**

- 11)La Consulta esamina, poi, la questione di costituzionalità riferita all’art.1, commi 17, 81 e 83, della legge n. 56 del 2014, sollevata dalla Regione Puglia in relazione agli **artt. 114, c.2, e 120, c.2, Cost.**



## *Consiglio regionale della Calabria*

### AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

---

Ad avviso della Regione ricorrente, sarebbe illegittima la previsione dell'esercizio del **potere sostitutivo straordinario dello Stato** nell'ipotesi di mancata realizzazione della potestà statutaria delle Province e delle Città metropolitane.

Per la Corte Costituzionale, **la questione non è fondata in quanto le norme censurate mirano ad assicurare il necessario principio dell'unità giuridica su tutto il territorio nazionale e perché, in ogni caso, il potere sostitutivo dello Stato trova il suo fondamento espresso nella legge**, che ne definisce i presupposti sostanziali, e costituisce la manifestazione degli interessi unitari, alla cui salvaguardia è e preordinato l'intervento surrogatorio statale.

Peraltro, la Consulta evidenzia la sussistenza di rimedi giurisdizionali (fra cui il conflitto di attribuzione) che la Regione destinataria dell'esercizio del potere sostitutivo del Governo potrebbe attivare ove ravvisasse un'illegittimità nell'intervento sostitutivo statale.

È del pari **infondata** la questione avente ad oggetto l'art. 1, comma 95, della Legge Delrio, nella parte in cui prevede il **potere sostitutivo dello Stato** in caso di inerzia delle Regioni rispetto all'attuazione dell'accordo di cui al comma 91.

Per la Consulta, tale previsione è legittima in quanto giustificata dall'esigenza di garantire che le attività attualmente svolte dalle Province siano mantenute in capo ai nuovi enti destinatari, senza soluzione di continuità, nell'interesse dei cittadini e della comunità nazionale.

12) La Consulta si è, poi, soffermata sulle censure aventi ad oggetto la disciplina delle **Unioni dei Comuni** (che, secondo la definizione contenuta all'art. 1, comma 4, sono "enti locali costituiti da due o più comuni per l'esercizio associato di funzioni o servizi di loro competenza").

Con riguardo al supposto difetto del titolo di competenza in capo allo Stato, la Corte Costituzionale chiarisce che tali Unioni, al di là dell'impropria definizione contenuta al già citato comma 4, **si risolvono in forme istituzionali di associazione tra Comuni per l'esercizio congiunto di funzioni o servizi di loro**



*Consiglio regionale della Calabria*

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

---

**competenza e non costituiscono, pertanto, un ente territoriale ulteriore e diverso rispetto all'ente Comune.**

Conseguentemente, **la disciplina delle Unioni dei Comuni rientra nell'area di competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell' art. 117, c. 2, lett. p), Cost., e non nell'ambito di competenza residuale di cui al quarto comma dello stesso art. 117 Cost.**

Per altro verso, la Consulta chiarisce che le censurate disposizioni in materia di Unioni di Comuni introducono  **misure semplificatorie volte al contenimento della spesa pubblica** (intervenedo sugli organi, sulla loro composizione, sulla gratuità degli incarichi e sul divieto di avvalersi di una segreteria comunale), **oltre che al conseguimento di obiettivi di maggiore efficienza o migliore organizzazione delle funzioni comunali; esse, dunque, riflettono anche principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica**, non suscettibili, per tal profilo, di violare le prerogative degli enti locali (fra le altre, sentenze n. 44 e n. 22 del 2014).

13) Analogamente, **non è fondata** la questione di legittimità avente ad oggetto l'art. 1, comma 130, della Legge Delrio, in materia di **fusione di Comuni**.

La Corte Costituzionale chiarisce che **la disposizione in esame non ha ad oggetto l'istituzione di un nuovo ente territoriale (che sarebbe, senza dubbio, di competenza regionale), ma l'incorporazione in un Comune esistente di un altro Comune, e cioè una vicenda (per un verso aggregativa e, per altro verso, estintiva) relativa, comunque, all'ente territoriale Comune, e come tale, quindi, ricompresa nella competenza statale nella materia "ordinamento degli enti locali", ai sensi dell'art. 117, c.2 , lett. p), Cost.**

A conferma di tale conclusione, i giudici costituzionali osservano che l'estinzione di un Comune e la sua incorporazione in un altro Comune incidono sia sull'ordinamento del primo che del secondo, oltre che sulle funzioni fondamentali e sulla legislazione elettorale applicabile.



## *Consiglio regionale della Calabria*

### AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

---

Il medesimo comma 130, in correlazione con il precedente comma 22, dell'articolato unico della Legge Delrio è censurato, altresì, con riguardo al **procedimento di fusione per incorporazione di più Comuni**, per un presunto contrasto con gli **artt. 123 e 133, c.2, Cost.**

**Anche tale questione non è fondata, in quanto per la Corte Costituzionale non viene scalfita l'autonomia statutaria spettante in materia a ciascuna Regione.**

Difatti, il censurato comma 130 demanda la disciplina del referendum consultivo comunale delle popolazioni interessate (quale passaggio indefettibile del procedimento di fusione per incorporazione) proprio alle specifiche legislazioni regionali, rimettendo, peraltro, alle singole Regioni l'adeguamento delle stesse rispettive legislazioni, onde consentire l'effettiva attivazione della nuova procedura, sul presupposto che le disposizioni, di carattere evidentemente generale, contenute nella Legge Delrio non siano, di per sé, esaustive.

14) L'ultima questione di legittimità esaminata dalla Corte concerne l'art. 1, comma 149, della Legge Delrio, nella parte in cui prevede che "Al fine di procedere all'attuazione di quanto previsto dall'articolo 9 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95", il Ministro per gli affari regionali predispone appositi programmi di attività contenenti modalità operative e altre indicazioni.

Per la Regione ricorrente, tale norma avrebbe determinato la "reviviscenza" del richiamato art.9 del d.l. n. 95 del 2012, malgrado la sua sopravvenuta abrogazione per effetto dell'art. 1, comma 562, lettera a), della legge n. 147 del 2013 e la sua intervenuta dichiarazione di parziale illegittimità costituzionale ad opera della sentenza n. 236 del 2013 (con conseguente violazione del giudicato costituzionale); violerebbe inoltre le attribuzioni regionali costituzionalmente garantite nella materia "organizzazione amministrativa regionale".

Per la Corte Costituzionale, **anche tale questione non è fondata**. Difatti, **la norma censurata può essere agevolmente interpretata in senso conforme a Costituzione**, considerando la finalità attuativa dell'abrogato art. 9 del d.l. n. 95



## *Consiglio regionale della Calabria*

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

---

del 2012 come inutilmente enunciata, posto che l'obiettivo, che la norma stessa concorrentemente si pone – quello cioè di “accompagnare e sostenere l'applicazione degli interventi di riforma della presente legge” ne sorregge, di per sé, il contenuto dispositivo.

### ➤ **Riferimenti:**

- **L. n. 56/2014;**
- **L. n. 439/1989;**
- **L. n. 147/2013;**
- **D. l. n. 66/2014, convertito con modificazioni, dalla L. n. 89/2014;**
- **D. l. n. 90/2014, convertito, con modificazioni dalla L. n. 114/2014;**
- **D.l. n. 95/2012, convertito con modificazioni dalla L. n. 135/2012;**
- **Carta europea dell'autonomia locale;**
- **Sent. Corte Cost. n. 365/2007;**
- **Sent. Corte Cost. n. 96/1968;**
- **Sent. Corte Cost. n. 44/2014;**
- **Sent. Corte Cost. n. 22/2014;**
- **Sent. Corte Cost. n. 236/2013;**
- **Rassegna stampa: “La legge Delrio supera il vaglio di costituzionalità”(fonte: Il quotidiano della P.A. del 29/03/2015).**

**Nota di sintesi elaborata dalla dott.ssa Eliana Romeo**



## Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

### Sentenza Corte Costituzionale n. 54 del 24 febbraio 2015

*Depositata in Cancelleria il 31 marzo 2015*

**Materia:** professioni; sanità

**Norme impugnate:** artt. 1, 2 e 3 della L.r. Liguria 31 marzo 2014, n. 6 recante “Disposizioni in materia di esercizio di attività professionale da parte del personale di cui alla legge 10 agosto 2000, n. 251 (Disciplina delle professioni sanitarie infermieristiche, tecniche della riabilitazione, della prevenzione nonché della professione ostetrica) e successive modificazioni e integrazioni”

La Corte Costituzionale con la sentenza n. 54 del 2015 ha dichiarato:

1) l’illegittimità dell’art.1, c.1, della L.r. Liguria n. 6 del 2014 , che riconosce agli esercenti delle professioni sanitarie non mediche la possibilità di svolgere attività libero-professionale intramuraria, esorbitando dall’ambito riservato alla legislazione regionale in materia di “tutela della salute”;

2) l’illegittimità dei restanti commi dell’art.1, nonché gli artt. 2 e 3 della L.r. Liguria n. 6 del 2014, che disciplinano lo svolgimento dell’attività libero-professionale intramuraria, da parte del personale sanitario non medico.

Di seguito, si riporta la sintesi delle motivazioni poste a base della sentenza.

- 1) L’art. 1, c.1, della L.r. Liguria n. 6 del 2014 prevede la possibilità per il personale che esercita le professioni sanitarie di cui alla legge 10 agosto 2000, n. 251 (“Disciplina delle professioni sanitarie infermieristiche, tecniche della riabilitazione, della prevenzione nonché della professione ostetrica”) di esercitare attività libero professionale, al di fuori dell’orario di servizio, anche singolarmente all’interno dell’Azienda e in forma intramuraria allargata presso le Aziende sanitarie locali, gli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) e gli altri enti equiparati.

Ad avviso del ricorrente, tale disposizione, inciderebbe sull’attività sanitaria intramuraria, che attiene ai principi fondamentali in materia di tutela della salute, la cui individuazione è riservata alla legislazione statale ai sensi dell’**art.117, c.3, Cost.**

Inoltre, la disposizione in esame, nella parte in cui consente al personale sanitario non medico lo svolgimento di attività libero-professionale intramuraria anche



## Consiglio regionale della Calabria

### AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

---

presso strutture diverse da quella di appartenenza, contrasterebbe con il principio fondamentale in materia di “tutela della salute” stabilito dall’art. 1 della legge 3 agosto 2007, n. 120 (“Disposizioni in materia di attività libero-professionale intramuraria e altre norme in materia sanitaria”), in base al quale devono essere le strutture sanitarie di appartenenza a rendere possibile l’esercizio dell’attività libero-professionale *intra moenia* attraverso l’individuazione di appositi spazi per lo svolgimento di tale attività e solo in via residuale, e previa autorizzazione della Regione, possono procedere all’acquisto o alla locazione di spazi presso strutture sanitarie diverse da quella di appartenenza.

La Corte Costituzionale, innanzitutto, individua l’ambito materiale nel quale si collocano le disposizioni regionali sottoposte al vaglio di costituzionalità.

**Le disposizioni concernenti l’attività sanitaria intramuraria sono riconducibili alla materia concorrente della “tutela della salute” di cui all’art. 117, c.3, Cost.** (come correttamente sostenuto dal ricorrente), **e non in quella residuale della “organizzazione sanitaria” rientrante nella competenza residuale delle Regioni, ai sensi dell’art. 117, c.4, Cost.** (come invece sostenuto dalla difesa regionale).

Già in precedenti sentenze, la Corte aveva affermato che tali disposizioni, “sebbene si prestino ad incidere contestualmente su una pluralità di materie (e segnatamente, tra le altre, su quella della organizzazione di enti ‘non statali e non nazionali’)”, vanno “comunque ascritte, con prevalenza, a quella della ‘tutela della salute’”. Rileva, in tale prospettiva, “la stretta inerenza che tutte le norme de quibus presentano con l’organizzazione del servizio sanitario regionale e, in definitiva, con le condizioni per la fruizione delle prestazioni rese all’utenza, essendo queste ultime condizionate, sotto molteplici aspetti, dalla capacità, dalla professionalità e dall’impegno di tutti i sanitari addetti ai servizi, e segnatamente di coloro che rivestono una posizione apicale” (sent. n. 181 del 2006, n. 50 del 2007, n. 371 del 2008).

Le disposizioni attinenti alla disciplina dell’attività *intra moenia* non possono essere ricondotte, invece, alla materia della “organizzazione sanitaria” dal



## Consiglio regionale della Calabria

### AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

---

momento che tale ambito non può essere invocato come “materia” a sé stante, agli effetti del novellato art. 117 Cost., in quanto l’organizzazione sanitaria è parte integrante della “materia” costituita dalla “tutela della salute” di cui al terzo comma del citato art. 117 Cost. (sent. n. 371 del 2008).

Dopo aver individuato l’ambito di incidenza delle disposizioni censurate e aver ricostruito brevemente l’evoluzione normativa in materia, la Corte Costituzionale osserva che esistono apposite disposizioni che disciplinano l’attività libero-professionale intramuraria del personale medico e dei dirigenti del ruolo sanitario (costituito da farmacisti, biologi, chimici, fisici e psicologi), mentre nulla, invece, è previsto per il personale sanitario non medico, ad eccezione di quanto stabilito dall’art. 30, comma 4, del R.D. 30 settembre 1938 n. 1631 (“Norme generali per l’ordinamento dei servizi sanitari e del personale sanitario degli ospedali”), che inibisce l’esercizio professionale alla ostetrica capo e alle ostetriche.

Per la Consulta, “la circostanza che lo svolgimento dell’attività libero-professionale all’interno della struttura sanitaria sia stato previsto e disciplinato espressamente solo per i medici e i dirigenti del ruolo sanitario assume – diversamente da quanto sostenuto dalla difesa regionale – il preciso significato di circoscrivere a tali categorie il riconoscimento del diritto in questione”.

**L’art. 1, comma 1, della L.r. Liguria n. 6 del 2014**, estendendo al personale sanitario non medico di cui alla **legge n. 251 del 2000** la facoltà di svolgere attività libero-professionale *intra moenia*, ha esorbitato dall’ambito riservato alla legislazione regionale in materia di “tutela della salute” ed è, **dunque, illegittimo per violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost.**

- 2) Da tale dichiarazione di incostituzionalità, deriva l’illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate ad essa collegate: i restanti commi dell’art.1, nonché gli artt. 2 e 3 della L.r. Liguria n. 6 del 2014. Esse, infatti, disciplinano tutto lo svolgimento dell’attività *intra moenia* da parte del personale sanitario non medico.



*Consiglio regionale della Calabria*

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

---

➤ **Riferimenti:**

- **L. r. Liguria n. 6/2014;**
- **Legge n. 251/2000;**
- **Legge n. 120/2007;**
- **R.D. n. 1631/1938;**
- **Sent. Corte Cost. n. 181/2006;**
- **Sent. Corte Cost. n. 50/2007;**
- **Sent. Corte Cost. n. 371/2008;**
- **Rassegna stampa: “Infermieri ed ostetrici: stop all’attività intramuraria” (fonte: Il quotidiano della P.A. del 01/04/2015).**

**Nota di sintesi elaborata dalla dott.ssa Eliana Romeo**



## Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

### **Sentenza Corte Costituzionale n. 55 del 10 marzo 2015**

*Depositata in Cancelleria il 31 marzo 2015*

“Illegittime le L. r. Abruzzo n. 18 del 2005 e n. 19 del 2013, con l’esclusione di alcune disposizioni aventi carattere d’urgenza, perché approvate in violazione della norma statutaria che attribuisce al Consiglio regionale in *prorogatio* poteri limitati.

Illegittima la disposizione della L.r. n. 32 del 2014 che detta una disciplina delle sanzioni per le violazioni in materia di emissioni nell’atmosfera, difforme da quella prevista dal Codice dell’ambiente.”

**Materia: ambiente; approvazione della legge regionale in regime di prorogatio**

**Norme impugnate:**

- in via principale: **L.r. Abruzzo 28 aprile 2014, n. 23**, recante “Modifiche ed integrazioni alle leggi regionali 3 marzo 2005, n. 18, 21 febbraio 2011, n. 5, 16 luglio 2013, n. 19, 19 dicembre 2007, n. 44, 16 settembre 1998, n. 81 e ulteriori disposizioni normative”, e **L.r. Abruzzo 21 maggio 2014, n. 32** recante “Provvidenze sociali a favore dei malati oncologici e dei soggetti trapiantati, modifiche alle leggi regionali nn. 20/2010, 2/2013, 23/2014, 24/2014, sostegno alimentare alle persone in stato di povertà e finalizzazione di risorse e determinazione aliquote addizionale Irpef per l’anno d’imposta 2014 e aliquote imposta regionale sulle attività produttive per il periodo d’imposta in corso al 31 dicembre 2014”, **nella loro interezza;**

– in subordine, **art. 13 della L.r. Abruzzo n. 23 del 2014**, nel testo modificato dall’**art. 9, c.1, della L.r. Abruzzo n. 32 del 2014;** **art. 9 della L. r. Abruzzo n. 32 del 2014.**

La Corte Costituzionale con la sentenza n. 55 del 2015 ha dichiarato:

- 1) l’inammissibilità della questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto l’art. 13 della L.r. Abruzzo n. 23 del 2014, in riferimento agli artt. 117, c.2, lett. s), e 3 Cost., per difetto di corrispondenza tra il ricorso del Presidente del Consiglio e la relazione del Ministro per gli affari regionali;
- 2) l’illegittimità delle L. r. Abruzzo n. 18 del 2005 e n. 19 del 2013 (con l’esclusione di alcune disposizioni aventi carattere d’urgenza) perché approvate in violazione della norma statutaria che attribuisce al Consiglio regionale in *prorogatio* poteri limitati;
- 3) la non fondatezza della questione di legittimità relativa all’art. 12 della L.r. n. 23 del 2014, in ragione dell’urgenza dell’intervento normativo in esame;
- 4) la non fondatezza della questione di legittimità relativa all’art. 11 della L.r. n. 32 del 2014, in ragione dell’urgenza dell’intervento normativo in esame;
- 5) l’illegittimità costituzionale dell’art. 9 della L.r. n. 32 del 2014, che detta una disciplina delle sanzioni per le violazioni in materia di emissioni nell’atmosfera, difforme da quella prevista dal Codice dell’ambiente.

Di seguito, si riporta la sintesi delle motivazioni poste a base della sentenza.



## Consiglio regionale della Calabria

### AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

---

Il Presidente del Consiglio dei ministri – con due distinti ricorsi riuniti ed esaminati congiuntamente dalla Corte Costituzionale – ha impugnato:

- in via principale, nella loro interezza, le leggi regionali Abruzzo 28 aprile 2014, n. 23 (“Modifiche ed integrazioni alle leggi regionali 3 marzo 2005, n. 18, 21 febbraio 2011, n. 5, 16 luglio 2013, n. 19, 19 dicembre 2007, n. 44, 16 settembre 1998, n. 81 e ulteriori disposizioni normative”) e 21 maggio 2014, n. 32 (“Provvidenze sociali a favore dei malati oncologici e dei soggetti trapiantati, modifiche alle leggi regionali nn. 20/2010, 2/2013, 23/2014, 24/2014, sostegno alimentare alle persone in stato di povertà e finalizzazione di risorse e determinazione aliquote addizionale Irpef per l’anno d’imposta 2014 e aliquote imposta regionale sulle attività produttive per il periodo d’imposta in corso al 31 dicembre 2014”);
- in subordine, l’art. 13 della L.r. Abruzzo n. 23 del 2014, nel testo modificato dall’art. 9, c.1, della L.r. Abruzzo n. 32 del 2014, ed il medesimo art. 9 della L. r. Abruzzo n. 32 del 2014.

- 1) In via preliminare, la Corte Costituzionale dichiara **l’inammissibilità** della questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto l’art. 13 della L.r. Abruzzo n. 23 del 2014, in riferimento agli **artt. 117, c.2, lett. s), e 3 Cost.**

Come già affermato in precedenti sentenze (tra le altre, sent. n. 309 del 2013), **nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale deve sussistere, a pena d’inammissibilità, una piena e necessaria corrispondenza tra la deliberazione con cui l’organo legittimato si determina all’impugnazione ed il contenuto del ricorso.**

Tale corrispondenza non sussiste nel caso di specie, in quanto il ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri indica, quale oggetto di impugnazione, l’art. 13 “nel testo modificato dall’art. 9, comma 1, L.R. 21 maggio 2014, n. 32”, mentre la relazione del Ministro per gli affari regionali, sulla cui base il Consiglio dei ministri ha deliberato l’impugnativa, indica la disposizione di cui all’art. 13 nella sua formulazione originaria.



*Consiglio regionale della Calabria*

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

---

- 2) La Corte Costituzionale esamina, poi, le censure aventi ad oggetto le due leggi regionali abruzzesi nella loro interezza.

Ad avviso del ricorrente, il Consiglio regionale, approvando tali leggi, avrebbe esorbitato dai limiti propri della sua condizione di organo in *prorogatio*, con conseguente violazione dell'**art.86, c.3, dello statuto della Regione Abruzzo 28 dicembre 2006**, in riferimento all'**art. 123 Cost.**

Per la Consulta tali **questioni di legittimità costituzionale sono fondate, salvo che per l'art.12 della L.r. n. 23 del 2014 e per gli artt. 9<sup>1</sup> e 11 della L.r. n. 32 del 2014.**

La Corte Costituzionale rileva che le leggi censurate sono state approvate successivamente al termine del quinquennio di durata in carica dell'organo e, quindi, in regime di *prorogatio*.

Richiamando la precedente giurisprudenza in materia, la Corte Costituzionale ribadisce che **i Consigli regionali in fase di prorogatio “dispongono di poteri attenuati, confacenti alla loro situazione di organi in scadenza”** (sent. n. 468 del 1991), pertanto, in mancanza di esplicite indicazioni contenute negli statuti, devono limitarsi al “solo esercizio delle attribuzioni relative ad atti necessari e urgenti, dovuti o costituzionalmente indifferibili”. Essi, inoltre, devono “comunque astenersi, al fine di assicurare una competizione libera e trasparente, da ogni intervento legislativo che possa essere interpretato come una forma di *captatio benevolentiae* nei confronti degli elettori” (sentenza n. 68 del 2010).

**Lo statuto regionale abruzzese**, a seguito delle modifiche introdotte dalla legge statutaria 9 febbraio 2012, n. 1 (“Modifiche allo Statuto della Regione Abruzzo”), all'**art. 86, c.3, lett.a)** limita espressamente i poteri esercitabili dal Consiglio regionale nel periodo successivo alla scadenza del mandato, circoscrivendoli ai soli “interventi che si rendono dovuti in base agli impegni derivanti dall'appartenenza all'Unione Europea, a disposizioni costituzionali o legislative statali o che, comunque, presentano il carattere della urgenza e necessità”; ai sensi

---

<sup>1</sup> L'art. 9 della L.r. n. 32 del 2014, pur potendo essere approvato dal Consiglio regionale in regime di *prorogatio* per il carattere di urgenza, è illegittimo in riferimento all'art. 117, c. 2, lett. s), Cost., come si approfondirà al punto n. 5.



*Consiglio regionale della Calabria*

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

---

dell'art. 141, c.2, del Regolamento interno per i lavori del Consiglio regionale (delibera del Consiglio regionale 12 ottobre 2010, n. 56/2) l'urgenza e la necessità devono essere “espressamente dichiarate ed adeguatamente motivate”.

- 3) La Corte Costituzionale dichiara **non fondata** la questione relativa all'art. 12 della L.r. n. 23 del 2014: il legislatore regionale espressamente dichiara l'urgenza dell'intervento, derivante dall'esigenza di adeguare – nell'imminenza delle elezioni regionali e del contestuale svolgimento di un referendum consultivo – la disciplina sulla composizione degli uffici di sezione, nei casi di accorpamento fra consultazioni elettorali e referendarie.
- 4) Analogamente, la Consulta dichiara la **non fondatezza** della questione relativa all'art. 11 della L.r. n. 32 del 2014: in relazione a tale disposizione, l'urgenza di incrementare la spesa per il “Sostegno alimentare alle persone in stato di povertà”, è giustificata dal fatto che il relativo capitolo di bilancio era stato progressivamente svuotato, fino ad arrivare a 0 euro, come risulta dalla risoluzione approvata dal Consiglio regionale l'8 aprile 2014.
- 5) La Corte Costituzionale sottopone, infine, al vaglio di legittimità l'art. 9 della L.r. n. 32 del 2014.

Per quanto concerne la questione, sollevata in via principale, attinente al profilo dei poteri del Consiglio regionale in *prorogatio*, la Corte accerta la sussistenza del carattere di urgenza, in ragione della sottoposizione a sequestro di impianti che producono emissioni insalubri nell'atmosfera.

**Ciononostante, la Corte Costituzionale dichiara, comunque, l'illegittimità costituzionale del citato art. 9, accogliendo la censura sollevata, in via subordinata, in riferimento all'art. 117, c.2, lett.s), Cost.**

Tale disposizione, infatti, viola la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, poiché detta una disciplina delle sanzioni, per le violazioni in materia di emissioni nell'atmosfera, difforme da quanto previsto dall'**art. 278 del**



*Consiglio regionale della Calabria*

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

---

**d.lgs. 3 aprile 2006, n.152** (“Norme in materia ambientale” – Codice dell’ambiente).

Le ulteriori censure restano assorbite.

➤ **Riferimenti:**

- **L. r. Abruzzo n. 18/2005;**
- **L. r. Abruzzo n. 19/2013;**
- **Statuto della Regione Abruzzo;**
- **Legge statutaria Abruzzo n. 1/2012**
- **Delibera del Consiglio regionale n. 56/2 del 2010;**
- **Risoluzione del Consiglio regionale Abruzzo dell’8 aprile 2014;**
- **D.lgs. n.152/2006;**
- **Sent. Corte Cost. n. 309/2013;**
- **Sent. Corte Cost. n. 468/1991;**
- **Sent. Corte Cost. n. 68/2010.**

**Nota di sintesi elaborata dalla dott.ssa Eliana Romeo**